

SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS

EIXO TEMÁTICO II: JUSTIÇA ELEITORAL

VOLUME
3
COLEÇÃO
SNE - FASE II

Brasília
TSE
2021



Tribunal Superior Eleitoral



SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS



EIXO TEMÁTICO II: JUSTIÇA ELEITORAL



Brasília
TSE
2021



© 2021 Tribunal Superior Eleitoral

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

Secretaria de Gestão da Informação
SAFS, Quadra 7, Lotes 1/2, 1º andar
Brasília/DF – 70070-600
Telefone: (61) 3030-9225

Secretária-Geral da Presidência

Aline Rezende Peres Osorio

Diretor-Geral da Secretaria do Tribunal

Rui Moreira de Oliveira

Secretário de Gestão da Informação

Cleber Schumann

Coordenador de Editoração e Publicações

Washington Luiz de Oliveira

Responsáveis pelo conteúdo

Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais (GT-SNE II) – Eixo II: Ministro Carlos Bastide Horbach (Coordenador), Bruno Camilloto Arantes, Elaine Harzheim Macedo, Marcelo Weick Pogliese, Margarete de Castro Coelho, Rosani de Fatima Fernandes e Salette Maria da Silva

Organizadores da Coleção SNE II

Ministro Luiz Edson Fachin, Renísia Cristina Garcia Filice, Polianna Pereira dos Santos, Lorena Silva Santos e Vinícius Quintino de Oliveira

Capa e projeto gráfico

Leandro Moraes e Rauf Soares
Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGI)

Diagramação

Leila Gomes
Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGI)

Revisão e conferência de editoração

Gabriela Santos, Harrison da Rocha, Leide Viana, Mariana Lopes, Patrícia Jacob, Paula Lins e Valéria Carneiro
Seção de Preparação e Revisão de Conteúdos (Seprev/Cedip/SGI)

Normalização bibliográfica

Janete Valente Gushiken, Lígia Cavalcante Ponte, Ludmila Maria Bezerra Ventilari, Sabrina Ruas Lopes e Telia Maria Silva
Seção de Biblioteca (SEBBL/CBLEM/SGI)

Impressão e acabamento

Seção de Serviços Gráficos (Segraf/Cedip/SGI)

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

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

Sistematização das normas eleitorais : eixo temático II : Justiça Eleitoral. – Brasília : Tribunal Superior Eleitoral, 2021.
137 p. ; 27 cm. – (Coleção SNE. Fase II ; v. 3)

Coletânea de trabalhos de diferentes autores, sob a coordenação do Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais (GT-SNE II) – Eixo II: Ministro Carlos Bastide Horbach (Coordenador), Bruno Camilloto Arantes ... [et al].

Organizadores da coleção: Ministro Luiz Edson Fachin, Renísia Cristina Garcia Filice, Polianna Pereira dos Santos, Lorena Silva Santos e Vinícius Quintino de Oliveira.

Inclui bibliografia.

Disponível, também, na internet:

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

ISBN 978-65-87461-22-9 (coleção). – ISBN 978-65-87461-15-1 (v. 3)

1. Legislação eleitoral – Doutrinas e controvérsias – Brasil. 2. Direito eleitoral – Brasil. 3. Justiça Eleitoral – Brasil. I. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais. II. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. III. Série.

CDD 342.810 7
CDU 342.8(81)

ÍCONES DA CAPA E LEGENDAS EXPLICATIVAS

Imagem:



Legenda:

Imagem do símbolo *Sankofa*: um dentre vários sistemas de escrita africanos, fato que contraria a noção de que o conhecimento africano se resume apenas à oralidade. Símbolo da sabedoria de aprender com o passado para construir o futuro.

Fonte: livro *Adinkra – Sabedoria em Símbolos Africanos*, de Elisa Larkin Nascimento e Luiz Carlos Gá (Pallas Editora, 2009).

Mais informações:

<https://ipeafro.org.br/acoes/pesquisa/adinkra/>

Imagem:



Legenda:

Logomarca da acessibilidade desenvolvida pela ONU, criada para representar a acessibilidade ampla, englobando acesso a informação, serviços, tecnologias de comunicação, bem como o acesso físico.

“O alcance global deste logotipo é transmitido por um círculo, com a figura simétrica conectado para representar uma harmonia entre os seres humanos em sociedade. Esta figura humana universal com os braços abertos simboliza inclusão para as pessoas de todos os níveis, em todos os lugares.”

Fonte: ONG Inclusive – Inclusão e Cidadania.

Mais informações:

<https://www.un.org/accessibilitycentre/>

<https://www.reducedmobility.eu/20191122727/the-history-of-our-logo>

<https://www.inclusive.org.br/arquivos/28238>

Imagem:



Legenda:

As linhas circulares representam os diferentes níveis do Universo e da natureza.

A flecha simboliza a capacidade e o poder do ser humano na gestão de si mesmo, da natureza e do Universo.

A ilustração simboliza a importância da participação transformadora das pessoas e coletividades nas tomadas de decisões que afetam a sociedade humana e o planeta por meio do voto, que, no entanto, precisa ser certo como uma flecha bem lançada.

Fonte: Gersem Baniwa.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza os direitos humanos.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a democracia.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza o respeito.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a liberdade de expressão, o direito de se expressar.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a liberdade de orientação sexual.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a diversidade religiosa.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a diversidade de gênero.

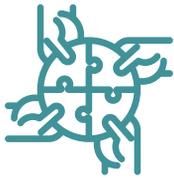
Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a diversidade política.

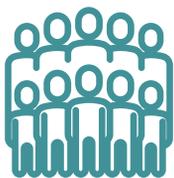
Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a integração, a colaboração.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza grupos sociais.

Imagem:



Legenda:

O machado, símbolo máximo da divindade e representação da força do Orixá Xangô, representado em duas faces em virtude de sua inclinação guerreira à justiça. Neste projeto, retrata as religiões de matriz africana.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Presidente

Ministro Luís Roberto Barroso

Vice-Presidente

Ministro Edson Fachin

Ministros

Ministro Alexandre de Moraes

Ministro Luis Felipe Salomão

Ministro Mauro Campbell Marques

Ministro Sérgio Banhos

Ministro Carlos Bastide Horbach

Procurador-Geral Eleitoral

Augusto Aras

Coordenador-Geral do GT-SNE II

Ministro Luiz Edson Fachin

Coordenação Executiva do GT-SNE II

Juiz Auxiliar Nicolau Konkel Junior

Polianna Pereira dos Santos

Elaine Carneiro Batista Staerke de Rezende

Gabriel Menezes Figueiredo

Eron Júnior Vieira Pessoa

Diego Messina Felisbino

Frederico Alvim

Diogo Cruvinel

Vinícius Quintino de Oliveira

Renísia Cristina Garcia Filice

Lorena Silva Santos

Flávia da Costa Viana

Coordenadores dos Eixos Temáticos

João Andrade Neto (Eixo I)

Carlos Bastide Horbach (Eixo II)

Alexandre Basílio Coura (Eixo III)

Denise Goulart Schlickmann (Eixo IV)

Roberta Maia Gresta (Eixo V)

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (Eixo VI)

Lara Marina Ferreira (Eixo VII)

Jaime Barreiros Neto (Eixo VIII)

Grupo Revisor

Álvaro Ricardo de Souza Cruz

Estefânia Maria de Queiroz Barboza

Fernanda Natasha Bravo Cruz

Georgina Helena Lima Nunes

Izabel Maria Madeira de Loureiro Maior

Ramon Mapa da Silva

Tatiana Dias Silva

Wellington Oliveira dos Santos

SUMÁRIO

1. Apresentação	13
2. Organização e competência da Justiça Eleitoral e nulidades da votação.....	21
Autoria: Elaine Harzheim Macedo	
3. Justiça Eleitoral e (des)igualdade de gênero: uma análise feminista do Tribunal Superior Eleitoral brasileiro.....	47
Autoria: Salete Maria da Silva	
4. Desinformação em contextos eleitorais: da definição às possibilidades de enfrentamento.....	85
Autoria: Bruno Camilloto, Marcus Paulo Lisboa Barbosa e Luiza Jardim	
5. Da sistematização à evolução das normas eleitorais	117
Autoria: Carlos Bastide Horbach	
Anexo I	127
SNE Eixo II – Justiça Eleitoral: Votação, Apuração e Totalização	
Autoria: Margarete Coelho e Marcelo Weick Pogliese	
Anexo II.....	133
SNE Eixo II – Justiça Eleitoral: Poder de Polícia e Gerenciamento de Crise	
Autoria: Margarete Coelho e Marcelo Weick Pogliese	



Apresentação



APRESENTAÇÃO

O Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais (SNE), instituído pela Portaria-TSE nº 115/2019, tem como propósito identificar eventuais conflitos, antinomias ou falhas na legislação eleitoral, elaborando análises sobre as normas vigentes que contribuirão para a administração e regulamentação dos procedimentos eleitorais, além de auxiliar na solidificação normativa fundamental à previsibilidade dos precedentes.

Partiu-se do pressuposto de que eleições livres, justas, diretas e periódicas – permeadas pela garantia da liberdade, da igualdade e do pluralismo político – projetam-se numa democracia em “sistema eleitoral”, que vem a ser um conjunto de normas para definir como o eleitor poderá fazer suas escolhas e como os votos serão contabilizados para serem transformados em mandatos. O reconhecimento de um corpo normativo previsível é, portanto, condição de possibilidade para o fortalecimento das instituições democráticas.

Estudos preliminares evidenciaram possíveis incompatibilidades entre normas jurídicas de natureza constitucional e infraconstitucional, além dos tratados e convenções internacionais, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Dentre as incompatibilidades encontradas, destacam-se aquelas relacionadas à estrutura, à competência e ao funcionamento da Justiça Eleitoral (JE), razão pela qual foi definido um dos eixos do projeto: “Eixo II: Justiça Eleitoral e temas correlatos”.

Tais incongruências derivam, sobretudo, do fato de a Constituição Federal de 1988 ter delegado à lei complementar a organização e competência da JE, sem, contudo, determinar quais dispositivos do Código Eleitoral de 1965 seriam recepcionados e quais estariam revogados. Esse quadro foi agravado pela alteração substancial no cenário de organização das eleições brasileiras, resultado da utilização de novos recursos tecnológicos e informatizados, o que tornou obsoleto grande número dos dispositivos legais previstos para atender demandas próprias de eleições manuais.

Além disso, foram atribuídas aos órgãos da Justiça Eleitoral funções típicas de administração pública, tais como competências normativas e consultivas, sem a preocupação de delinear, com profundidade, os limites de cada atividade. A esse respeito, em uma tentativa de suprir incertezas legislativas, foi promulgada a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) com a finalidade de estabelecer normas gerais para organização das eleições, eliminando a necessidade de edição de regulamentos a cada pleito. No entanto, a realidade demonstrou que reformas como essas provocaram excessiva sobreposição legislativa, chegando ao ponto de, em alguns casos, inovações sequer serem executadas na prática antes de sofrerem novas modificações.

É o caso, por exemplo, de normas importantes como a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), a Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/1990) e resoluções do TSE, que passaram por transformações sem a devida conexão lógica, revelando manifesto descompasso sistêmico.

Assim, os achados da primeira fase puderam ser organizados em três grupos: (a) incompatibilidades no modo de estruturação dos órgãos judiciários eleitorais; (b) incompatibilidades oriundas da modernização do sistema de votação; e (c) incompatibilidades decorrentes do sistema de nulidades eleitorais, criado para o processo de votação manual, mas regulamentando subsidiariamente o processo eletrônico de votação.

Foram examinadas, dentre outras, a Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral), a Lei Complementar nº 35/1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional – Loman) e a Resolução-TSE nº 7.651/1965, relativa às competências e ao funcionamento da Corregedoria-Geral Eleitoral, todas contrastadas com a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), a Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a jurisprudência do STF e do TSE.

Diante dos resultados, tornou-se imperioso submetê-los ao exame, à crítica e ao aperfeiçoamento da comunidade científica, no sentido de melhor compreender, organizar e aplicar a legislação vigente. Dessa feita, com a edição da Portaria-TSE nº 879/2020, iniciou-se a segunda fase do projeto SNE, envolvendo grupos revisores (jurídicos e não jurídicos) incumbidos de promover o desenvolvimento e aprofundamento dos estudos a partir dos relatórios finais elaborados pelo GT-SNE I.

Para isso, os integrantes deste eixo organizaram-se em subgrupos, cuja construção das análises, expostas a seguir, foram continuamente acompanhadas pelos demais participantes:

- I. Justiça Eleitoral e competências: sub-relatora Professora Doutora Elaine Harzheim Macedo.
- II. Sistema de nulidades: sub-relatora Professora Doutora Elaine Harzheim Macedo e Professor Doutor Marcelo Weick Pogliese.
- III. Votação, apuração e totalização: Professor Doutor Marcelo Weick Pogliese e Professora Doutora Margarete Coelho.
- IV. Votação, apuração e totalização: Professor Doutor George Avelino.
- V. Poder de polícia e gerenciamento de crise: Professor Doutor Marcelo Weick Pogliese e Professora Doutora Margarete Coelho.
- VI. Justiça Eleitoral, direitos políticos e contencioso eleitoral: Professor Doutor Bruno Camilloto Arantes.
- VII. Perspectiva de gênero e interseccionalidade. Impactos da norma na participação paritária. Justiça Eleitoral como canal de diálogo com a sociedade: Professora Doutora Salete Maria da Silva.

Nesse ponto, é importante ressaltar que todo o trabalho deste eixo foi norteado pelo cuidado com a linguagem inclusiva (não sexista e antirracista) e a formação para a cidadania, aproximando a Justiça Eleitoral da academia e de grupos minorizados.

Após profícuos debates, chegou-se a algumas conclusões. Dentre elas, destacam-se:

1. dispositivos do Código Eleitoral: foram objetos de análise o art. 12 (órgãos da Justiça Eleitoral); art. 13 (membros dos Tribunais Regionais Eleitorais); art. 16 (composição do TSE); art. 17 (eleição interna do TSE); art. 18 (funções do procurador-geral junto à Justiça Eleitoral); art. 25 (composição dos TREs); art. 26 (eleição no TRE); art. 27 (atuação do MPE nos TREs); art. 32, *caput* e parágrafo único (jurisdição eleitoral de primeiro grau); art. 33 e seus §§ (cartórios eleitorais); art. 34 (atuação dos juízes eleitorais de primeiro grau); art. 38 (Junta Eleitoral); e arts. 38, 40 e 31 (Junta Eleitoral);
2. dispositivos da Lei Orgânica da Magistratura (LC nº 35/1979): foram objetos de análise o art. 8º (composição do TSE); e o art. 9º (TREs) da Loman;
3. dispositivos da Resolução-TSE nº 7.651/1965 (Corregedoria-Geral Eleitoral): foi objeto de análise o art. 1º da Resolução-TSE nº 7.651/1965 à luz do art. 119, parágrafo único, da Constituição de 1988, na parte que trata da escolha do corregedor-geral da JE dentre os ministros do STJ;
4. a competência da JE no Código Eleitoral: foram objetos de análise o art. 22, incisos e parágrafo, o art. 23 (competências do TSE), o art. 29, o art. 30 (competências dos TREs); e art. 31 (jurisdição da circunscrição de território), todos do Código Eleitoral;
5. o Sistema de Nulidades: foram objetos de análise nulidades decorrentes da intervenção judicial em face de ações judiciais que alteram o quadro das candidaturas: (a) impugnação ao registro de candidatura; (b) investigação judicial eleitoral e representações que possam levar à cassação do registro com seus reflexos sobre o diploma; (c) recurso contra expedição de diploma; e (d) ação de impugnação ao mandato eletivo. Especificamente os dispositivos legais arts. 175, 220, 221, 222, 224, 237 e 262 do Código Eleitoral; arts. 16-A e 62 da Lei nº 9.504/1997, à luz da decisão do STF, na ADI nº 5.525, julgada em 8/3/2018.
6. a política de integralização de ações afirmativas de gênero: foi objeto de análise a possibilidade de adoção de medidas no âmbito normativo e regulamentar do TSE, referente à promoção de políticas públicas de equidade de gênero, além da capacidade propositiva para reformas ao cargo do Congresso Nacional. Nesse sentido, ressaltam-se: (a) possibilidade de distribuição equitativa dos cargos e das funções no âmbito dos TREs; (b) a incorporação da perspectiva cultural e de gênero no âmbito das Escolas Judiciárias Eleitorais (EJEs) e, em especial, na composição e estrutura, nos programas, nas propostas formativas e nos eventos que promove;

- (c) atuação preventiva e educativa com vistas à efetiva inclusão da mulher na vida pública brasileira, inclusive na rotina dos partidos políticos; (d) revisão das normas expedidas pela Justiça Eleitoral, sob o olhar de políticas de gênero e adoção de linguagem não sexista; e (e) conscientização sobre a necessidade de interpretação das normas eleitorais sob a perspectiva de gênero e de grupos minorizados, fazendo valer os princípios constitucionais bem como compromissos assumidos em tratados e convenções internacionais;
7. campanhas de conscientização contra a desinformação: identificou-se que o uso massivo de campanhas difamatórias e de desinformação no ambiente virtual é nocivo ao debate público e à democracia. Sugeriu-se, portanto, dentre medidas para o combate da desinformação, que o TSE realize campanhas educativas sobre os avanços do processo de votação, apuração e totalização dos votos de maneira informatizada;
 8. enfrentamento da desinformação: sugeriu-se (a) reforçar as hipóteses cíveis de repressão aos ataques; (b) dialogar com o Congresso Nacional para construir tipos penais que absorvam as formas contemporâneas desses ataques de forma mais compatível com a sociedade em rede; (c) dialogar com o Congresso Nacional para aprimorar as hipóteses de tutelas de urgência e evidência também para inibir ou remover com rapidez e eficácia essas situações; (d) promover *status* diferenciado às entidades e checagem dos fatos, com a construção de fluxo institucional adequado com a Justiça Eleitoral, para divulgação e propagação da “contra desinformação”; (e) dialogar com o Congresso Nacional para ressignificar o abuso de poder e do uso indevido dos meios de comunicação social;
 9. ordem de votação no eleitoral proporcional: sugeriu-se alteração na forma como se vota atualmente para candidatos do sistema proporcional. Hoje, o eleitor seleciona o número do candidato e, indiretamente, vota no partido político. Assim, poderia ser salutar, para melhor compreensão do eleitor, se ele escolhesse primeiro apenas o número de identificação do partido, e, uma vez digitado esse número, procedesse à indicação do número dos respectivos candidatos da sigla;
 10. implementação de novas tecnologias: reconheceu-se que, nas etapas de testes e simulações dos estudos para o aprimoramento e implantação dos sistemas de votação, apuração e totalização, deve ser assegurada a participação dos partidos políticos, do Ministério Público, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e da sociedade civil organizada. Quanto mais transparente, mais confiável. E para garantir a compatibilidade dessas inovações à legitimidade popular e constitucional, seria importante implementar novas tecnologias de votação, respeitando o que dispõe o art. 16 da Constituição Federal;
 11. organização de plebiscitos e referendos pela Justiça Eleitoral: sugeriu-se ainda diálogo com o Congresso Nacional, para autorizar que a Justiça Eleitoral organize plebiscitos

e referendos utilizando métodos eletrônicos alternativos de votação, sem prejuízo da continuidade do sistema vigente, desde que respeitados os requisitos legais;

12. quanto ao poder de polícia: a questão sobre a necessidade de limitação do poder de polícia da JE, preponderantemente na propaganda, tem sido uma preocupação da doutrina e dos próprios atores jurisdicionais, dentro de uma perspectiva de compatibilização entre a liberdade de expressão e a regularidade do processo eleitoral. Atualmente, as normas que regulamentam o poder de polícia não são suficientemente claras, como se denota do inciso XVII, do art. 35, do Código Eleitoral e dos art. 40 e 41 da Lei nº 9.504/1997. Em 2019, o TSE tentou melhor estruturá-lo, disciplinando o poder de polícia em duas resoluções: Resolução-TSE nº 23.610/2019 (arts. 6º a 8º) e Resolução-TSE nº 23.608/2019 (art. 54, §§ 1º e 2º, art. 55, parágrafo único). Assim, com objetivo de facilitar a compreensão das normas que regulamentam esse instituto, sugere-se: (a) concentrar a regulamentação do poder de polícia em apenas um texto normativo; (b) garantir o princípio da mínima intervenção da Justiça Eleitoral em matéria de propaganda eleitoral, bem como a proibição de censura prévia sobre o teor dos programas e das matérias jornalísticas a serem exibidos na televisão, no rádio, na internet e na imprensa escrita; (c) manter como prioritário o aperfeiçoamento do texto-base do art. 54, §§ 1º e 2º da Resolução-TSE nº 23.608/2019, admitindo-se, no âmbito das ações e representações eleitorais, a possibilidade de tutela de urgência e evidência com aplicações de ordens de fazer ou não fazer, sanções pecuniárias e imposições de outras medidas coercitivas, inclusive imposição de astreintes; e (d) absorver expressamente o cabimento de tutela de urgência e evidência para situações mais gravosas de irregularidade na propaganda eleitoral, em especial as atuações organizadas e sistêmicas de ataques à integridade das eleições e de desinformação, assim como o uso indevido de robôs, de perfis falsos, de ciborgues e da inteligência artificial.

Além desses pontos, foram objeto de análises outras questões que não encontraram consenso no grupo, marcadas pela transversalidade com outros eixos temáticos. Dessa maneira, à título de colaboração para abordagens futuras, merecem o devido registro:

13. sobre o julgamento de crimes comuns ou de responsabilidade: no art. 22, inciso I, *d*, dispõe o Código Eleitoral a competência do TSE para processar e julgar originariamente os crimes eleitorais e os comuns, que lhe forem conexos cometidos pelos seus próprios juízes e pelos juízes dos TREs. A regra, portanto, é expressa para determinar a competência interna do TSE em casos de crimes praticados por seus órgãos e membros. A proposta com origem na primeira fase deste trabalho veio no sentido de incompatibilidade desta disposição com os arts. 102, inciso I, *c*, e 108, inciso I, *a*, da Constituição Federal. Propôs-se um olhar diferente. O julgamento pelos crimes comuns ou de responsabilidade dos ministros do TSE tem sua previsão, de fato, no art. 102, inciso I, *c*, atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Quanto aos desembargadores eleitorais, pelos crimes comuns, a competência de julgamento é atribuída ao STJ, conforme art. 105, inciso I, *a*, da CF/1988. Nenhum desses dispositivos fala, portanto,

em crimes eleitorais e os comuns conexos ao crime eleitoral porventura praticado por autoridade que eventualmente submetida a foro privilegiado. Sob esse ângulo, é possível concluir pela ausência de incompatibilidade formal do dispositivo em comento com as regras dos arts. 102, inciso I, c, e art. 105, inciso I, a, todos da CF/1988, porque tratam de crimes distintos. O Código Eleitoral fala, em seu art. 22, inciso I, d, em “seus próprios juízes (leia-se, TSE) e pelos juízes dos Tribunais Regionais (leia-se, TRE)”. Ficam, portanto, a descoberto os crimes eleitorais e os que lhe são conexos praticados pelos juízes eleitorais de primeiro grau, até porque o art. 121 da CF/1988 remete à organização e competência dos tribunais locais, juízes de direito eleitorais e das juntas eleitorais para Lei Complementar, que nunca veio. Por outro lado, o único dispositivo que poderia, em tese e analogicamente, ser considerado é o que dispõe sobre as competências dos TRFs, que detêm competência para julgar os juízes federais de primeiro grau (art. 108, I, a) nos crimes comuns e de responsabilidade. Assim, por coerência do sistema, deveria ser atribuída aos Tribunais Regionais Eleitorais a competência para julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos praticados pelos juízes eleitorais de primeiro grau quando no exercício das funções eleitorais;

14. assimetrias com a Lei Orgânica da Magistratura (LC nº 35/1979): apontaram-se incongruências legislativas entre o art. 11, § 2º, da Lei Complementar nº 35/1979 e os arts. 59 e seguintes da Lei nº 9.504/1997.

Essas conclusões foram submetidas à apreciação do Grupo de Trabalho SNE II, em seminário organizado para esse fim, que contou com a valorosa participação de Ilka Teodoro (Artemis), Bruno Cezar Andrade de Souza (TSE) e Victor Giustin de Castro (UnB), na qualidade de observadores externos.

As atividades do Eixo II contaram com a imprescindível participação dos membros: Ministro Carlos Bastide Horbach (relator), Bruno Camilloto Arantes (UFOP), Elaine Harzheim Macedo (PUC/RS), Marcelo Weick Pogliese (UFPB), Margarete de Castro Coelho (Câmara dos Deputados), Rosani de Fatima Fernandes (Associação Indígena Gavião Kyikatêjê Amtati e Fepipa) e Salete Maria da Silva (UFBA), além dos representantes da Coordenação Executiva, Dr. Nicolau Konkkel (TSE), Polianna Pereira dos Santos e Vinícius Quintino de Oliveira (TRE/ES).

Essas análises são resultado do trabalho acadêmico de seus autores e refletem, como tal, sua liberdade autoral, não traduzindo posição da Justiça Eleitoral.

Vinícius Quintino de Oliveira
Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo

Organização e competência da Justiça Eleitoral e nulidades da votação



ORGANIZAÇÃO E COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL E NULIDADES DA VOTAÇÃO

Elaine Harzheim Macedo¹

Resumo: O presente artigo tem por objeto a revisão de textos normativos, constantes de leis eleitorais e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em face do Projeto de Sistematização de Normas Eleitorais (SNE) com vistas a uma maior harmonia e coerência do ordenamento jurídico. São analisados temas afeitos à organização da Justiça Eleitoral, à competência dos diversos órgãos que compõem a estrutura judiciária eleitoral e ao sistema de nulidades, cuja função é plasmar a validade dos pleitos eleitorais e os respectivos resultados das urnas. Os dispositivos legais analisados a se submeterem a alterações legislativas encontram-se registrados no Anexo que acompanha este trabalho.

Palavras-chave: Sistematização das Normas Eleitorais (SNE); organização da Justiça Eleitoral (JE); competências dos órgãos judiciários eleitorais; sistema de nulidades.

1. Introdução

Os integrantes do Grupo II (Justiça Eleitoral e temas correlatos) no trabalho desenvolvido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) adotaram, para melhor desempenho dos estudos de revisão e de relatoria, o critério de subdividir os temas a serem analisados conforme propostas da primeira fase desse projeto, estabelecendo-se, dessa sorte, sub-relatorias, cujas conclusões e propostas, na sequência, foram submetidas à discussão nas reuniões pré-agendadas com a presença de todos os participantes deste eixo temático. Da mesma forma, à unanimidade, decidiu-se por um papel mais proativo, avançando no sentido de também propor inovações para além da mera sistematização, especialmente em temas mais polêmicos e, por vezes, transversais com outros grupos, tais como Questão De Gênero; Maior Acesso aos Direitos Políticos Fundamentais de Grupos Tradicionalmente Excluídos ou Insuficientemente Incluídos; Abertura do Processo de Votação Eletrônico com Novas Ferramentas e Regulamentação mais Adequada do que Ficou Denominado “Direito Eleitoral de Crise”.

¹ Sub-relatora dos temas que tratam da organização e competência da Justiça Eleitoral e das nulidades do sistema de votação. Doutora em Direito (Unisinos). Mestra em Direito e Especialista em Direito Processual Civil da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Desembargadora do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ/RS) aposentada e ex-Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE/RS). Professora dos cursos de graduação, mestrado e doutorado em Direito da PUC/RS. Professora da Escola Superior da Magistratura/Ajuris e da Escola Superior da Advocacia do Rio Grande do Sul (ESA/RS). Membro do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul (Iargs), da Academia Brasileira de Direito Processual Constitucional (ABDPC), do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep). Presidente do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral (Igade). Advogada. *E-mail:* elaine@fhm.adv.br

Frente a essa subdivisão, coube à signatária o enfrentamento inicial dos temas relativos à regulamentação da Justiça Eleitoral, tanto no tocante à sua organização como competências, bem como o de nulidades da votação, enfrentados separadamente neste trabalho conclusivo, compondo dois capítulos distintos. Importante registrar que relativamente à organização e às competências da Justiça Eleitoral, as propostas – o que também se deu com o trabalho desenvolvido na primeira fase do projeto de sistematização – ficaram em torno de ajustes no âmbito legislativo ou de normas internas, com sugestões de projetos de lei a serem encaminhados ao Poder Legislativo e de regulamentação normativa pelo próprio TSE. Ou seja, foram respeitados os limites constitucionais.

Ainda, para melhor sistematização deste artigo, os temas mais polêmicos ou transversais com outros grupos de trabalho foram destacados em capítulo separado, porquanto carecem de um debate mais universal.

Relativamente às regras que tratam de invalidades do processo de captação ou de apuração dos votos em cédula de papel, concluiu-se por manter inalteráveis, tanto quanto possível, as disposições do Código Eleitoral (CE/1965), na medida em que esse sistema, ainda que muito excepcionalmente acionado, não está revogado, mantendo-se como alternativa ao sistema eletrônico quando esse se mostra inviável por razões técnicas insuperáveis. Como outro caminho, investiu o grupo na revisitação das disposições que envolvem a nulidade de votos por conta de decisões judiciais que alteram o quadro de candidatos, por conta de resultado de ações judiciais que discutem o registro, a diplomação e o mandato.

2. Justiça Eleitoral: organização e competência

Embora os temas de organização e competência por vezes se interligam, cuidou-se de enfrentar a revisão legislativa/normativa dos artigos apontados na primeira fase deste projeto de sistematização, separando os tópicos segundo seu conteúdo e abandonando a ordem cronológica do respectivo tratamento estatutário. Aqueles dispositivos submetidos à modificação ou mesmo à proposta de revogação foram expressamente registrados no Anexo que acompanha o presente trabalho, sugerindo-se a nova redação. Também se inclinou para registrar, em subcapítulo específico, os temas mais polêmicos, que não alcançaram unanimidade, ou ainda os temas transversais, que precisam ser enfrentados em conjunto com outros grupos de estudo, segundo o respectivo eixo de abordagem.

2.1. Dispositivos que tratam dos órgãos da Justiça Eleitoral

Este subcapítulo trata de alterações legislativas (Código Eleitoral – CE/1965 e Lei Orgânica da Magistratura – Loman/1979) e de dispositivos da resolução editada pelo TSE (Res.-TSE nº 7.651/1965).

2.1.1. Dispositivos do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965)

São objeto de abordagem os arts. 12 (órgãos da JE); 13 (membros dos Tribunais Regionais Eleitorais – TREs); 16 (composição do TSE); 17 (eleição interna do TSE); 18 (funções do Procurador-Geral junto à JE); 25 (composição dos TREs); 26 (eleição no TRE); 27 (atuação do Ministério Público Eleitoral – MPE nos TREs); 32, *caput* e parágrafo único (jurisdição eleitoral de primeiro grau); 33 e seus §§ (Cartórios Eleitorais); 34 (atuação dos Juízes Eleitorais de primeiro grau); 38 (Junta Eleitoral); 38, 40 e 31 (Junta Eleitoral).

Relativamente ao *art. 12 do CE/1965*, foi levantada e acolhida a incompatibilidade da disposição legal que prevê a criação de um tribunal regional na capital de território, por iniciativa do TSE, considerando o disposto no art. 120, *caput*, combinado com o art. 33, § 3º, aplicável à Justiça Eleitoral, ambos da Constituição Federal (CF/1988). Por força da CF/1988, não há previsão expressa de tribunais eleitorais nos territórios, e a organização administrativa e judiciária dos territórios depende de lei específica, não cabendo, portanto, a sua criação por mera atuação do Judiciário.

Como a proposição implica alteração legislativa, a redação sugerida encontra-se no Anexo que acompanha este trabalho.

Também no *art. 13* apontou-se, com acerto, a incompatibilidade desse dispositivo com o disposto no art. 120, § 1º, da Constituição republicana. De fato, o número de juízes dos TREs vem limitado ao total de sete, não comportando a legislação infraconstitucional permitir sua elevação conforme consta do CE/1965. A sugestão acolhida comporta alteração legislativa de modo que sua redação passa a integrar o Anexo.

Quanto ao *art. 16*, igualmente deve ser promovida sua adequação, pois ainda reproduz, na composição dos membros do TSE, aqueles, no passado, oriundos do Tribunal Federal de Recursos (TFR). A nova redação está lançada no Anexo.

No *art. 17* encontra-se nova incompatibilidade entre o texto do CE/1965 e a CF/1988. A alteração legislativa, ajustando-se à exigência constitucional de que a função do Corregedor-Geral seja atribuída não indistintamente entre os demais membros, mas sim a um dos ministros oriundos do Superior Tribunal de Justiça (STJ), vem registrada no Anexo.

O *art. 18* trata da participação do MPE. Aqui a incompatibilidade apontada diz respeito ao disposto no art. 74, parágrafo único, da Lei Complementar (LC) nº 75/1993. De fato, a LC possibilita a indicação de membros do Ministério Público Federal (MPF) sem qualquer limitação àqueles com exercício do Distrito Federal, a exigir o devido reparo, cuja proposta de modificação do texto legal, porquanto acolhida a proposta, está no Anexo.

O próximo dispositivo do CE/1965 que trata da organização da Justiça Eleitoral (composição dos TREs) é o *art. 25*. Também nesse dispositivo constatou-se e se reconheceu incompatibilidade

de sua redação com as disposições constitucionais, mais especificamente no que se refere ao magistrado oriundo da Justiça Federal. Nesse sentido, deve ser observada a regra do art. 120, § 1º, da CF/1988, que dispõe sobre a composição dos tribunais locais, mantendo relativa simetria com a composição do TSE, distribuídas as sete vagas entre dois Desembargadores do Tribunal de Justiça (TJ); dois Juizes de Direito, um magistrado da área da Justiça Federal, que poderá ser oriundo do TRF ou de Juizes Federais de primeira instância; e dois oriundos da advocacia, observado o critério do notável saber jurídico e idoneidade moral.

O ajuste deve ser efetuado mediante alteração legislativa, tendo por objeto o inciso II do art. 25, cujo texto vem proposto no Anexo e segue a orientação constitucional.

Não há na lei nenhuma determinação específica quanto à escolha dos membros que compõem os TREs integrantes da classe dos juristas. Nesse sentido, entendeu-se por suficiente a regulamentação dada pela Resolução-TSE nº 23.517/2017, não havendo qualquer proposta de sua modificação.

No *art. 26* discute-se a atualidade da sua redação frente à CF/1988, em especial ao que dispõe o art. 120, § 1º, e à Lei nº 7.191/1984 e normas internas do TSE (Res.-TSE nº 7.651/1965).

Na verdade, a Lei referida já fez a parcial adequação, ainda que anterior à CF/1988, reduzindo o número de membros oriundos do TJ do respectivo estado, limitando-os a dois membros.

De qualquer sorte, a função de corregedor regional, até então atribuída ao terceiro Desembargador (vaga não mais existente), deverá necessariamente estar afeita a um dos Desembargadores oriundos do TJ estadual, mais especificamente àquele que exercerá a função de vice-presidente. Propõe-se, desta feita, conforme redação registrada no Anexo, alteração legislativa para recuperar a *mens legis*, no sentido de manter a função de corregedor-geral a um membro do TJ, em especial por seu *status* de magistrado integrante de tribunal e no exercício de função de jurisdição de segundo grau, a conferir legitimidade ao exercício da função correcional, tendo como público-alvo principal a magistratura de primeiro grau.

Já o *art. 27* cuida da intervenção do Ministério Público Eleitoral junto a cada TRE. Trata-se de dispositivo que deve guardar harmonia com o disposto na LC nº 75/1993, que certamente se sobrepõe ao CE/1965 dado seu caráter de lei complementar e sua especificidade, em especial no que dispõem os seus arts. 76 e 77, sugerindo-se a alteração legislativa conforme registrado no Anexo.

O *art. 32 do CE/1965* cuida da jurisdição das zonas eleitorais. O ponto crucial objeto de discussão é a exigência de o Juiz Eleitoral gozar das prerrogativas constitucionais do art. 95 da CF/1988, garantias que também são previstas na Constituição anterior, isto é, das garantias da vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade de subsídios. Conforme decisão do TSE, no REspe nº 19260, da relatoria do Min. Fernando Neves, tendo em vista o disposto no art. 22, § 2º, da Loman/1979, foi plasmada a orientação de que as funções eleitorais podem ser exercidas por Juiz de Direito ainda não vitalício, razão pela qual se entende superado o entendimento

consagrado no CE/1965, acatando-se a proposta de alteração legislativa, nos termos da redação lançada no Anexo.

Já no *parágrafo único do art. 32*, a alteração proposta – e acolhida – é de revogação do dispositivo, porquanto qualifica-se como anacrônico na medida em que as serventias da Justiça Comum não mais se prestam a tais funções, já que a JE conta com organização e órgãos próprios para as atividades e estruturas judiciais. Tal conclusão integra o Anexo.

O *art. 33, seus §§ 1º e 2º*, trata das serventias da JE. Também aqui se faz necessária a alteração legislativa por conta da estrutura funcional própria da JE, que não mais depende das unidades judiciárias estaduais, o que está devidamente regulamentado pela Res.-TSE nº 23.422/2014, impondo-se sua revogação, conforme registrado no Anexo.

Já a disposição do *art. 34* conta com norma dissociada da realidade. O processo eletrônico mitigou consideravelmente a exigência da presença do Juiz na sede da zona eleitoral. Como o dispositivo é exclusivamente de natureza procedimental – a função de despachar os processos que estão sob sua jurisdição –, torna-se anacrônica e dispensável tal determinação, até em consonância com a regulamentação da Res.-TSE nº 22.607/2007, sendo de bom alvitre a sua revogação, o que se encontra devidamente anotado no Anexo.

Os *arts. 38, 40 e 41* dizem sobre o Juiz Eleitoral, presidente da Junta Eleitoral (essa não revogada pela CF/1988), e sua faculdade de nomear escrutinadores e auxiliares para fins de escrutínio dos votos; sobre as competências da Junta Eleitoral; e sobre contagem prévia dos votos captados pelo sistema de cédulas de papel.

Embora o sistema eletrônico adotado com sucesso para a captação de votos e sua contagem, o fato é que o sistema de eleição com cédulas de papel não está revogado, ainda sendo, em caráter muito excepcional, utilizado como forma alternativa. Qualquer adaptação dos textos, como sugerido, ao sistema eletrônico passa, necessariamente, por um cruzamento com outros espaços discutidos neste grupo de trabalho, em especial a possibilidade e a proposta de outros métodos de captação de votos por diferentes plataformas ou sistemas informatizados, ficando a sugestão ainda em aberto para posterior ajustes.

Em suma, os arts. 38, 40 e 41 precisam ser reescritos, mas em harmonia com as disposições que regem a Junta Eleitoral e o sistema de votação, seja ele manual ou eletrônico e, nesse último caso, ajustando-se também às novas plataformas eletrônicas propostas. O tema, portanto, ainda depende de aprofundamento, não esgotado no restrito espaço deste relatório parcial.

2.1.2. Dispositivos da Lei Orgânica da Magistratura (LC nº 35/1979)

O debate, nesta seara, versa sobre as disposições constantes dos arts. 8º (composição do TSE) e 9º (TREs) da Loman.

A crítica que se faz ao *art. 8º* diz respeito à incompatibilidade do texto e o disposto no art. 119, inciso I, alínea *b*, da Carta Magna/1988.

De fato, o artigo da Loman ainda mantém vinculação, na sua composição, com ministros oriundos do extinto TFR, o que está a exigir adequação legislativa, conforme redação que se propõe no Anexo.

Quanto ao *art. 9º*, também se constata incompatibilidade com o disposto no art. 120, § 1º, da CF/1988, por conta de prever a escolha do membro da Justiça Federal pelo TFR, que não mais subsiste. A adequação, embora singela, impõe-se, e a proposta da nova redação do dispositivo está registrada no Anexo.

Por derradeiro, considerando, a uma, tratar-se de lei complementar, com procedimento legislativo e legitimação para sua provocação diferenciados, e, a duas, o fato de tramitar junto ao STF proposta de uma nova lei orgânica da magistratura, sugere-se que as propostas de nova redação dos dispositivos enfrentados sejam encaminhadas ao STF, este, sim, órgão adequado para encaminhamento, se for o caso, das alterações ora propostas ao Congresso Nacional.

2.1.3. Dispositivos da Resolução–TSE nº 7.651/1965 (Corregedoria–Geral Eleitoral)

Com vistas ao aperfeiçoamento e à melhor sistematização da normatização, o disposto no *art. 1º* da Resolução acima anotada está a exigir adequação aos termos do art. 119, parágrafo único, da CF/1988, mais especificamente quando autoriza a escolha do Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral dentre os membros efetivos, enquanto a norma constitucional dispõe expressamente que a eleição para o exercício de tais funções se dará dentre os ministros do STJ.

Acolhe-se, pois, a proposta de alteração, em sede de resolução do TSE, cuja redação consta do Anexo.

2.2. A competência da Justiça Eleitoral no Código Eleitoral

Superadas as questões envolvendo a organização da Justiça Eleitoral, passa-se ao exame das propostas quanto às suas competências. Também aqui um rol de artigos vem especificado, conforme laboriosa tarefa levada a efeito na primeira fase deste trabalho de sistematização das normas eleitorais, a saber: arts. 22, incisos e parágrafo, e 23 (competências do TSE); 29 e 30 (competências dos TREs); e 31 (jurisdição da circunscrição de território).

Em relação ao *art. 22, inciso I, alínea e*, que trata do julgamento do *habeas corpus* ou de mandado de segurança em matéria eleitoral, foi levantada a eventual incompatibilidade desse dispositivo frente ao art. 102, inciso I, *d*, e 105, inciso I, *b*, da CF/1988, bem com o disposto no art. 21, inciso VI, da Loman. Nesse sentido, foi argumentado que a CF/1988 atribui ao STF o julgamento de mandado de segurança contra o Presidente da República e ao STJ a apreciação

daqueles impetrados contra os ministros de estado. A Loman, por sua vez, fixa nos tribunais em geral a competência para julgar mandados de segurança contra seus próprios atos.

Contudo, não se vislumbra, maior vênua, a incompatibilidade apontada, pelo menos na extensão pretendida. Em primeiro, importante registrar que o capítulo referente às competências da Justiça Eleitoral, na CF/1988, é omissivo no que diz com o julgamento de *habeas corpus* ou mandado de segurança, transferindo o tema das competências para lei complementar (art. 121, *caput*) ou, quando muito, em seu § 3º, tratando indiretamente a questão ao dispor sobre a irrecorribilidade das decisões proferidas pelo TSE, exceção feita às que contrariarem a CF/1988 (sujeitas, então, ao recurso extraordinário) e as denegatórias de *habeas corpus* ou mandado de segurança (recurso ordinário, na forma do art. 102, inciso II, *a*). Por segundo, no que diz respeito à competência do STF (art. 102, I, *d*), além de ser genérico quanto à matéria, *excluindo-se o Presidente da República*, não faz referências a decisões dos ministros dos tribunais superiores. Em terceiro, sobre o STJ, na alínea *b* do inciso I do art. 105, não faz referência às autoridades identificadas pelo CE/1965. Por quarto, no que concerne ao art. 105, I, alínea *c*, há expressa ressalva da competência da Justiça Eleitoral. Também não impressiona a disposição da Loman, que é anterior à CF/1988 e cujo conteúdo ressalva que os tribunais julgarão os mandados de segurança contra seus próprios atos, não excluindo, portanto, outras hipóteses².

A título de conclusão parcial, sugere-se, neste contexto, que tão somente se exclua do dispositivo em comento a referência à autoridade do presidente da República, mantendo-se a harmonia constitucional que cabe, exclusivamente, ao STF rever judicialmente os atos praticados pelo Chefe do Executivo da União, independentemente da matéria debatida.

A alteração parcial proposta está registrada no Anexo.

Quanto ao art. 22, inciso I, *i*, que versa sobre a competência do TSE para julgar as reclamações contra seus próprios Juízes, a discussão submetida ao grupo de trabalho responsável pela revisão e relatoria não se sustenta, devendo ser desacolhida.

Explica-se. A legislação processual atual, em especial o Código de Processo Civil (CPC/2015), regulamenta, sem qualquer sombra de dúvidas, a *ação de reclamação*, que tem previsão de cabimento e competências específicas, tanto na Constituição (a exemplo, o art. 102, inciso I, *l*, da CF/1988), como, no caso, em matéria eleitoral, o art. 22, I, *i*, do CE/1965, no tópico relativo a *processo e julgamento*, não se confundindo com a medida administrativa genericamente

² d) o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal (art. 102).

b) os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal (STJ, Art. 105).

c) os *habeas corpus*, quando o coator ou paciente for qualquer das pessoas mencionadas na alínea “a” (leia-se: [...] dos Tribunais Regionais Eleitorais [...]) ou quando o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, *ressalvada a competência da Justiça Eleitoral* (STJ, art. 105).

denominada de *reclamação* e que se encontra, no caso, prevista nas competências do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Não há nenhuma dúvida de que o CNJ não detém competências jurisdicionais. Por outro lado, ao arrolar, juntamente com outros processos jurisdicionais de competência do TSE, a *reclamação*, o art. 22 do CE/1965, no caso, trata da ação jurisdicional assim nominada. Não há, portanto, a alegada incompatibilidade, inexistindo qualquer prejuízo na manutenção do dispositivo.

Prossegue-se com o art. 22, inciso I, j, que trata da ação rescisória, parcialmente atacado no que diz respeito ao aposto final: *possibilitando-se o exercício do mandato eletivo até o seu trânsito em julgado*.

Trata-se de tema já enfrentado pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 1459), de relatoria do Ministro Sydney Sanches, conforme *Diário de Justiça (DJ)* de 7/5/1999, nos seguintes termos:

[...] 2. São inconstitucionais, porém, as expressões '*possibilitando-se o exercício do mandato eletivo até seu trânsito em julgado*' contidas na mesma alínea j, pois implicariam suspensão, ao menos temporária, da eficácia da coisa julgada sobre inelegibilidade, em afronta ao inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal. (grifos nossos).

A decisão ora mencionada foi proferida em ADI, com efeito *erga omnes*, sem qualquer alteração jurisprudencial desde então. Por outro lado, o dispositivo legal questionado versa sobre competência, não se justificando adentrar em tema que trate do conteúdo jurisdicional *stricto sensu* e tratar de eventual incidência de tutela provisória. As tutelas provisórias, lado a lado às tutelas definitivas, constituem espécie de jurisdição, correspondendo ao poder consagrado no art. 2º da CF/1988, não se resolvendo em sede de competências na medida em que estas se limitam a dar a medida da jurisdição, não o seu conteúdo.

O art. 23, ao estabelecer uma série de competências privativas ao TSE prevê, no seu inciso V, a criação de tribunal regional na sede de qualquer dos territórios.

O tema já foi parcialmente enfrentado alhures³, quando se abordou o art. 12 do CE/1965, frente ao disposto no art. 120, combinado com o art. 33, § 3º, ambos da CF/1988, oportunidade em que se propôs alteração legislativa, adequando-se o texto do CE/1965 às previsões constitucionais.

De sorte que, no mesmo alinhamento, acolheu-se a proposta ao efeito de revogar este dispositivo, mediante alteração legislativa, conforme registrado no Anexo.

No art. 23, inciso VI, o CE/1965 reconhece a competência privativa do TSE em propor o aumento do número dos Juízes de qualquer tribunal eleitoral, disposição que afronta a CF/1988 no seu

³ Subcapítulo 2.1.1.

art. 120, *caput*, e § 1º, tema também abordado anteriormente⁴, sendo caso de alteração legislativa no sentido de revogação desse dispositivo, fazendo-se a respectiva referência no Anexo.

Na sequência do *art. 23, inciso IX*, relaciona a competência do TSE em expedir instruções que julgar convenientes à execução do CE/1965. Trata-se do poder regulamentador ou normativo que se tem reconhecido à Corte Superior.

Embora tenha sido proposta a vinculação desse dispositivo ao que dispõe a Lei das Eleições, que fixa parâmetro para o exercício do poder normativo/regulador da Justiça Eleitoral, conclui-se desnecessária tal providência. Enquanto nesse artigo do CE/1965 se cinge às competências do TSE, lá, na Lei Eleitoral, estabelecem-se parâmetros para essa competência.

De ser mantido, portanto, o dispositivo na forma original.

Nas disposições em sequência, enfrenta-se a competência dos TREs, mais especificamente nos arts. 29, 30 e 31.

O *art. 29, inciso I, c*, atribui aos TREs a competência para processar e julgar os incidentes de suspeição ou impedimentos de seus membros, do procurador regional e dos funcionários de sua secretaria, assim como dos juízes e escrivães eleitorais.

Embora nenhuma crítica à competência propriamente dita, que encontra respaldo nas normas processuais do CPC, aplicável ao processo judicial eleitoral, analógica ou subsidiariamente, há que se acolher a proposta nos limites de sua adequação à legislação específica da organização dos serviços da Justiça Eleitoral, que não mais convive com a categoria de *escrivães eleitorais*.

Tratando-se, pois, de atualização legislativa, o texto sugerido encontra-se devidamente anotado no Anexo.

Passa-se ao disposto no *art. 29, em seu parágrafo único*, que prevê a irrecorribilidade das decisões dos TREs, com exceção aos casos do art. 276 do CE/1965.

⁴ Subcapítulo 2.1.1.

⁵ Art. 276, CE/1965: As decisões dos Tribunais Regionais são terminativas, salvo os casos seguintes em que cabe recurso para o Tribunal Superior:

I - especial:

a) quando forem proferidas contra expressa disposição de lei;
b) quando ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais.

II - ordinário:

a) quando versarem sobre expedição de diplomas nas eleições federais e estaduais;
b) quando denegarem *habeas corpus* ou mandado de segurança.

Entende-se como procedente o ajuste deste dispositivo ao que dispõe a CF/1988 em seu art. 121, § 4º, incisos IV e V, merecendo destaque pontual as hipóteses sujeitas a recurso, ainda que no âmbito de decisões dos tribunais locais, até porque se está tratando de tema que diz respeito à jurisdição em seus diversos graus de atuação. A redação que se propõe encontra o devido registro no Anexo, a esse fim destinado.

De qualquer forma, merece registro que o tema é também transversal, devendo ser oportunamente cotejado com as propostas encaminhadas pelo grupo responsável pela revisão do sistema processual e recursal, até para evitar contradições.

No *art. 30, inciso VI*, o CE/1965 trata de regra atualmente considerada de exceção, na medida em que diz com a votação em cédulas de papel, a ter sua apuração pela mesa receptora.

Nesta fase do trabalho de sistematização das normas eleitorais, concluiu-se que não há, pelo menos por ora, necessidade de qualquer alteração deste dispositivo como proposto na primeira fase dos trabalhos. A uma, porque nas competências do TSE, conforme art. 23, inciso XII, permanece vigente a autorização para que a contagem dos votos seja feita pela mesa receptora, mantendo harmonia com o disposto neste tópico, sem qualquer proposta de alteração. A duas, porque o uso de cédulas de papel e a contagem manual ainda permanecem na legislação por conta de situações excepcionais (art. 82 da Lei nº 9.504/1997).

Por outro lado, o tema da votação deverá ser objeto de ampla discussão com propostas de alteração mais avançadas, mostrando-se transversal com o tema de novas tecnologias, sendo precoce e desnecessária qualquer alteração neste estágio dos trabalhos.

O *art. 30, inciso X*, que diz com a designação de ofício de Justiça que deva responder pela escrivania eleitoral está anacrônico e obsoleto, frente à legislação específica que regulamenta os serviços eleitorais.

Deve, portanto, ser submetido à alteração legislativa, ao efeito de ser revogado, o que se registra no Anexo.

O *art. 31* cuida da hipótese de que, na inexistência de Tribunal Regional em determinado território (hoje restrita a hipótese ao arquipélago Fernando de Noronha), cumpre ao TSE designar qual TRE assumirá a respectiva circunscrição eleitoral.

Embora o dispositivo não se contraponha ao disposto no art. 120, combinado com o art. 33, § 3º, ambos da Constituição republicana, o fato é que tal dispositivo mais se afeiçoa às competências do TSE, sugerindo-se, pois, que se inclua mais um inciso no art. 23 do CE/1965, cuidando dessa providência e, via de consequência, revogando-se o disposto no art. 31, que está literalmente deslocado, até porque o tema não trata de competência dos TREs.

Ambas as soluções sugeridas constam expressamente do Anexo, até porque provocam alteração legislativa.

2.3. Temas polêmicos e/ou transversais

Alguns pontos mais sensíveis tanto no que diz respeito à organização como à competência da Justiça Eleitoral merecem destaque neste subcapítulo, seja porque abordam questões transversais, objeto de debate em outros eixos temáticos desta sistematização, seja porque suas conclusões não se mostraram unânimes nos debates iniciais.

De qualquer sorte, a título de colaboração para uma abordagem mais ampla, com o fito de harmonização das normas eleitorais, optou-se por registrar tais questões em destaque. Mais uma vez utiliza-se do critério de subdivisão deste capítulo de acordo com o estatuto legal regulador em discussão.

2.3.1. Código Eleitoral

Três as observações que mereceram destaque.

1. No *art. 22, inciso I, d*, dispõe o CE/1965 a competência do TSE para processar e julgar originariamente os crimes eleitorais e os comuns, que lhe forem conexos cometidos pelos seus próprios Juízes e pelos Juízes dos TREs. A regra, portanto, é expressa para determinar a competência interna do TSE em casos de crimes praticados por seus órgãos e membros.

A proposta com origem na primeira fase deste trabalho veio no sentido de incompatibilidade desta disposição com os arts. 102, inciso I, *c*, e 108, inciso I, *a*, da CF/1988.

Propôs-se um olhar diferente.

O julgamento pelos *crimes comuns ou de responsabilidade* dos ministros do TSE tem sua previsão, de fato, no art. 102, inciso I, *c*, atribuída ao STF. Quanto aos Desembargadores Eleitorais, pelos *crimes comuns*, a competência de julgamento é atribuída ao STJ, conforme art. 105, inciso I, *a*, da CF/1988.

Nenhum desses dispositivos fala, portanto, em *crimes eleitorais e os comuns conexos ao crime eleitoral* porventura praticado por autoridade que eventualmente submetida a foro privilegiado. Sob esse ângulo, possível concluir pela ausência de incompatibilidade formal do dispositivo em comento com as regras dos arts. 102, inciso I, *c*, e art. 105, inciso I, *a*, todos da CF/1988, porque tratam de crimes distintos.

Mas há mais. O CE/1988 fala, em seu art. 22, inciso I, *d*, em “seus próprios Juízes (leia-se, TSE) e pelos Juízes dos Tribunais Regionais (leia-se, TRE)”. Ficam, portanto, a descoberto os *crimes eleitorais e os que lhe são conexos* praticados pelos Juízes Eleitorais de primeiro grau, até porque o art. 121 da CF/1988 remete a organização e competência dos tribunais locais, Juízes de Direito Eleitorais e das Juntas Eleitorais para lei complementar, que nunca veio.

Por outro lado, o único dispositivo que poderia, em tese e analogicamente, ser considerado é o que dispõe sobre as competências dos TRFs, que detêm competência para julgar os Juízes Federais de primeiro grau (art. 108, I, *a*) nos crimes comuns e de responsabilidade.

Enfim, pela coerência do sistema, deveria ser atribuída aos TREs a competência para julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos praticados pelos Juízes Eleitorais de primeiro grau quando no exercício das funções eleitorais. Portanto, a questão posta é: independentemente da determinação constitucional de remessa deste tema para lei complementar, seria pertinente o Código Eleitoral estabelecer esta competência? Não se desprezando o fato de que o Código Eleitoral foi parcialmente recepcionado com lei complementar, a resposta seria afirmativa.

2. Dispõe o *parágrafo único do art. 22* que as decisões do TSE são irrecorríveis, salvo nos casos do art. 281 do CE/1965⁶.

A proposta de adequação deste dispositivo ao que consta no art. 121, § 3º, da CF/1988, ainda que em tese mereça acolhimento, carece de ser debatida de forma mais aprofundada, porque se trata de tema transversal, juntamente com o Eixo Temático V, que tem por objeto o Contencioso Eleitoral e temas correlatos, cuja abrangência dos recursos eleitorais é inevitável. Mera adequação ao texto constitucional talvez não atenda os objetivos maiores deste processo de sistematização das normas eleitorais, até porque o problema não está relacionado exclusivamente a este dispositivo do rol de competências do TSE, mas sim com o sistema recursal no processo judicial eleitoral, ou seja, com o próprio art. 281 do CE/1965, que, nos limites deste artigo, não comportaria antecipar.

3. Tema carente de regulamentação diz com a proatividade da Justiça Eleitoral para adotar ações afirmativas que envolvam questões de gênero e de maior inclusão dos grupos sociais tradicional e culturalmente excluídos ou insuficientemente incluídos na cidadania política e eleitoral. O tema apresenta-se transversal ao debate levado a efeito no Eixo Temático VII, que trata especificamente da participação das minorias no processo eleitoral.

Inicialmente a proposta debatida se mostrou mais modesta, apresentando como solução parcial agregar mais um inciso no rol de competências do TSE, para incluir medidas profiláticas, em especial no que se refere à questão de gênero. Entretanto, o tema efetivamente não se resolve no âmbito das competências, mais adequado seria inserir um capítulo de *deveres*, de modo que o TSE, no seu reconhecido papel de Tribunal da Democracia, seja compelido a adotar medidas educativas e de execução sobre práticas efetivas para o pleno exercício dos direitos fundamentais políticos, ativos ou passivos.

A proposta, por sua ousadia e abrangência, reclama um debate mais amadurecido e, certamente, transversal com outros grupos integrantes do presente trabalho.

⁶ Art. 281. São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior, salvo as que declararem a invalidade de lei ou ato contrário à Constituição Federal e as denegatórias de *habeas corpus* ou *mandado de segurança*, das quais caberá recurso ordinário para o Supremo Tribunal Federal, interposto no prazo de 3 (três) dias.

2.3.2. Lei Orgânica da Magistratura (LC nº 35/1979)

Por derradeiro, o *art. 11, § 2º*, que trata da composição das Juntas Eleitorais. Aqui o conflito se dá com os arts. 59 e seguintes da Lei nº 9.504/1997 e também a necessidade de se adaptar as funções das Juntas Eleitorais ao sistema eletrônico de votação e totalização de votos. Ainda que a Lei Eleitoral não seja lei complementar, o fato é que sua especificidade e o tratamento mais atual do processo eleitoral recomendam, sim, a adequação do texto da Loman.

De se registrar, outrossim, que a captação e apuração de votos são, hoje, predominantemente eletrônicas, apenas remanescendo a votação manual para casos excepcionais, devendo o dispositivo ser modificado, adequando-se-o ao processo eletrônico, tema que ganha transversalidade considerando proposta maior no que se refere ao voto eletrônico por meio de novas plataformas.

De qualquer forma, acolhendo-se a proposta de modificação do texto legislativo, sugere-se o mesmo procedimento proposto anteriormente⁷, isto é, encaminhamento ao *Supremo Tribunal Federal*.

3. Sistema de Nulidades

A título introdutório, registra-se que no tema de nulidades relativamente ao sistema de votação e de apuração dos resultados, tendo por foco disposições do CE/1965 e que foram questionadas na primeira fase desta sistematização de normas, optou-se por dar relevância às nulidades decorrentes da intervenção judicial em face de ações judiciais que alteram o quadro das candidaturas, como no caso de ações de (a) impugnação ao registro de candidatura, (b) investigação judicial eleitoral e representações que possam levar à cassação do registro com seus reflexos sobre o diploma, (c) recurso contra expedição de diploma e (d) ação de impugnação ao mandato eletivo.

De um modo geral, previsões típicas das eleições por cédula de papel, ao efeito de validação do sistema eleitoral, não foram objeto de revisão, considerando, o que já foi e repetido, a manutenção desse sistema de votação como plano alternativo ao sistema eletrônico.

Não se renunciou, porém, de enfrentar alguns dispositivos específicos do CE/1965, cuja vigência se mantém, até porque pertinentes também à captação do voto pela forma eletrônica, passaram também a ser analisados para melhor adaptação às vivências que já vêm sendo consolidadas.

Os registros que merecem destaque são:

1. A primeira questão mais controvertida se refere aos §§ 3º e 4º do art. 175 do CE/1965.

⁷ Subcapítulo 2.1.2.

O § 3º dispõe que *serão nulos, para todos os efeitos, os votos dados a candidatos inelegíveis ou não registrados*. À primeira vista, regra imbatível. Mas, segundo o § 4º, tal disposição não se aplica quando a decisão de inelegibilidade ou de cancelamento de registro for proferida após a realização da eleição a que concorreu o candidato alcançado pela sentença, caso em que os votos serão contados para o partido pelo qual tiver sido feito o seu registro.

Ou seja, percebe-se aqui uma interpretação de validação dos votos, ainda que não para o candidato, mas para o partido político pelo qual ele concorreu.

Traz-se também à tona o disposto no art. 16-A da Lei das Eleições:

O candidato cujo registro esteja sub judice poderá efetuar todos os atos relativos à campanha eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão e ter seu nome mantido na urna eletrônica enquanto estiver sob essa condição, ficando a validade dos votos a ele atribuídos condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior.

Essa compreensão parte do princípio que o candidato, ainda que tenha seu registro sob suspeita, concorreu validamente até decisão judicial em contrário. Por isso, uma vez excluído do certame, os votos recebidos serão aproveitados para o partido.

Tal disposição, porém, só tem eficácia para as eleições proporcionais, porque no caso das eleições majoritárias a regra é inaplicável, o que representa uma lacuna do CE/1965. Em caso similar, mais precisamente a nulidade de votos nas eleições majoritárias, tal dispositivo não resolve o impasse, uma vez que o predito § 4º diz respeito ao pleito proporcional.

De fato, o tema sobre os votos nulos ou anuláveis decorrentes de decisão judicial que, após o pleito ou mesmo antes do pleito (de regra em tempo inviável de produzir efeitos até o dia do pleito, pelo conhecido e reconhecido sumário calendário eleitoral), indefere ou cassa registro concedido sempre foi muito controvertido no âmbito do Direito Eleitoral.

Aqui se abre um debate a ser universalmente enfrentado, até porque de conteúdo transversal, em especial com o grupo que trata do contencioso eleitoral, cuidando, no caso, de ações judiciais que impliquem indeferimento ou cassação de registro, do diploma ou mesmo do mandato.

Significa dizer que o problema extrapola as demandas que tratam do registro, isto é, as Ações de Impugnação ao Registro de Candidatura (AIRCs), devendo também incluir-se no debate aquelas ações que se voltam a cassar registro deferido ou mesmo a diplomação e o próprio mandato (AIJE, representações, RCED, AIME).

Num primeiro momento, importante registrar que situações diversas para as eleições proporcionais e para as eleições majoritárias devem ser adotadas.

No primeiro caso (pleito proporcional), situações também diversas deveriam ser adotadas se a decisão judicial definitiva indeferisse o registro (ou seja, o candidato desde o início concorreu *sub judice*) ou cassasse registro já concedido ou o diploma ou mesmo o mandato.

Na hipótese de um AIRC, ousa-se dizer que os votos são nulos para todos os efeitos não aproveitando nem o candidato nem o partido, porquanto houve participação, irrelevante se culposa ou dolosa, da agremiação em lançar candidato sob suspeita. Ou seja, o candidato, escolhido pelo partido, não poderia nem sequer ser candidato: a nulidade de votos a ele atribuídos não aproveitaria nem ao candidato nem ao partido, por conta da nulidade absoluta.

No segundo caso, pelo menos em princípio, o agir do candidato é que deu causa à cassação e, aí sim, os votos dados, ainda que não aproveitem ao candidato, seriam válidos para a legenda, por conta da validação máxima do voto do eleitor, princípio relevante no âmbito do Direito Eleitoral.

Fica em aberto, até porque tema transversal com o grupo responsável pela revisão da normatização das ações judiciais, as decisões proferidas em sede de Recurso contra Expedição de Diploma (RCED), porque, na forma como hoje está redigido, o art. 262 do CE/1965 (“O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos casos de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade”) faz presumir que apenas fatos posteriores à fase do registro seriam objeto de combate próprio à expedição do diploma. Embora não se possa descer à casuística dos casos – os fatos são sempre mais amplos e específicos que a própria lei –, poder-se-ia, em princípio, receber a mesma orientação dada às ações eleitorais que combatem o registro: em caso de cassação do diploma do candidato – leia-se: pleito proporcional – os votos ainda poderiam servir ao partido.

No caso do pleito majoritário, irrelevante se se trata de indeferimento definitivo de registro ou de cassação de registro/diploma/mandato, gerando a possibilidade de nova eleição, até porque no pleito majoritário não se aplica o aproveitamento do voto na legenda. Essa orientação, caso acolhida, demandaria ajustes legislativos.

2. Dispõe o art. 220:

Art. 220. É nula a votação:

[...]

II – quando efetuada em folhas de votação falsas.

[...].

A questão veio suscitada, na primeira fase, pela necessidade de compatibilizar o disposto na Lei nº 6.996/1982, que regula a utilização de processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais, quando substituídas as “listas de eleitores” pelos “cadernos de votação”, via alteração de natureza legislativa.

Embora o tema se revista de maior singeleza, é caso, sim, de se propor a reforma legislativa, cuja redação vem consignada no Anexo.

3. Em relação ao *art. 221*, a crítica levantada se refere à anulabilidade da regra de sua alínea *b*, colacionando-se o disposto no *art. 62, caput*, da Lei nº 9.504/1997, que limita a eleição, no caso de urna eletrônica, aos eleitores cujos nomes estiverem nas respectivas folhas de votação e no respectivo parágrafo.

É de ser acolhida a alteração proposta, porque, ao fim e ao cabo, o voto separado não mais subsiste no sistema eleitoral eletrônico. Ainda que se maneje, excepcionalmente, a votação por cédula de papel, não há como ressuscitar o voto em separado. Revogação do dispositivo impugnado, o que consta expresso no Anexo.

4. Dispõe o *art. 222* do CE/1965:

Art. 222: É também anulável a votação, quando viciada de falsidade, fraude, coação, uso de meios de que trata o *art. 237*, ou emprego de processo de propaganda ou captação de sufrágios vedado por lei.

Este tema guarda afinidade com o acima enfrentado (*item 1*), ainda neste capítulo, ou seja, a anulação de votos por conta de decisão judicial proferida em sede de ações eleitorais típicas, como AIJE e representações, que possam levar à cassação do registro, diploma, mandato.

5. Quanto ao *art. 224, e seus §§ 3º e 4º*, do CE/1965⁸, foi suscitada – e acolhida – a necessidade de adequação desses dispositivos, via alteração legislativa, ao que já decidiu o STF na ADI 5525, julgada em 8/3/2018, quando declarada a inconstitucionalidade da expressão “após o trânsito em julgado”, bem como a não aplicação do § 4º às eleições de presidente, vice-presidente e senador, decisão que se caracteriza pela eficácia *erga omnes*. A proposta de nova redação de lei vem registrada no Anexo.

⁸ Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

§ 1º Se o Tribunal Regional na área de sua competência, deixar de cumprir o disposto neste artigo, o Procurador Regional levará o fato ao conhecimento do Procurador-Geral, que providenciará junto ao Tribunal Superior para que seja marcada imediatamente nova eleição.

§ 2º Ocorrendo qualquer dos casos previstos neste capítulo o Ministério Público promoverá, imediatamente a punição dos culpados.

§ 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, após o trânsito em julgado, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) (Vide ADIN nº 5.525)

§ 4º A eleição a que se refere o § 3º correrá a expensas da Justiça Eleitoral e será: (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) (Vide ADIN nº 5.525)

I - indireta, se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) (Vide ADIN nº 5.525)

II - direta, nos demais casos. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) (Vide ADIN nº 5.525)

ANEXO

PROPOSTAS LEGISLATIVAS E NORMATIVAS ESPECÍFICAS

1. Propostas de projeto de lei¹

1.1. Código Eleitoral

Art. 12. São órgãos da Justiça Eleitoral:

[...]

II - Um Tribunal Regional, na capital de cada estado e no Distrito Federal.

Art. 13. Os Tribunais Regionais Eleitorais serão compostos por 7 (sete) membros, na forma prevista pela Constituição Federal.

Art. 16 [...]

[...]

b) de 2 (dois) Juízes, dentre os membros do Superior Tribunal de Justiça.

Art. 17. O Tribunal Superior Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o Corregedor Eleitoral dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Art. 18. [...].

Parágrafo único. O Procurador-Geral poderá designar, por necessidade de serviço, membros do Ministério Público Federal para oficiarem, com sua aprovação, perante o Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 22. [...]:

I - [...]:

[...]

¹ Neste Anexo, as redações de alteração legislativa e/ou normativa estão relacionadas pela ordem numérica de cada dispositivo a ser alterado, independentemente do conteúdo abordado

e) o *habeas corpus* ou *mandado de segurança*, em matéria eleitoral, relativos a atos dos ministros de estado e dos Tribunais Regionais Eleitorais; ou, ainda, o *habeas corpus*, quando houver perigo de se consumir a violência antes que o Juiz competente possa prover sobre a impetração.

Art. 22. [...]:

I - [...]:

[...]

j) a ação rescisória, nos casos de inelegibilidade, desde que intentada dentro de 120 (cento e vinte) dias de decisão irrecorrível.

Art. 23. [...].

V - Revogado.

VI - Revogado.

Art. 23. [...].

XIX - Definir o Tribunal Regional Eleitoral que deverá exercer a jurisdição da circunscrição de território. (*proposta de inclusão de inciso*)

Art. 25. Os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão:

I - [...];

II - de um Desembargador do Tribunal Regional Federal com sede na capital do estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de Juiz Federal, escolhido, em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo.

Art. 26. O Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal Regional serão eleitos por este dentre os dois Desembargadores do Tribunal de Justiça: o Desembargador Vice-Presidente será o Corregedor Regional da Justiça Eleitoral.

Art. 27. O Procurador Regional Eleitoral, juntamente com o seu substituto, que atuará junto aos Tribunais Regionais Eleitorais, será designado pelo Procurador-Geral Eleitoral, para um mandato de 2 (dois) anos.

§ 1º O Procurador Regional Eleitoral poderá ser reconduzido uma vez.

§ 2º Compete ao Procurador Regional Eleitoral exercer as funções do Ministério Público nas causas de competência do Tribunal Regional Eleitoral respectivo, além de dirigir, no estado, as atividades do setor.

§ 3º O Procurador-Geral Eleitoral poderá designar, por necessidade de serviço, outros membros do Ministério Público Federal para officiar, sob a coordenação do Procurador Regional, perante os Tribunais Regionais Eleitorais.

Art. 29. [...].

I - [...]:

[...]

c) a suspeição ou impedimentos aos seus membros, ao Procurador Regional e aos funcionários da sua Secretaria, assim como aos Juízes e Chefes de Cartórios Eleitorais.

Art. 29. [...].

Parágrafo único. Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente caberá recurso quando:

I - forem proferidas contra disposição expressa desta Constituição ou de lei;

II - ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais;

III - versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais;

IV - anularem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais;

V - denegarem *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data* ou mandado de injunção.

Art. 30. [...].

[...];

X - Revogado.

Art. 31. Revogado.

Art. 32. Cabe a jurisdição de cada uma das zonas eleitorais a um Juiz de Direito em efetivo exercício e, na falta deste, ao seu substituto legal.

Parágrafo único. Revogado.

Art. 33. Revogado.

Art. 34. Revogado.

Art. 220. [...].

[...];

II - quando efetuada em cadernos de votação falsos.

Art. 221. É anulável a votação:

[...]

b) Revogado.

Art. 224. [...].

[...]

§ 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados.

§ 4º A eleição a que se refere o § 3º, quando se tratar dos cargos majoritários a prefeito, vice-prefeito, governador e vice-governador, correrá a expensas da Justiça Eleitoral e será: [...].

1.2. Lei Orgânica da Magistratura

Art. 8º O Tribunal Superior Eleitoral, com sede na capital da União e jurisdição em todo o território nacional é composto de 7 (sete Juízes), dos quais 3 (três) Ministros do Supremo Tribunal Federal e dois Ministros do Superior Tribunal de Justiça, escolhidos pelos respectivos tribunais, mediante eleição, pelo voto secreto, e dois nomeados pelo Presidente da República, dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal.

Art. 9º Os Tribunais Regionais Eleitorais, com sede na capital do estado em que tenham jurisdição e no Distrito Federal, compõe-se, mediante eleição pelo voto secreto de 4 (quatro) Juízes, pelo respectivo Tribunal de Justiça, sendo 2 (dois) dentre Desembargadores e 2 (dois) dentre Juízes de Direito; um Juiz Federal, do Tribunal Regional Federal com sede na capital do estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de Juiz Federal, escolhido, em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal; de 2 (dois) dentre 6 (seis) advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça e nomeados pelo Presidente da República.

Observação: encaminhamento da proposta de alteração legislativa para o Supremo Tribunal Federal.

2. Proposta de alteração normativa de resolução do TSE: Resolução-TSE nº 7.651/1965 (Corregedoria-Geral Eleitoral)

Art. 1º A Corregedoria-Geral da Justiça Eleitoral é exercida pelo Ministro eleito pelo Tribunal Superior Eleitoral, dentre os membros oriundos do Superior Tribunal de Justiça. A sua jurisdição abrange todo o país.

Referências

Brasil. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei complementar nº 35, de 14 de março de 1979**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, . Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.191, de 4 de junho de 1984**. Altera os arts. 16 e 25 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/1980-1988/L7191.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece as normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1459**. Direito Constitucional e Eleitoral. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ação Rescisória Eleitoral (Lei complementar nº 86, de 14.05.1996, que acrescentou a alínea “J” ao inc. I do art. 22 do Código Eleitoral). Suspensão de eficácia da coisa julgada sobre inelegibilidade. Eficácia retroativa da Lei: inadmissibilidade. Relator: Min. Sydney Sanches, 17 de março de 1999. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385508>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5525**. Direito Constitucional e Eleitoral. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Previsão, por lei federal, de hipóteses de vacância de cargos majoritários por causas eleitorais, com realização de novas eleições, inconstitucionalidade parcial. Relator: Min. Roberto Barroso, 8 de março de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751500638>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 19.260 GO**. Eleitoral. Penal. Juiz substituto. Condenação ao pagamento de multa. Art. 367 do Código Eleitoral. Fundamentação. Reexame de provas. Relator: Min. Fernando Neves, 1 de março de 2001. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2043106/recurso-especial-eleitoral-respe-19260-go/inteiro-teor-100709643>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 7.651, de 24 de agosto de 1965**. Fixa as atribuições do Corregedor Geral e dos Corregedores Regionais da Justiça Eleitoral. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 1965. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/1965/RES076511965.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 22.607, de 18 de outubro de 2007**. Dispõe sobre a residência do juiz eleitoral, nos termos dos arts. 93, VII, e 118, da Constituição Federal, do inciso V do art. 35, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, art. 32, do Código Eleitoral, e da Resolução nº 37, de 6 de junho de 2007, do Conselho Nacional de Justiça. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2007. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.607-de-18-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.422, de 6 de maio de 2014**. Estabelece normas para criação e instalação de zonas eleitorais e dá outras providências. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-422-de-6-de-maio-de-2014-brasilia-2013-df>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.517, de 4 de abril de 2017**. Dispõe sobre a lista tríplice para preenchimento das vagas de juízes dos tribunais regionais eleitorais, na classe dos advogados. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2017. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-517-de-4-de-abril-de-2017-2013-brasilia-df>. Acesso em: 23 ago. 2021.



Justiça Eleitoral e (des)igualdade de gênero: uma análise feminista do Tribunal Superior Eleitoral brasileiro



JUSTIÇA ELEITORAL E (DES)IGUALDADE DE GÊNERO: UMA ANÁLISE FEMINISTA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL BRASILEIRO

Salete Maria da Silva¹

Resumo: Este texto apresenta reflexões analítico-críticas sobre a Justiça Eleitoral brasileira, focando, especialmente, no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Trata-se de uma contribuição ao debate em torno da (des)igualdade de gênero no Poder Judiciário e da luta pela reparação de injustiças históricas, observando, a partir de lentes feministas, o lugar das mulheres na composição do referido Tribunal, o tratamento dado às questões de gênero em suas normativas internas e em suas campanhas, cursos, eventos e publicações com vistas à ampliação da participação feminina e à concretização da justiça de gênero no âmbito do TSE. Os resultados apontam que importantes iniciativas têm sido adotadas no sentido de incluir as agendas de gênero, com ênfase nos direitos das mulheres, nas práticas e discursos desta Justiça Especializada, porém, apesar dos importantes e tímidos avanços, ainda existem inúmeras e lamentáveis permanências, especialmente no que tange à prevalência masculina na ocupação dos cargos de ministros, na direção da Escola Judiciária Eleitoral (EJE) e na adoção de linguagem androcêntrica não somente nos comunicados oficiais, mas nos materiais de (in)formação e divulgação científica, sem olvidar dos riscos de uso retórico e meramente instrumental das temáticas em apreço. Por fim, algumas considerações e sugestões são apresentadas, visando incrementar as discussões sobre o tema, mas sem qualquer pretensão de oferecimento de receitas e/ou de esgotamento do debate.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral; igualdade de gênero; análise feminista.

1. Introdução

A luta das mulheres brasileiras em prol de seus direitos, notadamente dos direitos políticos e eleitorais, constitui uma longa jornada que, apesar de alguns avanços, ainda está longe de alcançar os níveis minimamente desejáveis, haja vista que, na atualidade, não passamos de 15% dos membros da Câmara dos Deputados e de 14,8% dos membros do Senado Federal², sem olvidar que somente em 2010 tivemos a primeira eleição de uma mulher à presidência da República e, tudo isso, num contexto em que a parcela feminina soma mais

¹ Advogada feminista, mestra em Direito Constitucional, doutora em Estudos de Gênero e Feminismo, com pós-doutorado em estudos de Gênero e Direito. Professora do Departamento de Estudos de Gênero e Feminismo da Universidade Federal da Bahia (UFBA), coordenadora e pesquisadora do grupo de pesquisa e extensão Jusfemina.

² Em 2021, são 77 deputadas federais, num universo de 513 cadeiras, e 12 senadoras, num universo de 81 cadeiras.

50% da população do país, mais de 50% do eleitorado nacional e mais de 45% das pessoas filiadas aos partidos políticos.³

Ou seja, somos uma sociedade que ainda está longe de se afirmar democrática em termos de gênero, uma vez que o voto feminino, alcançado a duras penas, conta apenas com 89 anos de existência, e o direito de ser candidata, de ser eleita e de participar ativamente das decisões institucionais desta nação ainda é um desafio gigantesco para as mulheres brasileiras, sobretudo para as oriundas de grupos sociais historicamente discriminados e excluídos – como as pobres, negras, indígenas, camponesas, deficientes, trans, dentre outras – em face dos inúmeros obstáculos impostos pelas discriminações, interdições, opressões e violências sobrepostas a que estão permanentemente submetidas (ARAÚJO, 2001, 2009, 2010; CAVALCANTI, 2018; LIMA, 2015; REZENDE, 2017; SILVA, 2018).

Diante desse quadro, e após anos de lutas e demandas históricas formuladas pelos movimentos feministas e de mulheres ante ao Estado (ALVAREZ, 2004; AVELAR, 2013; COSTA, 2005), coube a este, por meio de suas inúmeras instituições, incluindo-se aí a Justiça Eleitoral, criar condições favoráveis à participação das mulheres no mundo da política e nos espaços decisórios, haja vista que a igualdade de gênero está explicitamente inscrita não somente no texto constitucional, mas em diversos outros marcos normativos que estabelecem compromissos internacionalmente assumidos pelo Brasil (BARSTED; PITANGUY, 2011; PIOVESAN, 2014, 2016; SILVA, 2012; 2016; SILVA; WRIGHT, 2015).

No entanto, apesar da existência de normativas constitucionais e infraconstitucionais referentes à igualdade de gênero de um modo geral e, em especial, às cotas de gênero na política, isto é, as ações afirmativas (DIAS, 2016; MACEDO, 2014; PRÁ, 2013; QUINTELA;), muito ainda há que se fazer a fim de que a presença das mulheres, assim como suas especificidades e necessidades jurídico-políticas, sejam observadas e contempladas não somente em termos de candidaturas a cargos políticos eletivos, mas na própria composição e caracterização dos diversos tribunais, instâncias e/ou órgãos jurisdicionais, a fim de, ao fazerem a lição de casa, possam passar para a sociedade, de maneira expressa e inequívoca, a mensagem de que, de fato, tem compromisso com a democracia inclusiva e com a *justiça de gênero*⁴, uma vez que

³ As mulheres constituem 51,8% da população e 52% do eleitorado brasileiro, segundo dados do IBGE e também do próprio TSE. Cf. <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html> e <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro?SearchableText=mulheres>.

⁴ Conforme já destacamos alhures, “o conceito de justiça de gênero tem sido utilizado em diversos documentos e projetos disseminados em escala internacional. Tais documentos, não raro, são lavrados pelas Nações Unidas e/ou por entidades de mulheres dedicadas às O conceito de justiça de gênero tem sido utilizado em diversos documentos e projetos disseminados em escala internacional. Tais documentos, não raro, são lavrados pelas Nações Unidas e/ou por entidades de mulheres dedicadas às questões de gênero e desenvolvimento” (SILVA; WRIGHT, 2016, p. 2). Em síntese, pode-se dizer que o conteúdo desse conceito está relacionado à ideia de justiça social, observado o enfoque gênero, já que o mesmo objetiva identificar o progresso das mulheres no mundo, estabelecendo uma relação entre as demandas das mulheres e as respostas do Estado. Trata-se, portanto, de uma noção que articula perfeitamente as ideias de paridade e equidade em todas as esferas da vida social.

os indicadores oficiais têm demonstrado lamentáveis e persistentes *brechas de gênero*⁵ que somente podem ser compreendidas a partir dos estudos feministas em torno *da divisão sexual do trabalho*, do chamado *teto de vidro*⁶ e de suas barreiras patriarcais, responsáveis tanto pela *segregação de gênero vertical* como pela *horizontal*⁷, em diversos espaços de poder, incluindo-se aí o próprio sistema de justiça.

Assim, a *sub-representação* feminina na cúpula do Judiciário indica não somente um *continuum* de desequilíbrios e desigualdades em termos de gênero, mas a histórica falta de uma política institucional igualitária ampla, efetiva, eficiente e eficaz⁸ capaz de enfrentar toda essa problemática, uma vez que, conforme indicam os dados oficiais⁹, quanto mais alto o

⁵ O conceito de brecha de gênero se refere a uma forma de demonstrar disparidades entre homens e mulheres relacionadas ao acesso a direitos, recursos e oportunidades. Foi criado precisamente para medir e evidenciar, de maneira quantitativa, as desigualdades de gênero em determinadas sociedades, regiões ou mesmo instituições específicas, podendo ser aplicado ao campo do trabalho, da educação, da política, dentre outros. Assim, quanto maiores forem as brechas, indicadas percentualmente, mais distantes estaremos da igualdade de gênero. Por exemplo, no que tange à igualdade salarial entre homens e mulheres que exercem a mesma função, o Brasil, em 2019, encontrava-se na 130ª posição, num universo de 153 países. Essa posição é obtida por meio de cálculos que analisam as brechas de gênero realizados pelo Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês), que divulga, anualmente, um informe de brecha global de gênero, denominado *Global Gender Gap Repor*, disponível em <https://www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality>.

⁶ A expressão *teto de vidro*, também conhecida como *teto de cristal* ou, no inglês, *glass ceiling barriers*, tem sido utilizada pelo campo dos estudos feministas desde que foi cunhada em meados da década de 1980. Esse termo está relacionado às barreiras invisíveis – e, portanto, difíceis de serem detectadas – que dificultam, limitam ou mesmo impedem as mulheres de acessarem os mais elevados cargos das carreiras profissionais, seja no âmbito público ou privado, assim como de ocupar as instâncias mais prestigiosas dos espaços decisórios no âmbito estatal. Em várias partes do mundo, incluindo no Brasil, diversas pesquisas são realizadas com foco na compreensão desse fenômeno (COTTER, HERMESEN, OVADIA, VANNEMAN, 2001; MARTINEZ, 2018; PAIVA, 2017), que, embora não seja novo, ainda é bastante forte nas sociedades patriarcais, articulando-se, contemporaneamente, com outros elementos decorrentes dos diversos sistemas de opressão e discriminação, tais como o racismo, o capitalismo, o capacitismo, a LGBTfobia, dentre outros.

⁷ As segregações vertical e horizontal decorrem da ordem de gênero patriarcal e da cultura correspondente, que operam a partir de estereótipos de gênero que orientam, de forma sutil ou explícita, quais são os espaços e as funções que devem ser ocupados por homens e mulheres. No mundo do trabalho, de um modo geral, é possível observar que os homens ainda ocupam, majoritariamente, não somente determinados postos, mas, sobretudo, os cargos de comando e de direção, mantendo-se nos de maior prestígio e remuneração, ao passo que as mulheres, em sua maioria, estão em posições e funções de menor prestígio e poder, quando não estão concentradas em atividades consideradas femininas ou em ocupações que supostamente deveriam interessar “naturalmente” ao seu gênero. Isso tem gerado dois tipos de separação: a de natureza vertical, quando um dos gêneros (geralmente o masculino) está no topo da pirâmide hierárquica e o outro (geralmente o feminino) está na base da referida escala; e a de natureza horizontal, caracterizada pela ocupação gendrada em nichos de um mesmo nível laboral ou em atribuições não hierarquizadas consideradas mais compatíveis com o sexo/gênero de determinadas pessoas. Em ambos os casos, estaremos diante de expressões de desigualdades, haja vista que a ausência de equilíbrio na ocupação dos postos, notadamente os de comando, gera mais exclusões e discriminações, fortalecendo a manutenção do injusto *status quo* social em termos de gênero e diversidade. Assim, ainda que as mulheres tenham, já há algumas décadas, logrado adentrar certos espaços laborais anteriormente ocupados apenas por homens, como o Poder Judiciário, por exemplo, o fato é que o acesso à cúpula desse poder continua sendo desigual, visto que há muita concentração de poder em mãos masculinas, além de muito controle e muita resistência para mudar esse fenômeno.

⁸ Somente em 2018, o Poder Judiciário brasileiro começou a instituir uma política nacional de incentivo à participação institucional feminina no Poder Judiciário, adotada por meio da Resolução-CNJ n° 255/2018.

⁹ Conforme dados do Diagnóstico da Participação Feminina no Poder Judiciário, apresentado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ), disponíveis em <https://www.tjpr.jus.br/documents/18319/17932066/Diagnostico+feminino/13a68e86-b069-4440-6b94-9acce5ba28c0>.

cargo, em termos de hierarquia, de privilégios, de simbologia, de remuneração e de atribuições, menor o acesso das mulheres, o que gera uma bola de neve de desigualdades. Ao contrário do que muitas e muitos pensam e afirmam, essa realidade não muda somente com o decorrer do tempo, mas sim mediante sérios e públicos questionamentos, acompanhados de proposições de políticas para a igualdade, dentre as quais a luta pela paridade deve ser uma constante, até porque a realidade tem demonstrado não somente o déficit democrático em termos de gênero, mas a própria falta de reconhecimento das contribuições femininas nos diversos âmbitos da vida social, já que a ausência de redistribuição equitativa do poder entre os gêneros no âmbito do Judiciário, mormente no seio do Tribunal Eleitoral, pode gerar desconfiança e crise de legitimidade e respeitabilidade a quem compete julgar questões relativas a violações aos direitos políticos e eleitorais, assim como às leis e ao texto constitucional, além de organizar, periodicamente, os pleitos e regulamentar os processos de escolha das e dos futuras(os) representantes e dirigentes do país.

Destarte, e com vistas a contribuir com o debate em torno da temática, este texto apresenta reflexões analítico-críticas sobre o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), observando, a partir das lentes feministas, o lugar das mulheres na sua composição, as questões de gênero no âmbito de suas normativas internas, campanhas, cursos e eventos promovidos nesse sentido, incluindo-se aí as ações da Escola Judiciária Eleitoral (EJE) e a linguagem adotada pelos meios de comunicação institucional, tudo com vistas a evidenciar e refletir sobre avanços e permanências relacionadas à concretização da igualdade de gênero no seio deste Tribunal. Ao final, e a título de considerações finais, apresento algumas sugestões, mas sem qualquer pretensão de oferecimento de receita e/ou de esgotamento do debate.

Para os fins dessa reflexão, que é fruto de uma pesquisa mais ampla¹⁰, amparei-me nos seguintes recursos metodológicos: pesquisa bibliográfica¹¹, pesquisa *online* (levantamento eletrônico de dados)¹² e análise de documentos¹³, a partir dos quais, e com base no enfoque de gênero, feminista e interseccional, articulei teoria e empiria (cotejando realidade fática e lentes conceituais) com vistas a organizar um pensamento crítico, conforme passo a expor nos tópicos a seguir.

2. A perspectiva de gênero como lente analítica

Em consonância com diversas autoras (BRUNET ICART, 2008; GALLARDO, 2012; NICHNIG, 2019), tenho tratado, em inúmeras ocasiões (SILVA, 2008; 2012, 2015; 2019; 2020),

¹⁰ Sobre empoderamento jurídico das mulheres com vistas a contribuir para o fortalecimento do acesso à Justiça e ampliação da cidadania, cujos resultados parciais foram publicados no artigo homônimo, disponível em <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/7675>.

¹¹ Revisitei a literatura especializada, focando em artigos e livros sobre a Justiça Eleitoral brasileira e sobre a incorporação do enfoque de gênero na Justiça, especialmente a Justiça Eleitoral.

¹² Pesquisei no *site* oficial do TSE e em notícias sobre o tema.

¹³ Tomei como fonte as normas supraconstitucionais (convenções e tratados), assim como as normas constitucionais e infraconstitucionais sobre igualdade de gênero, cotas de gênero e paridade, assim normativas como resoluções, decretos e portarias acerca dos assuntos emanados pelo TSE e por estruturas a ele vinculados, como a EJE e comissões específicas sobre política de gênero.

sobre a importância da adoção da perspectiva de gênero na análise das questões jurídicas e judiciais de um modo geral, assim como no debate acerca da (des)igualdade de gênero no sistema de Justiça, haja vista que somente esse enfoque nos permite enxergar aquilo que para nós, feministas, constitui o óbvio ululante das sociedades patriarcais, isto é, a prevalência do masculino nos espaços de poder e decisão em detrimento da presença (e/ou representação) feminina que, não raro, costuma ser tímida (quando não inexistente) nas cúpulas dos espaços decisórios, mormente onde e quando estão em jogo a elaboração, a interpretação e a aplicação das leis que visam organizar a vida em sociedade, assim como a distribuição dos recursos (materiais e simbólicos) e a produção dos saberes que significam e valoram a realidade social, bem como o papel e o lugar das pessoas nas mais distintas estruturas sociais.

Destarte, a perspectiva de gênero, que constitui uma mirada reveladora e desveladora do que se encontra encoberto, pode e deve ser incorporada à análise das instituições, dos órgãos e das funções estatais, dentre elas a própria Justiça em seus diversos níveis, instâncias, competências e especialidades, haja vista que o *olhar genderado* busca colocar em relevo e analisar, criticamente, as desigualdades sociais entre homens e mulheres, argumentando que as mesmas não são naturais, mas resultantes de acordos e convenções sociais que valorizam de maneira diferenciada e hierarquizada as expressões das masculinidades e das feminilidades, com prejuízo para as mulheres na maioria das sociedades.

Com base nessas reflexões, pode-se dizer que a perspectiva ou o enfoque de gênero é, antes de tudo, uma ferramenta analítico-crítica e metodológica que permite exibir o quanto e o como as desigualdades estabelecidas entre homens e mulheres têm prejudicado o exercício dos direitos humanos e a própria cidadania feminina, gerando impactos no desenvolvimento social e nas próprias noções de justiça e democracia (TELES, 2006).

Assim, a adoção ou a incorporação das referidas lentes no exercício de qualquer atividade analítica corresponde à identificação – e problematização – da situação das mulheres (e dos homens também) em determinado contexto, considerando sua condição e posição social, com vistas a elaborar decisões mais justas, via legislações e/ou políticas institucionais que contribuam para um enfrentamento eficaz dos diversos problemas relacionados ao gênero e às suas interseccionalidades (AKOTIRENE, 2018).

Além disso, quando se adota a perspectiva em apreço, seja no estudo de um caso concreto, seja na análise de uma realidade social mais ampla e complexa, ou mesmo na interpretação de uma norma constitucional ou ordinária, faz-se necessária uma criteriosa contextualização histórica, cultural e geográfica não só do fato ou fenômeno a ser analisado, mas da própria norma em si, a fim de perceber os elementos que orientaram sua criação, o contexto em que foi construída, assim como o momento em que está sendo apreciada e/ou reivindicada, pois isso também permite perceber se há permanências ou deslocamentos quanto às demandas e aos fundamentos que justificaram/justificam a sua existência e se os argumentos para sua existência ainda são válidos no contexto de sua aplicação (SILVA, 2019b; 2020).

Destarte, é possível ter uma visão panorâmica da realidade onde as mulheres se inserem, pois é através de lentes de gênero que se pode enxergar a construção social das diferenças sexuais e seus reflexos negativos no seio da sociedade. Essa perspectiva, portanto, corresponde a uma espécie de método que pode e deve ser utilizado em todas as situações e por profissionais de todas as áreas, mormente do campo jurídico, com vistas a garantir o direito à igualdade e à não discriminação para todas as pessoas, especialmente para as mulheres historicamente oprimidas e discriminadas por conta do gênero e de outros marcadores sociais.

Assim, não resta dúvida de que a perspectiva de gênero constitui uma verdadeira ferramenta analítica que pode contribuir não somente para uma abordagem feminista de qualquer fenômeno, mas, especialmente, para uma discussão acerca do lugar das mulheres no Poder Judiciário, uma vez que as questões que essa mirada levanta – assim como as respostas/proposições que dela podem emergir – contribuem, sobremaneira, para o enfrentamento das injustiças de gênero em diversos contextos e realidades.

Por isso, e em consonância com as orientações de Menache (2005), uma “pergunta de partida” que pode e deve ser feita diante de situações, normas, projetos, programas e políticas que afetam negativamente a vida das mulheres – e eu acrescentaria, diante de práticas, discursos e tradições institucionais – seria a seguinte: “[tal costume, tal norma, tal projeto ou tal programa] leva em conta que a sociedade se organiza mediante uma ordem de gênero patriarcal, isto é, em que homens e mulheres vivenciam relações de poder desiguais, onde as últimas são historicamente prejudicadas no acesso a bens, serviços, recursos, direitos e poder?”¹⁴

A questão colocada permite pensar diversas realidades e problemáticas sociais, dentre elas a própria composição da Justiça brasileira, mormente a ocupação, em termos de gênero e raça/etnia, dos Tribunais Superiores e, em especial, o TSE, objeto de reflexão no presente texto. Além disso, convém articular tais contribuições com os conceitos de *brecha de gênero* e *teto de vidro*, anteriormente mencionados, sem olvidar de outras metodologias produzidas pelos *feminismos jurídicos* (SILVA, 2018; 2019a; 2020) – autodenominadas de *métodos jurídicos feministas* – que, em conjunto, permitem realizar reflexões e formular questões bastante específicas para o campo do Direito e da administração da Justiça em particular, inspiradas no acúmulo político, epistêmico e teórico de caráter feminista disponíveis nos estudos das ciências humanas e sociais.

Os conceitos mencionados, desenvolvidos a partir da década de 1980 no âmbito das teorias feministas, assim como os métodos feministas de análise do fenômeno Jurídico¹⁵ também adotam, como ponto de partida, experiências e reflexões em torno da tomada de *consciência de*

¹⁴ Esta pergunta é parte de uma lista que contém inúmeras outras interrogações relacionadas às questões de gênero e cujos conteúdos são parte das anotações realizadas durante um curso ministrado pelo professor Cazés Menache em 2010, no México. Para maior aprofundamento, sugiro consultar sua obra intitulada *La Perspectiva de Género: guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles* (MENACHE, 2005).

¹⁵ Os primeiros métodos feministas voltados ao estudo do fenômeno legal – e que podem e devem ser utilizados para a análise das estruturas dos órgãos de Justiça – começaram a ser delineados em meados dos anos 1990, tanto por autoras norte-americanas como por autoras latinas, a exemplo de Katherine Bartlett (1991) e de Alda Facio (1999).

gênero, a ser desenvolvida tanto pelas mulheres quanto pelos homens, assim como a formulação de questões críticas, tais como a clássica “pergunta pela mulher” (*sic*), que eu, particularmente, sugiro ampliar e/ou articular com outras indagações igualmente fundamentais, denominadas por mim de “pergunta para as mulheres” e/ou “pergunta sobre quais mulheres”, diante de qualquer situação, norma, decisão ou instância jurídica, pois, no meu entender, formular perguntas “sobre as mulheres, para as mulheres ou sobre quais mulheres” nos ajuda a enxergar, com maior clareza e facilidade, a ausência e/ou sub-representação feminina nas diversas instâncias de poder, assim como a refletir sobre quando as mulheres passaram a acessar os Tribunais Superiores, como o fizeram e quem são essas mulheres, considerando o enfoque interseccional de gênero, a fim de possibilitar uma compreensão mais profunda e mais ampla das desigualdades que impedem a chegada, o acesso e a permanência das pessoas do gênero feminino nos espaços decisórios, inclusive nos Tribunais Superiores.

Além da pergunta pela mulher e do método que indica a criação da chamada consciência de gênero, Katherine Bartlett (1991) aconselha a adoção de outro “método” (*sic*), denominado de *raciocínio prático feminista*, cujo cerne consiste em realizar uma análise contextual da realidade prática das mulheres, levando em conta diversas variáveis e também as estratégias por elas utilizadas para sobreviver em estruturas hierarquizantes, hostis ou explicitamente patriarcais. Isso exige análises críticas, reflexivas e criativas diante de inúmeras situações, especialmente aquelas em que as mulheres se encontram desprovidas de influência, de capital social, capital político ou mesmo capital econômico capazes de se fazerem percebidas e/ou de serem consideradas como suficientemente “competentes” para se tornarem “concorrentes” à ocupação de determinados cargos e espaços.

O método do *raciocínio prático feminista*, portanto, coincide com as questões levantadas por outros métodos que também adotam o enfoque de gênero na análise da realidade social em geral, pois também põe ênfase nas experiências, necessidades e contextos em que vivem as mulheres, e cujas consequências devem ser apreciadas em consonância com questionamentos sobre a cultura patriarcal, sobre sua moral sexista, velada ou explícita, presentes em normas, práticas e discursos jurídicos e políticos, em que também imperam afirmações sobre a suposta neutralidade, imparcialidade e objetividade de quem indica, de quem sabatina e de quem decide sobre qual o perfil das pessoas que podem ou não ocuparem determinados cargos e se tornarem autoridades em determinados lugares.

A adoção deste tipo de raciocínio permite enxergar a realidade histórica das mulheres brasileiras, observando, com especial atenção, o contexto e o lugar social daquelas que advêm dos grupos socialmente discriminados e excluídos, assim como as experiências, as trajetórias e a existência (ou não) de redes de contato e de apoio que facilitam ou dificultam o acesso a determinados postos, cargos e funções institucionais. São, portanto, expressões das desigualdades sociais que precisam ser conhecidas em suas macro e micro manifestações, pois se relacionam, se interconectam e se retroalimentam o tempo todo, inclusive nos contextos de deliberação política acerca da ocupação dos cargos e dos espaços decisórios, sem olvidar que o processo histórico de invisibilidade, inclusive em termos de linguagem, concorre para o fortalecimento e a manutenção das inúmeras desigualdades e seus processos de exclusão.

3. O lugar das mulheres na composição do TSE

O texto constitucional em vigor, no seu art. 119, diz o seguinte acerca da composição do TSE:

Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal;

b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça;

II - por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, *indicados* pelo Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral elegerá *seu* Presidente e o Vice-Presidente dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o corregedor eleitoral dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça (grifos nossos).

A mencionada redação foi produzida no contexto Constituinte de 1987, sendo que o texto constitucional, em sua integralidade, foi promulgado em 1988. Porém, em razão da ordem patriarcal de gênero que organiza nossa sociedade desde os seus primórdios e, mais especificamente, em face do seu sexismo e androcentrismo linguístico, a escrita desse texto se assemelha a outros produzidos nos séculos anteriores, e reiterados na década de 1930 do século XX, quando a Justiça Eleitoral brasileira foi criada, visto que, em qualquer deles, as leis eram elaboradas exclusiva ou majoritariamente por homens e para homens e, por conseguinte, não havia – como ainda há muito pouco – qualquer preocupação com a inclusão – ainda que idiomática – das mulheres não somente como juízas e, portanto, membros das Cortes jurisdicionais, mas também como pessoas dignas de serem nomeadas nos textos escritos ou mesmo nas comunicações orais. Até porque, no caso brasileiro, a Justiça Eleitoral já soma mais de nove décadas e a atual Constituição/1988 já tem mais de 32 anos de vigência, mas a nomeação da primeira mulher como ministra do TSE – a Dra. Ellen Gracie Northfleet¹⁶ – somente aconteceu em 2001, primeiramente como suplente e, posteriormente, como efetiva, vindo a ocupar a vice-presidência do referido Tribunal no biênio 2003/2005.

Portanto, como bem evidencia não somente a redação do texto acima mencionado, ainda em vigor, mas as análises feministas sobre gênero e poder (MARQUES JR, 2014; REZENDE, 2017; GONÇALVES, 2020), o Estado brasileiro tem uma longa tradição em conceder cargos, prestígio e honrarias aos seres humanos do sexo/gênero masculino, cujas nomeações se dão efetivamente *inter* e *intra gênero*, pois, conforme dita a norma, “o presidente”¹⁷ nomeia “os ministros”, que, por sua vez, indicam “os advogados”¹⁸, que, por sua vez, são escolhidos “pelo

¹⁶ Visto que era ministra do STF desde novembro do ano 2000, quando foi nomeada pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso como a primeira mulher a ocupar a cúpula do Judiciário brasileiro. Cf. <http://www.stf.jus.br/portal/ministro/presidente.asp?periodo=stf&id=35>.

¹⁷ Parágrafo único do art. 101 da Constituição Federal/1988.

¹⁸ Art. 19, inciso II, da Constituição Federal/1988.

presidente”. E estes, “os ministros”, uma vez integrados ao Tribunal, elegem “*seu* presidente” e “vice-presidente” dentre oriundos do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ)¹⁹, que, por sua vez, também são compostos majoritariamente por homens. Isso acontece não somente porque assim diz o texto constitucional, mas porque o texto *in casu* reflete (e também reproduz) o contexto social, isto é, a realidade fática caracterizada por históricas e injustas desigualdades de gênero, haja vista que, até o presente momento, a Justiça Eleitoral brasileira só teve nove ministras²⁰ – entre efetivas e substitutas – em sua composição, sendo que apenas duas delas ocuparam a presidência do TSE, já que essa função, por prerrogativa constitucional, é privativa de membros do STF e, neste último Tribunal, somente três mulheres tiveram assento como ministras, não havendo, portanto, como mais mulheres ocuparem, nem mesmo via eleição, a presidência do TSE em outros momentos históricos.

O quadro abaixo, baseado em dados do próprio TSE, ilustra melhor a tímida presença feminina, na condição de ministras, no referido Tribunal:

Quadro 1 – Ministras do/no TSE

Nome da ministra	Função/posição/ano	Procedência
Ellen Gracie Northfleet	Ministra substituta/2001	STF
	Ministra efetiva/2001	
	Vice-Presidenta/2003	
	Ministra substituta/2009	
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Ministra substituta/2008	STF
	Ministra efetiva/2009/2011	
	Vice-Presidenta/2010	
	Presidenta do TSE/2012	
	Ministra substituta/2020	
Rosa Maria Pires Weber	Presidenta do TSE/2018 a 2020	STF
	Vice-Presidenta do TSE/2018	
	Ministra efetiva/2016	
	Ministra substituta/2012	
Laurita Hilário Vaz	Ministra substituta/2011	STJ
	Ministra efetiva/2012	
	Corregedora-Geral Eleitoral/2011	
Fátima Nancy Andrichi	Ministra substituta/2010	STJ
	Ministra efetiva/2011	
	Corregedora-Geral Eleitoral/2013	
Eliana Calmon	Ministra substituta/2008	STJ

¹⁹ Parágrafo único do art. 19 da Constituição Federal/1988.

²⁰ A entrada da primeira ministra no TSE somente aconteceu a partir do início do século XXI, posto que a primeira delas, no caso a Ministra Ellen Gracie, só teve acesso à Corte em 2001, e como substituta.

Nome da ministra	Função/posição/ano	Procedência
Maria Thereza Rocha de Assis Moura	Corregedora-Geral Eleitoral/2015	STJ
	Ministra efetiva/2016	
	Ministra substituta/2014	
Luciana Christina Guimarães Lóssio ²¹	Ministra substituta/2011	Jurista
	Ministra efetiva/2013	
	Ministra efetiva/2015	
Maria Cláudia Bucchianeri	Ministra substituta/2021 ²²	Jurista ²³

Fonte: Elaboração própria baseada em dados do TSE.

Como se pode ver, das nove ministras que tiveram assento no TSE até o presente momento, apenas sete atuaram como efetivas, já que duas estão registradas na condição de substitutas: a Ministra Eliana Calmon, empossada em 2008, e a recém-nomeada Maria Cláudia Bucchianeri. No entanto, segundo dados do próprio TSE, o referido Tribunal, desde sua criação, já contou com quase trezentos membros efetivos, o que significa que a Justiça Eleitoral no Brasil, ao longo de todos estes anos, foi ocupada exclusivamente por homens e, portanto, consolidou uma tradição de que o “arquetipo viril é – de fato – o protagonista de sua história”²⁴.

Ademais, quando se trata de presidência do referido Tribunal, os números evidenciam não somente a inequívoca manifestação do *teto de vidro*, já que as mulheres constituem 38,8% dos membros da magistratura brasileira, mas aquilo que o pensamento feminista tem chamado de *contrato sexual* (PATEMAN, 1988, 1993), isto é, uma espécie de *pacto patriarcal* estabelecido entre membros da parcela masculina da sociedade, notadamente da sua elite política e econômica que, através dos costumes e tradições, muitas vezes ancorados em normas jurídicas, institui os acordos que legitimam e legalizam a prevalência masculina e a exclusão feminina das esferas de poder. Destarte, não é preciso elucubrar muito para admitir que não existe outra explicação para o fato de que, em oitenta e nove anos de Justiça Eleitoral no Brasil, apenas duas mulheres assumiram a presidência do referido Tribunal, e isso num universo de cinquenta e quatro legislaturas, em que cinquenta e duas delas foram presididas por ministros homens.

Além disso, se agregarmos às reflexões sobre desigualdade gênero alguns elementos relacionados às questões de raça/cor, etnia, classe, territorialidade, dentre outros (IPEA, 2011), a fim de considerarmos a diversidade social, cultural e regional que caracteriza a sociedade brasileira, veremos que nem mesmo as poucas mulheres que, a duras penas e tardiamente,

²¹ Com larga experiência na seara eleitoral, atuou como advogada na campanha da candidata Dilma Rousseff, vindo a ser a primeira mulher a ocupar a vaga destinada à advocacia no TSE, por meio de lista tríplice composta pelo STF e nomeada pela Presidenta Dilma.

²² Nomeada pelo Presidente Jair Bolsonaro em junho de 2021. Informações disponíveis em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Junho/advogada-maria-claudia-bucchianeri-e-nomeada-ministra-substituta-do-tse>.

²³ Compôs a lista tríplice formada pelo STF com os nomes de duas outras advogadas, conforme a seguinte ordem: Ângela Baeta Neves, Marilda Silveira e Maria Cláudia Bucchianeri, sendo nomeada pelo Presidente Jair Bolsonaro.

²⁴ Para usar uma expressão que intitula a obra de Amparo Moreno Sardá (1986), que contém excelente crítica feminista ao androcentrismo da história.

adentraram como ministras no referido espaço decisório representam o universo feminino brasileiro, dado o caráter multiétnico e multifacetado da nossa realidade, marcada por inúmeras e profundas desigualdades sociais que, alimentadas pelo racismo e por preconceitos regionais e sociais, impedem que mulheres pretas, pardas e indígenas, mesmo sendo a maioria da nossa população, ocupem esses espaços e/ou se sintam representadas pelas poucas ministras que ali se encontram ou que por ali já passaram. Afinal, uma abordagem de gênero interseccional permite perceber que, até o presente momento, somente mulheres brancas, sudestinas e/ou sulistas²⁵ tomaram assento no TSE, conforme atesta a imagem a seguir.

Figura 1: Ministras do TSE.



Fonte: TSE (2021).²⁶

Diante disso, é importante destacar que, para além das desigualdades entre homens e mulheres na ocupação dos postos mais destacados da cúpula judiciária, a desigualdade entre as próprias mulheres também se faz sentir, visto que, num país majoritariamente feminino e negro, a ausência de mulheres pretas, pardas e indígenas nas instâncias decisórias dificulta a incorporação das demandas e necessidades jurídicas da maioria das mulheres, sem considerar que empobrece o debate e as perspectivas jurídicas em torno de questões que envolvem a representação feminina no âmbito das eleições, por mais compromisso e boa vontade que mulheres brancas – e homens brancos – possam ter com as questões de gênero e diversidade. Trata-se de questões que envolvem não somente representatividade mas também reconhecimento e redistribuição do poder entre homens e mulheres e entre as próprias mulheres.

²⁵ À exceção da Ministra Eliana Calmon, que é nordestina, nascida em Salvador/BA, todas as demais ministras são oriundas das regiões Sul, Sudeste ou, no máximo, Centro-Oeste, o que indica que a questão da territorialidade, incluindo aí o debate da desigualdade regional, constitui também um importante elemento de caráter interseccional para o debate, visto que o local de origem, de formação acadêmica, de desenvolvimento profissional, assim como a trajetória e as condições de vida, pessoal e laboral, em consonância com as redes de contato e de apoio social e político, que formam o chamado capital social e capital cultural, influenciam, sobremaneira, para fins de indicação e nomeação em determinadas esferas da carreira jurídica que não dependam direta ou exclusivamente de concurso público de provas e títulos.

²⁶ <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Julho/mulheres-no-tse-saiba-mais-sobre-aquelas-que-ajudaram-a-construir-a-historia-da-justica-eleitoral>.

4. As questões de gênero nas normas internas, campanhas e eventos do TSE

Há alguns anos, o TSE, ainda que de maneira pontual e demonstrando compromisso com a temática dos direitos políticos das mulheres, tem divulgado inúmeras informações²⁷ sobre o voto feminino no Brasil, além de promover iniciativas diversas sobre a importância da participação política das mulheres na sociedade brasileira.²⁸ Todavia, somente no ano de 2019, por intermédio da Portaria-TSE nº 791²⁹, este Tribunal, à época presidido pela Ministra Rosa Weber, instituiu uma política específica para tratar das questões de gênero de maneira mais sistemática, por meio da Comissão Gestora da Política de Gênero do referido Tribunal, denominada TSE Mulheres, cujos objetivos estão discriminados em dois eixos centrais, constantes do seu art. 1º, incisos I e II, a saber: incentivo à participação feminina na política; e incentivo à participação institucional feminina na Justiça Eleitoral.

No que tange ao primeiro eixo, pode-se dizer que o TSE vem desenvolvendo importantes iniciativas, haja vista que, já ano de 2020, a TV TSE lançou uma série de pequenos vídeos intitulados Mulheres, versando sobre a participação feminina na política, que foram exibidos pelo canal do TSE no YouTube e na TV Justiça. O primeiro vídeo contou com a participação de Maria da Penha, conhecida ativista pelos direitos das mulheres e contra a violência de gênero, cujo nome inspirou a Lei Federal nº 11.340/2006. Em sua participação, ela falou sobre a importância das mulheres se envolverem na vida pública da nação a fim de fortalecer os direitos das mulheres e ampliar a democracia.

Além disso, campanhas específicas foram veiculadas nas redes sociais do TSE, a exemplo da campanha Mais Mulheres na Política: a Gente Pode, o Brasil Precisa³⁰, realizada em 2020, tendo como protagonista a atriz Camila Pitanga, dentre outras mulheres de variadas idades, raça, etnia, identidade de gênero e orientação sexual.

Ainda em 2020, o TSE Mulheres preparou uma homenagem à Ministra Cármen Lúcia – primeira mulher a presidir este Tribunal – por meio de um *site com publicações específicas denominado #ParticipaMulher: por uma Cidadania Feminina Plena*³¹, já que os eventos presenciais programados foram todos cancelados em razão da pandemia da Covid-19.

Na referida publicação, diversas autoras e autores apresentam reflexões acerca da participação feminina no Judiciário Federal, destacando as pioneiras nesse âmbito. Ao longo

²⁷ <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/mulheres-brasil-voto-feminino.pdf>.

²⁸ A exemplo de matérias sobre voto feminino, disponíveis em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil> ou em <https://www.tre-es.jus.br/imprensa/noticias-tre-es/2014/Fevereiro/82-anos-da-conquista-do-voto-feminino-no-brasil> ou em <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-da-mulher>. E outras sobre candidaturas femininas, disponíveis em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2012/Agosto/mulheres-somam-mais-de-30-do-total-de-candidatos>.

²⁹ <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-791-de-10-de-outubro-de-2019>.

³⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=SXaJi5yaWX4>.

³¹ <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/participa-mulher-obra.pdf>.

do texto, também foram mencionadas a participação das mulheres no Parlamento, assim como a contribuição feminina para a construção da democracia, agregando-se, ainda, reflexões sobre as regras das eleições de 2020. A apresentação dessa obra ficou a cargo da própria Ministra Rosa Weber, então presidenta do referido Tribunal. Além disto, uma homenagem especial foi subscrita pelas servidoras componentes da primeira versão da Comissão Gestora de Políticas de Gênero do TSE³².

Some-se a isso, uma exposição fotográfica e infográfica, de alta qualidade, intitulada A Construção da Voz Feminina na Cidadania³³, retratando o percurso histórico das mulheres na luta pelo acesso aos direitos políticos no Brasil e às posições de poder, cujas imagens dão conta de toda uma trajetória que precisa ser conhecida por toda a população brasileira, mormente pelas mulheres mais jovens, dado o impacto político-pedagógico que pode gerar na construção de sua consciência de gênero e no interesse pela política institucional.

Em março de 2021, o TSE levou ao ar um conjunto de *lives* denominadas Mulheres Debatem, desenvolvidas mediante encontros virtuais entre o Ministro Roberto Barroso, atual presidente do referido Tribunal, e personalidades femininas, dentre políticas, acadêmicas, empresárias e ativistas reconhecidas nacionalmente por suas atuações na defesa dos direitos das mulheres, a exemplo da Deputada indígena Joenia Wapichana, a Vereadora trans Duda Salabert e a empresária Luiza Helena Trajano³⁴, assim como a cientista política Flávia Biroli e a Juíza Federal Adriana Cruz³⁵, dentre outras. Essas *lives*, mediadas pela jornalista Petria Chaves, trataram, de maneira bastante didática, dos seguintes temas: Igualdade, Violência, Liderança, Gênero, dentre outros.

Com relação ao segundo eixo, a própria Portaria-TSE nº 791/2019 – posteriormente atualizada pelas Portarias-TSE nºs 629/2020 e 788/2020 – já nomeava um conjunto de servidoras³⁶ para atuarem na referida comissão, demonstrando, com isso, a valorização do trabalho das mulheres e a importância do envolvimento delas, a fim de que, em equipe, possam colocar em marcha as diretrizes do referido documento, cujo teor está registrado no seu art. 2º, *in verbis*:

Art. 2º São diretrizes do trabalho da Comissão TSE Mulheres:

I - ampliar a visibilidade dos dados eleitorais e de outros dados estatísticos pertinentes;

³² Eram elas: Julianna Sesconetto (coordenadora), Joice Ribeiro G. da Rocha (coordenadora substituta), Elaine Carneiro Batista, Ana Cristina Machado da Rosa, Thayanne Fonseca Pirangi Soares, Fernanda Silva Pereira Motta Jannuzzi.

³³ Sob a curadoria da Comissão Gestora de Política de Gênero do TSE (TSE Mulheres), disponível em <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/contrucao-da-voz-feminina-na-cidadania.pdf>.

³⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=aIOQ4T9V05M>.

³⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=vZVYgBINbmY&t=52s>.

³⁶ Aline Rezende Peres Osorio (coordenadora institucional), Adaires Aguiar Lima, Ana Cláudia Braga Mendonça, Ana Karina Vasconcelos da Nóbrega, Caroline Maria Vieira Lacerda, Elaine Carneiro Batista, Eliane Bavaresco Volpato, Eliane Josimar Alves, Érika de Oliveira dos Santos Scozziero, Fernanda Reis Cerqueira, Fernanda Silva Pereira Motta Jannuzzi, Joice Ribeiro Gonçalves da Rocha, Julia Rocha de Barcelos, Julianna Sant'ana Sesconetto, Maria Eugênia da Silva Lacerda Filha, Mariana Araujo de Oliveira, Polianna Pereira dos Santos, Renata Dallposso de Azevedo, Thayanne Fonseca Pirangi Soares.

II - fomentar o desenvolvimento de ações educacionais, informacionais e de campanhas de conscientização;

III - estimular o desenvolvimento de redes de cooperação, que promovam a interlocução sobre o tema com outras instituições e com a sociedade; e

IV - incentivar a chegada da mensagem relativa à igualdade de gênero aos mais diversos públicos e segmentos da sociedade crianças, adolescentes, jovens e cidadãos em geral; mesários; partidos políticos; candidatos e ocupantes de cargos eletivos; instituições públicas e privadas; magistrados e servidores da Justiça Eleitoral; entre outros (grifos nossos).

Das mencionadas diretrizes emergem um conjunto de expectativas, assim como de responsabilidades, a serem assumidas pelo TSE Mulheres, cujas ações envolvem não somente tarefas e diálogos internos mas também ações voltadas ao público em geral. Ou seja, inúmeros desafios acerca da temática da igualdade de gênero a serem encarados não somente “da porta para dentro” do TSE, mas, de igual modo, “da porta para fora” do referido Tribunal.

Além disso, vale destacar que, no ano de 2020, a imprensa do TSE divulgou dados oficiais sobre a presença de mulheres em cargos de chefia e de assessoramento estratégico no referido Tribunal, indicando que elas ocupam um total de 54% das funções mais altas, a exemplo da Secretaria de Gestão de Pessoas e da Secretaria de Segurança do TSE.³⁷

5. As questões de gênero na Escola Judiciária Eleitoral (EJE) do TSE

Além das iniciativas acima mencionadas, existem também algumas ações especificamente promovidas pela EJE, cuja função consiste, basicamente, em “realizar atividades de pesquisa, formação profissional, publicação e divulgação de trabalhos relacionados ao Direito Eleitoral, com vistas ao fortalecimento da democracia representativa e da educação para a cidadania”³⁸, conforme seus três eixos de atuação, quais sejam: Capacitação, Cidadania e Aprimoramento das Práticas Eleitorais.

Uma análise detalhada do portal eletrônico da EJE permite verificar que suas ações e atividades sobre a temática em apreço, apesar de importantes e necessárias, ainda são tímidas, pontuais e, em alguns casos, superficiais, considerando a qualidade e a quantidade de recursos humanos e financeiros que o TSE dispõe e a dimensão das questões de gênero no contexto do debate político brasileiro.

Apesar disso, algumas dessas ações merecem registro e reconhecimento, a exemplo do curso denominado Aplicação do Fundo Partidário – Participação das Mulheres, ofertado para a

³⁷ Cf. <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Marco/dia-internacional-da-mulher-elas-sao-maioria-nas-funcoes-de-chefia-e-de-assessoramento-no-tse>.

³⁸ Conforme consta do sítio eletrônico da referida escola. Disponível em <https://eadeje.tse.jus.br/course/view.php?id=143>.

sociedade em geral, em 2018³⁹, assim como para servidores e magistrados, em 2019⁴⁰. O evento Ações Afirmativas em Matéria Eleitoral – por uma Cidadania Democrática, realizado em 2020, organizou, no âmbito do Tribunal, um painel específico intitulado A Violência Política de Gênero e a Ocupação dos Espaços de Poder pelas Mulheres⁴¹, cujas reflexões, a exemplo dos demais eventos, também foram tratadas com bastante qualidade.

Além disso, outro seminário também versou sobre sistemas eleitorais e reforma política com um painel sobre Reflexos dos Sistemas Eleitorais: Fragmentação Partidária, Maiorias Unipartidárias, Desproporcionalidade entre Votos e Cadeiras e Representação das Mulheres, em maio de 2021.⁴² Todas essas iniciativas contribuem, sem dúvida alguma, não só para uma maior visibilidade e tematização das questões de gênero no âmbito do debate eleitoral, mas também para o próprio o aprimoramento da democracia.

Além disso, o Boletim Informativo da Escola Judiciária Eleitoral (Bieje), que outrora era basicamente escrito, agora está sendo veiculado, em formato digital, no YouTube por meio do qual também são veiculados inúmeros vídeos tratando da participação das mulheres na política, a exemplo de uma aula ministrada pela professora Polianna Santos sobre esse tema⁴³, no âmbito do curso Cobertura das Eleições 2020 e Direito Eleitoral: Curso para Jornalistas.

Quanto às publicações de caráter mais regular, vale mencionar a revista *Estudos Eleitorais*, que, numa edição especial⁴⁴ identificada como Volume 14, nº 1, datada de janeiro/abril de 2020, tratou das questões de gênero e poder, focando, especialmente, na temática da participação política das mulheres, em comemoração ao Dia Internacional da Mulher. Eis um exemplo da profícua articulação entre a Comissão TSE Mulheres e a EJE/TSE.

No entanto, apesar da indiscutível qualidade das atividades mencionadas e do absoluto profissionalismo das pessoas envolvidas em todas essas iniciativas, cujo valor laboral e político é inestimável, ao colocarmos as lentes de gênero, um aspecto que chama atenção, na maioria das atividades e publicações da EJE, é a linguagem androcêntrica⁴⁵ prevalente na maioria

³⁹ <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/escola-judiciaria-do-tse-oferece-curso-aplicacao-do-fundo-partidario-2013-participacao-das-mulheres-na-modalidade-ead>.

⁴⁰ <https://eadeje.tse.jus.br/course/index.php?categoryid=46>.

⁴¹ <https://eadeje.tse.jus.br/enrol/index.php?id=280>.

⁴² <https://eadeje.tse.jus.br/course/index.php?categoryid=89>.

⁴³ Cf. Aula 3: Participação da Mulher na Política, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=MI58RBjeArk>.

⁴⁴ https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v14-n1_final.pdf.

⁴⁵ O androcentrismo é uma espécie de sexismo, não resta dúvidas. Porém, está muito mais vinculado a uma visão de mundo que expressa, por meio de linguagem, uma perspectiva que toma o masculino como centro e referência de tudo. Desse modo, as experiências dos homens passam a ser a base ou mesmo a norma universal, tanto para outros homens como para todas as mulheres, invisibilizando a existência destas e desconsiderando por completo sua presença, suas especificidades e necessidades. Assim, e por não serem nomeadas nas diversas formas de comunicação, passam também a não existir e, assim sendo, perdem em termos de reconhecimento e de representação, o que faz com que a luta pela igualdade de gênero se torne cada vez mais necessária em diversos âmbitos e dimensões, dentre estas, o campo da linguagem e da comunicação, haja vista que o androcentrismo não somente invisibiliza as mulheres, mas nega também sua contribuição histórica nos diversos âmbitos da vida social.

dos textos, a exemplo da Cartilha do Eleitor Consciente⁴⁶, da Carta de Serviços ao Eleitor⁴⁷, da iniciativa Central do Eleitor: o TSE ao Alcance de Todos⁴⁸, do “Guia da Cidadania” (que traz versão do aluno e versão do professor)⁴⁹ e do Programa denominado Governante do Futuro, divulgado como curso destinado “aos indivíduos” (*sic*) que pretendem se candidatar aos cargos eletivos dos Poderes Legislativo e Executivo, em âmbito federal, estadual e municipal. Na divulgação virtual desse Programa, a linguagem utilizada é a seguinte:

São cinco episódios assim denominados:

- Conhecendo a Estrutura Política do Brasil
- Posso me Candidatar?
- O Passo a Passo da Trajetória Eleitoral do Candidato
- Funções do Vereador
- Funções do Prefeito (EJE, s/d, grifo nosso)⁵⁰

Observa-se, portanto, que, para além da prevalência do masculino na ocupação dos cargos de mais elevados, tratados no tópico três desse texto, o sexismo linguístico⁵¹ também tem guarida na comunicação institucional, o que, por si só, contribui para a manutenção das desigualdades de gênero, por meio da ideia de que o espaço da política e do poder, mormente suas instâncias mais elevadas, são naturalmente masculinas, visto que uma leitura possível – e seguramente a mais frequente – é a de que assim foi secularmente e assim continuará sendo, já que a parca representação das mulheres na condução desse e de outros tribunais, assim como a linguagem adotada, somam pontos a favor da naturalização das barreiras patriarcais.

Outro elemento que também merece ser observado é ocupação, em termos de gênero, da função diretiva da referida Escola, haja vista que os dados apontam para uma prevalência

⁴⁶ https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/cartilha-eleitor-consciente/cartilha_eleitorconsciente_web.pdf.

⁴⁷ https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-cartilha-carta-de-servicos/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-cartilha-carta-de-servicos/at_download/file.

⁴⁸ <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bienio-2012-2013.pdf>.

⁴⁹ <https://eadeje.tse.jus.br/course/view.php?id=154>.

⁵⁰ <https://eadeje.tse.jus.br/course/index.php?categoryid=7>.

⁵¹ “O sexismo, enquanto crença na superioridade de um sexo sobre o outro, espraia-se por todos os espaços e práticas sociais. Nas sociedades patriarcais, como é o caso da nossa, os privilégios masculinos lançam seus tentáculos por todos os lados, alcançando até mesmo a linguagem, oral ou escrita, cujos fundamentos, muitas vezes, são considerados imutáveis. Inúmeras pesquisas demonstram que a linguagem é uma ferramenta bastante útil para a socialização das pessoas, pois através dela representamos o mundo, damos nomes às coisas e reconhecemos os sujeitos sociais, mediante a declaração ou negação de seus direitos. Assim, e por ser produto e produtora da cultura, especialmente da cultura dominante, a linguagem tem servido fielmente ao patriarcado, excluindo e invisibilizando as mulheres na maioria das narrativas e discursos oficiais ou não” (SILVA, 2017). Cf. <https://sintaj.org/?artigo=linguagem-sexista-e-possibilidades-de-mudanca>.

masculina nessa posição,⁵² apesar da eloquente presença feminina em assessorias técnicas e em outros cargos de confiança e chefia, consoante dados do próprio TSE⁵³ e do diagnóstico do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2019).

6. Considerações finais

Os dados analisados nesse texto, assim como o censo e os diagnósticos realizados pelo próprio CNJ, evidenciam que o Poder Judiciário brasileiro é um retrato fidedigno das desigualdades presentes em nossa sociedade, sobretudo em termos de gênero, raça/etnia, classe, idade e representação da regionalidade, dentre outros aspectos, haja vista que, quando observamos sua cúpula, isto é, os Tribunais Superiores e sua histórica composição, concluímos que ainda teremos que caminhar (e lutar) bastante para que a tão sonhada igualdade de gênero, como princípio constitucional reitor das nossas relações, torne-se realidade, pois, se nem mesmo no âmbito das instituições a quem compete “fazer justiça” (inclusive justiça de gênero) existe igualdade em termos de presença e participação feminina, como esperar que as decisões tomadas por esses órgãos, diante das assimetrias, hierarquias e violências de gênero, sejam justas e/ou capazes de reparar séculos de exclusão, invisibilidade e opressão?

Ou, se preferirmos olhar apenas para a cúpula da Justiça Eleitoral brasileira, tomando como ponto de partida a histórica demanda das mulheres por maior participação na política e nos espaços decisórios, é razoável indagar sobre o que podemos esperar dessa instância especializada nas temáticas das eleições, dos direitos políticos e da democracia de um modo geral? Estaria este Tribunal plenamente apto a orientar e/ou sancionar condutas ilícitas provenientes de lideranças partidárias ou do próprio eleitorado brasileiro que atentem contra as normas jurídicas protetivas dos direitos da parcela feminina da sociedade, se nem mesmo em seu âmbito há igualdade substantiva na ocupação dos cargos de maior relevância

⁵² O atual Diretor é o Ministro Carlos Bastide Horbach, que conta com a assessoria-chefe de Renata Dallposso de Azevedo. As direções anteriores foram ocupadas pelas seguintes autoridades, por ordem crescente, de 2002 a 2020: Ministro Sálvio de Figueiredo (2002), Ministro Raphael de Barros Monteiro Filho (2003), Ministro Francisco Peçanha Martins (2004), Ministro Gomes de Barros (2005), Ministro César Asfor Rocha (2006), Ministro José Delgado (2007), Ministro Walter Costa Porto (2008), Ministra Cármen Lúcia (2008), Ministro Ayres Britto (Diretor interino em 2010), Dr. André Ramos Tavares (2010), Ministra Rosa Weber (2012), Ministro João Otávio de Noronha (2014), Dr. Fábio Lima Quintas (2016), Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto (2018), Dr. Flávio Pansieri (2018), isto é, ao todo, 16 pessoas já dirigiram a escola, sendo 14 homens e somente 2 mulheres, embora se possa ver que o cargo não é ou nem sempre foi privativo de ministro(a), já que, nos anos de 2010, 2016 e 2018, a coordenação da EJE esteve sob a responsabilidade de juristas que não eram ministros deste Tribunal. Cf. <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/galeria-de-diretores-da-eje>.

⁵³ Cf. <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Marco/dia-internacional-da-mulher-elas-sao-maioria-nas-funcoes-de-chefia-e-de-assessoramento-no-tse>.

ou plena incorporação da perspectiva de gênero na aplicação das normas, decisões e outras medidas de sua competência?⁵⁴

Essas e outras questões precisam ser continuamente postas ao debate público até que todas as desigualdades sejam enfrentadas e superadas a partir do auxílio do raciocínio prático feminista, haja vista que nenhum órgão ou poder estatal pode estar isento de análises críticas, mormente quando cabe a este a função de “dizer o direito” em situações injustas, indicando o modo como outros sujeitos, outras organizações sociais e associações políticas devem se conduzir para o bom e fiel cumprimento dos preceitos constitucionais e dos objetivos democráticos do país.

Destarte, e como neste texto optei por tratar da questão do déficit democrático de gênero na ocupação dos cargos de ministra(o) do TSE, assim como da análise de algumas atividades formativas e informativas, incluindo-se aí determinadas iniciativas da EJE, passo, então, a fazer algumas considerações críticas sobre isso, seguidas de sugestões.

Sobre a ocupação dos cargos de ministros(as), uma questão que não pode deixar de ser considerada é a necessidade de mudança no processo de escolha dos mesmos, a começar pelo STF, que detém o monopólio da presidência do TSE. No entanto, qualquer mudança nesse sentido precisa ser feita com enfoque de gênero interseccional e com amplo debate público, visto que a sociedade, nos últimos tempos, tem acompanhado mais de perto a atuação e as decisões do STF, e tem se indagado acerca da legitimidade da escolha dos referidos ministros e ministras que, consoante sabemos, dá-se por meio de indicação política, mediante vontade exclusiva e monocrática da chefia do Executivo Federal que nem sempre opera observando as demandas sociais por maior representatividade e/ou com sensibilidade para com a diversidade sociocultural.

Ou seja, para que haja, de fato, transparência, postura republicana e, sobretudo, democracia de gênero no contexto da ocupação da cúpula do Judiciário, convém, primeiramente, retirar das mãos da presidência da República essa prerrogativa, assim como eliminar a vitaliciedade desses cargos, conforme acontece em diversas democracias ao redor do mundo, nas quais os ministros da Suprema Corte têm mandatos periódicos e não cadeira cativa *ad eternum*, como acontece no Brasil (RIBEIRO, 2015). Até porque, sobre essa temática, já foram apresentadas,

⁵⁴ Vale registrar que, nos últimos anos, o TSE vem tomando decisões e promovendo resoluções que muito contribuem para o avanço da cidadania feminina, mormente nos dois últimos pleitos, isto é, o de 2018 e o de 2020, em que a temática do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), relativa à cota de 30% dos recursos para as mulheres, foi amplamente discutida e resultou em importante conquista para as mulheres, sem olvidar do debate em torno do tempo de televisão e do entendimento de que os órgãos partidários também devem respeitar a cota mínima em seus diretórios e demais organismos. Porém, para que haja uma incorporação plena do enfoque de gênero, com lentes feministas, no sistema de justiça, faz-se necessário que mudanças também ocorram internamente, não somente em termos de uma hermenêutica emancipatória, ou de normativas internas e jurisprudências capazes de contribuir para alguns deslocamentos em termos de gênero, o que é significativo sem dúvida alguma, mas requer também compartilhamento equitativo do poder e novas práticas institucionais que não se forjam do dia para a noite e tampouco se faz somente nos níveis intermediários, mas desde a base até o cume da pirâmide organizacional.

no Congresso Nacional, mais de vinte⁵⁵ Propostas de Emenda à Constituição (PECs), sendo que a última delas, a PEC nº 35/2015⁵⁶, apresentada pelo Senador Lasier Martins (Podemos/RS), foi a que mais avançou em seus trâmites e merece ser objeto de discussão e aprimoramento, inclusive com sugestões e pressões oriundas dos grupos sociais e organismos institucionais que lutam pela radicalização da democracia e por mais inclusão.

A referida PEC, que visa precisamente alterar o atual modelo de escolha dos ministros do STF, prevê formação de lista tríplice por órgãos de cúpula da magistratura, do Ministério Público e da advocacia, onde um dos nomes será indicado pelo Presidente da República e sabatinado pelo Senado Federal. O texto recebeu substitutivo do relator, Senador Antonio Anastasia (PSDB-MG), e visa incluir a previsão de mandato de 10 anos para os ministros do Supremo, sem recondução e com inelegibilidade de 5 anos após seu término.

A meu ver, a PEC mencionada tem uma série de aspectos que merecem reflexão e discussão crítica, mas o fato de problematizar o atual modelo constitui um aspecto positivo, embora nada mencione com relação à participação da sociedade civil nesse debate e muito menos na composição da lista tríplice e, tampouco, considere incorporar a paridade de gênero, observada a diversidade social, nas novas regras de composição do STF.

Por essas e outras, considero que uma mudança no texto constitucional sobre a temática se faz necessária, mas não somente para alterar a forma de acesso de ministros ao STF, mas a todos os demais Tribunais Superiores, e não somente no que tange à retirada do monopólio dessa decisão das mãos do Executivo, mas com vistas a determinar, de maneira expressa, inequívoca e cogente, a paridade de gênero em todas as esferas dos poderes públicos federais, com caráter vinculante para os demais entes da federação. Essa, sim, seria uma medida capaz de garantir, efetiva e constitucionalmente, o cumprimento dos compromissos assumidos pelo país no próprio texto constitucional e em convenções e tratados internacionais com relação à igualdade de gênero⁵⁷, haja vista que não seria suficiente defender a paridade apenas para os assentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conforme prevê a PEC nº 81/2019⁵⁸, de

⁵⁵ A começar pelas propostas iniciadas na Câmara dos Deputados: uma de autoria do Deputado Nicias Ribeiro, em 1995 (PEC nº 92-A/95), seguida por duas outras, a PEC nº 473/2001, do Deputado Antonio Carlos Pannunzio; e a PEC nº 566/2002, do Deputado Alceu Collares. No âmbito do Senado, várias propostas também já foram protocoladas, a exemplo das seguintes: PEC nº 68/2005, do Senador Jefferson Peres; PEC nº 30/2008, do Senador Edson Lobão; PEC nº 44/2012, do Senador Cristóvam Buarque; PEC nº 58/2012, do Senador Roberto Requião; PEC nº 03/2013, do Senador Fernando Collor; PEC nº 50/2013, do Senador Antonio Carlos Rodrigues; além das PECs nºs 3, 46 e 55, de 2014; PECs nºs 17, 35, 46, 52 e 59, de 2015; dentre outras. Vale pontuar que a totalidade das mesmas é de autoria masculina e, por isso mesmo, nenhuma delas se preocupa com a paridade de gênero na ocupação dos cargos de ministro do STF, mas sim com a participação efetiva dos demais poderes nessas indicações e das organizações de classe das diversas carreiras jurídicas.

⁵⁶ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120337>.

⁵⁷ Compromissos assumidos por meio da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979), da Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequin, 1995) e da Agenda 2030, especialmente seu objetivo número 5, que se refere à igualdade de gênero, também presentes na Política Nacional de Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário (Resolução-CNJ nº 255/2018).

⁵⁸ PEC em trâmite no Senado Federal, cujo conteúdo pode ser acessado no seguinte *link* <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136909>.

autoria da Senadora Rose de Freitas, que deixa o Executivo e o Judiciário isentos de qualquer responsabilidade nesse sentido, apesar de essas funções também fazerem parte dos Poderes da República e, portanto, terem o mesmo dever de garantir a plena inclusão e a participação feminina em suas estruturas e cargos.

Assim, e mesmo considerando que o Poder Judiciário brasileiro vem, paulatinamente, tentando construir uma política nacional de incentivo à participação institucional feminina no Poder Judiciário (Resolução-CNJ nº 255/2018), convém destacar que, sem uma mudança estrutural, via emenda à Constituição/1988, tal política, por mais relevante que seja – e de fato é – não passará de medida paliativa, posto que, por mais boa vontade que exista na conduta das pessoas envolvidas – abro parêntesis para registrar meu reconhecimento a todos os esforços empreendidos, com os quais colaboro, sempre que tenho oportunidade –, o fato é que essas atividades têm seus limites, pois, não raro, resumem-se à tematização das questões de gênero e/ou à visibilização do trabalho de algumas mulheres, dentro e fora dos tribunais, por meio de justas e necessárias homenagens às ministras pioneiras, por exemplo, deixando, no entanto, de radicalizar na problematização das permanências e dos privilégios, contribuindo, de forma propositiva e decisiva, para a construção de estratégias mais amplas, mais profundas e mais radicais, que permitam maior inclusão das mulheres nesses espaços, o que somente acontecerá por meio de alterações na própria Constituição Federal/1988, visto que, sem uma mudança estrutural na forma de acesso das mulheres à cúpula do Poder Judiciário, em seus diversos tribunais, e mediante o fortalecimento de políticas de igualdade, não haverá verdadeira despatriarcalização (GALINDO, 2013) dessas esferas, até porque, como bem disse o poeta, “os lírios não nascem dos decretos”⁵⁹.

Com relação à linguagem, sugiro que seja cada vez mais inclusiva, visto que isso não somente contribui para a visibilidade da existência feminina na sociedade, mas também para o reconhecimento da presença e do trabalho das mulheres no âmbito das diversas esferas da vida (KOROL, 2016), inclusive nos poderes públicos e, mais particularmente, no próprio Judiciário.

Tal inclusão poderá ser iniciada por meio da realização de reflexões internas sobre a própria Resolução-CNJ nº 372/2021⁶⁰, que versa sobre o tema, seguida de capacitação específica e contínua, que pode muito bem ser conduzida mediante ações articuladas entre o TSE Mulheres e a EJE, com apoio de pesquisadoras do campo, a fim de que, paulatinamente, possa-se alcançar a incorporação da linguagem inclusiva no âmbito dos documentos oficiais, na comunicação externa e nos demais produtos (in)formativos do TSE, mediante consultas à

⁵⁹ Vide Drummond, no poema *Nosso Tempo*, disponível em <https://www.lettras.mus.br/carlos-drummond-de-andrade/881736/>.

⁶⁰ <https://atos.cnj.jus.br/files/original1229362021030560422430ecd5f.pdf>.

profícua produção social e acadêmica sobre o tema⁶¹, até porque acredito que seja algo pouco discutido neste Tribunal, haja vista que, durante minha modesta participação no Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais (SNE), Fase II, entre os meses de junho de 2020 e maio de 2021, quando levantei, por escrito, essa questão, ela foi considerada importante, mas identificada como de difícil implementação, já que, dentre as pessoas presentes, em sua maioria integrantes da Justiça Eleitoral, ninguém mencionou familiaridade com o assunto ou informou a existência de qualquer iniciativa do referido Tribunal relacionada a essa questão.⁶²

Além disso, acredito que o TSE poderia promover iniciativas de estímulo à produção de pesquisas científicas sobre temas relacionados a esse assunto, assim como a diversas outras temáticas que envolvam suas atribuições, inclusive com previsão de recursos financeiros específicos para esse fim, seguidos de organização de novas cartilhas, manuais e eventos com ampla participação da sociedade civil com vistas a publicizar suas ações, sem olvidar da criação e/ou fortalecimento de mecanismos de controle e monitoramento, ampliando o escopo de suas campanhas educativas com incorporação de linguagens e de sujeitos de estéticas diversas, mais próximas da realidade da população em geral, evitando as opções visuais que se pautam pelo estrelismo midiático que, nem sempre ajudam a fortalecer a ideia de que os direitos políticos e eleitorais devem ser exercidos por todas as mulheres, de todos os estratos sociais e de todas as regiões do país. E isso também é linguagem inclusiva, pois ajuda no enfrentamento da violência simbólica de gênero presente nas mídias hegemônicas, inclusive com uso de artistas globais.

Destarte, outra forma de se incorporar as contribuições da parcela feminina no Poder Judiciário, e em particular no TSE, para além da importante iniciativa de se nomearem cada vez mais mulheres para os postos de decisão e direção, seria valorizar o conhecimento produzido dentro e fora do mundo acadêmico a respeito das questões de gênero nos espaços de poder, notadamente no sistema de Justiça, visto que a compreensão, com profundidade, dessas questões requer a aproximação com os estudos e produções feministas que, no Brasil, já vem se desenvolvendo há mais de três décadas, mas, infelizmente, a cúpula da Justiça brasileira somente passou a incorporar esses temas de forma institucionalizada e sistemática, após recomendações advindas de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU)⁶³ e a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio de orientações e sugestões nesse sentido.

⁶¹ Para a superação da linguagem sexista e androcêntrica, seja oral ou escrita, vale a pena consultar artigos científicos, manuais e cartilhas, dentre as quais eu destacaria as seguintes, dada sua praticidade e exemplos concretos: *Manual para o Uso não Sexista da Linguagem*: o que bem se Diz bem se Entende. Disponível em https://disciplinas.usp.br/pluginfile.php/3034366/mod_resource/content/1/Manual%20para%20uso%20n%C3%A3o%20sexista%20da%20linguagem.pdf; e *10 Recomendaciones para el uso no Sexista del Lenguaje*, publicado no México, pelo Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación-CONAPRED (2009). Disponível em http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/11.2_Diez_recomendaciones_para_el_uso_no_sexista_del_lenguaje_2009.pdf. Além da pequena reflexão produzida por nós para o Sindicato dos Servidores dos Serviços Auxiliares do Poder Judiciário da Bahia (Sintaj), disponível em https://sintaj.org/artigo/linguagem-sexista-e-possibilidades-de-mudanca/?fb_comment_id=1468619416525577_1536140946440090.

⁶² Vejo que, no final de maio de 2021, um *Guia de Linguagem Inclusiva para Flexão de Gênero* foi divulgado pela imprensa do TSE, o que constitui uma excelente notícia e um avanço relacionado a essa questão. Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Maio/tse-apresenta-guia-para-uma-linguagem-ainda-mais-inclusiva>.

⁶³ Cf. <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/>.

Por isso, minha sugestão é que a Justiça Eleitoral observe e valorize as pesquisas e publicações, especialmente as nacionais, a respeito das questões de gênero e feminismo, bem como sua interface com o campo jurídico, pois a realidade tem demonstrado que o Judiciário brasileiro, ao longo de décadas, não somente deixou de escutar os reclamos da sociedade civil organizada sobre diversas questões de gênero, raça/etnia e outros temas, como não incorporou – ou o fez timidamente – as contribuições das pesquisas científicas produzidas por feministas brasileiras, notadamente as nordestinas, na fundamentação de suas decisões sobre os assuntos relacionados às noções de igualdade, equidade, participação e, sobretudo, justiça, mormente a justiça de gênero e suas contribuições para as cortes jurisdicionais. Destaco isso porque inúmeros votos ministeriais, inclusive no STF, são recheados de citações de autores de diversas áreas, mas o campo dos estudos de gênero raramente tem sido utilizado como fonte para a doutrina ou para referências judiciais, exceto pela participação de algumas palestrantes, em sua maioria de fala “sudestocêntrica”. Já que o tema da inclusão está na ordem do dia, que a questão regional não fique ao largo dos debates sobre diversidade e interseccionalidade.

Um exemplo do acima mencionado é o Diagnóstico sobre Participação Feminina no Poder Judiciário⁶⁴, realizado e divulgado pelo CNJ em 2019, trazendo importantes informações, por meio de dados consistentes, sobre o lugar das mulheres no Judiciário. Porém, esse importante estudo não articula os dados produzidos com questões interseccionais, como o faz, ainda que timidamente, o relatório sobre o Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros⁶⁵ e, menos ainda, com os debates e críticas feministas ao caráter androcêntrico do Direito e da Justiça, manifestando-se de forma pouco crítica diante dos diversos “achados”, assim como dos resultados divulgados, como se fosse possível realizar a leitura da realidade complexa de forma asséptica aos estudos de gênero e suas lentes feministas.

Em síntese, acredito que, para despatriarcalizar o Poder Judiciário e a Justiça Eleitoral em particular, convém investir bastante, e de maneira contínua, no debate acerca da mudança no texto constitucional, mormente mediante uma PEC que preveja a obrigatoriedade da igualdade substantiva, isto é, da paridade de gênero, em todos os cargos públicos – concursados ou comissionados – de todos os órgãos federais, a exemplo de países como o México⁶⁶, que, não sem resistências internas, tanto na previsão como na implementação, ao menos conseguiu aprovar emenda constitucional nesse sentido.

E isso, obviamente, requer um diálogo interinstitucional, envolvendo a cúpula de diversos poderes mas também os organismos e as estruturas institucionais especificamente criadas e dedicadas à defesa dos direitos das mulheres, tal como as coordenadorias, secretarias, comissões e grupos de trabalho existentes tanto no Parlamento como no Judiciário e no próprio Executivo, sem olvidar dos núcleos existentes na academia e da sociedade civil organizada, que

⁶⁴ <https://www.tjpr.jus.br/documents/18319/17932066/Diagnostico+feminino/13a68e86-b069-4440-6b94-9acce5ba28c0>.

⁶⁵ https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/09/Perfil-Sociodemogr%C3%A1fico-dos-Magistrados.indd_.pdf.

⁶⁶ Em 6 de junho de 2019, o *Diário Oficial* da Federação publicou o decreto que alterou diversos artigos da Constituição Federal mexicana, tudo isso decorrente da emenda constitucional que previu a paridade de gênero em todos os cargos públicos. Disponível em https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019.

podem contribuir com sua larga experiência e acúmulo político relacionados ao *advocacy* e à pressão sobre os poderes e sobre as/os representantes políticos, tal como vem acontecendo em diversos países da América Latina e também já aconteceu no Brasil durante a Constituinte, com a importante ação do famigerado *lobby do batom* (SILVA; WRIGHT, 2015; SILVA, 2016).

Outro aspecto já mencionado nessas considerações, mas que convém retomar a título de síntese, pois creio que vale refletir criticamente sobre o mesmo, é o excessivo foco que muitas comissões e grupos de trabalho – criados para fortalecer a participação das mulheres dentro dos organismos estatais e dos espaços decisórios – dão ao culto a personalidades, fortalecendo, ainda que sem intenção, a ideia de empoderamento individual em detrimento do empoderamento coletivo das mulheres, geralmente por meio da ode ao pioneirismo, que, indiretamente, ajuda a reforçar a ideia de meritocracia e o “heroísmo”, concorrendo para a naturalização de privilégios de classe, raça e até mesmo de identidade de gênero. Reconheço, no entanto, que essa é uma questão que pode gerar divergências de opiniões entre as pessoas, inclusive entre mulheres que operam nas instituições judiciais e não estão familiarizadas com as críticas e teorias feministas de bases comunitárias e decoloniais (KOROL, 2016; PAREDES, 2018), visto que o Poder Judiciário se organiza, secularmente, a partir de uma ética elitista, cujo *modus operandi* se pauta, muitas vezes, na vaidade e no culto a autoridades. E isso tem dificultado a compreensão da necessidade de luta coletiva e de transformação radical das/nas estruturas do Estado a fim de que a igualdade substantiva realmente prevaleça.

Sobre o acima mencionado, vale registrar que é possível, sim, – e até mesmo necessário – reconhecer a importância das mulheres que conseguiram, a duras penas, furar a bolha do Judiciário, rompendo, de acordo com as condições da época e, ainda que individualmente, o chamado teto de vidro, assumindo, assim, um papel central nas estruturas decisórias e contribuindo para o avanço dos direitos das mulheres em momentos históricos. Porém, isso não dispensa uma análise crítica acerca da pergunta metodológica sobre “quais mulheres” e tampouco nos isenta de pensarmos em estratégias coletivas de transformação do *status quo* patriarcal, pois mirar criticamente desde dentro, problematizando o ponto em que ainda nos encontramos e como faremos para avançar, mediante soluções ou respostas complexas que ataquem, de frente, a disparidade de gênero e seus efeitos deletérios na realidade social, requer debates mais profundos que vão além das resoluções, dos decretos e das portarias institucionais.

Olhar, portanto, criticamente para certa uniformidade das pessoas que integram os espaços decisórios de um modo geral e do Poder Judiciário, em particular, destacando a perpetuação de certos privilégios – de gênero, raça/etnia, classe, religião, território/região – e insistindo na “política da presença articulada com a política das ideias” (PHILLIPS, 2001) ajuda a enriquecer e robustecer a diversidade no âmbito da Justiça, sem deixar de perguntar – inclusive política e cientificamente – sobre os bastidores das disputas e/ou o que está ou esteve por trás dos parcos avanços. Tudo isso constitui desafios a serem enfrentados tanto por pessoas, grupos e comissões que atuam no Poder Judiciário como pela academia e pelo movimento de mulheres, haja vista que inúmeras vezes têm destacado, de forma naturalizante, muito mais as orientações da ONU e da OEA do que a luta das mulheres e a produção de conhecimento científico feminista sobre o tema, para fins de justificar a incorporação das agendas de gênero no Judiciário.

Vale ainda perguntar o quanto há de feminismos (inclusive de feminismos jurídicos) nos debates e reflexões internas no âmbito da Justiça e por que o tom normativista e os discursos majoritariamente “igualitaristas” predominam sobre os acúmulos políticos e científicos construídos a duras penas ao longo de muitos anos? Seriam as influências do que tenho chamado de feminismo jurídico hegemônico (SILVA, 2018; 2020), que nem sempre deseja realizar transformações pela raiz? Fica a reflexão. Já que estamos em tempos de desvalorização da ciência, por um lado (mediante o negacionismo político), e de hipervalorização científica, por outro (por meio do insistente apelo às evidências), não seria essa uma boa oportunidade para visibilizarmos e valorizarmos os cursos (de graduação e de pós-graduação)⁶⁷, assim como as pesquisas científicas decorrentes, uma vez que os conceitos de gênero, de perspectiva de gênero, patriarcado, de teto de vidro e outros correlatos não se criaram sozinhos, mas são frutos de muito trabalho científico, e trabalho científico produzido majoritariamente por mulheres, diga-se de passagem, já que o mundo da ciência também é um campo de poder masculinista, no qual as mulheres, dentre as quais me incluo, lutam, há anos, para serem reconhecidas, respeitadas e referenciadas, como medida da mais lúdima justiça?

Por fim, e para evitar que as agendas de gênero mantenham-se sob o risco de serem usadas, de maneira retórica e/ou instrumental, dentro e fora do sistema de Justiça, vale insistir na importância do debate público sobre a igualdade substantiva, assim como sobre a necessidade de construção coletiva de estratégias de superação do modelo atual de ocupação dos cargos dos Tribunais Superiores, incluindo-se o TSE, visto que o patriarcado – incluindo-se aí o patriarcado fraternal – não morre ou cessa seu poder por meio do decurso de tempo, muito ao contrário, pois ele não somente opera muito bem diante da inércia e/ou ingenuidade de alguns/algumas, como se metamorfoseia em tempos de resistência e, se brincar, adota até certos discursos feministas para se perpetuar no poder.

Destarte, advirto que não se pode ter ilusão com as promessas de mudanças que não reconhecem suas limitações e/ou que focam mais na visibilidade feminina, notadamente na de caráter individual, do que nas transformações estruturais e intestinas profundas, visto que as primeiras podem ser feitas por decretos e portarias, e as segundas exigem amplo debate, além de aguerrida disputa jurídico-política, com possibilidades de conflitos, mas também de diálogos frutíferos, assim como de consensos e negociações republicanas, sem olvidar da necessária representação e votação democrática, legítima e cidadã.

⁶⁷ Poucas pessoas sabem que no Brasil, mais precisamente na Universidade Federal da Bahia (UFBA), existe um bacharelado em Estudos de Gênero e Diversidade, que já soma 12 anos de existência, formando técnicas e técnicos para a promoção de políticas de igualdade, bem como para o monitoramento e avaliação de diversas políticas públicas nos mais variados campos; além do mestrado e doutorado em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismos, na mesma Universidade, sem olvidar outros cursos pelo Brasil afora que trabalham com as temáticas de gênero no âmbito de suas linhas de pesquisa. Portanto, temos massa crítica e profissionais qualificadas(os) o suficiente para colaborar com o Judiciário brasileiro na produção de pesquisas, análise de dados e construção de políticas institucionais, com suas pesquisas, seja por meio de redes de colaboração ou por meio de consultoria *ad hoc*. No entanto, o ideal é que o sistema de Justiça brasileiro faça concurso tratando amplamente das temáticas de gênero e diversidade, não somente para incorporar tais profissionais, mas para indicar o quão importante são esses saberes para a administração da Justiça e a aplicação do Direito.

Isso dito, deixo, em forma de poesia, uma última reflexão com vistas à ampliação do debate em torno da superação da desigualdade de gênero no âmbito da base e também da cúpula do Poder Judiciário, incluindo-se o TSE, mas sem olvidar de outros tribunais e outros espaços decisórios, pois, nessa reflexão, reside o elemento que não pode ser ignorado, qual seja a vontade política, em face da qual as questões relativas à igualdade substantiva, também conhecida como paridade de gênero, deixam de ser um mero condimento das pautas institucionais e passam a ser o prato principal, a ser preparado e servido, equitativamente, por entre homens e mulheres, conforme ousou dizer nas estrofes que se seguem:

Todo mundo diz que quer
Mais mulheres no poder
Mas quem de fato quiser
É só mulher eleger
Entretanto, o que vemos? O velho “papai queremos”
Pro homem permanecer

Assim é a demogracinha
Onde mulher não tem vez
Não passa de ladainha
Para enganar o freguês
E o machismo bem lindo
Agradecido e sorrindo
Celebra com avidez

Quer mesmo democracia?
Aposte na mulherada
Que ver mais cidadania?
Vote em quem foi privada
De acessar o poder
Ou nele permanecer
No meio dessa jogada

Quer enfrentar o racismo?
E o sexismo também?
Deixe de malabarismo
Vote nas pretas, meu bem
Afro-índio-descendentes
Estão na linha de frente
E sem dever a ninguém

Bote uma negra combativa
Pra comandar seu estado
E na hora decisiva

Derrote o patriarcado
Vote com mais consciência
E bote na presidência
Mulher de luta e afago

Deixe as pretas comandarem
Todo e qualquer parlamento
Ouça quando elas falarem
Sobre dor e sofrimento
Sobre lutas e conquistas
Sobre um passado escravista
E sobre empoderamento

Votemos para mudar
A cara e a cor do poder
Paremos de discursar
Sobre o que não pode ser
Porque pode ser que sim
E se depender de mim
As mulheres vão vencer!⁶⁸

Referências

AKOTIRENTE, Carla. **O que é interseccionalidade?** Rio de Janeiro: Letramento, 2018.

ALVAREZ, Sonia. Falas do Estado ou o estado das falas sobre as mulheres nas administrações democrático-populares. *In*: GODINHO; SILVEIRA (org.) **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. p. 103-111. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05630.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2021.

ANDRADE, Carlos Drummond de. Nosso tempo. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/carlos-drummond-de-andrade/881736/>. Acesso em: 27 ago. 2021.

ARAÚJO, Clara. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 231-252, 2. sem. 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2001000100014>. Acesso em: 23 ago. 2021.

ARAÚJO, Clara. Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 2, p. 23-59, jul./dez. 2009.

⁶⁸ Cordel Mais mulheres no poder, disponível em <http://cordelirando.blogspot.com/2018/08/mais-mulheres-no-poder.html>.

Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1604/1414>. Acesso em: 23 ago. 2021.

ARAÚJO, Clara. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo: um estudo comparado entre Brasil e Argentina. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 567-584, maio/ago.2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2010000200016/13759>. Acesso em: 23 ago. 2021.

AULA 03: Participação da Mulher na política. Brasília: Tribunal Superior eleitoral, 2020. 1 vídeo (112 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MI58RBjeArk>. Acesso em: 26 ago. 2021

AVELAR, Lúcia. Movimentos, redes, feminismo de Estado: a representação extraparlamentar das mulheres brasileiras. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 71-87, out. 2013. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=61097ed5-5f74-a76e-440b-740f803b5775&groupId=265553. Acesso em: 24 ago. 2021.

BARLETT, Katharine T. Feminist legal methods. In: BARLETT, Katharine T. KENNEDY, Rosanne. **Feminist legal theory**. Colorado: Westview Press, 1991, p.370-403.

BARSTED, Leila Linhas; PINTANGUY, Jacqueline. **O Progresso das mulheres no Brasil 2003–2010**. Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres, 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico da Participação Feminina no Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/18319/17932066/Diagnostico+feminino/13a68e86-b069-4440-6b94-9acce5ba28c0>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Agenda 2030 no Poder Judiciário: comitê interinstitucional**. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/..](https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/) Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 255, de 4 de setembro de 2018**. Institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2670>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 376, de 2 de março de 2021**. Dispõe sobre o emprego obrigatório da flexão de gênero para nomear profissão ou demais designações na comunicação social e institucional do Poder Judiciário nacional. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1229362021030560422430ecd5f.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros 2018**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/09/Perfil-Sociodemogr%C3%A1ficos-Magistrados.indd_.pdf. Acesso em: 27 ago. 2021.

Brasil. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de emenda à Constituição nº 35, de 2015**. Altera o art. 101 da Constituição Federal, para determinar que os Ministros do Supremo Tribunal Federal são escolhidos dentre cidadãos com pelo menos quinze anos de atividade jurídica, a partir de lista tríplice elaborada pelos presidentes dos tribunais superiores e do Tribunal de Contas da União, pelo Procurador-Geral da República e pelo presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Estabelece prazos para o processo de escolha, mandato de dez anos e inelegibilidade por cinco anos após o término do mandato. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120337>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de emenda à Constituição nº 81, de 2019**. Altera os arts. 27, 29, 45 e 49 da Constituição Federal, para determinar a paridade de gêneros nos assentos da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136909>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ellen Gracie Northfleet**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/ministro/presidente.asp?periodo=stf&id=35>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (ES). **82 anos da conquista do voto feminino no Brasil**, Vitória, 24 fev. 2014. Disponível em: <https://www.tre-es.jus.br/imprensa/noticias-tre-es/2014/Fevereiro/82-anos-da-conquista-do-voto-feminino-no-brasil>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Advogada Maria Claudia Bucchianeri é nomeada ministra substituta do TSE. Brasília, 24 jun. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/>

noticias-tse/2021/Junho/advogada-maria-claudia-bucchianeri-e-nomeada-ministra-substituta-do-tse. Acesso em: 25 ago. 2021

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Cartilha eleitor consciente:** eleições 2014. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. Disponível em: tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/cartilha-eleitor-consciente/cartilha_eleitorconsciente_web.pdf. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Carta de serviços ao eleitor.** 3. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-cartilha-carta-de-servicos/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-cartilha-carta-de-servicos/at_download/file. Acesso em: 27 ago 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Central do eleitor:** o TSE ao alcance de todos: biênio 2012-2013. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2013. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bienio-2012-2013.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Dia Internacional da Mulher:** elas são maioria nas funções de chefia e de assessoramento no TSE. Brasília, 6 de mar. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Marco/dia-internacional-da-mulher-elas-sao-maioria-nas-funcoes-de-chefia-e-de-assessoramento-no-tse>. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Mulheres no Brasil:** voto feminino. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2011. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/mulheres-brasil-voto-feminino.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Mulheres no TSE:** saiba mais sobre aquelas que ajudaram a construir a história da Justiça Eleitoral. Brasília, 5 jul. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Julho/mulheres-no-tse-saiba-mais-sobre-aquelas-que-ajudaram-a-construir-a-historia-da-justica-eleitoral>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro:** número é desproporcional ao número de candidatas. Brasília, 6 mar. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro?SearchableText=mulheres>. Acesso em: 24 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Mulheres somam mais de 30% do total de candidatos.** Brasília, 31 ago. 2012. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2012/Agosto/mulheres-somam-mais-de-30-do-total-de-candidatos>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **#Participa mulher:** por uma cidadania feminina plena: homenagem à Ministra Cármen Lúcia. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/participa-mulher-obra.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria nº 629, de 31 de agosto de 2020.** Atualiza a composição da Comissão Gestora de Política de Gênero do Tribunal Superior Eleitoral (TSE Mulheres), instituída pela Portaria-TSE nº 791 de 10 de outubro de 2019. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2020/portaria-no-629-de-31-de-agosto-de-2020>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria nº 788, de 23 de outubro de 2020.** Atualiza a composição da Comissão Gestora de Política de Gênero do Tribunal Superior Eleitoral (TSE Mulheres), instituída pela Portaria-TSE nº 791 de 10 de outubro de 2019. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2020/portaria-no-788-de-23-de-outubro-de-2020>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria nº 791, de 10 de outubro de 2019.** Institui a Comissão Gestora de Política de Gênero do Tribunal Superior Eleitoral (TSE Mulheres), vinculada à Presidência. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-791-de-10-de-outubro-de-2019>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Série Inclusão:** a conquista do voto feminino no Brasil. Brasília, 18 abr. 2013. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE apresenta guia para uma linguagem ainda mais inclusiva.** Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Maio/tse-apresenta-guia-para-uma-linguagem-ainda-mais-inclusiva>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRUNET ICART, Igansi. La perspectiva de género. **Barataria:** Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, Tarragona, n. 9, p. 15-36, 2008. Disponível em: <https://www.revistabarataria.es/web/index.php/rb/article/view/178>. Acesso em: 25 ago. 2021.

CAMPANHA do TSE “Mais Mulheres na Política” começa a ser veiculada nesta sexta-feira (30). Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. 1 vídeo (1 min). Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=SXaJi5yaWX4>. Acesso em: 26 ago. 2021.

CAVALCANTI, Vanessa. Violência(s) sobreposta(s): Contextos, tendências e abordagens num cenário de mudanças. In: DIAS, Isabel (org.). **Violência doméstica e de gênero:** uma abordagem multidisciplinar. Lisboa, Pactor, 2018, p. 97-122.

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN. **Diez recomendaciones para el uso sexista del lenguaje.** 2. ed. Del. Miguel Hidalgo: VONAPRED, 2009. Disponível em http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/11.2_Diez_recomendaciones_para_el_uso_no_sexista_del_lenguaje_2009.pdf. Acesso em: 27 ago. 2021.

COSTA, Ana Alice Alcantara. O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política. **Revista Gênero**, Niterói, v. 5, n. 2, p. 1-20, fev. 2005. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/31137>. Acesso em: 24 ago. 2021.

COTTER, David A; HERMSEN, Joan M; OVADIA, Seth; VANNEMAN, Reeve. The glass ceiling effect. **Social Forces**, North Carolina, v. 80, p. 655-681, Dec. 2021.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL. **Ações afirmativas em matéria eleitoral: por uma cidadania democrática**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://eadeje.tse.jus.br/enrol/index.php?id=280>. Acesso em: 26 ago. 2021.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL. **Escola Judiciária do TSE oferece curso Aplicação do Fundo Partidário – participação das mulheres - na modalidade EaD**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/escola-judiciaria-do-tse-oferece-curso-aplicacao-do-fundo-partidario-2013-participacao-das-mulheres-na-modalidade-ead>. Acesso em: 26 ago. 2021.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL. **Escola Judiciária Eleitoral: quem somos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://eadeje.tse.jus.br/course/view.php?id=143>. Acesso em: 26 ago. 2021.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL. **Eleições municipais: percurso do candidato**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://eadeje.tse.jus.br/course/index.php?categoryid=7>. Acesso em: 30 ago. 2021.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL. **Galeria de diretores da EJE**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/galeria-de-diretores-da-eje>. Acesso em: 30 ago. 2021.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL. **Guia da cidadania**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://eadeje.tse.jus.br/course/view.php?id=154>. Acesso em: 30 ago. 2021.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL. **I Jornada de direito eleitoral**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://eadeje.tse.jus.br/course/index.php?categoryid=89>. Acesso em: 26 ago 2021.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL. **[Todos os cursos 2019]**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://eadeje.tse.jus.br/course/index.php?categoryid=46>. Acesso em: 30 ago. 2021.

ESTUDOS ELEITORAIS. Brasília, Tribunal Superior Eleitoral, v. 14, n.1, jan./abr. 2020. Disponível em: https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v14-n1_final.pdf. Acesso em: 26 ago. 2021.

FACIO, Alda. **Quando el género suena cambios trae**: una metodología para el análisis de género del fenómeno legal. San José, C.R.: ILANUD, 1999a.

GALINDO, María. **No se puede descolonizar sin despatriarcalizar**: teoría y propuesta de la despatriarcalización. La paz: Mujeres creando, 2013.

GALLARDO, Pilar. La perspectiva de género como una apertura conceptual y metodológica en salud pública. **Revista Cubana de Salud Pública**, La Habana, v. 38, p. 811-822, 2012. Disponível em: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662012000500014. Acesso em: 25 ago. 2021.

GLOBAL Gender Gap Repor. [S.l.]: **World Economic Forum, 2019**. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality>. Acesso em: 24 ago. 2021.

GONÇALVEZ, Camila de Jesus Mello. Igualdade de gênero no poder judiciário: uma proposta de ação afirmativa. **Revista Direito e Sexualidade**, Salvador, v.1, n. 1, p. 1-14, maio 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revdirsex/article/download/36800/21091>. Acesso em: 25 ago. 2021.

IBGE. **Quantidade de homens e mulheres**. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 24 ago. 2021.

Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Brasil). **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4. ed. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/igualdade-racial/retrato-das-desigualdades-de-genero-e-raca-ipea-4a-edicao/view>. Acesso em: 25 ago. 2021.

KOROL, Claudia. **Feminismos populares**: pedagogías y políticas. Buenos Aires: América Libre, 2016.

LIMA, Milena Guesso Leão de. **A inserção das mulheres negras no mundo político eleitoral**: uma análise sobre a sua representatividade nas Assembleias Legislativas dos estados da Bahia e São Paulo. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Artes, Ciências e Humanidades – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100134/tde-26062017-174329/publico/Original_Milena_Guesso.pdf. Acesso em: 23 ago.2021.

MACEDO, Elaine H. A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisdicional. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 41, n. 133, p. 205-243, mar.2014. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11430/2/A_cota_de_genero_no_processo_eleitoral_como_acao_afirmativa_na_concretizacao_de_direitos_fundamentais_politicos.pdf. Acesso em: 24 ago. 2021.

MARQUES JR, Gessé. Espaço, profissão e gênero: mobilidade e carreira entre juízes e juízas no Estado de São Paulo. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 43, p. 265-297, jan./jun.2014 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/x9CGfTLLfP4YRbvwDg9QQ/?lang=pt>. Acesso em: 25 ago. 2021.

MARTINEZ, Carols Amira Meza. Discriminación laboral por género: una mirada desde el efecto techo de cristal. **Equidad y Desarrollo**, Bogotá, v.1, n. 32, p. 11-31 jul./dic. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.19052/ed.5243>. Acesso em: 24 ago. 2021.

MENACHE, Daniel Cazés. **La perspectiva de género**: Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles. Ciudad de México: CONAPO; Instituto Nacional de la Mujer, 2005.

MÉXICO. DECRETO por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros. Diario Oficial de La Federación, Ciudad de México:

MORENO SARDÁ, Amparo. **El arquétipo viril protagonista de la historia**. Ejercicios de lectura no androcéntrica. Cuadernos Inacabados. Barcelona. La Sal, 1987, pp. 17- 52.

MULHERES debatem: igualdade: com Flávia Biroli e Adriana Cruz. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021.1 vídeo (68 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vZVYgBINbmY&t=52s>. Acesso em: 26 ago. 2021.

MULHERES debatem: liderança: com Joenia Wapichana, Duda Salabert e Luiza Helena Trajano. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. 1 vídeo (85 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=aIQ4T9V05M>. Acesso em: 26 ago. 2021.

NICHNIG, Cláudia Regina. Uma perspectiva de gênero e feminista frente ao sistema de justiça é possível? *In*: CASTILHO, Ela Wieco; OMOTO, João A; SILVA, Marisa; LEIVAS, Paulo (org.) **Perspectivas de gênero e o sistema de justiça brasileiro**. Brasília: ESMPU, 2019. p. 79-104.

ONU MUJERES. **Si somos más de la mitad**: ¿por qué no tenemos paridad?: avances y desafíos en la participación política de las mujeres en Guatemala. Disponível em <https://www.refworld.org/es/pdfid/5af9fece4.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021.

PAIVA, Adriana Pontes. **Divisão sexual do trabalho e teto de vidro: o desenvolvimento da carreira de mulheres cientistas.** *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL MUNDO DE MULHERES E FAZENDO GÊNERO, 13., 2017, Florianópolis. Anais eletrônicos [...].* Florianópolis: UFSC, 2017. p. 1-12. Disponível em http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1503888934_ARQUIVO_TrabalhoAdrianaPontesPaiva.pdf. Acesso em: 24 ago. 2021.

PAREDES, Julieta. **Feminismocomunitario de Abya Yala.** Disponível em http://cepia.org.br/wp-content/uploads/2018/09/Julieta-Paredes-_Feminismo-Comunitario-de-Abya-Yala-La-Esperanza-es-novia-de-la-Libertad-y-amante-de-la-Utop%C3%ADa.pdf. Acesso em: 27 ago. 2021.

PATEMAN, Carole. **O contrato sexual.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PIOVESAN, Flávia. Integrando a perspectiva de gênero na doutrina jurídica brasileira. *In: PIOVESAN, Flávia. Temas de Direitos humanos.* São Paulo: Saraiva, 2016. Cap. 17, , p. 406-416.

PIMENTEL, Silvia. Apresentação. *In: CONVENÇÃO sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher: Cedaw, 1979,* Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf. Acesso em: 30 ago. 2021.

PLATAFORMA AGENDA 2030. **Objetivo 5:** igualdade de gênero. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/5/>. Acesso em: 30 ago. 2021.

PRÁ, Jussara. Cidadania de gênero, democracia paritária e inclusão política das mulheres. **Gênero na Amazônia,** Belém, n. 4, p. 15-35, jul./dez. 2013. Disponível em <http://generonaamazonia.ufpa.br/edicoes/edicao-4/artigos/artigo-1-jussara-para.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2021.

PHILLIPS, Anne. **De uma política de ideias a uma política de presença?** Revista Estudos Feministas, Florianópolis, ano 9, p. 268-290, 2. sem. de 2001. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ref/a/FdBzZvsFvDmZLZQqM5DKY8M/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 27 ago. 2021.

QUINTELA, Débora F; DIAS, Joelson Costa. Participação política das mulheres no Brasil: das cotas de candidatura à efetiva paridade na representação. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos,** Brasília, v. 2, n. 1, p. 52-74, 2015. Disponível em <https://indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/1105/pdf>. Acesso em: 24 ago. 2021.

REZENDE, Daniela. **A mulher no poder e na tomada de decisões.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017. . Disponível em: https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/190215_tema_g_mulher_no_poder_e_na_tomada_de_deciso.es.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021.

RIBEIRO, R. S. **O Processo de Indicação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal: uma análise crítica**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td174>. Acesso em: 27 ago. 2021.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Secretaria de políticas para as mulheres. **Manual para o uso não sexista da linguagem: o que bem se diz bem se entende**. Porto Alegre: Secretaria de Comunicação e Inclusão Digital, 2014. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3034366/mod_resource/content/1/Manual%20para%20uso%20n%C3%A3o%20sexista%20da%20linguagem.pdf. Acesso em: 27 ago. 2021.

SILVA, Salete Maria da. **A Carta que elas escreveram: as mulheres na Constituinte de 1987/88**. Curitiba: Instituto Memória, 2016.

SILVA, Salete Maria da. Constitucionalização dos direitos das mulheres no Brasil: um desafio à incorporação da perspectiva de gênero no direito. **Interfaces Científicas - Direito**, Aracaju, v. 1., n.1, p; 59-69, out. 2012. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/index.php/direito/article/view/178>. Acesso em: 24 ago 2021.

SILVA, Salete Maria da. Empoderamento jurídico das mulheres: para fortalecer o acesso à justiça e ampliar a cidadania feminina. **Interfaces Científicas: Direito**, Aracaju, v. 7, n. 3, p. 174 – 197, jul., 2019a. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/index.php/direito/article/view/7675/3508>. Acesso em: 25 ago. 2021.

SILVA, Salete Maria da. Feminismo jurídico: um campo de reflexão e ação em prol do empoderamento jurídico das mulheres. **Revista Gênero e Direito**, João Pessoa, v. 8, n. 3, p. 127-150, 2019b. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ged/article/view/46598>. Acesso em: 25 ago. 2021. <https://periodicos.ufpb.br/index.php/ged/article/view/46598/23523>

SILVA, Salete Maria da. Feminismo jurídico: uma introdução. **Cadernos de Gênero e Diversidade**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 83-102, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/cadgendiv/article/view/25806/15668>. Acesso em: 24 ago. 2021.

SILVA, Salete Maria da. **Feminismos Jurídicos: aproximações teóricas, manifestações práticas e reflexões críticas**. Editora Instituto Memória, 2021.

SILVA, Salete Maria. **Linguagem sexista e possibilidades de mudança**. Bahia: Sindicato dos servidores do serviços auxiliares do Poder Judiciário do estado da Bahia. 2017. Disponível em: <https://sintaj.org/?artigo=linguagem-sexista-e-possibilidades-de-mudanca>. Acesso em: 27 ago. 2021.

SILVA, Salete Maria. Mais mulheres no poder. *In*: SILVA, Salete Maria. **Cordelirando**. S.l., 27 ago. 2018. Disponível em: <http://cordelirando.blogspot.com/2018/08/mais-mulheres-no-poder.html>. Acesso em: 30 ago. 2021.

SILVA, Salete Maria da. O Direito na perspectiva feminista: pensando o ensino e a prática jurídica a partir do desafio da transversalização de gênero no Direito. *In*: ENCONTRO REGIONAL DE ESTUDANTES DE DIREITO E ENCONTRO REGIONAL DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA, 21., 2008. **Anais** [...]. Crato: Universidade Regional do Cariri-URCA, 2008.

SILVA, Salete Maria da; WRIGHT, Sonia Jay. As mulheres e o novo constitucionalismo: uma narrativa feminista sobre a experiência brasileira. **Revista Brasileira de História do Direito**, v. 1, n. 2, p. 170-190, jul/dez. 2015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/historiadireito/article/view/666/pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

SILVA, Salete Maria da; WRIGHT, Sonia Jay. Uma reflexão feminista sobre o conceito de justiça de gênero. **Revista de Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica**, v.2, n.1, p. 1-27, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistateoriasjustica/article/view/1086/pdf>. Acesso em: 24 ago. 2021.

TELES, Maria Amélia de Almeida. **O que são direitos humanos das mulheres**. São Paulo: Brasiliense, 2006. (Coleção Primeiros Passos).

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. Apresentação: *In*: DECLARAÇÃO e plataforma de ação da IV conferência mundial sobre a mulher: Pequim, 1995. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso em: 30 ago. 2021.

VOTO feminino. *In*: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Glossário eleitoral**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, [20?]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil>. Acesso em: 25 ago. 2021.



Desinformação em contextos eleitorais: da definição às possibilidades de enfrentamento



DESINFORMAÇÃO EM CONTEXTOS ELEITORAIS: DA DEFINIÇÃO ÀS POSSIBILIDADES DE ENFRENTAMENTO

Bruno Camilloto¹

Marcus Paulo Lisboa Barbosa²

Luiza Jardim³

RESUMO

O avanço das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) proporcionou novas formas de interação para a sociedade. A visão otimista sobre as potencialidades democráticas da internet foi substituída por visão crítica, focada em ameaças trazidas ao exercício democrático. A desinformação, que não é criação tecnológica, encontrou espaço propício para disseminação massiva no ambiente digital. Este artigo discute a desinformação em contexto eleitoral, o tratamento concedido ao tema pela legislação brasileira e as iniciativas governamentais e não governamentais que atuam para enfrentar o problema. Inicialmente, o texto mapeia discussões contemporâneas sobre as implicações dos meios digitais ao ambiente democrático. No passo seguinte, apresenta uma gramática mínima do conceito de desinformação. Posteriormente, discute as normas brasileiras (in)capazes de regulamentar a questão e projetos de lei (PL) em tramitação no Congresso. Por fim, com intuito de ampliar a discussão sobre eventuais medidas para minimizar a desinformação, abordamos iniciativas para conter o problema.

Palavras-chave: desinformação; *fake news*; democracia; redes sociais; Justiça Eleitoral (JE).

1. A complexa relação entre internet e democracia

Fluxos comunicativos capazes de contornar o cerco de governantes autoritários (DIAMOND, 2010). Multiplicação de redes que facilitam o acesso e a produção de informações (KEANE, 2013). Maior capacidade de fiscalização do poder com ganhos de *accountability* e empoderamento cidadão (DIAMOND, 2010; KEANE, 2013). Ferramentas instantâneas para mobilizações e protestos (DIAMOND, 2010). As possibilidades oferecidas pela ascensão da internet pareciam numerosas, apresentando uma agenda de emancipação e fortalecimento democrático. No entanto, contemporaneamente, a abordagem otimista sobre a expansão virtual perde espaço para narrativa mais sombria, que salienta os desafios impostos à democracia pelo novo modelo comunicacional (MOUNK, 2018; FUKUYAMA, 2020; MOROZOV, 2018; RUNCIMAN, 2018; PERSILY, 2017). Nesse cenário de desdobramentos ambíguos, a busca pelo equilíbrio entre as potencialidades da *web* e os perigos de um cenário complexo demanda atenção (CHADWICK; VACCARI; KAISER, 2021).

¹ Professor de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto.

² Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais.

³ Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Se o século XX testemunhou mudanças expressivas nos paradigmas comunicacionais (BLUMER; KAVANAGH, 1999), o fortalecimento da internet criou esferas, quando menos, híbridas – em que modelos de comunicação anteriores dividem espaço com novos meios (CHADWICK, 2011) – e, quando muito, disruptivas, em que pluralização de atores alia-se à dificuldade de romper bolhas ideológicas (BENNETT; PFETSCH, 2018). Diante da abundância comunicativa promovida pela massificação do formato *online* (KEANE, 2013), com seu amplo cardápio de escolhas informacionais (VAN AELST et al., 2017), algumas questões despontam no debate democrático.

Além de preocupações sistêmicas – como a substituição gradual da política por mecanismos de inteligência artificial, ataques sucessivos à privacidade cidadã, espionagem interestatal e vigilância com fins repressivos (RUNCIMAN, 2018; MOROZOV, 2018) –, outros desafios à democracia já demonstram concretude. Num ambiente de “linhas tênues entre o pluralismo e a cacofonia, entre a defesa de interesses e a intolerância e entre a expansão da esfera pública e sua fragmentação sem esperança” (DIAMOND, 2010, p. 80, tradução nossa), as mediações tradicionais se enfraquecem no contexto virtual, deixando “um vazio que pode ser preenchido não apenas pelos apelos diretos dos candidatos, mas também por *fake news* e propaganda” (PERSILY, 2017, p. 71-72, tradução nossa). Nessa estrutura de contenções frágeis, as potencialidades participativas da internet podem ser apropriadas por figuras autoritárias (PERSILY, 2017) e degradar o debate público. Surgem oportunidades para o maniqueísmo de candidatos populistas (ENGESSER et al., 2017; MOUNK, 2018), para o fortalecimento de identidades radicais (BAKER; CHADWICK, 2021), para narrativas de partidos de extrema-direita que buscam deslegitimar instituições (BENNETT; LIVINGSTON, 2018)⁴ e, especialmente, para a desinformação massiva (ALLCOTT e GENTZKOW, 2017; LAZER et al., 2018) – tópico da tensa relação entre democracia e internet de que se ocupa este artigo.

No catálogo de ameaças digitais à democracia, o problema da desinformação merece destaque. Com pessoas crescentemente conectadas às redes sociais, os ganhos de produção e o acesso à informação convivem com a disseminação de notícias falsas (SHU et al., 2017), fenômeno facilitado pela produção industrial e politicamente engajada de conteúdos enganosos (BENNETT; LIVINGSTON, 2018), pelo fato de que “usuários raramente verificam a informação que compartilham” (TANDOC; LIM; LING, 2017, p. 3, tradução nossa)⁵ e por performances identitárias e ideológicas dos próprios usuários (CHADWICK; VACCARI; KAISER, 2021). Conforme aponta Humprecht (2018, p. 2, tradução nossa), “à medida que mais pessoas recorrem às redes sociais como fonte primária de notícias, a desinformação *online* pode se tornar um grande problema para a comunicação política nas democracias avançadas”. Tal perspectiva se acentua, sobretudo, quando considerados o caráter financeiramente rentável da disseminação de notícias falsas (TANDOC; LIM; LING, 2017) e sua mobilização como

⁴ Embora Bennett e Livingston (2018) sinalizem que também há desinformação propagada pela extrema-esquerda, segundo os autores, a experiência internacional contemporânea demonstra que as atuais ameaças à democracia, via desinformação, provêm da extrema-direita.

⁵ Em estudo sobre o Facebook para medir a prevalência do compartilhamento de notícias falsas pelos usuários, Guess, Nagler e Tucker (2019) salientam que a prática não é extensa na plataforma. Nas eleições americanas de 2016, segundo os autores, as maiores taxas de compartilhamento foram entre pessoas conservadoras e, sobretudo, com mais de 65 anos.

arma de enfrentamento político (FABRINO; FREITAS, 2019) – circunstâncias que garantem musculatura à prática.

Desde as eleições presidenciais americanas vencidas por Donald Trump e a saída do Reino Unido da União Europeia, discussões sobre desinformação *online* se fortaleceram (SHU et al., 2017; FABRINO e FREITAS, 2019; LIVINGSTON e BENNETT, 2018). Os riscos implicados pela contaminação do debate público são diversos. Chadwick, Vaccari e Kaiser (2021, p. 2, tradução nossa) alertam para dois perigos imediatos: epistêmicos, uma vez que “normas que orientam a comunicação pública, tais como verificabilidade e autenticidade, começam a erodir”; e cívicos, tendo em vista que a desinformação massificada é “uma contradição performativa dos ideais de deliberação autêntica, igualdade de vozes e livre expressão”. A degradação desses dois pressupostos implica consequências problemáticas para a democracia, regime que se assenta, dentre outras premissas, “na habilidade e na vontade de os eleitores basearem seus julgamentos políticos em fatos” (PERSILY, 2017, p. 72, tradução nossa).

Períodos eleitorais são alvos preferenciais de desinformação (BENNETT; LIVINGSTON, 2018). Guess, Nyhan e Reifler (2018, p. 4, tradução nossa) estimaram que “27,4% dos americanos com dezoito anos ou mais visitaram um artigo em um *site* de notícias falsas pró-Trump ou pró-Clinton” na reta final da eleição estadunidense de 2016. Ruediger (2019) aponta que as notícias falsas mais mencionadas no Twitter durante o período eleitoral de 2018 no Brasil trataram de fraudes no sistema de votação e do suposto *Kit Gay*⁶, ambas com alcance de mais de um milhão de menções. Também sobre as eleições de 2018, Tardáguila, Ortellado e Benevenuto (2018, tradução nossa), com mapeamento de imagens compartilhadas em uma amostra de grupos de WhatsApp, descrevem que “apenas oito por cento das cinquenta imagens mais amplamente compartilhadas foram consideradas totalmente verdadeiras”. No mesmo sentido, Dourado (2020) e Rodrigues, Bonone e Mielli (2020) sinalizam a presença relevante de notícias falsas no ambiente de debates das últimas eleições presidenciais. O próprio Congresso Nacional, diante da envergadura do tema, instalou uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para investigar a disseminação virtual de notícias falsas, dedicando parte de seus trabalhos às ocorrências da campanha eleitoral mencionada.

Diante do cenário descrito, este artigo pretende contribuir com a agenda de debates sobre desinformação *online* em períodos eleitorais. Para cumprir esse objetivo, a próxima seção discute tanto uma gramática básica do conceito de desinformação, a fim de evitar compreensões equivocadas sobre o tópico, quanto seus modos de operação. No momento seguinte, o texto investiga a legislação brasileira e os projetos em tramitação no Congresso, destacando pontos positivos e possíveis debilidades normativas. Nas seções finais, o artigo mapeia algumas iniciativas para combater a desinformação *online* com ênfase na conjuntura eleitoral. Com base

⁶ Durante a campanha de 2018, conteúdos enganosos sobre um suposto *Kit Gay* foram objeto de liminar do Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2018) na Representação 0601699-41.2018.6.00.0000. A Corte ordenou a remoção de conteúdos do Facebook do então candidato Jair Bolsonaro e de páginas ligadas a seus filhos que mencionavam um livro sobre educação sexual como parte de um suposto *Kit Gay*, alegadamente elaborado pelo Ministério da Educação sob o comando de Fernando Haddad, concorrente nas eleições de 2018. O conteúdo foi considerado equivocado e potencialmente enganoso pela decisão do TSE que ordenou sua remoção.

em pesquisas e práticas nacionais e internacionais, considerando as propostas em tramitação e o tratamento brasileiro dado à desinformação, o artigo encerra com considerações finais sobre o problema em questão.

2. Desinformação: gramática mínima e operação

A disputa em torno de qual expressão adotar para descrever as notícias enganosas, travada sobretudo entre os termos *fake news* e desinformação, decorre da confusão conceitual que os rótulos implicam. Embora a expressão *fake news* tenha se popularizado, ela pode trazer compreensão limitada sobre os fenômenos que este artigo aborda, relacionados tanto às notícias falsas como às notícias verdadeiras utilizadas fora de contexto com o intuito de enganar – *misleading information* (COMISSÃO EUROPEIA, 2018). Além disso, o termo *fake news* tem sido apropriado por figuras políticas e usuários das redes, sobretudo em *homophilous environments*, com objetivo de questionar informações, ainda que verdadeiras, capazes de contrariar crenças prévias do grupo, esvaziando, desse modo, a precisão do rótulo em prol de uma agenda de defesa política (BRUMMETTE et al., 2018; MARTINS FILHO e SHUEN, 2021; BENNETT; LIVINGSTON, 2018).

Se processos de desinformação não constituem novidade histórica, “as novas tecnologias da informação estão tornando mais fácil para as pessoas criar e disseminar informações com o objetivo de enganar” (FALLIS, 2009, p. 1, tradução nossa), circunstância que potencializa os perigos políticos de práticas manipulatórias. Nesse cenário de imprecisões, deturpações deliberadas e ascensão massiva das redes, é preciso delimitar um significado mínimo para a desinformação, sob risco de que o debate resvale em estiramentos conceituais (COLLIER; MAHON, 1993) impeditivos da compreensão adequada do fenômeno.

Bennett e Livingston (2018, p. 124, tradução nossa) caracterizam desinformação como “falsidades intencionais disseminadas como notícias ou em formatos simulados de documentários para promover objetivos políticos”. Em outros termos, trata-se de “informação intencionalmente enganosa e destrutiva que é produzida para se tornar viral” (BRUMMETTE et al., 2018, p. 499, tradução nossa). Em linha com a definição de Bennett e Livingston (2018), Humprecht (2018, p. 3, tradução nossa) assenta a desinformação em falsidades criadas para “servir a propósitos estratégicos”. O binômio engano e intencionalidade também está presente nas abordagens de outros autores sobre desinformação (ALLCOTT; GENTZKOW, 2017; FALLIS, 2009, 2015; TANDOC, LIM; LING, 2017; SHU et al., 2017). Conforme apontam Fabrino e Freitas (2019, p. 5), “tais definições orbitam em torno de dois grandes eixos estruturadores: a dimensão da facticidade (que diz do lastro factual das produções) e a dimensão intencional (que diz do intuito do produtor do conteúdo de ludibriar ou não suas audiências)”.

As definições de desinformação, porém, não se confinam ao debate acadêmico. Com a crescente demanda por regulamentações, instituições internacionais e grupos de monitoramento digital também apresentam propostas conceituais. De acordo com a Comissão Europeia (2018, p. 10), desinformação é “definida como informações falsas, imprecisas ou enganosas que

são projetadas, apresentadas e promovidas para causar intencionalmente dano público ou para fins lucrativos”. No mesmo sentido, a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão (RELE) da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em seu *Guia para Garantir a Liberdade de Expressão contra a Desinformação Deliberada em Contextos Eleitorais*, trata a desinformação, ainda que de modo provisório, como “a difusão massiva de informação falsa (a) com a intenção de enganar o público e (b) ciente de sua falsidade”, ressaltando, no documento, o perigo acentuado da prática em contextos eleitorais e a necessidade de separá-la das meras opiniões, alheias a “um juízo de constatação ou veracidade” (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANO, 2019, p. 13, tradução nossa).

Dentre as iniciativas da sociedade civil que lidam com o tema, a Digital Future Society (DFS) e o Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio (ITS-RIO), em relatório conjunto, corroboram a perspectiva conceitual de desinformação como informação falsa elaborada para enganar o público, abarcando, em seu escopo, um conjunto de ações que vão da descontextualização de notícias verdadeiras à fabricação de conteúdo enganoso, passando pela falsificação de fontes e por manipulações de conteúdos (DIGITAL FUTURE SOCIETY; INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO, 2020). Nesse sentido, de acordo com as organizações, fenômenos de desinformação não se confundem com os de *misinformation* – termo que não encontra tradução adequada em português. Enquanto a desinformação demanda intencionalidade de dano, a prática de *misinformation* não possui o objetivo de ataque, compreendendo desde equívocos habituais e involuntários a representações satíricas (DIGITAL FUTURE SOCIETY; INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO, 2020).

Exposta a gramática mínima sobre o conceito de desinformação, convém analisar quais as razões para o enraizamento do fenômeno – como as notícias enganosas operam e quais mecanismos facilitam sua influência. Razões psicológicas, sociais e de dinâmicas tecnológicas concorrem para a presença da desinformação nas redes (SHU et al. 2017; FABRINO; FREITAS, 2019). Do ponto de vista psicológico, literaturas sobre comportamento político documentam o impacto do raciocínio ideologicamente motivado na formação de atitudes sobre diversos temas (LODGER; TABER, 2006; DITTO et al., 2019; BOLSEN; DRUCKMAN; COOK, 2013; DRUCKMAN, 2012; DITTO; LOPEZ, 1992; SHAPIRO; BLOCH-ELKON, 2008) inclusive sinalizam substantiva aceitação de notícias falsas que dialoguem com crenças prévias (SHU et al., 2017). Adesões a conteúdos enganosos não se resumem à falta de conhecimento sobre determinado tópico. Hart e Nisbet (2012) testaram experimentalmente a teoria do *deficit model*, que atribui percepções equivocadas sobre determinados assuntos à falta de informação. Ao realizarem estudo sobre o aquecimento global, os autores perceberam que, mesmo diante de informações acuradas acerca da emergência climática, as posições sobre o tema foram significativamente influenciadas pelas lentes partidárias no contexto americano – mais que isso, Hart e Nisbet (2012) identificaram efeitos reativos à informação correta, em sinal de forte negacionismo da realidade. Ao lado das crenças prévias, Ross e Ward (1996) destacam a tendência humana de considerar sua respectiva avaliação dos fenômenos como a única descrição acertada do existente, tomando aquilo que diverge como equivocado, em outra espécie de raciocínio motivado propícia à sobrevivência de notícias enganosas – *naive realism*.

Na perspectiva sociológica, a disseminação de notícias falsas atende interesses tanto dos produtores quanto dos consumidores de conteúdo enganoso (SHU et al., 2017). Em um cenário de racionalidade estratégica, em que atores buscam maximizar benefícios e minimizar custos, as notícias falsas podem gerar maior engajamento, alcançando um público maior (SHU et al., 2017), ao passo que consumidores também se beneficiam ao buscar informações que, à margem dos fatos, reforcem suas perspectivas ideológicas (SHU et al., 2017). Ainda no campo político-social, as notícias falsas surgem como armas de persuasão dentro de disputas pelo poder (*weaponization*), num contexto em que são mobilizadas “como parte das performances entendidas como disponíveis por atores diversos em face de adversários políticos” (FABRINO; FREITAS, 2019, p. 24). Uma vez que a desinformação se torna ferramenta política, os estímulos para enfrentá-la diminuem, ao passo que sua utilidade para superar adversários aumenta (FABRINO; FREITAS, 2019).

Além das razões psicológicas e sociais, a dinâmica de funcionamento das redes *online* também contribui para a ascensão da desinformação (SHU et al., 2017; FABRINO; FREITAS, 2019). As ferramentas automatizadas para dispersão de conteúdos elevam a capacidade de circulação de notícias falsas (SHU et al., 2017). O funcionamento algorítmico das redes, com exposição prioritária a conteúdos afins, também é apontado como facilitador para a formação de câmaras de eco (SUNSTEIN, 2018), ambientes que disparam tanto sentimentos de pertença ao grupo (TALISSE, 2019; FABRINO; FREITAS, 2019) como raciocínios motivados, ampliando a penetração de notícias falsas. Embora estudo recente sinalize que as redes digitais podem propiciar ambientes mais plurais do que os defensores da ideia de câmaras de eco supõem (BAKSHY; MESSING; ADAMIC, 2015), ainda é cedo para descartar os efeitos da lógica algorítmica em ambientes polarizados e, conseqüentemente, na crença em conteúdo falso.⁷

Percorridos os aspectos gramaticais e operacionais da desinformação, importa discernir o que constitui desinformação a partir de dois critérios essenciais: a intencionalidade de enganar com inverdades ou com verdades descontextualizadas; e o propósito estratégico de ganho financeiro ou político com o conteúdo enganoso disseminado. Ao lado dos aspectos conceituais, restam importantes as dimensões que propiciam o uso da desinformação: mecanismos psicológicos que explicam a força persuasiva do fenômeno; sociológicos, que alimentam oferta e demanda por conteúdo; e a própria configuração das plataformas, que possibilita trânsito às notícias falsas. Para avançar no debate sobre possibilidades de enfrentamento à desinformação, o próximo tópico cuidará do tratamento jurídico-legislativo brasileiro conferido (ou não) ao tema, além de projetos em tramitação no Congresso.

3. O tratamento do direito brasileiro à desinformação: entre legislações, projetos e o Judiciário

O acesso à informação constitui direito previsto no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, segundo o qual: “Todo o indivíduo tem direito [...] de procurar, receber e

⁷ Bakshy, Messing e Adamic (2015), em estudo sobre o Facebook, apontam que a exposição ao contraditório nas redes depende mais de *networks* e escolhas pessoais do que do funcionamento algorítmico da plataforma.

difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão” (NAÇÕES UNIDAS, 2020)⁸. Com previsão constitucional no artigo 5º, XIV, o direito à informação desdobra-se em prerrogativas diversas que fomentam o exercício do debate democrático – das liberdades de manifestação à participação informada na esfera pública. Contudo, o diálogo democrático sustentado pela informação exige requisito qualitativo: aspecto factual do conteúdo em debate, sob risco de inefetividade do direito constitucionalmente previsto e de consequências potencialmente problemáticas para a democracia (GOMES; DOURADO, 2019). Nesse sentido, práticas de manipulação ou falseamento de conteúdo, ao violarem o núcleo essencial do direito à informação, interferem em esferas sociais diversas – seja no âmbito da vida privada, seja no âmbito da vida pública, como apontam Fabrino e Freitas (2019) sobre o Brexit.⁹ Diante da necessidade de proteger o direito à informação e, ao mesmo tempo, conservar a liberdade de expressão, o direito deve encontrar um ponto de equilíbrio capaz de regulamentar o tema sem esbarrar em limitações indevidas, especialmente em contextos eleitorais.

A legislação brasileira preocupa-se com a veracidade das informações em períodos eleitorais desde o Código Eleitoral de 1950¹⁰, que já demandava comunicação sem informações falsas por parte dos candidatos. Por sua vez, o Código Eleitoral de 1965 (BRASIL, 1965) disciplinou o crime¹¹ de calúnia em propagandas eleitorais, em nova regulamentação que buscava estabelecer parâmetros para o debate democrático¹². Em tentativa de combater um conteúdo falso com o contraponto do ofendido, a Lei das Eleições também abordou o problema, em seu artigo 58, ao garantir direito de resposta aos candidatos que fossem atingidos “por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social” (BRASIL, 1997).

Tais regulamentações, todavia, assistiram à emergência de um modelo comunicacional distinto (MOUNK, 2018; VAN AELST et al., 2017; CHADWICK, 2011; BENNETT; PFETSCH, 2018; KEANE, 2013), com a ascensão massiva da internet e novas dinâmicas de desinformação (LAZER et al., 2018). Tanto o Código Eleitoral de 1965 quanto a Lei das Eleições de 1997 foram promulgados em contextos predominantemente analógicos, nos quais as disputas

⁸ O direito à informação também está previsto, em moldes semelhantes aos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no artigo 13 do Pacto de São José da Costa Rica, ratificado pelo Brasil em 1992. (BRASIL, 1992).

⁹ Os autores relembram a notícia falsa que “afirmava que o Reino Unido teria 350 milhões de libras esterlinas por semana para investir na saúde pública, caso optasse por deixar o bloco” (FABRINO; FREITAS, 2019, p. 15).

¹⁰ Art. 175. São infrações penais:

[...]

28 - referir na propaganda fatos inverídicos ou injuriosos em relação a partidos ou candidatos e com possibilidade de exercerem influência perante o eleitorado:

Pena - detenção de seis meses a dois anos. (BRASIL, 1950)

¹¹ Art. 323. Divulgar, na propaganda, fatos que sabe inverídicos, em relação a partidos ou candidatos e capazes de exercerem influência perante o eleitorado.

Art. 324. Caluniar alguém, na propaganda eleitoral, ou visando fins de propaganda, imputando-lhe falsamente fato definido como crime: (BRASIL, 1965).

¹² Com o mesmo objetivo, foi promulgada a Lei nº 13.834/2019, que trata do crime de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral. Embora a denúncia infundada também se destine a coibir conteúdos indevidos, a legislação não tem amplitude suficiente para lidar com um contexto de produção industrial de notícias falsas em períodos eleitorais que podem não necessariamente deturpar características dos candidatos, mas de suas propostas (BRASIL, 2019).

políticas desenvolviam-se em meios de comunicação tradicionais – rádio, jornal e televisão. O fortalecimento das plataformas digitais, especialmente das redes sociais e dos serviços de mensagens eletrônicas, redimensionou a disputa pelo poder político e trouxe eixos de desinformação que ultrapassam o conflito personalista entre políticos – sofisticadas redes de desinformação promovem campanhas não apenas contra lideranças, mas contra pautas sociais (SHU et al., 2017), com métodos e amplitudes distantes das regulamentações legais. De modo que nem a disciplina propriamente penal, ancorada nos crimes contra a honra, parece dar conta de “acompanhar o ritmo, o volume, a velocidade e o impacto da desinformação *online*” (INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO, 2021, p. 3), anacrônica para lidar com a magnitude do problema.

Com objetivos mais afinados aos desafios contemporâneos, a Lei nº 12.965/2014, conhecida como Marco Civil da Internet (MCI), estabeleceu balizas para responsabilização de malfeitos *online* com repercussões no campo da desinformação. O regime jurídico trazido pelos artigos 18 a 21¹³ do MCI, a princípio, isenta de responsabilidade os prestadores de serviços digitais por eventuais danos causados em decorrência de conteúdos produzidos e divulgados por seus usuários. A norma tenta combinar o estímulo à liberdade de expressão, evitando que as próprias redes promovam censura para escapar de punições, com um regime de responsabilização, ao atingir provedores de serviços em caso de descumprimento de ordem judicial quanto à retirada de conteúdo nocivo.

Apesar de existirem críticas à isenção inicial de responsabilidade dos prestadores de serviço, com alegações de que a legislação dificulta o enfrentamento da desinformação ao blindar juridicamente as plataformas, conforme relatam Rodrigues, Bonone e Mielli (2020), práticas de responsabilização das plataformas não são recomendadas pela experiência internacional, como atesta o já mencionado *Guia para Garantir a Liberdade de Expressão contra a Desinformação Deliberada em Contextos Eleitorais*, CIDH. Além disso, os próprios autores (RODRIGUES; BONONE; MIELLI, 2020, p. 41), ao revisarem literatura sobre o tema, argumentam que as plataformas digitais “já gozam de muito poder na definição do que circula ou não de informação e no alcance e visibilidade do que circula, por mediação algorítmica e monetização”: atribuir-lhes poder eminentemente censório poderia agravar desequilíbrios e induzir cerceamentos, situações incompatíveis com um cenário democrático de liberdade de expressão. No entanto, embora o Marco Civil¹⁴ seja inovador na regulação das plataformas

¹³ Em especial, o art. 19: “Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o *provedor de aplicações de internet* somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como *infringente*, ressalvadas as disposições legais em contrário.” (BRASIL, 2014, grifo nosso).

¹⁴ Embora críticas exigindo mais regulamentação sejam recorrentes, existem movimentos em sentido contrário. Na contramão dos elogios ao MCI e das demandas por maior controle, o Presidente da República propôs a ADI nº 6.494/2020, que propugna interpretação conforme a Constituição, do art. 19 da Lei nº 12.965/2014, dentre outros dispositivos, sob o argumento de que o ordenamento jurídico brasileiro proíbe medidas cautelares inominadas no processo penal, o que impossibilitaria a retirada de perfis das redes sociais (BRASIL, 2020). Segundo o autor da ADI, tais ordens judiciais constituem violação da liberdade de manifestação, do livre exercício profissional e, em casos que envolvem parlamentares, da cláusula de imunidade material. A ação ainda está pendente de julgamento pelo STF.

digitais, o Brasil não escapa da tendência internacional, sobretudo em democracias ocidentais, de dificuldades no enfrentamento da desinformação.

Discussões sobre regulação digital ampliam-se em cenários de disputas pelo poder, especialmente nos processos eleitorais de regimes democráticos. O escândalo da Cambridge Analytica, as eleições presidenciais norte-americanas de 2016 e o referendo do Brexit ascenderam como eventos centrais no cenário internacional, uma vez que revelaram novas amplitudes de desinformação (RODRIGUES; BONONE; MIELLI, 2020; GOMES; DOURADO, 2019; MENDONÇA; FREITAS, 2019). Com a coleta e manipulação de dados dos usuários de redes e plataformas digitais, empresas de comunicação passaram a acessar informações pessoais capazes de revelar preferências políticas, abrindo caminhos para estratégias de propaganda customizadas e mais persuasivas, não necessariamente comprometidas com um debate público bem-informado (GOMES; DOURADO, 2019). Desse modo, dispositivos inicialmente utilizados como ferramentas de *marketing* tornaram-se armas de disputa eleitoral.

No horizonte nacional, já marcado por forte disputa digital desde as eleições de 2014 (BARIFOUSE, 2014; GOMES; DOURADO, 2019, p. 35; CARVALHO; MASSUCHIN; MITOZO, 2018), a campanha presidencial de 2018 constitui ponto relevante da trajetória brasileira em relação ao tema da desinformação em períodos eleitorais (GOMES; DOURADO, 2019, p. 37-42). Na esteira da disputa norte-americana de 2016, as eleições de 2018 se destacaram pela massiva utilização das redes sociais, fato que ampliou as demandas regulamentares da comunicação política (FERES JÚNIOR; GAGLIARDI, 2019).

O fenômeno da desinformação em períodos eleitorais, entretanto, não é algo simples de resolver. Em 2017, foi publicado o documento *Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e “Notícias Falsas”* (“Fake News”), *Desinformação e Propaganda*, em que representantes da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização dos Estados Americanos (OEA), da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) alertaram para os cuidados que as nações devem ter ao lidar com o tema da desinformação e das notícias falsas, considerando que legislações restritivas podem esbarrar em violações à liberdade de expressão. Nessa perspectiva, “entender a linha tênue entre a regulação de conteúdo e censura” (DIGITAL FUTURE SOCIETY; INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO, 2020, p. 28, tradução nossa) impede a adoção de legislações limitadoras de direitos. A dificuldade para encontrar o ponto regulamentário exato decorre, especialmente, de dois fatores: como definir a verdade? Se em alguns casos é fácil descobrir inverdades, existem situações que trafegam em zona cinzenta; sendo assim, apresenta-se o segundo fator: a quem atribuir o poder de dizer o que é verdade? Um órgão que tenha como objetivo julgar a veracidade de conteúdos pode, se pouco instruído, fazer uso deliberadamente autoritário de suas prerrogativas, acendendo alertas contra abusos de poder (RODRIGUES; BONONE; MIELLI, 2020).

Confrontados pelo fenômeno da desinformação, os poderes constituídos têm produzido diferentes respostas. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), atento à desinformação massiva

em contextos eleitorais, editou a Resolução nº 23.610/2019, com objetivo de combater o uso de informações inverídicas em campanhas eleitorais. O artigo 9º da resolução obriga que candidatos façam uso de conteúdo confiável, determinando que a veiculação da propaganda eleitoral “pressupõe que o candidato, o partido ou a coligação tenha verificado a presença de elementos que permitam concluir, com razoável segurança, pela fidedignidade da informação” (BRASIL, 2019a), sob pena de responsabilização nos termos do art. 58 da Lei das Eleições ou em tipos penais correspondentes. A atuação do TSE no combate à desinformação, entretanto, não se resume à Resolução nº 23.610/2019, estendendo-se para programas e parcerias com plataformas digitais, conforme o tópico 4 deste artigo discutirá.

Ainda na esfera judiciária, porém no Supremo Tribunal Federal (STF), tramita o Inquérito nº 4.781, que apura notícias falsas, denúncias caluniosas, ofensas e ameaças a ministros da Suprema Corte. Apesar dos questionamentos sobre a legitimidade do procedimento de abertura, o inquérito foi validado pelo Plenário do STF¹⁵. No curso das investigações, o STF autorizou operações policiais contra parlamentares, empresários, blogueiros e ativistas aliados do presidente Jair Bolsonaro. Tais medidas tiveram como objetivo identificar pessoas suspeitas de integrar uma rede organizada de financiamento à produção e à disseminação de notícias falsas e ameaças contra o próprio STF.

No campo legislativo, uma série de projetos no Parlamento brasileiro busca combater a desinformação. Para mapear as iniciativas que tratam de desinformação em contextos eleitorais, foram realizadas consultas nos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.¹⁶ Os parâmetros e filtros utilizados, assim como os resultados encontrados, estão dispostos nas quatro tabelas anexas – A a D¹⁷, que representam as tentativas de busca efetuadas. Catorze projetos foram selecionados: 12¹⁸ da Câmara dos Deputados (Tabela A) e 2 do Senado Federal (Tabela C)¹⁹. A análise de conteúdo dos projetos permite algumas seleções iniciais: 8 projetos

¹⁵ O inquérito foi objeto de questionamento pela ADPF nº 572, proposta pelo partido Rede Sustentabilidade, que arguiu a constitucionalidade da Portaria GP nº 69/2019, em que se baseia o inquérito. O STF julgou o pedido improcedente (BRASIL, 2020a). No contexto de respostas do Judiciário à desinformação, vale menção à Ação Penal nº 1.021, que tramitou no STF, o qual reconheceu que “a veiculação dolosa de vídeo com conteúdo fraudulento” pode configurar crime de difamação.” (NAPOLITANO; STROPPA, 2021, p.3).

¹⁶ A pesquisa sobre os projetos de lei em tramitação foi realizada nos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Os resultados encontrados podem não ser exaustivos sobre todos os projetos em tramitação relacionados ao tema. Dentre as razões para a possível insuficiência, elenca-se o fato de que os termos de busca podem não ter coincidido com aqueles determinados pelo algoritmo das Casas Legislativas.

¹⁷ Embora o *link* de acesso à busca tenha sido fornecido nas tabelas anexas, é possível chegar aos mesmos resultados seguindo outra trilha: a) Na Câmara dos Deputados: 1. *site* da Câmara, 2. Atividade Legislativa, 3. Propostas legislativas; b) No Senado Federal: 1. *site* do Senado; 2. Acompanhe a atividade legislativa; 3. Projetos e Matérias; 4. Pesquisas.

¹⁸ Um dos projetos encontrados na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei (PL) nº 1.596/2020, é originário do Senado Federal.

¹⁹ O resultado da tabela C incorpora o resultado da tabela B, uma vez que o PL nº 3.683/2019 aparece nas duas pesquisas. O resultado da tabela D será descartado por ausência de resposta.

²⁰ Além disso, o termo *desinformação*, que ancora a perspectiva teórica deste artigo, chegou a ser utilizado como parâmetro de busca na pesquisa. Contudo, os resultados foram menos interessantes do que os obtidos com os demais parâmetros. Embora a busca pelos termos *desinformação e eleições* tenha apresentado quinze projetos, muitos dos quais já contemplados pela pesquisa anterior, parte numerosa não versava especificamente sobre o tema, razão pela qual o número elevado de projetos encontrado a partir de tais expressões não se mostrou analiticamente fértil.

tratam de criminalização²¹, abordagem que, conforme argumentado no tópico 2, não parece a mais adequada para tratar do tema²²; 1 diz respeito à educação e 2 tratam do acesso à informação, eixos da abordagem multissetorial proposta pela prática internacional.

Em diagnóstico prefacial, a análise de conteúdo dos projetos aponta tendência legislativa de tratar a desinformação, especialmente sob o rótulo de *fake news*, tanto pelos clássicos institutos dos crimes contra a honra previstos no Direito Penal, com aumento de pena, quanto com a criação de novos tipos penais, mais específicos à criação, produção e disseminação de notícias falsas em períodos eleitorais. Os Projetos de Lei n°s 5.587/2020 e 9.626/2018 (em trâmite na Câmara dos Deputados) e o PL n° 3.683/2020 (em trâmite no Senado) propõem aumento de pena para os crimes de calúnia, injúria e difamação que ocorrerem em disputas eleitorais. Destaca-se, nesse contexto, o PL n° 5.587/2020, que prevê aumento de pena em razão do gênero feminino da pessoa ofendida – caso algum dos crimes contra a honra seja cometido contra mulheres, o projeto estipula penalidade mais elevada.

Os PL n°s 9.532/2018, 11.004/2018, 10.915/2018, 9.973/2018 e 10.292/2018 (todos em trâmite na Câmara) defendem a inclusão dos ambientes virtuais no rol de espaços possíveis para o cometimento de crimes contra a honra no período eleitoral, em tentativa de não deixar o universo digital em um cenário cinzento de imputabilidade penal. Também tributário da repressão à desinformação *online*, o PL n° 2.149/2019 propõe que os efeitos das medidas judiciais de remoção de conteúdo adotadas durante o período eleitoral sejam estendidos para além do pleito. A proposta argumenta que as medidas judiciais não devem expirar, tendo em vista a possível continuidade do dano causado pelo material ofensivo retirado.

Em sentido diverso à demanda legislativa por aumentos de pena, o PL n° 4.975/2019 (em trâmite no Senado) advoga redução da pena para crimes contra a honra durante o processo eleitoral. O projeto está no contexto da recente alteração produzida pela citada Lei n° 13.834/2019, que acrescentou o artigo 326-A ao Código Eleitoral para aumentar a pena do crime de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral (§ 3º do artigo 326-A). A partir da nova legislação, a pena prevista para tal crime vai de 2 (dois) a 8 (oito) anos de reclusão e multa. Durante a tramitação do projeto de lei, o Presidente da República vetou o texto do § 3º do artigo 326-A, argumentando falta de proporcionalidade entre as penas dos crimes de denúncia caluniosa e de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral. Entretanto, o Poder Legislativo derrubou o veto presidencial, e o aumento de pena foi incorporado pela legislação eleitoral. Diante disso, o PL n° 4.975/2019, ao defender a desproporcionalidade da pena prevista pela Lei n° 13.834/2019, adere às razões do veto presidencial.

Na perspectiva educacional, no âmbito da Câmara dos Deputados, o PL n° 5.597/2020 propõe a inclusão de conteúdos obrigatórios sobre influência das mídias digitais no ensino

²¹ Sob o rótulo criminalização, estão compreendidos os projetos de lei que propõem novos tipos penais ou aumento de penas para crimes já previstos.

²² Ressalte-se que os mesmos oito projetos que tratam de criminalização empregam o termo *fake news* para designar o fenômeno de notícias enganosas.

fundamental, enquanto o PL nº 1.596/2020 obriga o TSE a realizar propaganda institucional para advertir eleitores a respeito do uso e das consequências da disseminação de notícias falsas durante o processo eleitoral. Também com pretensões informacionais e educativas, o PL nº 4.260/2020 propugna a gratuidade do acesso às informações constantes de sítios digitais mantidos pelo TSE, de modo a garantir acesso populacional a conteúdos confiáveis.

Além dos projetos que tratam diretamente da desinformação em contextos de processos eleitorais, outros sete processos em tramitação na Câmara dos Deputados, para além dos selecionados pelos mecanismos de busca, merecem destaque. Ainda que não abordem diretamente o binômio desinformação e eleições, tais projetos possuem articulação com temas caros à agenda de combate à desinformação. Na multipresente perspectiva repressiva, os PL nºs 241/2019 e 9.554/2018 demandam tipificação para o comportamento de criação e divulgação de notícia falsa que se sabe inverídica, em linha de similitude com os oito projetos examinados anteriormente.

Sem a mesma vocação criminalizante, os PL nºs 437/2020 e 2.917/2019 propõem alterações legislativas com objetivo de aperfeiçoar a legislação referente à comunicação digital. O primeiro defende a alteração da Lei nº 12.965/2019 (Marco Civil da Internet), fazendo referência direta à CPMI das *fake news*. Para pretensamente ampliar o regime de responsabilização e limitar comportamentos inautênticos, o projeto propõe a obrigação de identificação dos usuários de plataformas digitais, argumentando que o exercício do direito à liberdade de manifestação não comporta o anonimato nos termos previstos na Constituição da República. Por sua vez, o PL nº 2.917/2019 – fazendo menção a notícias falsas, à eleição de Donald Trump, ao Brexit e à desinformação em torno do assassinato da vereadora Marielle Franco – sugere nova regulamentação do direito de resposta, garantindo paridade de meios para o contraponto em quaisquer meios de comunicação, inclusive na internet.

Com amplitude mais ambiciosa e esforço em conciliar demandas de abordagem multissetorial no combate à desinformação, o PL nº 3.144/2020 destaca-se por variadas razões. Inicialmente, trata-se de proposta de lei complexa quanto à regulamentação de inúmeras matérias relacionadas à comunicação digital, empregando ideário de combate à desinformação baseado em algumas frentes. Além disso, dedica parte significativa de seus artigos à educação digital, como se verifica na própria ementa: “Estabelece normas de transparência, educação, formação do pensamento crítico e ampla informação para o combate à desinformação no país”. Por fim, o projeto apresenta proposta de criminalização a partir de um conceito de desinformação²³ alinhado com a discussão literária realizada no tópico 2 deste artigo, embora a própria previsão de um novo tipo penal contrarie as recomendações de enfrentamento baseado em legislação já existente sobre crimes contra a honra.

Com menção direta ao TSE e a medidas de combate à desinformação, o PL nº 5.347/2020 propõe duas ações específicas para o combate à desinformação. Inicialmente, estabelece a

²³ No art. 5º do projeto, lê-se: “Desinformação é o conteúdo verificadamente falso ou enganoso, com potencial de ludibriar o receptor, de alcance significativo, usado com a intenção de se obter vantagem, induzir o público a erro ou causar danos coletivos.” (BRASIL, 2020b).

criação de um canal obrigatório nas plataformas digitais capaz de ofertar aos tribunais eleitorais espaço de divulgação de medidas pertinentes. Em outra esfera de atuação, o projeto impõe a necessidade de que as plataformas, sob supervisão do TSE, adotem medidas de combate à desinformação em seus domínios.

Já aprovado pelo Senado, o PL nº 2.630/2020 tramita na Câmara dos Deputados e aguarda a constituição de Comissão Temporária pela Mesa da Casa. Conhecido como “Lei das *Fake News*”, o texto propõe a criação da Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Embora ambicioso em seu escopo, com vasta amplitude de eixos abordados, o projeto recebeu críticas diversas, que se estenderam do conceito proposto de conta identificada aos riscos de exclusão digital devido aos requisitos onerosos de cadastramento em plataformas. Tópicos como rastreabilidade e identificação em massa, além de riscos à liberdade de expressão, também engrossaram o coro de críticas à iniciativa.

No âmbito da discussão legislativa sobre desinformação, a apresentação de projetos não é a única esfera de atuação: uma Comissão Mista Parlamentar de Inquérito (CPMI) foi instalada para investigar a prevalência de notícias falsas na esfera pública brasileira²⁴. Com os trabalhos em andamento e sem a pretensão de tomar como conclusão definitiva os resultados já obtidos pela investigação, os documentos, os testemunhos, os depoimentos e as informações produzidos pela CPMI apontam para existência de estruturas organizadas com a finalidade de disseminação de conteúdo enganoso, produzindo, até mesmo, interferências nos processos eleitorais.²⁵

4. Como combater a desinformação? Um breve mapeamento de iniciativas

Diante de um problema sistêmico como a desinformação, enraizado em mudanças paradigmáticas comunicacionais (MOUNK, 2018; VAN AELST et al., 2017; CHADWICK, 2011; BENNETT; PFETSCH, 2018; KEANE, 2013) e em estratégias de atores políticos (FABRINO; FREITAS, 2019), não é trivial encontrar medidas que solucionem a questão. Mais que uma intervenção capaz de eliminar a desinformação, algo tão inviável quanto potencialmente perigoso, a literatura sobre o tema busca soluções incrementais que, uma vez aliadas, criem um ecossistema informativo mais saudável, conjugando elementos de checagem de notícias, engajamento cidadão e diálogo entre poderes públicos e plataformas digitais (DIGITAL FUTURE SOCIETY; INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO, 2020; COMISSÃO EUROPEIA, 2018).

A fim de buscar alternativas ao problema, relatores da OEA e da ONU publicaram em 2019 a *Declaração Conjunta do Vigésimo Aniversário: Desafios para a Liberdade de Expressão na Próxima Década*, na qual indicam que os Estados devem apoiar medidas positivas no enfrentamento da

²⁴ No escopo de investigações, encontram-se mais especificamente: “ataques cibernéticos que atentam contra a democracia e o debate público; a utilização de perfis falsos para influenciar os resultados das eleições 2018; a prática de cyberbullying sobre os usuários mais vulneráveis da rede de computadores, bem como sobre agentes públicos; e o aliciamento e orientação de crianças para o cometimento de crimes de ódio e suicídio.” (BRASIL, 2019b).

²⁵ Destaca-se o acordo de cooperação firmado entre a CPMI e o TSE, que prevê a troca de informações entre os signatários com o objetivo de municiar o Comitê Estratégico, criado pela Justiça Eleitoral, no combate às ações de desinformação em eleições (RODRIGUES, 2020).

desinformação *online*, tais como a promoção de entidades independentes para verificação de conteúdos e campanhas educacionais para o reconhecimento de notícias falsas.

Também em fronteiras continentais, a CIDH, por meio do já citado *Guia para Garantir a Liberdade de Expressão contra a Desinformação Deliberada em Contextos Eleitorais*, apresenta diretrizes sobre o tema. Além de realçar o papel essencial da educação, o guia desaconselha a responsabilização de plataformas pela disseminação de conteúdos feitos por terceiros²⁶ e defende o uso dos marcos legais existentes no trato da desinformação em vez de inovações normativas que possam ferir a liberdade de expressão. Fechando o rol de recomendações internacionais, em abordagem multisetorial semelhante, o relatório do Grupo de Peritos de Alto Nível da Comissão Europeia sobre Notícias Falsas e Desinformação em Linha recomenda cinco eixos para combater a disseminação de notícias enganosas: aumentar a transparência do ambiente de notícias *online*; promover a alfabetização digital; apoiar ferramentas que facilitem o combate à desinformação, se necessário em parceria com plataformas de redes; garantir a diversidade do ecossistema informacional; e incentivar o desenvolvimento de pesquisas sobre medidas adequadas para conter a desinformação (COMISSÃO EUROPEIA, 2018, p. 8-9).

Nesse sentido, o Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020, lançado pelo TSE em agosto de 2019 (BRASIL, 2019c) e alinhado com práticas internacionais, trabalha com três fundamentos: (i) a pluralidade informativa, consistente na criação e disseminação de informações verdadeiras, com o intuito de “combater desinformação com informação”; (ii) a ação educacional, disponibilizando ferramentas e capacitações para que os cidadãos possam compreender a desinformação, reconhecer conteúdos não verdadeiros e ter acesso à informação de qualidade; e (iii) o foco em comportamentos, direcionando tecnologia da informação para combater as ações coordenadas de desinformação, e não conteúdos pontuais. Considerando tais diretrizes, resta avaliar algumas iniciativas que tentam efetivá-las. Checagens de notícias feitas pelo jornalismo tradicional ganharam espaço nos últimos anos. No Brasil, iniciativas como *Aos Fatos*, *Agência Lupa*, *Fato ou Fake*, *Agência Pública* buscam verificar informações que circulam pelas redes, a fim de garantir um debate público alicerçado em bases confiáveis. A própria JE, em 2016, criou a página *Fato ou Boato*, com o objetivo de realizar checagem de conteúdo e combate à desinformação. Em 2020, a iniciativa chegou a integrar o Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020, estabelecendo uma coalizão com algumas das principais agências de checagem do país.

A prática, contudo, não consegue isoladamente ter influência significativa contra a desinformação – ainda que mereça elogios. Estudos sobre a resiliência de percepções equivocadas demonstram que retratações têm dificuldades para produzir efeitos, conforme Lewandowsky et al. (2012) salientam em análise da literatura sobre o tema. O raciocínio motivado pode dificultar atualizações de crenças, mesmo quando confrontadas com evidências (HART; NISBET, 2012). Em investigação sobre as táticas contemporâneas de checagem de notícias, Reis et al. (2020) apontam que, durante os períodos eleitorais brasileiros e indianos, notícias falsas, mesmo depois de desmentidas por agências de checagem, ainda apresentavam

²⁶ Salvo em caso de descumprimento de ordem judicial.

alto índice de compartilhamento – 40% (no Brasil) e 80% (na Índia). Com nuances adicionais, Margolin, Hannak e Weber (2018) atestam dificuldades para a eficácia generalizada das checagens, alertando para impactos positivos sob circunstâncias específicas²⁷.

Na tentativa de melhorar a capilaridade das checagens de notícias, Reis et al. (2020) propõem uma estratégia de criação de atrito²⁸, com semelhanças às táticas adotadas pelas plataformas em contextos distintos, como os avisos sobre conteúdos adotados pelo Facebook durante a pandemia do novo coronavírus (INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO, 2021). Nesse sentido, os autores defendem que o WhatsApp, a partir de uma parceria com agências de checagem, crie um banco com imagens de notícias já verificadas e, com o acesso que detém às imagens dos dispositivos dos usuários, sinalize a condição de conteúdo enganoso quando houver compatibilidade entre a imagem compartilhada e a verificada. A efetivação da estratégia, porém, depende da viabilidade de sua adoção considerando o sistema de criptografia do WhatsApp, tema de discordância entre estudiosos da proposta.

Proposta alternativa a respeito da capilaridade das checagens, e que não esbarra em questões de privacidade, pode ser encontrada no *Dealing with Disinformation*, relatório da Digital Future Society e do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio. Ao analisarem a experiência taiwanesa de combate à desinformação, as entidades (DIGITAL FUTURE SOCIETY; INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO, 2020) apontam para a estratégia *CoFacts*, adotada em parceria com o aplicativo local de mensagens, o *LINE*. Com a criação de um *chatbot* abastecido de notícias falsas averiguadas por profissionais de imprensa, qualquer usuário poderia enviar mensagem recebida em conversa privada para conferência por meio da ferramenta. A despeito dos problemas de escala, dada a dificuldade em manter a base de notícias falsas atualizadas, e das diferenças entre o *LINE* e os aplicativos de mensageria nacionais, estratégias com os moldes da *CoFacts* devem ser consideradas em futuros diálogos com plataformas (DIGITAL FUTURE SOCIETY; INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO, 2020).

Em observância aos reclamos por atuações multissetoriais, as abordagens contra a desinformação não devem se restringir ao conteúdo das notícias falsas, mas ao cenário ampliado de circulação de conteúdo (COMISSÃO EUROPEIA, 2018; DIGITAL FUTURE SOCIETY; INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO, 2020), que envolve atores e estratégias distintas. Em pesquisa ainda embrionária sobre a possibilidade de engajar a cidadania mais ampla no combate às notícias enganosas, Martins Filho e Shuen (2021) relatam a experiência da plataforma Sem Migué, lançada e aplicada durante o pleito de 2020, em São Luís, no Maranhão. O projeto, com base em checagem e apuração de conteúdo, selecionou e treinou voluntários para verificar informações que circularam durante a campanha. Embora os autores reconheçam a repercussão social limitada do projeto, a iniciativa sinaliza para o horizonte de

²⁷ Os autores apontam que correções vindas de pessoas próximas, mesmo em assuntos políticos, tendem a ser mais aceitas do que checagens realizadas por estranhos.

²⁸ De acordo com o Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio, “ajustes de *design* que introduzam atrito aos ecossistemas de informação podem ser uma solução menos invasiva à liberdade de expressão” (INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO, 2021, p. 10).

capacitação cidadã no combate à desinformação – potencialidade atestada pelo depoimento de alguns dos participantes. Nessa perspectiva, o Sem Migué reverbera diretrizes do Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020 do TSE, especialmente em seu eixo relativo à alfabetização midiática, que preconiza “aprendizagens voltadas ao conhecimento e à compreensão sobre desinformação” (BRASIL, 2020c, p. 19).

Trabalhos de descentralização das checagens, como a iniciativa acima, ressaltam aspecto colaborativo relevante à criação de um ecossistema informacional mais saudável, em exemplo de *crowdsourcing* – atividades “nas quais vários usuários conectados em rede detectam e revelam as histórias e imagens fabricadas e difundidas (KHALDAROVA; PANTTI, 2016; KLEIN; WUELLER, 2017 apud)” (FABRINO; FREITAS, 2019, p. 19). Em direção semelhante, o já citado *Dealing with Disinformation* destaca a iniciativa *Chicas Poderosas*, presente em mais de dezoito países latino-americanos, que treina mulheres tanto para o exercício do jornalismo cotidiano quanto para checagens de notícias – como exemplo de prática capaz de empoderar diretamente grupos marginalizados e de ampliar a disponibilidade de informações confiáveis no ecossistema informacional (DIGITAL FUTURE SOCIETY; INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO, 2020).

Soluções que ampliem o conjunto de informações disponíveis e capacitem eleitores para discernir notícias enganosas são bem-vindas. No entanto, conforme os estudos citados anteriormente (REIS et al., 2020; HART; NISBET, 2012), apresentam limitações significativas. De acordo com Fabrino e Freitas (2019, p. 21), “o contexto de forte circulação de *fake news* não parece derivar de uma mera ingenuidade de atores ou da não compreensão de que notícias são construções e podem ser falsas”. Isto é, o problema não necessariamente reside no desconhecimento, mas em uma dinâmica política comumente polarizada (HART; NISBET, 2012), que dispara mecanismos cognitivos diversos, como aqueles discutidos no tópico 2 deste artigo (SHU et al., 2017; FABRINO; FREITAS, 2019) – raciocínio motivado (LODGER; TABER, 2006; DITTO et al., 2019; BOLSEN; DRUCKMAN; COOK, 2014; DRUCKMAN, 2012; DITTO; LOPEZ, 1992; SHAPIRO; BLOCH-ELKON, 2008) e *naïve realism* (ROSS; WARD, 1996).

As práticas de detecção de conteúdo falso, contudo, podem se aliar a mecanismos incrementais de vigilância contra a desinformação. Nas eleições de 2020, o TSE reformou um aplicativo próprio de denúncias, o Pardal, para receber exclusivamente queixas sobre irregularidades nas propagandas eleitorais. Ocorrências de conteúdos falsos, desse modo, poderiam ser encaminhadas pelos próprios eleitores por meio do aplicativo do TSE, o qual, por sua vez, direcionaria as mensagens aos órgãos regionais responsáveis. Como canal alternativo para denúncias, em outra camada de ação, a Corte Eleitoral firmou parceria com o WhatsApp, que disponibilizou um número e um fluxo automatizado para receber denúncias diretamente pelo aplicativo de mensagens.

Além do Pardal, do canal de denúncias via WhatsApp e dos canais oficiais, como as Ouvidorias e o Ministério Público Eleitoral, o TSE (BRASIL, 2020d) divulgou em seu *site*, durante o período eleitoral, informações sobre como poderiam ser feitas denúncias nas plataformas do

Facebook, Instagram, TikTok e Twitter. No entanto, o artigo menciona que não há uma opção de denúncia de eventuais *fake news* nas plataformas, e que o conteúdo pode ser denunciado se ferir algum dos termos de uso da plataforma. Com tais iniciativas, o TSE mostra-se atento às recomendações de parcerias com plataformas digitais, embora a emergência de novas redes sociais demande intensificação de diálogos, como no caso do Telegram, com o qual ainda não há parceria firmada (OSÓRIO, 2021; MELLO, 2021).

Paralelamente às parcerias com a Corte Eleitoral, o WhatsApp e outras plataformas também se engajaram em campanhas de combate à desinformação, com iniciativas para que o cidadão soubesse diferenciar conteúdos falsos de verdadeiros. Na abordagem, campanhas veiculadas em rádio e redes sociais sublinharam a necessidade de conferir a veracidade das informações e apresentaram caminhos para que o indivíduo pudesse fazê-lo. A despeito do esforço, a pesquisa *Fake News: como as plataformas enfrentam a desinformação*, publicada pelo Intervezes em 2020 (BARBOSA; MARTINS; VALENTE, 2020), avalia que as plataformas não têm políticas nem processos estruturados para tratar o tema da desinformação. Algumas das plataformas analisadas têm mecanismos de checagem de informações, mas contam com pouca transparência tanto sobre os parâmetros de verificação quanto sobre quais conteúdos são efetivamente checados.

Tais questões levam a um ponto fundamental no debate sobre desinformação: a plataformização (POELL; NIEBORG; DIJCK, 2020). As plataformas, tal como estruturadas atualmente, delimitam o que pode circular em suas redes – os usuários consentem com as regras da plataforma ao aderirem aos termos de uso, embora nem sempre de maneira adequadamente informada. Notícias falsas ou enganosas, portanto, podem ou não ser permitidas dentro de determinada rede social – uma vez que cabe à própria plataforma decidir o que será feito a partir das denúncias sobre conteúdos disseminados em seus domínios.

A partir de uma perspectiva econômica, a disseminação de desinformação poderia levar as plataformas a “elaborar políticas e práticas de moderação mais rigorosas, bem como sistemas algorítmicos que podem filtrar esse conteúdo” (POELL; NIEBORG; DIJCK, 2020, p. 8). No entanto, os mesmos imperativos econômicos também podem atuar em sentido contrário: quando a desinformação gera alcance e lucro, não há garantia sobre qual princípio prevalecerá. Para limitar possíveis consequências negativas de tal poder, surgem demandas por mais transparência nas regras e processos decisórios que conduzem à eventual remoção de conteúdos.

Esse aspecto se agrava quando consideradas plataformas como YouTube, Facebook, Instagram e Google, que, desde a Minirreforma Eleitoral de 2017, podem prestar serviço de impulsionamento de conteúdos aos candidatos em campanha eleitoral. Logo, as plataformas recebem recursos públicos (oriundos do Fundo Partidário, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha ou de doação privada com finalidade pública) para veicular peças de campanhas eleitorais, mas regulamentam tais conteúdos a partir de suas próprias diretrizes. Assim, não há garantia de que informações possivelmente falsas ou enganosas seriam impedidas de serem

impulsionadas. Se as parcerias entre o TSE e as plataformas resultam em boas práticas de alerta de conteúdos possivelmente falsos, não é possível ignorar que existem lacunas na regulamentação da transparência necessária às redes – tanto em relação às regras que as plataformas utilizam para moderar conteúdo quanto às diretrizes sobre veiculação de propagandas.

Ainda que a transparência sobre os procedimentos para lidar com a desinformação não tenha alcançado patamares desejados, alguns recursos adotados autonomamente pelas plataformas tendem a dar mais transparência à campanha eleitoral e dificultar a disseminação massiva de conteúdos falsos. Cabe destacar o rótulo que acompanha publicações impulsionadas no Facebook e no Instagram, que indica ao usuário da plataforma a natureza eleitoral da propaganda e a identidade de seu patrocinador (FACEBOOK, 2020). Também dentro da gramática de estratégias de atrito comunicacional, retoma-se a já citada veiculação de etiquetas sobre a natureza ou a confiabilidade de conteúdo adotada pelo Facebook durante a pandemia do novo coronavírus (DIGITAL FUTURE SOCIETY; INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO, 2020). No WhatsApp, as limitações de grupos e listas de transmissão contribuem para regular os disparos em massa – o rótulo *Encaminhado com frequência* (LOUBAK, 2019), ilustrativamente, colabora para que o usuário tenha mais conhecimento sobre a amplitude de circulação do conteúdo recebido.

5. Considerações finais: a necessidade de uma abordagem multissetorial

Os novos paradigmas comunicacionais alteram a paisagem democrática. Se de um lado estabelecem novas perspectivas, com ganhos de cidadania significativos, perigos também se insinuam – especialmente no que toca à desinformação massiva. Da desconfiança institucional à radicalização, passando pela degradação do debate público e por manipulações em épocas eleitorais, as ameaças trazidas pelas notícias enganosas impõem reflexões à democracia.

Para enfrentar o problema, importa, antes, conhecê-lo. Com base, em discussões acadêmicas e em práticas nacionais e internacionais, este artigo buscou delinear uma gramática mínima da desinformação, salientando dois aspectos fundamentais: o conteúdo falso ou contextualmente enganoso e a intencionalidade de enganar. O fenômeno repousa em três eixos: mecanismos psicológicos que facilitam a conformidade com conteúdos alinhados a crenças prévias – raciocínio motivado e *naive realism*; demandas sociológicas de produtores e consumidores de notícias falsas; e dinâmicas inerentes à lógica de redes, que comumente confinam a circulação de conteúdos entre pessoas com perfis ideológicos similares.

No contexto brasileiro, o Poder Legislativo se movimenta para conter a influência das notícias falsas, especialmente em períodos eleitorais. Os projetos de lei em tramitação no Congresso, em sua maioria, apresentam abordagens unidimensionais, frequentemente tendentes à criminalização ou a aumentos de pena, propostas não recomendadas pelas declarações internacionais a respeito do tema. A demanda por respostas sistêmicas encontra representação em projetos mais ambiciosos, como o PL nº 3.144/2020 – o qual, embora tenha méritos, traz em seu horizonte demanda excedente por novos tipos penais que não

os já existentes nas legislações dos crimes contra a honra. Ressalte-se, porém, que o referido projeto apresenta regulamentações principiológicas em sintonia com as melhores práticas, além de dedicar parte de seus artigos à educação digital – tema também abordado por outras iniciativas de menor amplitude, como os PL n.ºs 5.597/2020 e 1.596/2020. De modo geral, embora prevaleçam respostas repressivas ao problema, algumas propostas com ênfase na educação merecem destaque.

Na esfera judicial, a Resolução-TSE n.º 23.610/2019 e o estabelecimento de parcerias com agências de checagem e plataformas digitais apontam que a Corte Eleitoral tem agido para minimizar o problema da desinformação durante os pleitos. A dificuldade para firmar parcerias com plataformas emergentes, como o Telegram, indica desafios não desprezíveis para as eleições do próximo ano. Além disso, a escassa transparência das redes quanto à moderação de conteúdo e à veiculação de propagandas permanece um obstáculo não resolvido, seja por disciplina legislativa, seja por parcerias com o Judiciário.

Dada a complexidade inerente à desinformação, quaisquer soluções isoladas tendem a fracassar. Literatura, relatórios de entidades da sociedade civil e a prática internacional convergem sobre a necessidade de abordagem multisetorial para enfrentar o desafio. Todos os contrapontos à desinformação apresentam vulnerabilidades. Checagens de notícias não eliminam de todo percepções equivocadas – para além de déficits informacionais, comumente a má compreensão repousa sobre atributos ideológicos. Mecanismos de engajamento cidadão na criação de um ecossistema informacional, embora relevantes, ainda são tímidos. Parcerias entre instituições estatais e plataformas digitais esbarram na dificuldade de alcançar todas as empresas prestadoras de serviço. Soluções educacionais, apesar de estarem no radar legislativo, são essencialmente demoradas, sobretudo em comparação com a velocidade de circulação da desinformação. Propostas repressivas para além dos crimes contra a honra são reputadas inférteis pelas recomendações internacionais, em choque com a profusão de projetos de lei sobre o tópico no Legislativo brasileiro.

Sinteticamente, inexistente caminho fácil. Em razão das vulnerabilidades que cada método apresenta isoladamente, impõe-se a necessidade de abordagem sistêmica, capaz de apresentar avanços incrementais na construção de um ambiente informacional mais saudável.

Referências

ALLCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. Social media and fake news in the 2016 election. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, TN, v. 31, n. 2, p. 211–236, Spring 2017.

BAKER, Catherine R.; CHADWICK, Andrew. Corrupted infrastructures of meaning: post-truth identities online. In: TUMBER, Howard; WAISBORD, Silvio (ed.). **The Routledge companion to media disinformation and populism**. Abingdon, Oxon: New York: Routledge, 2021.

BAKSHY, Eytan; MESSING, Solomon; ADAMIC, Lada A. Exposure to ideologically diverse news and opinion on Facebook. **Science**, New York, v. 348, n. 6239, p. 1130-1132, June 5, 2015. DOI 10.1126/science.aaa1160.

BARBOSA, Bia; MARTINS, Helena; VALENTE, Jonas. **Fake news**: como as plataformas enfrentam a desinformação. São Paulo: Intervezes, 2020. Disponível em: <https://intervozes.org.br/publicacoes/fake-news-como-as-plataformas-enfrentam-a-desinformacao/>. Acesso em: 2 jun. 2021.

BARIFOUSE, Rafael. Eleições 2014: novos hábitos criam pleito mais conectado do mundo. **BBC Brasil**, São Paulo, 29 out. 2014. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/10/141028_eleicoes2014_internet_rb. Acesso em: 25 jun. 2021.

BENNETT, W. Lance; LIVINGSTON, Steven. The disinformation order: disruptive communication and the decline of democratic institutions. **European Journal of Communication**, London: Thousand Oaks, CA, v. 33, n. 2, p. 122-139, 2018. DOI 10.1177/0267323118760317.

BENNETT, W. Lance; PFETSCH, Barbara. Rethinking political communication in a time of disrupted public spheres. **Journal of Communication**, [New York], v. 68, n. 2, p. 243-253, 2018.

BLUMMER, Jay G.; KAVANAGH, Dennis. The third age of political communication: influences and features. **Political Communication**, Washington, D.C., v. 16, n. 3, p. 209-230, 1999.

BOLSEN, Toby; DRUCKMAN, James N.; COOK, Fay Lomax. The influence of partisan motivated reasoning on public opinion. **Political Behavior**, [New York], v. 36, n. 2, p. 235-262. June 2014. DOI <https://doi.org/10.1007/s11109-013-9238-0>.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3144/2020**. Estabelece normas de transparência, educação, formação do pensamento crítico e ampla informação para o combate à desinformação no país. Autor: Joice Hasselmann - PSL/SP. Apresentação: 4 jun. 2020. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020b.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Requerimento de Instituição de CPMI nº 11, de 2019**. Autoria: Deputado Federal Alexandre Leite (DEM/SP) e outros. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - Fake News. Criação ou alteração de comissão parlamentar de inquérito. Brasília, DF: Senado Federal, 2019b.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 nov. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 26 jul. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11164.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Retificada em: 30 jul. 1965. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abril. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/12965.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.834, de 4 de junho de 1997. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para tipificar o crime de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13834.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6494/2020**. Controle de constitucionalidade. Requerente: Presidente da República. Relator: Ministro Edson Fachin, 3 de agosto de 2020. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5967309>. Acesso em: 27 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 572/2019**. Requerente: Rede Sustentabilidade. Relator: Min. Edson Fachin, 18 de junho de 2020. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2020a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5658808>. Acesso em: 27 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleitor conta com vários canais para denunciar fake news e outras irregularidades nas eleições 2020. *In*: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Comunicação**: notícias. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 8 out. 2020d. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/eleitor-counta-com-varios-canais-para-denunciar-fake-news-e-outras-irregularidades-nas-eleicoes-2020>. Acesso em: 27 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020c. 34 p. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/programa-de-enfrentamento-a-desinformacao.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação nº 0601699-41.2018.6.00.0000**. Classe 11541. Brasília (DF). Direito de Resposta. Cargo - Presidente da República. Propaganda Política. Propaganda Eleitoral. Internet. Representantes: Coligação O Povo Feliz de Novo (PT/PCdoB/PROS) e Fernando Haddad. Representados: Coligação Brasil Acima de Tudo, Deus Acima de Todos (PSL/PRTB) e Jair Messias Bolsonaro; Flávio Nantes Bolsonaro e Carlos Nantes Bolsonaro. Representada: Twitter Brasil Rede de Informação Ltda.; Facebook Serviços Online do Brasil Ltda.; Google Brasil Internet Ltda. Relator: Min. Carlos Horbach, 15 de outubro de 2018. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/tse-determina-remocao-video-kit-gay.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, n. 249, p. 156-184, 27 dez. 2019a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. TSE lança Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020. *In*: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Comunicação**: notícias. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 30 ago. 2019c. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Agosto/tse-lanca-programa-de-enfrentamento-a-desinformacao-com-foco-nas-eleicoes-2020>. Acesso em: 2 jun. 2021.

BRUMMETTE, John; DISTASO, Marcia; VAPEIADIS, Michail; MESSNER, Marcus. Read all about it: the politicization of “fake news” on twitter. **Journalism & Mass Communication Quarterly**, [Thousand Oaks, CA], v. 95, n. 2, p. 497-517, June 2018.

CARVALHO, Fernanda Cavassana de; MASSUCHIN, Michele Goulart; MITOZO, Isabele Batista. Radicalização nas redes sociais: comentários no Facebook durante a disputa presidencial em 2014 no Brasil. **Análise Social**, Lisboa, n. 229, p. 898-926, dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0003-25732018000400003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 26 jun. 2021. DOI <http://dx.doi.org/10.31447/as00032573.2018229.03>.

CHADWICK, Andrews. The political information cycle in a hybrid news system: the British Prime Minister and the “Bullygate” affair. **International Journal of Press/Politics**, Thousand Oaks, CA, v. 16, n. 1, p. 3-29, 2011.

CHADWICK, Andrew; VACCARI, Cristian; KAISER, Johannes. The amplification of exaggerated and false news on social media: the roles of platform use, motivations, affect, and ideology.

Journal Contribution, Loughborough, 2021. Aceito para publicação em *American Behavioral Scientist* em 11 mar. 2021.

COLLIER, David; MAHON, Jr., James E. Conceptual ‘stretching’ revisited: adapting categories in comparative analysis. **The American Political Science Review**, [New York], v. 87, n. 4, p. 845-855, 1993.

COMISSÃO EUROPEIA. **A multi-dimensional approach to disinformation**: report of the independent high level group on fake news and online disinformation. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. **Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales**. [Washington, D.C.]: Organización de los Estados Americanos, Oct. 2019.

DIAMOND, Larry. Liberation technology. **Journal of Democracy**, Washington, D.C., v. 21, n. 3, p. 69-83, July 2010.

DIGITAL FUTURE SOCIETY; INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO. **Dealing with disinformation**: strategies for digital citizens empowerment. [S. l.]: Digital Future Society Think Tank: Instituto Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro, May. 2020.

DITTO, Peter H; LIU, Brittany S.; CLARK, Cory J.; WOJCIK, Sean P.; CHEN, Eric E.; GRADY, Rebecca H.; CELNIKER, Jared B.; ZINGER, Joanne F. At least bias is bipartisan: a meta-analytic comparison of partisan bias in liberals and conservatives. **Perspectives on Psychological Science**, [Thousand Oaks, CA], v. 14, n. 2, p. 273-291, Mar. 2019.

DITTO, Peter H; LOPEZ, David F. Motivated skepticism: use of differential decision criteria for preferred and nonpreferred conclusions. **Journal of Personality and Social Psychology**, [Washington, D.C.], v. 63, n. 4, p. 568-584, 1992.

DOURADO, Tatiana Maria Silva Galvão. **Fake news na eleição presidencial de 2018 no Brasil**. 2020. 308 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Culturas Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/31967>. Acesso em: 27 ago. 2021.

DRUCKMAN, James N. The politics of motivation. **Critical Review: a journal of politics and society**, [New York], v. 24, n. 2, p. 199-216, 2012.

ENGESSER, Sven; ERNST, Nicole; ESSER, Frank; BUCHEL, Florin. Populism and social media: how politicians spread a fragmented ideology. **Information, Communication & Society**, London, v. 20, n. 8, p. 1109-1126, 2017. DOI 10.1080/1369118X.2016.1207697.

FACEBOOK vai identificar anúncios políticos com rótulos. **Olhar Digital**, [São Paulo], 24 de jun. 2020. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2020/06/24/noticias/anuncios-de-cunho-politico-ganharao-rotulos-no-facebook/>. Acesso em: 27 jun. 2021.

FALLIS, Don. **A conceptual analysis of disinformation**. [S. l.: s. n.], 2009. Conference paper.

FALLIS, Don. What is disinformation? **Library Trends**, [Urbana, Illinois], v. 63, n. 3, p. 401-426, 2015.

FERES JÚNIOR, João; GAGLIARDI, Juliana. O sucesso eleitoral da Nova Direita no Brasil e a mudança do paradigma comunicativo da política. *In: AVRITZER, Leonardo et al. (org.). Pensando a democracia, a República e o Estado de direito no Brasil*. Belo Horizonte: Projeto República UFMG, 2019. p. 89-118.

FUKUYAMA, Francis. 30 years of world politics: what has changed? **Journal of Democracy**, Washington, D.C., v. 31, n. 1, p. 11-21, Jan. 2020. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/30-years-of-world-politics-what-has-changed/> Acesso em: 2 jun. 2021.

GOMES, Wilson da Silva; DOURADO, Tatiana. Fake news, um fenômeno de comunicação política entre jornalismo, política e democracia. **Estudos em Jornalismo e Mídia**, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 33-45, 2019. DOI <https://doi.org/10.5007/1984-6924.2019v16n2p33>.

GUESS, Andrew; NAGLER, Jonathan; TUCKER, Joshua. Less than you think: prevalence and predictors of fake news dissemination on Facebook. **Science Advances**, [Washington, D.C.], v. 5, n. 1, p. 1-8, Jan. 2019. DOI [10.1126/sciadv.aau4586](https://doi.org/10.1126/sciadv.aau4586).

GUESS, Andrew; NYHAN, Brendan; REIFLER, Jason. **Selective exposure to misinformation: evidence from the consumption of fake news during the 2016 U.S. presidential campaign**. [Belgium]: European Research Council, Jan. 2018.

HART, P. Sol; NISBET, Erik C. Boomerang effects in science communication: how motivated reasoning and identity cues amplify opinion polarization about climate mitigation policies. **Communication Research**, Thousand Oaks, CA, v. 39, n. 6, p. 701-723, 2012. DOI <https://doi.org/10.1177/0093650211416646>.

HUMPRECHT, Edda. Where 'fake news' flourishes: a comparison across four Western democracies. **Information, Communication & Society**, London, v. 22, n. 13, p. 1973-1988, 2018. DOI [10.1080/1369118X.2018.1474241](https://doi.org/10.1080/1369118X.2018.1474241).

INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO. **Desinformação e liberdade de opinião e expressão**. Rio de Janeiro: Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio, 2021. Relatório para

a Consulta sobre Desinformação aberta pela Relatora Especial da ONU sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão.

JOINT Declaration on Freedom of Expression and Elections in the Digital Age. [Vienna]: Organization for Security and Co-operation in Europe, Apr. 30, 2020. Disponível em: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/451150>. Acesso em: 25 jun. 2021.

KEANE, John. **Democracy and media decadence**. Cambridge: New York: Cambridge University Press. 2013.

LAZER, David M. J.; BAUM, Matthew A.; BENKLER, Yochai; BERINSKY, Adam J.; GREENHILL, Kelly M.; MENCZER, Filippo; METZGER, Miriam J.; NYHAN, Brendan; PENNYCOOK, Gordon; ROTHSCHILD, David; SCHUDSON, Michael; SLOMAN, Steven A.; SUSTEIN, Cass R.; THORSON, Emily A.; WATTS, Duncan J.; ZITTRAIN, Jonathan L. The science of fake news. **Science**, New York, v. 359, n. 6380, p. 1094-1096, Mar. 2018.

LEWANDOWSKY, Stephan; ECKER, Ullrich K. H.; SEIFERT, Colleen M.; SCHWARZ, Norbert; COOK, John. Misinformation and its correction: continued influence and successful debiasing. **Psychological Science in the Public Interest**, [Thousand Oaks, CA], v. 13, n. 3, p. 106-131, Dec. 2012. DOI 10.1177/1529100612451018.

LOUBAK, Ana Letícia. WhatsApp começa a mostrar se mensagem foi encaminhada muitas vezes. **TechTudo**, [Rio de Janeiro], 3 ago. 2019. APPS. Redes Sociais. Disponível em: <https://www.techtudo.com.br/noticias/2019/08/whatsapp-comeca-a-mostrar-se-mensagem-foi-encaminhada-muitas-vezes.ghhtml>. Acesso em: 27 jun. 2021.

MARGOLIN, Drew B.; HANNAK, Anito; WEBER, Ingmar. Political fact-checking on twitter: when do corrections have an effect? **Political Communication**, Washington, D.C., v. 35, n. 2, p. 196-219, Apr. 3, 2018. DOI 10.1080/10584609.2017.1334018.

MARTINS FILHO, Jorge Araújo; SHUEN, Li-Chang. Sem migué nas eleições: uma proposta de fact-checking colaborativo em São Luís/MA. *In*: CONGRESSO DA COMPOLÍTICA, 9., 2021. **Anais Compolítica**: 2021. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 2021.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; FREITAS, Viviane Gonçalves. Fake news e o repertório contemporâneo de ação política. *In*: CONGRESSO DA COMPOLÍTICA, 8., 2019, Brasília, DF. **Anais Compolítica**: 2019. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 2019.

MELLO, Patrícia Campos. Telegram tem domínio de canais bolsonaristas e risco de enxurrada de fake news em 2022. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 14 jun. 2021. Disponível em: <https://>

www1.folha.uol.com.br/poder/2021/06/telegram-tem-dominio-de-canais-bolsonaristas-e-risco-de-enxurrada-de-fake-news-em-2022.shtml. Acesso em: 27 jun. 2021.

MOROZOV, Evgeny. **Big tech**: a ascensão dos dados e a morte da política. São Paulo: Ubu Editora, 2018.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, c2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. [Brasília]: Nações Unidas Brasil, 18 set. 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 10 jun. 2021.

NAPOLITANO, Carlo José; STROPPIA, Tatiana. Regulação das fake news: iniciativas estatais para o combate à desinformação. *In*: CONGRESSO DA COMPOLÍTICA, 9., 2021. **Anais Compolítica**: 2021. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 2021.

“NOTÍCIAS falsas” é tema de declaração assinada por relatores para a liberdade de expressão. **Artigo 19**, São Paulo, 16 mar. 2017. Disponível em: <https://artigo19.org/2017/03/16/noticias-falsas-e-tema-de-declaracao-assinada-por-reatores-para-a-liberdade-de-expressao/>. Acesso em: 27 jun. 2021.

OSÓRIO, Aline. Telegram é um grande desafio para 2022 e estamos buscando contato, diz secretária-geral do TSE. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 13 jun. 2021. Entrevista concedida a Renata Galf. FolhaJus. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/06/telegram-e-um-grande-desafio-para-2022-e-estamos-buscando-contato-diz-secretaria-geral-do-tse.shtml>. Acesso em: 27 jun. 2021.

PERSILY, Nathaniel. Can democracy survive the internet? **Journal of Democracy**, Washington, D.C., v. 28, n. 2, p. 63-73, Apr. 2017.

POELL, T.; NIEBORG, D.; DIJCK, J. van. Plataformização. **Revista Fronteiras - Estudos Midiáticos**, São Leopoldo, RS, v. 22, n. 1, p. 2-10, jan./abr., 2020. DOI <https://doi.org/10.4013/fem.2020.221.01>.

REIS, Julio C. S.; MELO, Philipe; GARIMELLA, Kiran; BENEVENUTO, Fabrício. Can WhatsApp benefit from debunked fact-checked stories to reduce misinformation? **Harvard Kennedy School Misinformation Review**, [Cambridge, Massachusetts], Aug. 20, 2020. Disponível em: <https://misinfreview.hks.harvard.edu/article/can-whatsapp-benefit-from-debunked-fact-checked-stories-to-reduce-misinformation/>. Acesso em: 2 jun. 2021.

RODRIGUES, Paloma. TSE e CPI das fake news fazem parceria contra desinformação nas eleições. **G1**, Brasília, DF, 15 out. 2020. Eleições 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/noticia/2020/10/15/tse-e-cpi-das-fake-news-fazem-parceria-contradesinformacao-nas-eleicoes.ghtml>. Acesso em: 27 jun. 2021.

RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado; BONONE, Luana Meneguelli; MIELLI, Renata. Desinformação e crise da democracia no Brasil: é possível regular fake news? **Confluências**: revista interdisciplinar de sociologia e direito, Niterói, RJ, v. 22, n. 3, p. 30-52, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/45470>. Acesso em: 27 ago. 2021.

ROSS, Lee; WARD, Andrew. Naïve realism: implications for social conflict and misunderstanding. In: REED, Edward; TURIEL, Elliot; BROWN, Terrance (ed.). **Values and knowledge**. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates, 1996. p. 103-135.

RUEDIGER, Marco Aurélio (coord.). **Desinformação nas eleições 2018**: o debate sobre fake news no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, DAPP, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29093>. Acesso em: 1 jun. 2021.

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018.

SHAPIRO, Robert Y.; BLOCH-ELKON, Yaeli. Do the facts speak for themselves? Partisan disagreement as a challenge to democratic competence. **Critical Review**, [New York], v. 20, n. 1-2, p. 115-139, 2008.

SHU, Kai; SLIVA, Amy; WANG, Suhang; TANG, Jiliang; LIU, Huan. Fake news detection on social media: a data mining perspective. **ACM SIGKDD Explorations Newsletter**, New York, v. 19, n. 1, p. 22-36, 2017. DOI 10.1145/3137597.3137600.

SUNSTEIN, Cass R. Is social media good or bad for democracy? In: FACEBOOK. **About Facebook**: news. [S. l.: s. n.], Jan. 22, 2018. Disponível em: <https://about.fb.com/news/2018/01/sunstein-democracy/>. Acesso em: 26 jun. 2021.

TABER, Charles S.; LODGE, Milton. Motivated skepticism in the evaluation of political beliefs. **American Journal of Political Science**, [Hoboken, NJ], v. 50, n. 3, p. 755-769, July 2006.

TALISSE, Robert B. **Overdoing democracy**: why we must put politics in its place. New York: Oxford University Press. 2019.

TANDOC, Edson C. Jr.; LIM, Zheng Wei; LING, Richard. Defining “fake news”: a typology of scholarly definitions. **Digital Journalism**, Abingdon, UK, v. 6, n. 2, p. 137-153, Aug. 2017. DOI 10.1080/21670811.2017.1360143.

TARDÁGUILA, Cristina; BENEVENUTO, Fabrício; ORTELLADO, Pablo. Fake news is poisoning Brazilian politics. WhatsApp can stop it. **The New York Times**, New York, Out. 17, 2018. Opinion. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/10/17/opinion/brazil-election-fake-news-whatsapp.html>. Acesso em: 5 jun. 2021.

VAN AELST, P.; STRÖMBÄCK, J.; AALBERG, T.; ESSER, F.; DE VREESE, C.; MATTHES, J.; HOPMANN, D.; SALGADO, S.; HUBÉ, N.; STEPIŃSKA, A.; PAPATHANASSOPOULOS, S.; BERGANZA, R.; LEGNANTE, G.; REINEMANN, C.; SHEAFER, T.; STANYER, J. Political communication in a high-choice media environment: a challenge for democracy? **Annals of the International Communication Association**, [Abingdon, Oxfordshire, UK], v. 41, n. 1, p. 3-27, 2017. DOI 10.1080/23808985.2017.1288551.

ANEXO

Tabela A

Local: <i>Site da Câmara dos Deputados</i>	
Data: 28/6/2021	
Site: https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaProposicoes&pagina=1&order=relevancia&abaEspecificica=true&filtros=%5B%7B%22emTramitacao%22%3A%22Sim%22%7D%5D&q=not%C3%ADcias%20falsas%20E%20fake%20news%20E%20elei%C3%A7%C3%B5es&tipos=PL	
Termo de busca	notícias falsas E fake news E eleições
Filtros	a) em tramitação b) tipo de documento: projeto de lei.
Resultado	12 projetos de lei: PL nº 4.260/2020 PL nº 5.587/2020 PL nº 5.597/2020 PL nº 9.532/2018 PL nº 2.149/2019 PL nº 11.004/2018 PL nº 10.915/2018 PL nº 10.292/2018 PL nº 9.973/2018 PL nº 1.596/2020 PL nº 2.917/2019 PL nº 9.626/2018

Tabela B

Local: <i>Site do Senado Federal</i>	
Data da coleta: 28/6/2021	
Site: https://www6g.senado.leg.br/busca/?colecacao=Projetos+e+Mat%c3%a9rias+++Proposi%c3%a7%c3%b5es&q=not%c3%adcias+falsas+E+fake+news+E+elei%c3%a7%c3%b5es	
Termo de busca	notícias falsas E fake news E eleições
Filtros	em tramitação tipo de documento: projeto de lei.
Resultado	1 projeto de lei: PL nº 3.683/2020

Tabela C

Local: <i>Site</i> do Senado Federal	
Data da coleta: 28/6/2021	
Site: https://www6g.senado.leg.br/busca/?colecacao=Projetos+e+Mat%C3%A9rias++Proposi%C3%A7%C3%B5es&q=fake+news+E+elei%C3%A7%C3%B5es	
Termo de busca	fake news E eleições
Filtros	a) em tramitação; b) tipo de documento: projeto de lei.
Resultado	2 projetos de lei: PL nº 3.683/2020 PL nº 4.975/2019

Tabela D

Local: <i>Site</i> do Senado Federal	
Data: 28/6/2021	
Site: https://www6g.senado.leg.br/busca/?colecacao=Projetos+e+Mat%C3%A9rias++Proposi%C3%A7%C3%B5es&q=not%C3%ADcias+falsas+E+desinforma%C3%A7%C3%A3o+E+elei%C3%A7%C3%B5es	
Termo de busca	notícias falsas E desinformação E eleições
Filtros	a) em tramitação; b) tipo de documento: projeto de lei.
Resultado	0 projeto de lei



Da sistematização à evolução das normas eleitorais



DA SISTEMATIZAÇÃO À EVOLUÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS

Carlos Bastide Horbach

Na abertura de um dos capítulos de sua célebre obra de 1956, *Princípio e Norma na Elaboração Jurisprudencial do Direito Privado*, Josef Esser parte da distinção clássica entre ordenamentos casuísticos e sistemáticos para – por vez primeira e utilizando-se de terminologia do romanista Fritz Schulz – apresentar a classificação dos sistemas jurídicos em “sistemas fechados” e “sistemas abertos”.¹

Independentemente da sistemática de fontes, do primado desta sobre aquela; independentemente da maior ou menor função do intérprete na construção das normas; independentemente de o raciocínio jurídico se voltar para o problema ou para abstrações conceituais; lá e cá o Direito é sistema, apresentando tessitura mais ou menos tramada, que o faz um sistema aberto ou fechado.

O esforço de Esser para apresentar o casuísmo anglo-saxônico como algo sistemático derivou, certamente, de sua compreensão do fenômeno jurídico como um todo; compreensão essa forjada na tradição germânica da jurisprudência de conceitos e da pandectística. Nesse contexto, sintetizado pela conhecida frase de Hans Julius Wolff – “A Ciência do Direito ou é sistemática ou não existe”² –, apresentar o *Common Law* como um sistema, ainda que aberto, era o mesmo que lhe conferir cientificidade, a seriedade que lhe projetaria a um novo e mais qualificado patamar acadêmico.

Não somente isso. Como ensina Claus-Wilhelm Canaris, há duas características da noção de sistema que são essenciais para o Direito:

[...] a da *ordenação* e a da *unidade*; elas estão, uma para a outra, na mais estreita relação de intercâmbio, mas são, no fundo, de separar. No que respeita, em primeiro lugar, à ordenação, pretende-se, com ela – quando se recorra a uma formulação muito geral, para evitar qualquer restrição precipitada – exprimir um estado de coisas intrínseco racionalmente apreensível, isto é, fundado na realidade. No que toca à unidade, verifica-se que esse factor modifica o que resulta já da ordenação, por não permitir uma dispersão numa multitude de singularidades desconexas, antes devendo deixá-las reconduzir-se a uns quantos princípios fundamentais.³

¹ Josef Esser. **Princípio y norma en la elaboración jurisprudencial del derecho privado**, trad. Eduardo Valentí Fiol, Barcelona: Bosch, 1961, p. 183. Essa, aliás, é uma das grandes premissas da obra, que a apresenta em suas primeiras páginas: “Assim, em todas as culturas jurídicas se repete o mesmo ciclo: descobrimento de problemas, formação de princípios e articulação de um sistema. O que a tradicional controvérsia metódica apresenta como uma suposta luta entre um pensamento ‘aberto’ e problemático, por um lado, e um pensamento ‘fechado’, conceitual e dedutivo, por outro, é em grande parte um metabolismo necessário e que produz choques entre as novas experiências da prática casuística e as energias formais da academia” (p. 10 – tradução livre).

² Claus-Wilhelm Canaris. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito**. 3. ed., trad. de António Menezes Cordeiro, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002, p. 5.

³ Claus-Wilhelm Canaris. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito**, p. 12-13.

Assim, reconhecer o Direito – em suas diferentes vertentes – como um todo sistemático é conferir à pluralidade jurídica maior racionalidade, mais sólida coerência interna e mais efetiva aplicabilidade, incrementando-se – com isso – a segurança jurídica, a certeza do direito, a previsibilidade das decisões.

Ademais, na linha do esforço sistematizador de Esser, os modelos casuístico e abstrato passaram a apresentar movimentos de evidente aproximação, como já identificado, ainda nos anos 1950, por René David:

Países de direito romano-germânico e países de *common law* tiveram uns com os outros, no decorrer dos séculos, numerosos contatos. Em ambos os casos, o direito sofreu a influência da moral cristã e as doutrinas filosóficas em voga puseram em primeiro plano, desde a Renascença, o individualismo, o liberalismo e a noção de direitos subjetivos. A *common law* conserva hoje a sua estrutura, muito diferente da dos direitos romano-germânicos, mas o papel desempenhado pela lei foi aí aumentando e os métodos utilizados nos dois sistemas tendem a aproximar-se; sobretudo a regra de direito tende, cada vez mais, a ser concebida nos países de *common law* como o é nos países da família romano-germânica. Quanto à substância, soluções muito próximas, inspiradas por uma mesma ideia de justiça, são muitas vezes dadas às questões pelo direito nas duas famílias de direito.⁴

De um lado, o Direito anglo-saxônico mais e mais passava a desenvolver a função corretiva do *statute law*, geral e abstrato, entrando na “nova dimensão” examinada na seminal obra do Lord Leslie Scarman. Segundo o magistrado britânico, em sua célebre palestra de 1975, o Direito de *common law* deveria entrar num processo de “investigação profunda e de longo alcance sobre o equilíbrio no sistema jurídico entre o Direito elaborado pelo juiz e a lei (*statute*)”, questão que é assim por ele aprofundada:

O velho equilíbrio do *common law*, o qual via a lei (*statute*) não como a regra geral, mas como uma exceção intrusa que não devia sofrer oposição, exceto, talvez, de parte da influência limitadora de uma interpretação judicial restrita, não pode sobreviver no mundo novo onde os juízes, mantendo o Direito ditado pela constituição, talvez tenham, em certas ocasiões, de resistir, em vez de obedecer, à vontade declarada do Parlamento.

[...] O Direito tem necessidade constante de revisão – como um centro urbano, torna-se obsoleto se não é renovado. O *common law* tem sobrevivido graças a uma capacidade inerente de mudança que se origina de sua natureza de ser elaborado pelo juiz. Mas esse grau de flexibilidade, sendo errático e limitado a uma visão do papel do Direito na sociedade que não é mais adequada às necessidades desta e dependente demais das idiossincrasias dos juízes, não mais conseguiu evitar a confusão atual do Direito e a sua exposição ao risco de ser substituído por outros remédios e por outras maneiras de se realizar o que a sociedade deseja que seja realizado.

⁴ René David. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**, trad. de Hermínio A. Carvalho. 2. ed., São Paulo: Martins Fontes, 1993, p. 20.

É portanto vital que o novo Direito baseado na lei (*statute*) se adapte com seu próprio mecanismo para a renovação, o conserto e a reforma do Direito.⁵

Por sua vez, o Direito continental – especialmente o Direito Privado – entrava numa nova era, magistralmente descrita por Natalino Irti no final dos anos 1970. Entrou o Direito – em especial o Direito Privado –, então, naquilo que o jurista italiano, em obra clássica, denominou de “era da decodificação” – *l’età della decodificazione* –, na qual “o código civil perdeu o caráter de centralidade no sistema de fontes”, não mais sendo “sede de princípios gerais, atualmente expressos, para categorias singulares de bens ou classes de sujeitos, por leis externas”.⁶ Em tal era, “a lei deixa de ser geral e abstrata e passa a ser individual e concreta, não mais regra do jogo, alheia aos resultados obtidos, mas vontade de direcionamento e de tutela de interesses específicos”⁷.

Em outras palavras, há 40 anos, pelo menos, Irti vislumbrava um movimento “centrífugo” na Ciência do Direito romano-germânica, com uma evidente “fuga dos códigos” e a afirmação de “diversos núcleos de leis especiais”, verdadeiros “microssistemas” aos quais se deveria conferir sistematicidade.⁸ Em síntese, essa era do Direito romano-germânico era assim descrita:

[...] ao fundo se desenha um horizonte de *corpos de leis*, nos quais institutos singulares ou categorias de relação encontraram completa e definitiva disciplina. Um sistema, assim, *policêntrico*, que não reconhece primados históricos ou prioridades lógicas, e que articula em disciplina setorial e regimes jurídicos de grupos. A unidade é garantida, de um lado, pelo caráter rígido das normas constitucionais, e, de outro, pela capacidade das classes dominantes de prevenirem os particularismos e de refutarem privilégios.⁹

Nesse quadro que descreve o debate jurídico acerca das noções de sistema e de famílias jurídicas, alguém há de perguntar: e as normas eleitorais? Bem, o Direito Eleitoral brasileiro tem sido atacado, há muito, por sua falta de sistematicidade.

Não são poucos os autores que acusam a pluralidade de suas fontes, o protagonismo de seus intérpretes oficiais e a proeminência da *Realpolitik* do “jogo democrático” sobre as etéreas fórmulas abstratas das leis de serem causas de instabilidade do Direito Eleitoral brasileiro. Tais fatores comprometeriam a ordenação, a unidade, a coerência interna das normas eleitorais brasileiras, negando ao Direito Eleitoral como um todo sua natureza sistemática.

O projeto de Sistematização das Normas Eleitorais (SNE), desenvolvido pelo Grupo de Trabalho (GT) instituído pela Portaria-TSE nº 15, de 13 de fevereiro de 2019, o qual teve como Coordenador-Geral o Ministro Luiz Edson Fachin, demonstrou, em sua primeira fase e na linha

⁵ Leslie Scarman. **O direito inglês. A nova dimensão**, trad. de Inez Tóffoli Baptista, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1978, p. 92 e seguintes.

⁶ Natalino Irti. *L’Età della Decodificazione*, **Revista de Direito Civil Imobiliário, Agrário e Empresarial**, n. 10, out./dez. 1979, p. 30.

⁷ Natalino Irti. *L’Età della Decodificazione*, p. 24-25.

⁸ Natalino Irti. *L’Età della Decodificazione*, p. 30-31.

⁹ Natalino Irti. *L’Età della Decodificazione*, p. 32.

do propugnado por Esser há mais de 50 anos, haver sistematicidade nas normas do Direito Eleitoral brasileiro, superando essas aparentes inconsistências.

O GT-SNE teve como primeiro escopo “colher contribuições de juristas, comunidade acadêmica e interessados na identificação de conflitos normativos, antinomias ou dispositivos da legislação eleitoral que estão tacitamente revogados para, ao final, elaborar relatório com minuta de sistematização das normas vigentes”.

Nessa linha, os trabalhos desenvolvidos pelos oito grupos temáticos inicialmente definidos revelaram uma complexa normatividade no Direito Eleitoral pátrio, que se apresenta numa estrutura policêntrica, na qual convivem diferentes microssistemas, cada um deles merecedor de especial atenção.

Foram identificados, então, os seguintes microssistemas no Direito Eleitoral brasileiro, que foram objeto de estudo e de sistematização pelos citados grupos temáticos: o microssistema dos direitos políticos; o microssistema da Justiça Eleitoral; o relativo à propaganda eleitoral; o de financiamento de campanha; o microssistema das normas do contencioso eleitoral; e o microssistema penal eleitoral.

Houve ainda especial atenção com a casuística de temas diretamente ligados ao exercício da cidadania, cujos impactos são evidentes na interpretação de todas as demais normas eleitorais, cuidando da participação de mulheres, jovens, negros, portadores de necessidades especiais e indígenas na política.

Todos esses temas, constituintes de um cenário multifacetado, foram examinados, na primeira fase do projeto, a partir de referenciais mais amplos e capazes de conferir-lhes unidade, como a raiz constitucional do Direito Eleitoral e a boa hermenêutica que orienta os trabalhos do TSE e da Justiça Eleitoral em sua totalidade.

Com isso, desenhou-se a sistematização das normas eleitorais brasileiras, num movimento que – para voltar a Esser – é, nos sistemas abertos, um processo evolutivo.¹⁰ Ou seja, o produto resultante do esforço sistematizador da primeira fase do projeto SNE constituiu o passo inicial de um esforço constante, no sentido do aprimoramento do sistema eleitoral do Brasil.

Além disso, é a prova de que o Direito Eleitoral brasileiro tem ordenação, tem coerência, tem unidade, merecendo um tratamento científico, possível por meio de rigor técnico proporcionado pela metodologia desenvolvida ao longo dos trabalhos da primeira fase do projeto de Sistematização das Normas Eleitorais. Foi ela – a metodologia – igualmente um valioso produto apresentado, em setembro de 2019, por essa primeira fase, pois permitiu a continuidade institucional da tarefa, abrindo espaço para a fase subsequente.

¹⁰ Josef Esser. **Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del derecho privado**, p. 57.

A segunda fase do projeto SNE, encerrada neste segundo semestre de 2021, teve – por sua vez – objetivos bem mais amplos e ambiciosos, voltados à construção, por meio de um intenso debate com a sociedade e a comunidade acadêmica, de uma visão mais completa e inclusiva dos diferentes institutos do Direito Eleitoral brasileiro, cuja evolução se busca.

De acordo com os termos da Portaria-TSE nº 609, de 21 de agosto de 2020, o GT-SNE II foi “incumbido de promover o aprofundamento e o desenvolvimento dos estudos e debates a partir dos Relatórios Finais” da primeira fase do projeto (art. 1º), buscando a realização de objetivos como a realização de debates acadêmicos sobre os mencionados relatórios, a colheita de “propostas, críticas, sugestões e revisões da comunidade acadêmica e científica”, a revisão dos resultados obtidos na primeira fase e a publicação dos resultados em compêndio do projeto (art. 2º).

Com base nos relatórios produzidos na primeira fase, portanto, os grupos temáticos apontaram, na segunda fase, as lacunas da legislação eleitoral brasileira em cada um dos microsistemas antes mencionados, com intuito de avaliar os potenciais incrementos, propor as mudanças cabíveis e indicar o caminho evolutivo do Direito Eleitoral no Brasil.

Essa missão não foi frustrada pelas dificuldades advindas da pandemia, que restringiu os contatos pessoais e tornou mais difícil a realização das tarefas ordinárias do GT. Apesar das adversidades, as reuniões dos grupos temáticos prosseguiram por meio de videoconferências e pelo constante compartilhamento de documentos, estudos e informações, que mantiveram os membros plenamente inseridos nas tarefas do projeto.

Por outro lado, a ampliação da tarefa de uma fase para outra correspondeu a uma mudança significativa no perfil dos membros dos grupos temáticos nesses dois momentos. Na primeira fase, os grupos limitavam-se, em regra, a membros com formação jurídica, em sua maioria oriundos dos quadros da própria Justiça Eleitoral ou do Ministério Público Eleitoral. Na segunda fase, promoveu-se uma abertura à interdisciplinariedade, num processo que submeteu os temas ao crivo de estudiosos de outros campos para além do jurídico, especialmente da Ciência Política e das Ciências Sociais.

Dessa forma, para além do exame focado nos aspectos normativos, foram trazidas para a segunda fase do SNE análises preocupadas com o objeto da normatização, com as realidades concretas sobre as quais incidem as normas do Direito Eleitoral sistematizadas na primeira fase. Tudo isso com o intuito de melhorar a compreensão de todos acerca da dimensão fática do regime democrático brasileiro, num processo que desaguaria, por certo, na identificação das melhores soluções normativas para seu aprimoramento.

No que diz respeito ao grupo temático voltado ao estudo da Justiça Eleitoral e de temas correlatos, como os sistemas de totalização de votos e de nulidades em matéria eleitoral, por exemplo, essa abertura às demais ciências foi especialmente importante. Ante os presentes desafios da democracia brasileira, como pode ser conformada a Justiça Eleitoral, no que toca à sua estrutura e às suas competências, para melhor contribuir no processo de

inclusão e de conscientização política da população? Ante as críticas que o sistema eleitoral brasileiro vem sofrendo, quais medidas poderiam ser adotadas para reforçar sua integridade e sua confiabilidade perante o eleitor? Essas e muitas outras questões foram expostas pela composição interdisciplinar dos grupos temáticos na segunda fase do SNE e tiveram suas respostas aprimoradas pelas visões plurais dela decorrentes.

Nesse contexto plural e aberto aos diálogos interdisciplinares, o grupo temático da Justiça Eleitoral e temas correlatos produziu, nessa segunda fase do SNE, relatórios parciais sobre as competências dessa jurisdição especializada, a cargo da Professora Doutora Elaine Harzheim Macedo; sobre as nulidades no Direito Eleitoral, também elaborado pela Professora Doutora Elaine Harzheim Macedo, em conjunto com o Professor Doutor Marcelo Weick Pogliese; sobre o processo de votação, de apuração dos resultados e totalização dos votos, um de lavra do Professor Doutor Marcelo Weick Pogliese e da Doutora Margarete Coelho, que trouxe para os debates sua vivência como parlamentar; sobre a integridades das eleições, com ênfase nas ações para igualdade, inclusão e transparência, do Professor Doutor Jorge Avelino Filho, que propôs alterações na forma de votar e a realização de uma campanha de esclarecimento em torno do sistema eletrônico de votação; sobre poder de polícia eleitoral e gerenciamento de crises, objeto de reflexões do Professor Doutor Marcelo Weick Pogliese e da Doutora Margarete Coelho; sobre a relação entre os direitos políticos e o contencioso eleitoral, com especial atenção ao tema de desinformação, de autoria do Professor Doutor Bruno Camilloto Arantes; e ainda um interessante relatório sobre a Justiça Eleitoral em perspectiva de gênero e como canal de diálogo com a sociedade, resultado das pesquisas da Professora Doutora Salete Maria da Silva, o qual indicou a necessidade de uma adequação da linguagem das normas e dos documentos da Justiça Eleitoral, de constituição paritária de seus órgãos jurisdicionais, entre outros aspectos.

Esses relatórios parciais, por outro lado, foram objeto de uma discussão mais ampla, oportunizada pela realização de um seminário sobre os achados do grupo temático, ocorrido em 7 de maio de 2021, por videoconferência. Nessa ocasião, os debates se aprimoraram pela participação de observadores externos e de participantes distintos, inclusive integrantes de outros grupos temáticos.

Depois de todas essas fases, foi possível chegar aos trabalhos finais, expressos na forma de artigos científicos, que ora são publicados e dados a conhecer aos profissionais da área, à comunidade acadêmica e à sociedade em geral.

Compõem o produto desta segunda fase dos trabalhos do grupo temático da Justiça Eleitoral e dos temas correlatos os artigos “Organização e competência da Justiça Eleitoral e nulidades da votação”, da Professora Doutora Elaine Harzheim Macedo; “Desinformação em contextos eleitorais: da definição às possibilidades de enfrentamento”, do Professor Doutor Bruno Camilloto Arantes e dos mestrandos em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) Luiza Jardim e Marcus Paulo Lisboa Barbosa; e “Justiça Eleitoral e (des)igualdade de gênero: uma análise feminista do Tribunal Superior Eleitoral brasileiro”, da Professora Doutora Salete Maria da Silva; além dos relatórios parciais, apresentados como

anexos, do Professor Doutor Marcelo Weick Pogliese e da Doutora Margarete Coelho, que, por seu protagonismo no grupo de trabalho da reforma eleitoral na Câmara dos Deputados, acabaram impossibilitados de transformar suas reflexões ao longo da segunda fase do projeto SNE em artigos científicos.

Esses textos, somados a todas as discussões realizadas ao longo do último ano, representam não apenas uma importante contribuição para o Direito Eleitoral brasileiro e para a Justiça Eleitoral, mas também um elemento qualificador para o regime democrático do Brasil, que passa a se beneficiar com uma aprimorada normatividade e com práticas inclusivas.

Se a primeira fase do projeto de sistematização das normas eleitorais demonstrou a natureza sistemática do Direito Eleitoral, reforçando sua coerência interna e sua cientificidade, bem como revelou uma metodologia idônea para enfrentar a necessidade de constante adaptação desse sistema, a segunda fase comprovou a eficácia dessa metodologia, produzindo propostas concretas para a efetiva reforma da normatividade eleitoral, no sentido de um reforço do regime democrático, para que espelhe, em todas as suas dimensões, a sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos de que fala o preâmbulo da Constituição de 1988.

Essa foi a aspiração dos integrantes do grupo temático da Justiça Eleitoral e temas correlatos ao longo da Fase II do projeto de Sistematização das Normas Eleitorais e que ora se mostra, com a publicação de seus resultados, como uma perspectiva concreta de realização efetiva e plena do ideal democrático, numa evolução qualitativa do Direito Eleitoral como sistema normativo e do Brasil como sociedade política.



Anexo I



ANEXO I

SNE EIXO II – JUSTIÇA ELEITORAL

Apontamentos parciais

Subtema: Votação, Apuração e Totalização

Proponentes: Margarete Coelho¹ e Marcelo Weick Pogliese²

A integridade de um processo eleitoral decorre, em grande parte, da confiabilidade nas fases de votação, apuração e totalização dos votos.

Se, de um lado, torna-se importante defender a segurança das urnas eletrônicas brasileiras e impedir qualquer tentativa de retrocesso institucional (votação por cédulas impressas ou impressão de voto), é significativo também garantir que o aprimoramento e o desenvolvimento de novas tecnologias de votação estejam voltados para:

- I – facilitar a participação dos eleitores em todas as formas de exteriorização da democracia representativa e participativa;
- II – alargar o acesso ao processo de votação para os eleitores com deficiência e com outras dificuldades em estarem fisicamente presentes e de utilizarem os dispositivos disponíveis;
- III – aumentar a participação eleitoral, fornecendo mecanismos de votação adicionais;
- IV – alinhar o direito de voto ao uso crescente de novas tecnologias de comunicação e informação;
- V – reduzir, ao longo do tempo, o custo geral para a Justiça Eleitoral na condução dos ciclos eleitorais periódicos e suplementares, plebiscitos e referendos;
- VI – garantir cada vez mais resultados de votação confiáveis, consistentes e céleres.

Nesse raciocínio, há de se construir a premissa normativa de que, para eventual implantação de novas tecnologias de votação, a Justiça Eleitoral tem a obrigação de apresentar estudo prévio e detalhado de sua viabilidade, integridade e confiabilidade, bem como sua compatibilidade com os princípios da democracia representativa e participativa previstos na Constituição e nas leis eleitorais, mas também respeitar os seguintes balizamentos, em sintonia com que já foi sinalizado pelo Conselho de Ministros da União Europeia:

- I – quanto ao sufrágio universal:
 - a) a interface do sistema eletrônico de votação deve ser fácil de entender e de usar por todos os eleitores;

¹ Deputada Federal (PP/PI). Doutora em Direito pelo Centro Universitário de Brasília.

² Advogado. Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. Pós-doutor pela Universidade de Santiago de Compostela – Espanha.

b) o sistema eletrônico de votação deve ser concebido, na medida do possível, para permitir que as pessoas com deficiência votem de forma independente;

c) o novo sistema eletrônico de votação deve ser acessível a todos, em caráter adicional ou opcional à votação presencial;

II – quanto à igualdade:

a) todas as informações sobre a forma e o ato de votar devem ser apresentadas para todos os eleitores;

b) o mecanismo de votação presencial ou remoto usado nas eleições deve apresentar método seguro e confiável de acesso pelo eleitor, agregação de todos os votos e cálculo do resultado, de forma a evitar o voto por terceiros e em duplicidade;

III – quanto à liberdade e integridade do voto:

a) garantir que a vontade do eleitor não seja alterada ou afetada pelo sistema eletrônico de votação ou por qualquer influência indevida;

b) assegurar a autenticidade dos dados e das informações no sistema eletrônico de votação;

c) possibilitar a correção do voto, antes da confirmação e do encerramento do processo de votação, pelo eleitor, avisando-o sobre eventual voto inválido;

d) garantir que o eleitor também tenha o direito ao voto nulo ou branco;

e) assegurar que o eleitor receba confirmação, via sistema, de que seu voto foi emitido com sucesso e de que o processo de votação foi concluído;

f) garantir que o sistema eletrônico de votação forneça evidência de que cada voto está devidamente incluído nos respectivos resultados eleitorais, sendo verificáveis por meios independentes ao sistema eletrônico de votação;

IV – quanto ao sigilo do voto:

a) o sistema eletrônico de votação deverá ser organizado de forma a garantir que o segredo do voto seja respeitado em todas as fases da votação;

b) o sistema eletrônico de votação processará e armazenará apenas os dados pessoais necessários à realização da eleição eletrônica;

c) o sistema eletrônico de votação deverá proteger os dados de autenticação para que não ocorra invasão externa que possa fazer uso indevido desses dados, interceptá-los, modificá-los ou conhecê-los;

d) os registros dos eleitores armazenados e as comunicações emitidas pelo sistema eletrônico de votação deverão ser acessíveis apenas à Justiça Eleitoral e às pessoas por ela autorizadas;

e) o sistema eletrônico de votação não deverá fornecer ao eleitor prova do conteúdo do voto emitido para conhecimento e utilização por terceiros;

f) o sistema eletrônico de votação não permitirá a divulgação do número de votos expressos em um candidato ou em uma opção até o fechamento da urna eletrônica; essa informação somente poderá ser divulgada ao público após o final da votação;

g) o sistema eletrônico de votação deverá garantir que seja respeitado o sigilo das escolhas anteriores porventura corrigidas ou apagadas pelo eleitor antes da emissão do seu voto final;

h) o processo de votação eletrônico, especialmente a fase de apuração e totalização dos votos, deverá ser organizado de forma que não seja possível reconstituir e identificar o vínculo entre o voto apurado e o eleitor;

V – quanto aos requisitos organizacionais:

a) a implantação de novo sistema eletrônico de votação deverá ser realizada de forma gradual e progressiva;

b) o sistema eletrônico de votação permanecerá sob responsabilidade, controle e gestão da Justiça Eleitoral, por intermédio do Tribunal Superior Eleitoral, não se admitindo delegação para nenhuma outra entidade pública ou privada;

VI – quanto à transparência e à auditabilidade:

a) o sistema eletrônico de votação deverá garantir transparência e auditabilidade em todas as suas etapas;

b) a sociedade deverá ser informada pela Justiça Eleitoral, com bastante antecedência e em linguagem clara e simples, sobre o calendário do processo eleitoral, o funcionamento do sistema eletrônico de votação e a sua correta utilização para saber votar e acompanhar a apuração e a totalização dos votos;

c) os componentes do sistema eletrônico de votação deverão ser divulgados para fins de verificação, certificação e auditabilidade;

d) padrões abertos deverão ser usados para permitir a interoperação de vários componentes ou serviços técnicos, respeitando-se a variedade de fontes;

e) a Justiça Eleitoral deverá desenvolver requisitos técnicos de avaliação e certificação, e mantê-los atualizados, a fim de assegurar que o sistema eletrônico de votação adotado reflita plenamente os princípios da Constituição e das leis eleitorais;

f) alterações significativas no atual sistema eletrônico de votação e a implantação de novo sistema eletrônico de votação deverão ser precedidas de análise periódica da Justiça Eleitoral, com eventual suporte independente e especializado, sobre as conformidades técnicas, mediante certificação e controle registrados e apropriados, identificando-se claramente os resultados da avaliação e suas respectivas salvaguardas, evitando-se, assim, que sejam secretamente ou inadvertidamente modificados;

g) a auditabilidade do sistema eletrônico de votação deverá ser aberta, periódica e abrangente, a fim de apontar os possíveis problemas e ameaças;

VII – quanto à confiabilidade e à segurança do sistema:

a) a Justiça Eleitoral é responsável por garantir a disponibilidade, usabilidade, fiabilidade e segurança do sistema eletrônico de votação;

b) o acesso à infraestrutura central, aos servidores e aos dados eleitorais deverá ser restrito à Justiça Eleitoral e às pessoas por ela autorizadas, mediante expressa regulamentação;

c) procedimento para a instalação regular de versões atualizadas e de correções periódicas dos *softwares* que compõem o sistema eletrônico de votação deverá ser criado;

d) os votos porventura armazenados ou comunicados fora de ambientes controlados deverão ser criptografados;

e) os votos e as informações sobre o eleitor deverão ser mantidos lacrados até o início do processo de apuração;

f) caso ocorram incidentes que possam ameaçar a integridade do sistema, os responsáveis pelas operações afetadas deverão informar imediatamente o Tribunal Superior Eleitoral;

g) a autenticidade, a disponibilidade e a integridade dos cadernos eleitorais e a lista de candidatos deverão ser mantidas;

h) o sistema eletrônico de votação deverá identificar os votos afetados por eventuais irregularidades no processamento e na transmissão do voto.

Nas etapas de testes e simulações dos estudos para o aprimoramento e a implantação dos sistemas de votação, apuração e totalização, deverá ser assegurada a participação dos partidos políticos, do Ministério Público, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e da sociedade civil organizada. Quanto mais transparente, mais confiável.

Para se garantir a compatibilidade dessas inovações à legitimidade popular e constitucional, sugere-se que a implantação de novas tecnologias de votação previstas dependa de autorização expressa do Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, respeitando-se o que dispõe o art. 16 da Constituição Federal, cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral, mediante regulamentação, executar as adaptações procedimentais necessárias.

Sugere-se também que o Congresso Nacional possa autorizar a Justiça Eleitoral a realizar plebiscito e referendo utilizando-se de método eletrônico alternativo de votação, sem prejuízo da continuidade do uso do sistema eletrônico de votação vigente, desde que respeitados os requisitos previstos já destacados.

Outro ponto a ser mais bem enfrentado pela legislação eleitoral brasileira é o conjunto de ferramentas normativas para se combater, com mais vigor, os ataques sistemáticos e coordenados de descrédito à Justiça Eleitoral e aos processos de votação, apuração e totalização.

Esses ataques podem ser divididos em dois grupos: 1) desinformação massiva e sistêmica; 2) eventuais tentativas de invasão, adulteração e interrupção do funcionamento dos *softwares* de votação, apuração, totalização e divulgação dos resultados eleitorais.

Nesse sentido, sugere-se:

- a. reforçar as hipóteses cíveis de repressão aos ataques;
- b. construir tipos penais que absorvam as formas contemporâneas desses ataques de forma mais compatível com a sociedade em rede;
- c. aumentar as hipóteses de tutelas de urgência e de evidência também para inibir ou remover com rapidez e eficácia esses ataques;
- d. promover *status* diferenciado para as entidades de checagem de fatos, por meio da construção de fluxo institucional adequado com a Justiça Eleitoral, para divulgação e propagação de contrainformação à propaganda enganosa;
- e. edificar nova ressignificação dos conceitos de abuso de poder e de uso indevido dos meios de comunicação social.



Anexo II



ANEXO II

SNE EIXO II – JUSTIÇA ELEITORAL

Apontamentos parciais

Subtema: Poder de Polícia e Gerenciamento de Crise

Proponentes: Margarete Coelho¹ e Marcelo Weick Pogliese²

Subtema: Poder de polícia e gerenciamento de crise

Poder de Polícia

A questão sobre a necessidade de limitação do poder de polícia da Justiça Eleitoral, preponderantemente na propaganda eleitoral, tem sido uma preocupação da doutrina e dos próprios atores jurisdicionais eleitorais, dentro de uma perspectiva de compatibilização da liberdade de expressão com o respeito à normalidade e à igualdade do jogo democrático.

Atualmente, no campo legal-eleitoral, o poder de polícia tem previsão dúbia e contraditória no inciso XVII do art. 35 do Código Eleitoral e nos arts. 40 e 41 da Lei nº 9.504/1997.

Em 2019, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tentou melhor estruturá-lo, disciplinando-o em duas resoluções:

- 1) Resolução-TSE nº 23.610 (arts. 6º a 8º) – Propaganda;
- 2) Resolução-TSE nº 23.608 (art. 54, §§ 1º e 2º, art. 55, parágrafo único) – Representações.

As idas e vindas normativas criam absoluta confusão e dificuldade de compreensão entre o que é permitido e o que é proibido em matéria sobre poder de polícia. A uniformidade normativa, portanto, torna-se fundamental.

Sabe-se que a Justiça Eleitoral brasileira tem atribuição muito peculiar (diferente de muitos outros países com democracias avançadas), visto que ela concentra não

¹ Deputada federal (PP/PI), doutora em Direito pelo Centro Universitário de Brasília.

² Advogado. Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. Pós-doutor pela Universidade de Santiago de Compostela – Espanha.

só a atividade jurisdicional, mas também funções atípicas de regulamentação e de administração das eleições.

Por isso, em matéria de poder de polícia, é essencial que não só se uniformize os limites materiais e formais dessa ferramenta de proteção da igualdade e normalidade das eleições, mas também que se proponha texto com maior cuidado com a autocontenção e com a garantia do devido processo legal, sob pena de privilegiar condutas arbitrárias e desproporcionais na fiscalização da propaganda eleitoral.

Nesse particular, o texto que melhor se aproximou dessa preocupação foi o art. 54, §§ 1º e 2º, da Res.-TSE nº 23.608/2019, porém ainda permanece muito lacônica qual seria a alternativa que se teria para inibir ou conter práticas ilegais de propaganda eleitoral, por exemplo, com eficácia imediata e resultado prático para o processo eleitoral.

A saber: a uniformização dos limites materiais e formais do poder de polícia, a partir de sua visão processual conferida pelo art. 54, §§ 1º e 2º, da Res.-TSE nº 23.608/2019, requer a previsão expressa de tutelas de urgência e de evidência para permitir atuação rápida e eficaz para a supressão das práticas ilegais (modalidades antecedentes e inibitórias, inclusive) e também sanções pecuniárias e/ou astreintes que forcem o cumprimento das obrigações de fazer ou não fazer.

Proposta:

1. concentrar a regulamentação do poder de polícia em apenas um texto normativo;
2. garantir o princípio da mínima intervenção da Justiça Eleitoral em matéria de propaganda eleitoral, bem como a proibição de censura prévia sobre o teor dos programas e das matérias jornalísticas a serem exibidos na televisão, no rádio, na internet e na imprensa escrita;
3. manter como prioritário o aperfeiçoamento do texto-base do art. 54, §§ 1º e 2º, da Res.-TSE nº 23.608/2019, admitindo-se, no âmbito das ações e representações eleitorais, a possibilidade de tutela de urgência e evidência com aplicações de ordens de fazer ou não fazer, sanções pecuniárias e imposições de outras medidas coercitivas, inclusive imposição de astreintes;
4. absorver expressamente o cabimento de tutela de urgência e evidência para situações mais gravosas de irregularidade na propaganda eleitoral, em especial as atuações organizadas e sistêmicas de ataques à integridade das eleições e de desinformação, assim como o uso indevido de robôs, de perfis falsos, de *ciborgues* e da inteligência artificial.

Gerenciamento de crise

A experiência e o impacto em decorrência da pandemia da Covid-19 nas eleições de 2020 demonstraram o quanto é importante que a legislação eleitoral preveja regras de enfrentamento de *crise* capazes de garantir à Justiça Eleitoral a adaptação do calendário e dos procedimentos eleitorais, limitadas a períodos e circunstâncias correlacionadas a desastres sociais e naturais, calamidade pública e outras situações de anormalidade, assim reconhecidas na legislação federal e na Constituição Federal.

O objetivo central é garantir, exclusivamente, a preservação do funcionamento essencial e compatível da administração e dos serviços eleitorais e a realização das eleições periódicas.

A pandemia da Covid-19 afetou todo o processo eleitoral brasileiro, que contou com o esforço de todas as instituições, em âmbito nacional, para a construção de uma solução geral (leia-se, aprovação da Emenda Constitucional nº 107/2020).

Ocorre que há situações de anormalidade que não comprometem a realização das eleições em todo o país, mas em localidade e regiões específicas, o que pode ocorrer com interrupções de acesso à energia de uma cidade, enchentes, desabamentos e diversas outras hipóteses de calamidade gravosa, com ou sem previsibilidade.

A parametrização das datas das eleições periódicas tem assento constitucional (*vide* arts. 77, 28, 29, inciso I, da Res.-TSE nº 23.608/2019). Desse modo, há de se construir proposta normativa compatível com o Texto Constitucional que outorgue ao TSE o poder de adaptação, mediante regulamentação, do calendário e dos procedimentos eleitorais, exclusivamente limitado a períodos e circunstâncias decorrentes das causas de anormalidade, e que não retire do Congresso Nacional suas atribuições constitucionais, garantindo-se, por exemplo, a possibilidade de suspender, com eficácia imediata ou prospectiva, por meio de decreto legislativo, a decisão ou regulamento do Tribunal que exorbite ou extrapole o enfrentamento das situações de inviabilização temporária das eleições.



Esta obra foi composta na fonte Noto Serif,
corpo 10 e entrelinhas de 14 pontos,
em papel Cartão Supremo 250g/m² (capa) e AP 75g/m² (miolo).

