



Tribunal Superior Eleitoral



SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS

EIXO TEMÁTICO V: ELEGIBILIDADES E CONTENCIOSO ELEITORAL



Brasília
TSE
2021





Tribunal Superior Eleitoral



SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS



EIXO TEMÁTICO V: ELEGIBILIDADES E CONTENCIOSO 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

Coordenação Executiva do Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais (GT-SNE II) – Eixo V: Roberta Maia Gresta (Coordenadora), Edilene Lôbo, Eloisa Machado de Almeida, Luiz Magno Pinto Bastos Junior, Marjorie Correa Marona, Vitor Emanuel Marchetti Ferraz Junior e Wallace de Almeida Corbo

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.

DIREITO À ACESSIBILIDADE

Avise às pessoas cegas, com baixa visão, analfabetas ou às que, mesmo sem deficiência, preferem ler em outros formatos que o documento também está disponível em meio digital.

Para acessar o conteúdo, aponte a câmera do celular para o QR Code ao lado.



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

Sistematização das normas eleitorais : eixo temático V : elegibilidades e contencioso eleitoral. – Brasília :
Tribunal Superior Eleitoral, 2021.
154 p. ; 27 cm. – (Coleção SNE. Fase II ; v. 6)

Coletânea de trabalhos de diferentes autores, sob a coordenação do Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais (GT-SNE II) – Eixo V: Roberta Maia Gresta (Coordenadora), Edilene Lôbo, Eloisa Machado de Almeida, Luiz Magno Pinto Bastos Junior, Marjorie Correa Marona, Vitor Emanuel Marchetti Ferraz Junior e Wallace de Almeida Corbo.

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 978-65-87461-18-2 (v. 6)

1. Legislação eleitoral – Doutrinas e controvérsias – Brasil. 2. Direito eleitoral – Brasil. 3. Elegibilidade – Brasil. 4. Inelegibilidade – Brasil. 5. Contencioso 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.

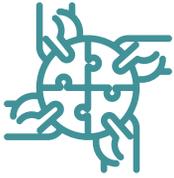
Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a diversidade política.

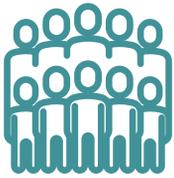
Imagem:



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 Mauro Campbell Marques

Ministro Benedito Gonçalves

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

Edilene Lôbo

Eloisa Machado de Almeida

Luiz Magno Pinto Bastos Junior

Marjorie Correa Marona

Vitor Emanuel Marchetti Ferraz Junior

Wallace de Almeida Corbo

SUMÁRIO

Apresentação	13
Autoria: Frederico Franco Alvim	
A agenda eleitoral no Supremo Tribunal Federal	17
Autoria: Eloísa Machado de Almeida, Luíza Pavan Ferraro, Marjorie Marona e Vitor Marchetti	
Banco de ações	35
O direito sancionador eleitoral e as garantias processuais mínimas: uma análise sistemática a partir da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral	39
Autoria: Wallace Corbo, Caroline Scanci da Silva e Gabrielle de Sousa Silva	
Por uma revisão do regime de inelegibilidades do direito brasileiro	53
Autoria: Prof. Luiz Magno P. Bastos Jr.	
Elegibilidade, contencioso eleitoral e interseccionalidade	81
Autoria: Edilene Lôbo, José Luiz Bolzan de Moraes, Rayssa Rodrigues Meneghetti e Alisson Thiago de Assis Campos	
Candidaturas coletivas: para renovar a democracia	109
Autoria: Edilene Lôbo, José Luiz Bolzan de Moraes, Rayssa Rodrigues Meneghetti e Alisson Thiago de Assis Campos	
Elegibilidade e contencioso eleitoral: um convite ao debate sobre o <i>disenfranchisement</i> no processo eleitoral brasileiro	129
Autoria: Roberta Maia Gresta	



Apresentação



APRESENTAÇÃO

Frederico Franco Alvim¹

Em uma hora particularmente dramática, em que as instituições democráticas – e os direitos fundamentais delas decorrentes – encontram-se sob risco anunciado, a responsabilidade acadêmica intensifica-se de modo peculiar. A defesa intelectual das conquistas civilizatórias e a resistência argumentativa em favor do humanismo assumem, a toda evidência, ares de inafastabilidade e urgência.

Dentro desse contexto, em estreita conexão com prementes necessidades da agenda brasileira, o projeto de Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) congrega um conjunto fabuloso de pesquisadores de alto nível, direcionando os correspondentes esforços em prol da densificação, ou seja, do apontamento de novos direcionamentos para a trilha evolutiva de nossa democracia. O resultado, sem qualquer espanto, é demasiado auspicioso.

O presente volume, concebido mediante a hábil coordenação da talentosa Prof^a. Dra. Roberta Maia Gresta, agrupa uma série de estudos tendentes ao equacionamento de aspectos centrais nas dimensões do contencioso eleitoral e do regime das inabilitações políticas.

De início, os professores Eloísa Machado de Almeida, Luíza Ferraro, Marjorie Marona e Vítor Marchetti brindam os leitores com uma investigação centrada na agenda eleitoral do Supremo Tribunal Federal (STF), em que, a par de examinarem um abrangente plexo de julgamentos relevantes sobre a matéria eletiva levados a termo pela Corte Constitucional, desenvolvem notáveis impressões sobre os respectivos impactos na organização política nacional.

Sequencialmente, Wallace Corbo, Caroline Scanci e Gabrielle Silva aportam uma laboriosa análise sistemática do Direito Eleitoral sancionador, interpretando a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sob o enfoque das garantias processuais mínimas. Dentro desse escopo, formulam reflexões e propostas tendentes a possibilitar uma (re)organização da matéria, privilegiando valores relacionados à uniformidade, sistematicidade e racionalidade do sistema.

A obra prossegue com insígnias lições oferecidas por Luiz Magno Bastos Pinto Jr. acerca do regime de inelegibilidades no ordenamento brasileiro, tendo por referência garantias consagradas ao nível dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos. Centrada, inicialmente, na identificação de premissas teórico-normativas, a peça investigativa realiza um diagnóstico definitivo sobre os desvios encontrados, agregando, ao final, um cabedal de propostas de alterações legislativas tendentes a solucionar as debilidades apontadas.

¹ Assessor do Gabinete do Ministro Edson Fachin no Tribunal Superior Eleitoral.

O tema das inelegibilidades, por outro lado, é revisitado por Rodrigo Portela Gomes e Nailah Neves Veleci, já agora pelo prisma particular da interseccionalidade. Dentro desse espectro, os investigadores promovem uma reflexão original, a perspectivar os riscos da neutralidade jurídica para a efetivação de preceitos constitucionais que suscitam a erradicação das desigualdades no sistema eleitoral.

À saída, Edilene Lôbo, José Luiz Bolzan de Moraes, Rayssa Meneghetti e Alisson Campos atuam em conjunto para diminuir, com propriedade, o relativo vazio doutrinário em torno da temática afeta às candidaturas coletivas. Com tal espírito, escrutinam os alicerces do marco jurídico atual, para assentar, tendo como referência o ideal participativo, a sua absoluta compatibilidade sistêmica.

Posto o que precede, irmanam-se nestas páginas escritos científicos igualmente raros em engenho e destreza, parelhos ainda por obra do ânimo implícito de uma mesma vocação: habitam as linhas vindouras ideias invulgares sobre temas aflitivos e prementes, sobre barreiras que pendem e óbices que prosperam, mas que eventualmente cederão, quiçá como eco das vozes que iluminam este esplêndido bloco de reflexão.

Toca ler e levar além.



A agenda eleitoral no Supremo Tribunal Federal



A AGENDA ELEITORAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Eloísa Machado de Almeida¹

Luíza Pavan Ferraro²

Marjorie Marona³

Vitor Marchetti⁴

1. Introdução

O intenso litígio eleitoral no Brasil pode ser explicado, pelo menos em parte, pelas constantes reformas eleitorais legislativas e constitucionais, pela miríade de competências normativas atribuídas à Justiça Eleitoral (JE) e pela legitimação de diferentes atores para a proposição de ações na matéria. Em uma linha: temos um desenho institucional – em permanente expansão – e um modelo de governança eleitoral a favorecer a litigância eleitoral. Nesse cenário, o Supremo Tribunal Federal (STF) – Tribunal de múltiplas funções – é destinatário não apenas das ações para as quais detém competência originária, como das de controle de constitucionalidade, por exemplo, mas, também, daquelas advindas de outras instâncias da Justiça Especializada, em razão de competências recursais. A posição institucional que ocupa, permite ao STF, pelo julgamento daquelas ações e recursos, moldar os parâmetros sob os quais se estabelecem as disputas eleitorais – elas mesmas impactadas, em última instância, pela atuação do Tribunal.

Nesse sentido, o conjunto de ações e recursos em matéria eleitoral que chegam ao STF constitui material de interesse por ser capaz de fornecer indícios acerca dos temas relevantes, cujo julgamento delineará as regras das disputas eleitorais no país. A análise do material permite, ademais, compreender a dinâmica dos litigantes, o perfil do litígio e as escolhas do Tribunal na definição da pauta. Afinal, as ações não julgadas são tão importantes quanto os julgamentos em si para que se possa avançar na compreensão do impacto político do desempenho do Tribunal, considerando a mobilização estratégica das oportunidades para julgamentos das ações e recursos que lhe são apresentados.

¹ Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP) e coordenadora do Supremo em Pauta na FGV Direito SP. Advogada e fundadora do Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos (CADHu). Ganhadora do Outstanding International Woman Lawyer Award, dado pela International Bar Association (IBA).

² Mestre e doutoranda em Direito pela FGV Direito SP. Pesquisadora do Supremo em Pauta na mesma instituição.

³ Doutora em Ciência Política e mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG, onde coordena o núcleo de pesquisa Observatório da Justiça no Brasil e na América Latina (OJb-AL). Pesquisadora do Instituto da Democracia e Democratização da Comunicação (INCT/IDDC).

⁴ Doutor em Ciências Sociais: Política pela PUCSP. Professor associado do bacharelado em Políticas Públicas e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).

A atuação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para alterar o quadro normativo eleitoral por meio de decisões judiciais e administrativas já é bastante conhecida, assim como a intersecção institucional entre TSE e STF em matéria eleitoral promovida pelo modelo de governança eleitoral (MARCHETTI, 2008). O presente artigo tem por objetivo contribuir para esse debate focando no impacto político da atuação do STF. Especificamente, interessa observar as estratégias de construção da agenda em matéria eleitoral.

Para tanto, apresentamos um levantamento daquelas ações e recursos levados ao STF, em matéria eleitoral, de 2015 a 2021, e ainda não julgados definitivamente⁵. O universo da demanda é classificado por tipo de ação, litigantes e relatores, bem como por indicação das ações mais relevantes em cada um dos temas indicados. A essas ações reunidas dá-se o nome de “agenda”, um universo de ações que define o possível âmbito de atuação do STF em matéria eleitoral, fornecendo o escopo do impacto político de seu desempenho.

2. Poder de agenda, ministocracia e litígio eleitoral no STF

A formação da agenda política, amplamente estudada no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009), começa a receber atenção, também, daqueles que se dedicam aos estudos empíricos no STF. O poder de agenda do Supremo está vinculado, em boa medida, à conformação da pauta (o que vai a Plenário e quando vai), sobressaindo-se a vontade do relator e do presidente (FALCÃO; OLIVEIRA, 2013), a quem compete a escolha dos processos que serão levados ao Plenário. Por outro lado, deve-se considerar os poderes individuais dos ministros, de modo geral, não apenas em razão das prerrogativas para decidir monocraticamente, mas também pela mobilização dos pedidos de vista, por exemplo. A análise do poder de agenda no STF pressupõe que a variável “tempo” é um fator relevante para a compreensão da interação do Tribunal com o sistema político (FALCÃO; HARTMANN; CHAVES, 2014) e está frequentemente associada aos poderes individuais dos ministros (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018).

Considerando que a gestão dos processos judiciais é de responsabilidade de cada ministro, a decisão acerca *do que* e *quando* será julgado é resultado do padrão de organização de seu gabinete, mais ou menos orientado estrategicamente, sob o comando e/ou coordenação do julgador. Ademais, é de se esperar que um ministro seja capaz de sopesar os custos e benefícios associados às suas decisões e esforços de influência sobre os resultados colegiados, razão pela qual se pode supor que utilize estrategicamente suas prerrogativas para encaminhar o processo de formação da agenda política do Tribunal, a partir de seu entendimento acerca do contexto social e político. Por essa razão, os esforços de compreensão acerca da formação da agenda pública no STF frequentemente se ocupam da atividade desenvolvida pelos relatores – que possuem poderes individuais reforçados pela posição institucional que ocupam – e sua repercussão para o desempenho do tribunal.

⁵ A pesquisa usa o critério de trânsito em julgado para determinar o julgamento definitivo ou não de uma ação. Ainda que as ações de controle concentrado de constitucionalidade não admitam recursos modificativos, os embargos de declaração têm sido admitidos para, por exemplo, determinação e alteração de efeitos da decisão.

A pauta de julgamentos do Plenário físico é determinada pela Presidência do STF, mas abrange apenas ações liberadas para julgamento pelos relatores, a quem compete o maior papel da gestão temporal das ações. A pauta do Plenário virtual, por sua vez, é determinada cronologicamente, de acordo com a ordem de inclusão pelos próprios relatores (BARBOSA; ESTEVES, 2020). É o Regimento Interno do Tribunal (RISTF) que dispõe sobre os trâmites procedimentais e administrativos das ações, mas, ainda assim, não há, no dispositivo regimental, expressa e clara disciplina acerca do caminho a ser percorrido para formação da pauta do Tribunal.⁶

De fato, a ordem de “entrada” do Tribunal não é o critério definidor na formação da agenda do STF.⁷ O controle do tempo se revela uma variável explicativa relevante do desempenho do Tribunal, e sua mobilização muito nos indica acerca do comportamento estratégico dos ministros. Nesse sentido, o poder de pauta é instrumento estratégico relevante para os ministros do STF, permitindo que persigam sua própria agenda dentro da Corte. Particularmente, o ministro relator pode fazer uso estratégico do poder de pauta e do fator tempo, quando sabe que o órgão colegiado é contrário ao seu entendimento, especialmente pelo deferimento da medida liminar e a sua não submissão ao Plenário. No mesmo sentido, se o ministro relator entende que o STF não deve intervir na questão ou simplesmente que a circunstância fática não deve ser modificada, pode negar urgência, indeferindo a liminar e jamais pautar o processo.

No âmbito do STF, portanto, a formação da agenda é em parte controlada pelo Tribunal, considerando se tratar de um ator reativo que depende das demandas levadas a ele pelos atores legitimados (SUNDFELD *et al.*, 2010; FALCÃO; OLIVEIRA, 2013). Contudo, se o Poder Judiciário é acionado para arbitrar interesses em conflito, é importante observar também a dinâmica interna de decisão e as respostas por ele dadas às demandas recebidas.

3. Agenda eleitoral no STF: o perfil do litígio eleitoral

O universo de ações⁸ em matéria eleitoral que tramitam no STF compreende um total de 258 feitos, dos quais 118 se referem ao controle concentrado (ações diretas de inconstitucionalidade, ações de inconstitucionalidade por omissão, ações declaratórias de constitucionalidade e arguições de descumprimento de preceito fundamental); e 140 são oriundos do controle difuso de constitucionalidade ou das competências originárias da corte.

⁶ O regimento interno e a legislação processual estabelecem algumas prioridades de julgamento, mas não estabelecem requisitos ou critérios objetivos para inclusão do processo em pauta.

⁷ O novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) passou a determinar (art. 12) que juízes e tribunais obedecessem à ordem cronológica de conclusão dos processos para proferir julgamento, mas alteração posterior (Lei nº 13.256/2016) afastou a obrigatoriedade, concedendo aos magistrados a prerrogativa de decidir sobre a possibilidade de atender, ou não, à referida ordem cronológica.

⁸ A pesquisa foi realizada a partir de um banco de dados do grupo de pesquisa Supremo em Pauta, da FGV Direito SP, com base nas ações de controle concentrado de constitucionalidade autuadas no STF entre janeiro de 2015 e junho de 2021. Nesse levantamento, foram identificadas 118 ações ainda em tramitação (conferência em 4/7/2021). De modo complementar, foram buscadas as ações no acervo do STF, planilha baixada em 4/7/2021. Nesse caso, foi utilizado o filtro com a palavra “eleitoral” na coluna de “assuntos” da planilha. Dessa busca no acervo do STF, resultaram 193 ações em tramitação no Tribunal, das quais 53 são ações de controle concentrado de constitucionalidade – que foram comparadas ao levantamento inicial, sendo 11 ao universo de pesquisa – e 140 são ações de controle difuso.

a) Por controle e classe processual

Em matéria eleitoral há um equilíbrio entre as ações de controle difuso e de controle concentrado (Gráfico 1), com expressiva participação dos partidos políticos na sua propositura. Essa não é, contudo, uma característica da agenda eleitoral: outras pesquisas sobre a agenda do Supremo já apontaram para esse tipo de equilíbrio (ALMEIDA *et alii*, 2019, 2020a, 2020b, 2020c).

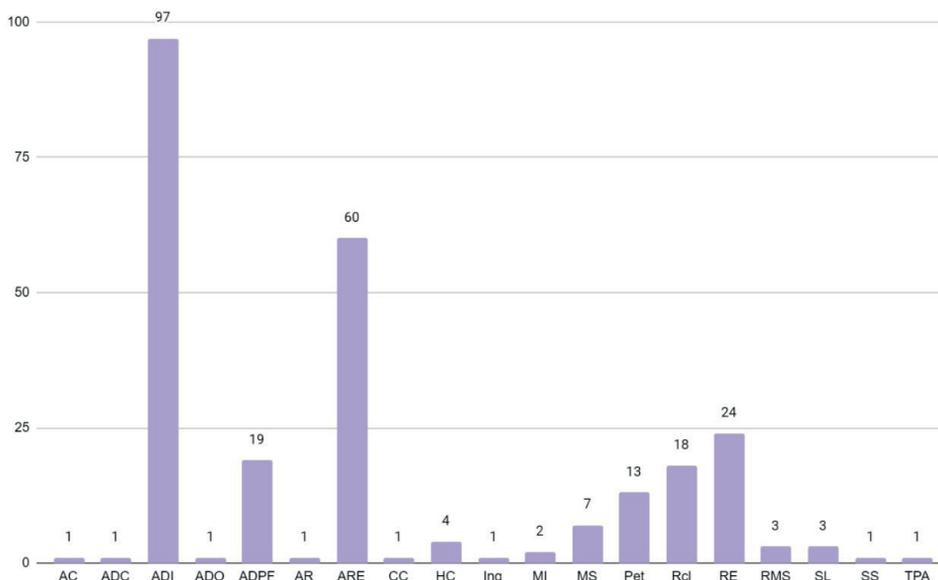
Gráfico 1. Ações por tipo de controle.



Fonte: elaboração dos autores.

Considerando as classes processuais, observa-se que as ações diretas de inconstitucionalidade são predominantes, seguidas por recursos extraordinários e agravos em recursos extraordinários, o que revela duas características do litígio eleitoral no STF: (1) o questionamento prioritário a atos normativos federais e estaduais; e (2) a prevalência de conflitos de índole subjetiva em matéria eleitoral (sobretudo os relativos a condições de elegibilidade, registro de candidaturas, crimes eleitorais e prestação de contas de campanhas, como se verá a seguir).

Gráfico 2. Ações por classe processual.



Fonte: elaboração dos autores.

O âmbito de atuação e o alcance da decisão do STF dependem da classe processual que veicula o litígio eleitoral: com causa de pedir aberta nas demandas objetivas e com os limites subjetivos das demandas no controle difuso, os efeitos das decisões também comportam diferenças, a permitir ou não o uso de reclamações, por exemplo. Sendo as ações diretas de inconstitucionalidade e os recursos extraordinários (ou agravos) com repercussão geral a maior parte das ações em matéria eleitoral, infere-se desde já que as decisões do Tribunal terão efeitos *erga omnes* e vinculante às demais instâncias judiciais e da administração pública. Isso reforça a posição do STF como ator determinante na definição das regras eleitorais.

Ademais, as arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs), quarta classe processual mais frequente, têm apresentado um crescente uso no Tribunal⁹, seja pela estabilização da jurisprudência sobre sua admissibilidade, seja pelo reconhecimento de seu uso para violações constitucionais sistemáticas e estruturais.¹⁰ Em matéria eleitoral, as arguições de descumprimento de preceito fundamental têm sido usadas para enfrentar entendimentos, normativas e acórdãos do TSE.¹¹ As decisões sobre ações desse tipo são especialmente relevantes dada a dinâmica estabelecida entre o TSE e o STF em razão das intersecções institucionais

⁹ Em 2015, foram propostas 47 ADPFs; em 2016, foram 59; em 2017, foram 69; em 2018, foram 52; em 2019, foram 83; em 2020, foram 135; e, até junho de 2021, 85.

¹⁰ Por exemplo, ADPF nº 709 e ADPF nº 347.

¹¹ Nesse sentido: STF, ADPF nº 778, rel. Min. Cármen Lucia; STF, ADPF nº 776, rel. Min. Gilmar Mendes; STF, ADPF nº 761, rel. Min. Nunes Marques; STF, ADPF nº 738, rel. Min. Ricardo Lewandowski; STF, ADPF nº 603, rel. Min. Luiz Fux; ADPF nº 223, rel. Min. Roberto Barroso.

promovidas pelo modelo de governança eleitoral. Há bons indícios de que o padrão não reformista do STF em relação às decisões do TSE identificado por Marchetti (2015) esteja, no mínimo, tensionado.

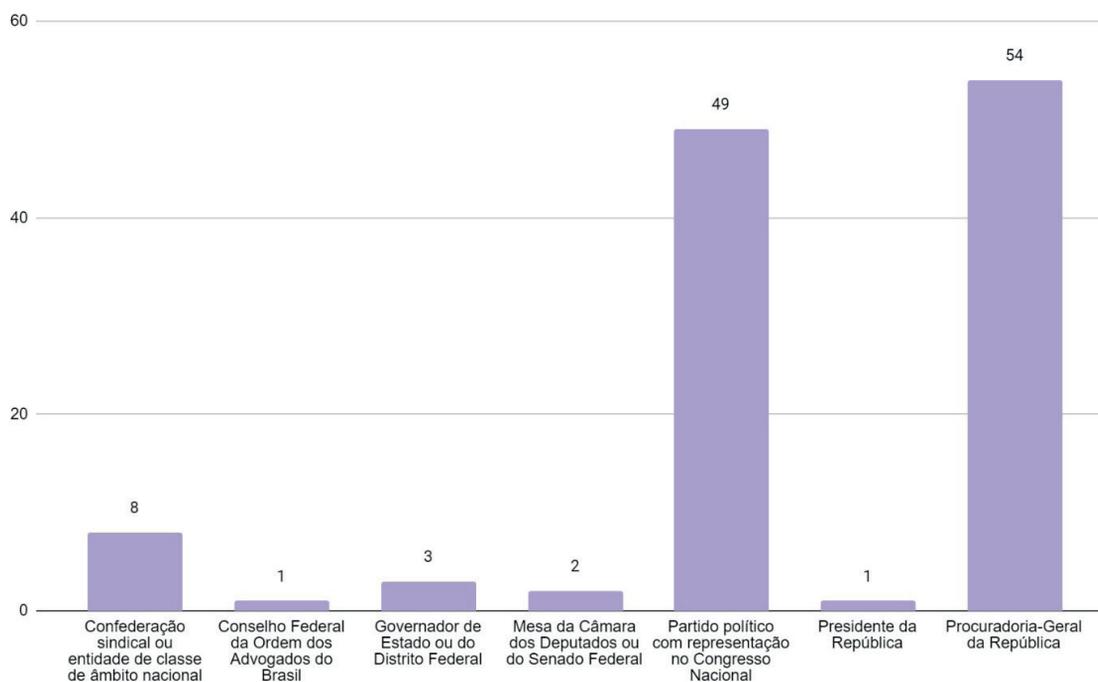
b) Perfil dos proponentes em controle concentrado

Em relação ao perfil dos litigantes no controle concentrado de constitucionalidade, observa-se que a Procuradoria-Geral da República (PGR) e os partidos políticos são os atores que mais propuseram ações (Gráfico 3).

A participação marcante da PGR precisa aqui ser mais bem caracterizada. Sua atuação não é focada em matéria de disputa eleitoral para cargos eletivos, como demonstraremos adiante, mas em assuntos que envolvam eleições e a relação Executivo-Legislativo, bem como a autonomia dos entes federados para a definição de certas matérias eleitorais. Assim, grande parte do litígio promovido pelo procurador-geral da República pleiteia a reprodução, pelas Constituições estaduais, dos dispositivos da Constituição Federal.

Esse tipo de ação – reforçando a posição de simetria ou espelhamento das normas federativas – que vem sendo aplicada pelo STF, diminuindo a possibilidade de inovação institucional, tinha os governadores de estado como principais autores (COUTO; ABSHER-BELLON, 2018).

Gráfico 3. Perfil dos proponentes das ações de controle concentrado.



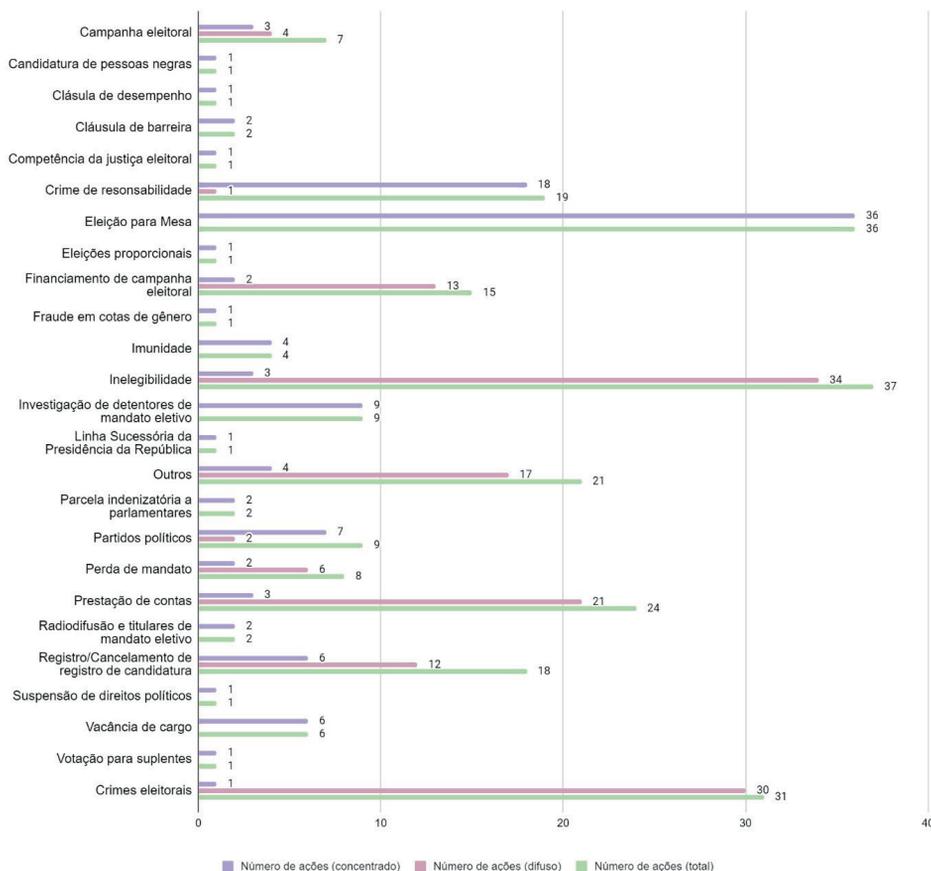
Fonte: elaboração dos autores.

Os partidos políticos, por sua vez, assumem o esperado protagonismo diante da matéria eleitoral, reforçando a ideia de que são eles e seus candidatos, além do Ministério Público (MP), os atores incumbidos para provocar o controle judicial sobre a competição e as regras eleitorais no Brasil. O perfil dos litigantes em matéria eleitoral difere, portanto, daquela dinâmica de acionamento do STF, observada por Vianna, Burgos e Salles (2007), uma vez que não se percebe, em particular, a predominância de confederações e de entidades de classe. Mesmo a intensa participação de partidos políticos, comum em diferentes períodos presidenciais, parece escapar àquela lógica de um litígio de oposição. As confederações sindicais e os governadores de estado, que possuem participação expressiva no controle de constitucionalidade em geral, são autores de poucas ações em matéria eleitoral, o que pode ser explicado pelo caráter federal da regulamentação eleitoral e pela exigência de comprovação de pertinência temática na propositura das ações.

c) Temas na agenda eleitoral

A variedade dos temas das 258 ações que compõem o universo de pesquisa mostra a amplitude do litígio eleitoral no STF (Gráfico 4), indicando a disposição de *judicialização* da disputa eleitoral e do exercício do mandato pelos partidos políticos, seus candidatos e, também, pela PGR.

Gráfico 4. Temas das ações.



Fonte: elaboração dos autores.

De fato, as ações em matéria eleitoral trazem questões¹² relativas a todo o processo eleitoral e ao exercício do mandato. Referem-se às etapas de candidaturas, como as medidas afirmativas para negros e mulheres nas eleições, financiamento de campanhas eleitorais e registro de candidaturas; às regras das eleições, como cláusulas de barreira, de desempenho e crimes eleitorais; e às condições para exercício e manutenção do mandato, como crimes de responsabilidade, suspensão de direitos políticos, vacância de cargo eletivo e proibição de posse de emissoras de radiodifusão a titulares de mandato eletivo.

Há considerável diferença, contudo, em relação aos temas, considerando o tipo de acesso ao Supremo, isto é, se por controle concentrado ou se por controle difuso. Nas ações de controle concentrado, predominam discussões sobre crime de responsabilidade (18 ações) e eleição de Mesa das Assembleias Legislativas (36 ações). Trata-se de questões relacionadas ao exercício do mandato e, em boa medida, promovidas pela PGR. Considerando apenas esses dois temas, explicam 72% de suas ações. Em relação ao primeiro assunto (17 das 18 promovidas pela PGR), destaca-se o questionamento de dispositivos de Constituições estaduais¹³ que violariam a competência privativa da União para legislar sobre matéria penal, ao tipificar condutas caracterizadas como crimes de responsabilidade. Além disso, ampliariam o rol das autoridades a serem interpeladas e a quem poderiam ser solicitadas informações, além do previsto na Constituição Federal. Dentre as ações relativas aos crimes de responsabilidade, ainda, há questionamento que busca interpretação conforme a Constituição Federal do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), em relação à ordem de votação no processo de *impeachment*.¹⁴

O assunto que mais contempla ações de controle concentrado, entretanto, é o de eleição para Mesa das Assembleias Legislativas. Também nesse assunto, destacam-se a PGR (com 22 ações) e os partidos políticos (com 14 ações), que também questionam as estipulações das

¹² As classificações em relação aos temas das ações de controle difuso e de controle concentrado foram diferentes. Para as ações de controle concentrado, foi possível fazer uma análise mais detalhada que contempla a leitura da petição inicial e reclassificação de temas pela equipe da pesquisa. Para as ações de controle difuso, foi tomada como base a própria classificação do STF, buscando consolidar no principal tema indicado, quando havia mais de um. Em relação ao controle difuso, é possível que algumas ações abordem mais de um tema, inclusive conjuntamente.

¹³ Mais especificamente, das Constituições dos Estados de São Paulo (STF, ADI nº 5.289, rel. Min. Marco Aurélio), Roraima (STF, ADI nº 6.636, rel. Min. Nunes Marques), Rio de Janeiro (STF, ADI nº 6.637, rel. Min. Cármen Lúcia), Maranhão (STF, ADI nº 6.638, rel. Min. Nunes Marques), Rondônia (STF, ADI nº 6.639, rel. Min. Edson Fachin), Pernambuco (STF, ADI nº 6.640, rel. Min. Edson Fachin), Piauí (STF, ADI nº 6.641, rel. Min. Rosa Weber), Sergipe (STF, ADI nº 6.642, rel. Min. Rosa Weber), Mato Grosso do Sul (STF, ADI nº 6.643, rel. Min. Nunes Marques), Pará (STF, ADI nº 6.644, rel. Min. Cármen Lúcia), Amazonas (STF, ADI nº 6.645, rel. Min. Edson Fachin), Alagoas (STF, ADI nº 6.646, rel. Min. Roberto Barroso), Espírito Santo (STF, ADI nº 6.647, rel. Min. Gilmar Mendes), Acre (STF, ADI nº 6.648, rel. Min. Ricardo Lewandowski), Bahia (STF, ADI nº 6.651, rel. Min. Edson Fachin), Paraíba (STF, ADI nº 6.653, rel. Min. Nunes Marques) e da Lei Orgânica do Distrito Federal (STF, ADI nº 6.725, rel. Min. Dias Toffoli).

¹⁴ STF, ADI 5.498, rel. Min. Marco Aurélio.

Constituições estaduais¹⁵ e dos regimentos internos que permitem a recondução de cargos da Mesa Diretora das Assembleias Legislativas na eleição subsequente da mesma legislatura. Nessas ações, argumenta-se, de modo geral, que a Constituição Federal teria impedido a recondução dos cargos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal na mesma legislatura, entendimento confirmado pelo próprio STF¹⁶, o que não poderia ter sido estabelecido pelos estados, portanto devendo ser observado nas constituições estaduais e nos regimentos internos das assembleias legislativas.

Por outro lado, nas ações de controle difuso, há predominância de discussões sobre inelegibilidade (34 ações), crimes eleitorais (30 ações) e prestação de contas (21 ações), ou seja, aqui se concentra a disputa judicial sobre a competição eleitoral. Em se tratando de ações de controle difuso, as discussões são pautadas pelos limites subjetivos da demanda, mas é importante destacar que as ações trazem temas abstratos, como inelegibilidade funcional (por exercício do terceiro mandato)¹⁷, reflexa¹⁸ ou causada por demissão de cargo público¹⁹; competência dos Tribunais de Contas e a não aprovação de contas²⁰; cassação com base em gravações ambientais que ocorrem sem a anuência dos interlocutores²¹, por ato de improbidade administrativa de contratação de advogado sem licitação²² e por abuso do poder econômico²³.

¹⁵ Mais especificamente, das Constituições dos Estados do Mato Grosso (STF, ADI nº 6.674, rel. Min. Alexandre de Moraes; STF, ADI nº 6.717, rel. Min. Alexandre de Moraes), Mato Grosso do Sul (STF, ADI nº 6.698, rel. Min. Gilmar Mendes), Maranhão (STF, ADI nº 6.685, rel. Min. Alexandre de Moraes; STF, ADI nº 6.699, rel. Min. Alexandre de Moraes), Minas Gerais (STF, ADI nº 6.700, rel. Min. Nunes Marques), Roraima (STF, ADI nº 6.654, rel. Min. Alexandre de Moraes; STF, ADI nº 6.658, rel. Min. Alexandre de Moraes; STF, ADI nº 6.703, rel. Min. Alexandre de Moraes), Goiás (STF, ADI nº 6.704, rel. Min. Rosa Weber), Pará (STF, ADI nº 6.706, rel. Min. Alexandre de Moraes), Espírito Santo (STF, ADI nº 6.684, rel. Min. Ricardo Lewandowski; STF, ADI nº 6.707, rel. Min. Ricardo Lewandowski), Tocantins (STF, ADI nº 6.709, rel. Min. Ricardo Lewandowski; STF, ADI nº 6.679, rel. Min. Ricardo Lewandowski), Sergipe (STF, ADI nº 6.690, rel. Min. Ricardo Lewandowski; STF, ADI nº 6.710, rel. Min. Ricardo Lewandowski), Piauí (STF, ADI nº 6.687, rel. Min. Nunes Marques; STF, ADI nº 6.711, rel. Min. Nunes Marques), Pernambuco (STF, ADI nº 6.686, rel. Min. Nunes Marques; STF, ADI nº 6.712, rel. Min. Nunes Marques), Paraíba (STF, ADI nº 6.713, rel. Min. Edson Fachin), Paraná (STF, ADI nº 6.688, rel. Min. Gilmar Mendes; STF, ADI nº 6.714, rel. Min. Gilmar Mendes), Ceará (STF, ADI nº 6.715, rel. Min. Edson Fachin), Acre (STF, ADI nº 6.716, rel. Min. Edson Fachin), Mato Grosso (STF, ADI nº 6.674, rel. Min. Alexandre de Moraes), Amapá (STF, ADI nº 6.683, rel. Min. Nunes Marques; STF, ADI nº 6.718, rel. Min. Nunes Marques), Amazonas (STF, ADI nº 6.626, rel. Min. Gilmar Mendes; STF, ADI nº 6.719, rel. Min. Edson Fachin), Alagoas (STF, ADI nº 6.720, rel. Min. Roberto Barroso), Rio de Janeiro (STF, ADI nº 6.721, rel. Min. Roberto Barroso), Rondônia (STF, ADI nº 6.722, rel. Min. Roberto Barroso), Rio Grande do Norte (STF, ADI nº 6.689, rel. Min. Gilmar Mendes) e da Lei Orgânica do Distrito Federal (STF, ADI nº 6.629, rel. Min. Nunes Marques; STF, ADI nº 6.708, rel. Min. Nunes Marques).

¹⁶ Muitas ações se referem à decisão do STF na ADI nº 6.524, em que o Tribunal reafirmou entendimento sobre a possibilidade de recondução no cargo da Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em legislatura diferente (STF, ADI nº 6.524, rel. Min. Gilmar Mendes, julg. 15/12/2020).

¹⁷ STF, RE nº 1.329.079, rel. Min. Ricardo Lewandowski.

¹⁸ STF, ARE nº 1.322.824, rel. Min. Nunes Marques.

¹⁹ STF, PET nº 9.686, rel. Min. Rosa Weber; STF, RE nº 1.328.142, rel. Min. Rosa Weber.

²⁰ STF, RE nº 1.231.883, rel. Min. Dias Toffoli.

²¹ STF, RE nº 1.040.515, rel. Min. Dias Toffoli.

²² STF, PET nº 9.279, rel. Min. Edson Fachin.

²³ STF, PET nº 9.216, rel. Min. Dias Toffoli.

Em relação aos crimes eleitorais, destacam-se ações relativas ao crime de injúria eleitoral²⁴, corrupção ativa²⁵, corrupção eleitoral²⁶, abuso do poder econômico e do poder político²⁷, doações eleitorais não contabilizadas (caixa dois)²⁸, fraude na cota de gênero relativa a suplentes²⁹ e gastos excessivos com publicidade institucional em ano de eleição³⁰, levados ao STF em sede recursal (recurso extraordinário ou agravos em recurso extraordinário) ou em decorrência da prerrogativa de foro por função dos investigados³¹.

No que concerne às ações relativas à prestação de contas, destacam-se a discussão sobre solidariedade “entre as esferas partidárias municipal, estadual e nacional quanto às dívidas individualmente constituídas”³²; competência da Justiça Eleitoral e ausência de documentos fiscais e extratos bancários³³; transferência de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para candidatos do sexo masculino, diante de “emprego de estratégia eleitoral conhecida como dobradinha”³⁴; doação irregular em virtude de agremiação no âmbito federal, mas não estadual³⁵; e, de forma um pouco mais recorrente, descumprimento da obrigação de destinação de recursos às candidaturas femininas³⁶.

O que os dados do perfil do litígio eleitoral no STF (classe processual, proponentes e temas) revelam, em princípio, acerca do controle judicial sobre as regras eleitorais no Brasil é: (1) trata-se de uma dimensão fundamental da competição eleitoral, considerando que o STF é, de fato, um ator determinante na definição das regras eleitorais e de exercício do mandato; e (2) são os partidos políticos (seus candidatos) e o MP, em particular, que mobilizam a dimensão judicial da disputa eleitoral. Vale à pena observar, contudo, a capacidade dos ministros de rivalizarem com esses atores (partidos, candidatos, PGR) na conformação da agenda eleitoral no STF, considerando menos o impacto de suas decisões e mais sua capacidade de mobilização estratégica da pauta, particularmente a partir da relatoria.

²⁴ STF, RCL nº 48.213, rel. Min. Rosa Weber.

²⁵ STF, RCL nº 47.255, rel. Min. Ricardo Lewandowski; STF, nº 46.389, rel. Min. Gilmar Mendes; STF, RCL nº 34.805, rel. Min. Edson Fachin.

²⁶ STF, ARE nº 1.326.554, rel. Min. Cármen Lúcia; STF, ARE nº 1.094.929, rel. Min. Ricardo Lewandowski.

²⁷ STF, PET nº 9.222, rel. Min. Gilmar Mendes; STF, RE nº 1.322.025, rel. Min. Marco Aurélio.

²⁸ STF, PET nº 7.996, rel. Min. Gilmar Mendes.

²⁹ PET, ARE nº 1.331.514, rel. Min. Cármen Lúcia; STF, ARE nº 1.321.940, rel. Min. Nunes Marques.

³⁰ STF, ARE nº 1.057.246, rel. Min. Ricardo Lewandowski.

³¹ Ainda que o entendimento do Tribunal seja restritivo e afaste a incidência de foro por prerrogativa de função para fatos anteriores à investidura em mandato, não há uma posição clara sobre parlamentares em reeleição. Da mesma forma, ainda que haja uma decisão sobre a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar crimes comuns conexos aos eleitorais, as estratégias de litigantes, notadamente do MP, seguem procurando a Justiça Comum.

³² STF, RE nº 1.280.259, rel. Min. Nunes Marques.

³³ STF, ARE nº 1.334.566, rel. Min. Cármen Lúcia.

³⁴ STF, ARE nº 1.324.084, rel. Min. Gilmar Mendes.

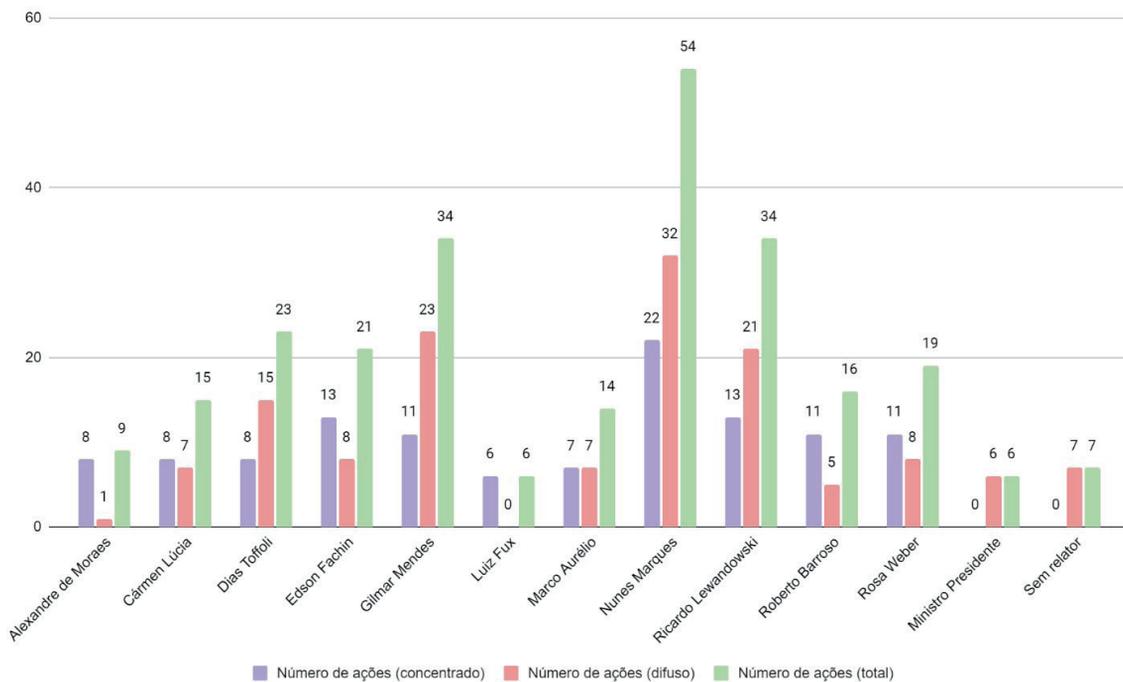
³⁵ STF, ARE nº 1.323.774, rel. Min. Ricardo Lewandowski; STF, ARE nº 1.322.161, rel. Min. Ricardo Lewandowski.

³⁶ STF, ARE nº 1.259.845, rel. Min. Gilmar Mendes; ARE nº 1.259.049, rel. Min. Cármen Lúcia; STF, ARE nº 1.218.127, rel. Min. Nunes Marques.

d) Relatoria

A relatoria das ações é definida por livre sorteio, em atenção ao princípio do juiz natural, salvo as hipóteses de prevenção do juízo, nos termos legais e regimentais. O relator que concentra o maior número de ações em matéria eleitoral, tanto em controle difuso como em controle concentrado, é Nunes Marques, mais recente ministro a integrar o Tribunal, seguido pelos Ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski (Gráfico 5).

Gráfico 5. Ações por relatoria.



Fonte: elaboração dos autores.

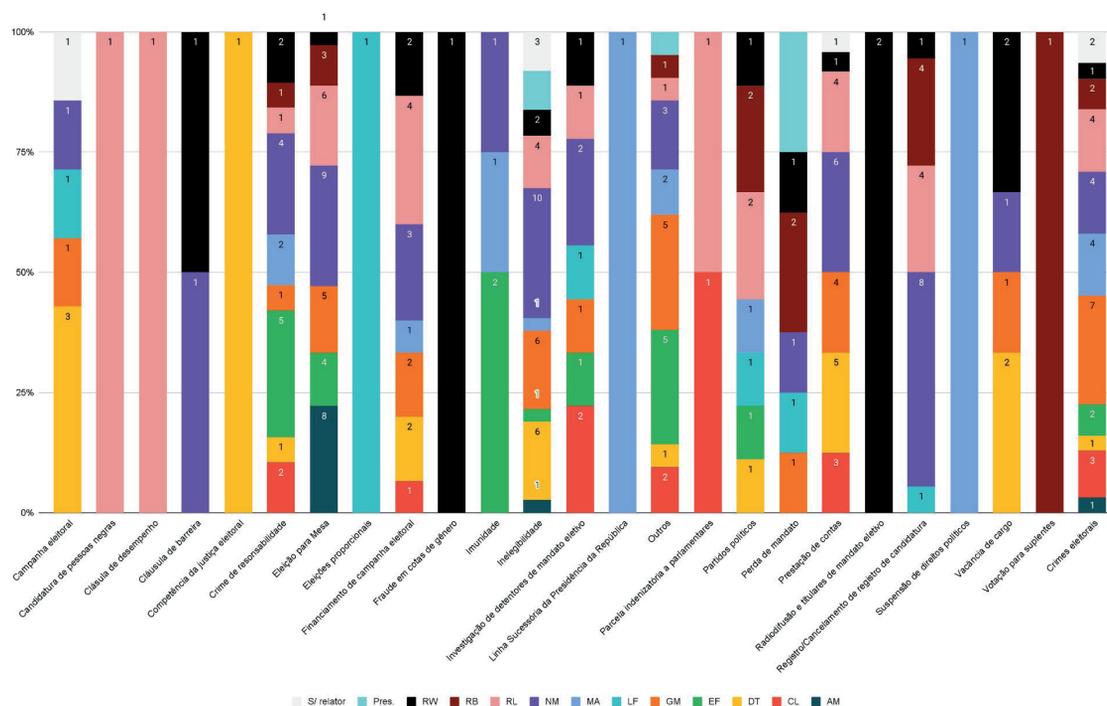
O mapeamento de ações por relatoria é relevante diante dos poderes monocráticos alocados nos relatores (SILVA, 2015): além de análise das medidas liminares, admissão de *amicus curiae* e designação de audiência públicas, são eles que definem o momento a partir do qual o processo poderá ser julgado, liberando-o para julgamento. Ademais, ainda que a Presidência do STF defina a inclusão na pauta do Plenário, recente mudança regimental com a instituição do Plenário virtual permite aos próprios relatores a inclusão dos processos em pauta de julgamento.

A diversidade de tema se soma à sua distribuição por relatoria, revelando um cenário em que algumas questões relevantes estão concentradas nas mãos de poucos ou apenas nas de um ministro. Esse é o caso das disputas que envolvem candidatura de pessoas negras, cláusula de desempenho, competência da Justiça Eleitoral, eleições proporcionais, fraude em cotas

de gênero, questões relativas à linha sucessória da Presidência da República, radiodifusão e titulares de cargo eletivo, suspensão de direitos políticos e votação de suplentes. A Ministra Rosa Weber, por exemplo, concentra as ações sobre fraude em cotas de gênero³⁷ e radiodifusão e titulares de cargo eletivo³⁸, enquanto o Ministro Ricardo Lewandowski é relator das ações sobre candidaturas de pessoas negras³⁹ e cláusula de desempenho⁴⁰ (Gráfico 6).

A distribuição das relatorias, olhando especialmente pelos temas das ações, pode ser determinante no desfecho desses casos, especialmente diante dos poderes atribuídos individualmente aos relatores, conforme já apontado. A concentração de assuntos em apenas um relator ou uma relatora auxilia na organização estratégica que poderá levar ao ingresso dos interessados como *amicus curiae*, pessoas físicas ou jurídicas interessadas no desfecho das ações, que podem oferecer argumentos aos ministros, com possibilidade de apresentação de memoriais e realização de sustentação oral no dia de julgamento, cuja pertinência e representatividade serão avaliadas justamente pelo relator de cada ação. Os interessados poderão ainda tomar parte das audiências públicas convocadas pelos relatores de cada ação no STF.⁴¹

Gráfico 6. Relatoria por temas.



Fonte: elaboração dos autores.

³⁷ STF, ADI nº 6.338, rel. Min. Rosa Weber.

³⁸ STF, ADPF nº 379, rel. Min. Rosa Weber; STF, ADPF nº 429, rel. Min. Rosa Weber.

³⁹ STF, ADPF nº 738, rel. Min. Ricardo Lewandowski.

⁴⁰ STF, ADI nº 6.056, rel. Min. Ricardo Lewandowski.

⁴¹ Em matéria eleitoral, por exemplo, foi convocada pelo Ministro Roberto Barroso, relator do Recurso Extraordinário com Repercussão Geral nº 1.238.853, audiência pública para discussão das candidaturas avulsas, em 9/12/2019.

Os temas que agrupam mais ações em controle difuso, como inelegibilidade e crimes eleitorais, estão mais pulverizados entre os ministros. O mesmo ocorre com ações de controle concentrado com tema de eleições para a Mesa das Assembleias Legislativas e de crimes de responsabilidade, ainda que os proponentes, as petições iniciais e os argumentos sejam praticamente os mesmos. Essa dispersão da relatoria de ações diretas com mesmíssimo tema pode gerar uma flutuação de entendimento ao longo do tempo, a depender da forma como o relator conduz o caso e da composição, ao longo dos anos, do Plenário.

4. Conclusões

Este artigo buscou apresentar a agenda eleitoral no STF com base nas ações que aguardam julgamento definitivo pelo Tribunal. O mapeamento das ações que permeiam os futuros julgamentos tem o objetivo de dar transparência e sistematicidade aos principais assuntos que poderão impactar as questões eleitorais, revelando a amplitude do papel atribuído atualmente ao Supremo.

São 258 ações em tramitação no Tribunal, das quais 45,7% são de controle concentrado de constitucionalidade; e 54,3%, de controle difuso. Essa divisão relativa ao controle demonstra que existe uma mobilização de questionamento de atos normativos federais e estaduais, por um lado, mas também a presença expressiva de conflitos de índole subjetiva em matéria eleitoral, por outro. Ainda em relação às classes processuais, a grande quantidade de ações diretas de inconstitucionalidade e de recursos extraordinários (ou agravos) com repercussão geral em tramitação evidencia o papel do STF na determinação das regras eleitorais, diante dos efeitos abrangentes dessas decisões.

A PGR e os partidos políticos são os maiores proponentes das ações de controle concentrado, com 54 e 49 ações propostas, respectivamente. A participação da PGR foi expressiva nos questionamentos de Constituições estaduais sobre recondução dos membros de Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas e sobre crimes de responsabilidade. Os partidos políticos, como era de se esperar, são protagonistas no questionamento e no controle das regras eleitorais. Os demais legitimados, como as confederações sindicais e os governadores de estado, são bem menos responsáveis pelos questionamentos em matéria eleitoral, possivelmente pelo caráter federal da regulamentação eleitoral e pela exigência de comprovação de pertinência temática na proposição das ações.

O Ministro Nunes Marques se destaca como o principal relator das ações relativas às questões eleitorais, tanto em controle concentrado quanto em controle difuso, com 54 ações. Bem abaixo dele, empatam os Ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski, com 34 ações cada. A distribuição das relatorias, contudo, deve ser agregada à análise temática. Diante da amplitude do universo, os temas também estão bem divididos, o que acaba por gerar situações em que há apenas uma ação sobre determinado assunto e, portanto, apenas um ministro ou ministra responsável pela relatoria do tema. É o caso, por exemplo, das ações sobre fraude em cotas de gênero, sobre candidaturas de pessoas negras e sobre cláusula de desempenho.

Em relação aos temas: predominam, entre as de controle concentrado, as ações relativas a crimes de responsabilidade e eleições de Mesa das Assembleias Legislativas; entre os conflitos subjetivos, inelegibilidade, crimes eleitorais e prestação de contas.

Além da construção da agenda eleitoral, o levantamento específico das relatorias e sua divisão temática permite a mobilização da sociedade civil interessada nos temas e nos impactos dos julgamentos do STF. A identificação dos casos relevantes e dos relatores permite o direcionamento da atuação, que poderá ocorrer por meio do ingresso como *amicus curiae* ou, quando convocada, participação em audiências públicas.

O universo de ações em matéria eleitoral na agenda do STF indica que o Tribunal seguirá sendo um ator relevante na definição ou na reforma das regras eleitorais nos próximos anos.

Referências

ALMEIDA, Eloísa Machado de; BARBOSA, Ana Laura Pereira; FERRARO, Luíza Pavan. **Agenda antidiscriminação no Supremo Tribunal Federal** [recurso eletrônico]. São Paulo: FGV Direito SP, Supremo em Pauta e Comitê de Diversidade, 2020a. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29871>. Acesso em: 23 ago. 2021.

ALMEIDA, Eloísa Machado de; FERRARO, Luíza Pavan. Agenda da sustentabilidade das organizações da sociedade civil no Supremo Tribunal Federal. [Recurso eletrônico] São Paulo: GIFE; FGV Direito SP, 2020b. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/agenda-da-sustentabilidade-economica-das-organizacoes-da-sociedade-civil-no-supremo-tribunal-federal>. Acesso em: 29 jul. 2021.

ALMEIDA, Eloísa Machado de (coord.); GUIMARÃES, Lívia Gil; FERRARO, Luíza Pavan. **Agenda dos direitos socioambientais no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: FGV Direito SP, 2020c. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/29798>. Acesso em: 29 jul. 2021.

ALMEIDA, Eloísa Machado de; GUIMARÃES, Lívia Gil; FERRARO, Luíza Pavan; MARIN, Juliana Fabbron. **Agenda dos Direitos da Criança e do Adolescente no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: FGV Direito SP; Instituto Alana, 2019. Disponível em: <https://prioridadeabsoluta.org.br/wp-content/uploads/2016/05/agenda-dos-direitos-da-criancca7a-e-do-adolescente-no-stf.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2021.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. MINISTROCRACIA: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP** [online]. v. 37, n.1, Jan/abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.25091/S01013300201800010003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/GsYDWpRwSKzRGsyVY9zPSCP/?lang=pt>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BARBOSA, Ana Laura Pereira; ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. Quem controla a agenda do Supremo? Antes, pressão ao presidente para pautar um caso era mais difusa e ilustrada por controversas declarações públicas. **Jota**, 4 jun. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/quem-controla-a-agenda-do-supremo-04062020>. Acesso em: 23 ago.2021.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ABSHER-BELLON, Gabriel Luan. Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública** [online]. v. 52, n. 2, p. 321-344, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170061>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/B349z6yPjNSrShWfgtXyVmD/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 23 ago. 2021.

FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online]. São Paulo, n. 88, p. 429-469, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452013000100013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/bb8SYmw8QW3bspQZLGBkQ3p/?lang=pt#>. Acesso em: 23 ago. 2021.

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; CHAVES, Vitor P. **III Relatório Supremo em números: O Supremo e o tempo**. Rio de Janeiro: FGV, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12055>. Acesso em: 23 ago. 2021.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. In: **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009. MARCHETTI, Vitor. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. **Dados** [online], Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 865-893, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000400003>. Acesso em: 23 ago. 2021.

MARCHETTI, Vitor. Reforma política e a Justiça Eleitoral. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 55-76, jan./jun. 2015.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Supremo relator: processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online]. v. 27, n. 80, p. 89-115, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092012000300006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/JWytfvnzyb9ZkxGh965PZgR/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 23 ago.2021.

OLIVEIRA, Fabiana Luci. Agenda suprema: interesses em disputa no controle de constitucionalidade das leis no Brasil. **Tempo Social** [online]. v. 28, n. 1, p. 105-133, 2016. DOI: <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2016.106021>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/D6fcqGKxNZByq5zD45fpyvg/abstract/?lang=pt#ModalArticles>. Acesso em: 23 ago.2021.

SILVA, Virgílio Afonso da. “Um voto qualquer”? o papel do ministro relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal. **REI – Revista Estudos Institucionais** [online]. v. 1, n. 1, p. 180-200, jan. 2016. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v1i1.21>. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/21>. Acesso em: 23 ago. 2021. TAYLOR, Matthew M. The judiciary and public policy in Brazil. **Dados** [online]. Rio de Janeiro, v. 4, 2008. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 ago. 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari *et al.*, **Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos Poderes**. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. **Tempo Social** [online]. São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702007000200002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/Gm5Cm5Tv3br63xgNvJZX4wL/?lang=pt#>. Acesso em: 30 jan. 2021.



Banco de ações



BANCO DE AÇÕES

Aponte a câmera de seu aparelho celular para o QR Code abaixo ou visite o endereço eletrônico <https://www.tse.jus.br/internet/arquivos/tabelas-bases-de-acoes-vol-6-seprov.pdf> para acessar o Banco de Ações.





O direito sancionador eleitoral e as garantias processuais mínimas: uma análise sistemática a partir da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral



O DIREITO SANCIONADOR ELEITORAL E AS GARANTIAS PROCESSUAIS MÍNIMAS: UMA ANÁLISE SISTEMÁTICA A PARTIR DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Wallace Corbo¹

Caroline Scanci da Silva²

Gabrielle de Sousa Silva³

1. Introdução

A aplicação do chamado Direito Eleitoral sancionador se situa no cerne das competências atribuídas à Justiça Eleitoral (JE) no ordenamento constitucional de 1988. Partindo-se da premissa de que compete à JE a organização e fiscalização de eleições justas, livres e democráticas, a essa estrutura de Justiça é atribuída igualmente a função de apurar a prática de ilícitos eleitorais que indevidamente interferem no desenvolvimento de tal processo democrático. Tratando-se da apuração de ilícitos com a conseqüente aplicação de sanções de gravidade inequívoca – de que é exemplo a própria inelegibilidade –, não há dúvidas de que a condução do processo eleitoral sancionador exige o resguardo das garantias processuais que são corolário do próprio Estado de direito⁴. Se, por um lado, seria difícil argumentar pela não incidência do devido processo legal e dos direitos ao contraditório e à ampla defesa ao processo sancionador eleitoral; por outro, a definição específica quanto a que significam tais direitos no âmbito do processo eleitoral sancionador tem sido menos clara⁵.

Na linha de um esforço de sistematização da disciplina difusa e dispersa do Direito Eleitoral sancionador, o objetivo deste artigo é identificar como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) vem interpretando e aplicando as garantias processuais a essa seara jurídica, a partir de uma análise indutiva extraída de pesquisa jurisprudencial realizada no banco de dados da Corte. O resultado dessa análise permite, então, avançar para a formulação de reflexões e

¹ Doutor e mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio).

² Pós-graduanda em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (Emerj). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Advogada.

³ Bacharel em Direito pela UFRJ. Advogada.

⁴ Por esta razão, Leonardo Greco, referindo-se às garantias processuais, afirma: “Foram a constitucionalização e a internacionalização dos direitos fundamentais, particularmente desenvolvidas na jurisprudência dos tribunais constitucionais e das instâncias supra-nacionais de Direitos Humanos, como a Corte Européia de Direitos Humanos, que revelaram o conteúdo da tutela jurisdicional efetiva como direito fundamental, minudenciado em uma série de regras mínimas a que se convencionou chamar de garantias fundamentais do processo, universalmente acolhidas em todos os países que instituem a dignidade da pessoa humana como um dos pilares do Estado Democrático de Direito” (GRECO, 2002, p. 11-12).

⁵ Nesse sentido, ao tratar do direito processual eleitoral, Gustavo Bohrer Paim identifica “a ausência de uma sistematização legislativa, com a existência de esparsos e desordenados diplomas legais”, o que, segundo o autor, “torna difícil a cognoscibilidade da disciplina” (PAIM, 2015, p. 356).

propostas voltadas a assegurar uma (re)organização estruturada da disciplina, com foco na uniformidade, na sistematicidade e na racionalidade do sistema.

2. Considerações teóricas iniciais acerca da incidência das garantias processuais ao processo sancionador eleitoral

Falar em processo eleitoral sancionador implica remeter a uma pluralidade de normas jurídicas e espécies processuais previstas de maneira dispersa no âmbito do Direito Eleitoral. Com efeito, a disciplina jurídica do Direito Eleitoral é composta por uma série de diplomas normativos gerais (a exemplo do Código Eleitoral) e específicos (como a Lei de Inelegibilidade) que, apesar de não serem elaborados com a necessária sistematicidade, se complementam para formar o arcabouço jurídico que dá aso à atuação da JE⁶. A despeito da dispersão normativa da disciplina, alguns conceitos básicos auxiliam a compreensão do tema objeto deste estudo⁷.

O primeiro conceito consiste nos ilícitos eleitorais, previstos nos diversos diplomas normativos, que podem ostentar a natureza de ilícitos criminais ou ilícitos de natureza não criminal. No primeiro grupo de ilícitos eleitorais, situam-se as condutas tipificadas, por exemplo, nos arts. 289 e seguintes do Código Eleitoral. Trata-se de normas de natureza penal que tutelam bens jurídicos por meio da criminalização de condutas atentatórias a bens jurídicos tidos por penalmente relevantes para o legislador. Contudo, os ilícitos penais não esgotam os ilícitos eleitorais. Diversas práticas atentatórias ao processo eleitoral podem não corresponder a uma conduta tipificada criminalmente, mas ainda assim merecer a resposta sancionatória do direito⁸. Trata-se, então, dos ilícitos eleitorais de natureza não criminal. Essas práticas, a despeito de não serem criminalizadas, ensejam a aplicação de sanções de natureza não criminal, como a inelegibilidade decorrente do abuso do poder político ou do poder econômico (Lei de Inelegibilidade, art. 1º, I, *d*).

O segundo conceito consiste na ideia de processo sancionador eleitoral. Da forma como o compreendemos neste estudo, o processo sancionador eleitoral consiste em todo instrumento processual tendente à apuração de infrações eleitorais de natureza não criminal e que possa

⁶ É esta a constatação de Elaine Harzheim Macedo: “[o] sistema eleitoral, hoje, é regido, em apertada síntese, pelo Código Eleitoral, que data de 1965 e na ausência de outro diploma foi recepcionado pela Constituição de 1988, por Lei Complementar que trata das inelegibilidades dos candidatos, conforme exigência da própria CF, e por leis que sobrevieram no tempo, adequando-se à nova realidade do quadro político (direito de eleger e de ser eleito, que são direitos políticos fundamentais conforme CF), tais como a Lei das Eleições, de 1997, e a Lei dos Partidos Políticos, de 1995” (MACEDO, 2013, p. 13.873).

⁷ Para uma definição mais profunda dos conceitos aqui expostos, confira-se (CUNHA; BASTOS JUNIOR, p. 66).

⁸ Confira-se: “Sob esta rubrica, reúne-se um conjunto muito dispar de condutas qualificadas como ilícitas, em face das quais são cominadas sanções de diferentes matizes e intensidades caracterizadas pela restrição ao exercício de direitos, pela cominação de multa, pela cassação de registro e/ou de diploma e, ainda, pela sanção de inelegibilidade” (CUNHA; BASTOS JUNIOR, 2019, p. 263).

culminar na aplicação de sanções de natureza não criminal aos particulares⁹. O processo sancionador eleitoral pode se desenvolver por meio de diversas espécies de ações previstas na legislação eleitoral e regidas subsidiariamente pelo Código de Processo Civil.

O terceiro conceito relevante para nossa pesquisa é o de garantias processuais. A distinção tradicional entre direitos e garantias pode ser sintetizada, sem prejuízo do profícuo debate doutrinário, na distinção entre as faculdades e os bens jurídicos materialmente tutelados pelo ordenamento jurídico (direitos) e os instrumentos que asseguram processualmente o gozo de tais faculdades e o acesso a tais bens jurídicos diante de sua violação presente ou iminente (garantias)¹⁰. Nesse sentido, ao passo que a elegibilidade constitui direito assegurado nas condições previstas pelo art. 14 da Constituição Federal, sua proteção somente é possível uma vez que se assegure o exercício do contraditório e da ampla defesa aos indivíduos ameaçados de inelegibilidade, acessando todos os instrumentos do devido processo legal.

Não se descuida aqui do fato de que cada um dos conceitos definidos nesta oportunidade poderia ensejar um ampliado debate teórico, tanto no campo do Direito Eleitoral quanto no âmbito do Direito Constitucional. Sem prejuízo disso, assentando-se os sentidos básicos dos conceitos de ilícitos eleitorais, de processos sancionadores tendentes a apurá-los e de garantias processuais que devem ser respeitadas nesses processos, podemos passar à pergunta que ocupa a centralidade deste estudo: de que forma as garantias processuais devem ser asseguradas no processo sancionador eleitoral que apura a prática de tais ilícitos?

A pergunta demonstra sua relevância na medida em que, como visto, o Direito Eleitoral carece de uma regulamentação normativa coesa, notadamente quanto ao desenvolvimento dos processos sancionadores no âmbito da JE. É certo que a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil¹¹ pode assegurar diretrizes gerais de atenção às garantias processuais – que são, na jurisdição cível, concretizadas por esse diploma processual. Nada obstante, as particularidades da disciplina eleitoral – aqui se incluindo tanto a sua submissão a um ramo especializado da justiça federal como também a própria natureza dos bens jurídicos sujeitos a tais processos – exigem maior esforço analítico capaz de identificar se tais garantias se concretizam de maneira específica nesses processos e como.

⁹ De modo semelhante, tratando especificamente da realidade mexicana, veja-se: “*El derecho sancionador electoral se encuentra constituido (en sentido objetivo), por el conjunto de normas jurídicas de derecho público interno, pertenecientes al ius puniendi, que definen las faltas electorales y las sanciones con las cuales están conminadas, mismas que se imponen a los sujetos exclusivamente señalados por las mismas*” (RANGEL, 2012, p. 37).

¹⁰ Rui Barbosa, citado por José Afonso da Silva, já distinguia os direitos das garantias, ensinando que existem “nos textos da lei fundamental, as disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições assecuratórias, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. Aquelas instituem os direitos; estas, as garantias: ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia, com a declaração do direito” (BARBOSA, 1978, p. 124 *apud* SILVA, 2013, p. 415).

¹¹ Art. 15, Código de Processo Civil. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente. (BRASIL, 2015).

Nos itens seguintes, apresentamos a metodologia empregada na pesquisa que se desenvolveu com o fim de aferir a tradução das garantias processuais no processo sancionador eleitoral, avançando-se, em seguida, para a apresentação e análise crítica dos resultados desta pesquisa.

3. Premissas metodológicas da pesquisa junto ao TSE

Para analisar como as garantias processuais têm sido traduzidas pela JE no âmbito de processos administrativos sancionadores, voltamo-nos para a pesquisa jurisprudencial no sistema de pesquisa do TSE, no qual foram inseridas palavras-chave que definem os recortes da pesquisa dentro do escopo conceitual apresentado anteriormente. Destaca-se que, por certo, a pesquisa restrita ao TSE, nesse recorte temporal, não dá conta da totalidade dos casos julgados pela estrutura eleitoral da Justiça no Brasil. Nada obstante, com esse levantamento, foi possível apurar os entendimentos mais recentes do órgão de cúpula dessa estrutura judiciária, permitindo uma primeira análise compreensiva da questão. A seguir, apontam-se os parâmetros utilizados na pesquisa:

- a. “processo sancionador eleitoral” não criminal;
- b. “direito sancionador eleitoral” não criminal;
- c. “processo eleitoral sancionador” não criminal;
- d. “direito eleitoral sancionador” não criminal;
- e. “processo sancionador” não criminal;
- f. “direito sancionador” não criminal;
- g. “garantias processuais” não criminal;
- h. “devido processo legal” não criminal;
- i. “contraditório” não criminal;
- j. “ampla defesa” não criminal.

Veja-se que o conectivo “não” foi utilizado de forma a limitar a pesquisa às questões não relacionadas às repercussões criminais das garantias processuais sob análise. Ainda, o marcador aspas (“”) aplicado às diversas expressões elencadas permite abarcar as referências específicas a tais expressões, permitindo a análise dos acórdãos pertinentes à pesquisa.

A ferramenta do TSE diferencia resultados em grupos: de um lado, as “decisões em destaque”; de outro, todo o conjunto de acórdãos. Confira-se o resultado das pesquisas nesses grupos, em termos numéricos:

Parâmetros de pesquisa	TSE (decisões em destaque)	TSE
“processo sancionador eleitoral” não criminal	0	0
“direito sancionador eleitoral” não criminal	0	0
“processo eleitoral sancionador” não criminal	0	0
“direito eleitoral sancionador” não criminal	6	28
“processo sancionador” não criminal	0	0
“direito sancionador” não criminal	4	18
“garantias processuais” não criminal	9	17
“devido processo legal” não criminal	18	41
“contraditório” não criminal	50	85
“ampla defesa” não criminal	43	81

Destaca-se que, nessa análise, os termos de pesquisa mais amplos – itens *h*, *i* e *j* – foram empregados apenas em pesquisa com recorte temporal definido – de 1º de janeiro de 2020 a 25 de março de 2021 –, de forma a viabilizar a análise detida dos julgados. Ainda, diante desses resultados, foram analisadas todas as decisões monocráticas, os acórdãos identificados na pesquisa resultante dos itens *a* a *f*, bem como os acórdãos em destaque referentes aos itens *g*, *h*, *i* e *j*.

4. O tratamento das garantias processuais na jurisprudência do TSE: multiplicidade de questões, assistemática e necessidade de tratamento uniformizador

A despeito do dever de uniformização das orientações jurisprudenciais, há muito alardeado pela doutrina¹² e pela própria jurisprudência, é certo que a atividade dos tribunais no julgamento cotidiano de questões diversas impede um tratamento sistemático de temas com repercussões amplas como o que envolve as garantias processuais. A despeito disso, a análise dos resultados da pesquisa de acordo com os parâmetros supramencionados demonstra que o tema das garantias processuais no âmbito do processo sancionador eleitoral carece de qualquer uniformidade, clareza metodológica ou sistematicidade mínimas.

Excluídos de consideração os acórdãos em que as palavras-chave foram meramente mencionadas, sem relevância para o julgamento final, foi possível extrair 22 acórdãos em que o TSE teceu considerações acerca da interpretação adequada das garantias processuais no âmbito eleitoral. Nesse sentido, foi possível extrair da pesquisa o correspondente número

¹² Cf. Mesquita (1986).

de teses jurídicas – é dizer, de formulações específicas acerca da interpretação de tais garantias conforme aplicada em determinado caso. Não significa dizer que tais teses sejam necessariamente corretas nem se pretende aqui qualificá-las como “precedentes” – condição que apenas poderão ostentar casos que efetivamente venham a guiar o Tribunal futuramente¹³. Para os fins deste trabalho, tais teses são relevantes de forma a verificar precisamente como a aplicação das garantias processuais é realizada, quando não retoricamente, sem maiores preocupações de coordenação entre seus conteúdos normativos. Confira-se:

<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 0600305-68.2018.6.19.0000/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, data de julgamento 30/5/2019.</p>	<p>Não viola as garantias processuais a condenação baseada em vídeo corroborativo de gravação inserida na petição inicial, anexado aos autos posteriormente, desde que não haja prejuízo à defesa.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 0000672-78.2016.6.19.0076/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, data de julgamento 27/9/2018.</p>	<p>A garantia do acesso aos autos da ação de investigação judicial afasta a nulidade de condenação baseada em provas produzidas em processo cautelar no qual o condenado não tenha figurado no polo passivo porque, no momento da propositura da ação cautelar, não se encontravam identificados os participantes da fraude.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental em Prestação de Contas nº 0000905-16.2011.6.00.0000/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Luiz Fux, data de julgamento 16/6/2016.</p>	<p>A ausência de citação e intimação efetiva de representantes de partidos políticos em ação que, ao julgar prestação de contas, impõe o pagamento de multa em razão de recursos de origem não identificada não gera nulidade por cerceamento de defesa, uma vez que a determinação alcança apenas a esfera jurídica do partido.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 0000748-16.2016.6.19.0040/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, data de julgamento 25/9/2018.</p>	<p>Não viola as garantias processuais a utilização de depoimentos colhidos em procedimento investigatório repetidos em juízo com a presença da defesa. A declaração da nulidade, nesse caso, depende da demonstração de prejuízo para a defesa e de ofensa efetiva aos princípios e garantias processuais.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral nº 0000670-73.2012.6.24.0088/SC, Tribunal Pleno, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, data de julgamento 21/5/2015.</p>	<p>A falta de garantia de acesso a diálogos captados em interceptação telefônica viola os princípios do contraditório e da ampla defesa.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Recurso Ordinário nº 0007969-49.2014.6.26.0000/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, data de julgamento 21/3/2017.</p>	<p>A legitimidade da aplicação de pena de multa pela prática da conduta vedada pelo art. 73, inciso IV, da Lei nº 9.504/1997 depende da produção de provas robustas de sua prática, tendente a afetar a isonomia entre candidatos, sendo insuficiente a condenação com base apenas em provas testemunhais.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 0000102-94.2016.6.19.0043/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, data de julgamento 7/2/2017.</p>	<p>Considera-se <i>extra petita</i> e juridicamente inválida, por violação às garantias processuais, a sentença que indefere o pedido de registro de candidatura pela verificação da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea I, da Lei Complementar nº 64/1990 com base em conclusões que não podem ser extraídas dos fatos narrados na sentença condenatória por ato de improbidade administrativa proferida pelo juízo comum.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Mandado de Segurança nº 0602042-66.2020.6.00.0000/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Mauro Campbell Marques, data de julgamento 11/3/2021.</p>	<p>É nula a decisão que concede tutela de urgência para suspender a diplomação de candidatos eleitos por partido investigado por fraude no registro de candidaturas femininas fictícias para fins da cota de gênero. A decisão possui efeitos idênticos ao de sentença condenatória por fraude e, na prática, antecipa a cassação de diploma, providência que só pode ser adotada após instrução que demonstre a ocorrência inequívoca do ilícito, assegurado o contraditório.</p>

¹³ Os precedentes judiciais, como entendemos neste trabalho, consistem no “resultado da densificação de normas estabelecidas a partir da compreensão de um caso e suas circunstâncias fáticas e jurídicas” (ZANETI JUNIOR, 2017, p. 328).

<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 0600597-58.2020.6.19.0105/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, data de julgamento 11/3/2021.</p>	<p>A ausência, nos autos, do inteiro teor de acórdão condenatório prolatado pelo Tribunal de Contas em ação na qual se discute a incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990 não viola os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, se não comprovado prejuízo para a defesa.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral nº 0600345-20.2020.6.26.0183/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Sérgio Silveira Banhos, data de julgamento 11/3/2021.</p>	<p>Não é possível o conhecimento de recurso especial com base em alegação de que o fato superveniente, qual seja o julgamento de procedência de ADI, que anulou decreto legislativo que acolheu pedido de anulação do decreto de reprovação das contas, deveria ser considerado para fins de aferição da incidência de causa de inelegibilidade ainda no processo de pedido de registro de candidatura, se a alegação foi expressa tão somente em preliminar de nulidade do acórdão regional.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 0600283-62.2020.6.26.0382/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Edson Fachin, data de julgamento 25/2/2021.</p>	<p>Considera-se nula a decisão que indefere pedido de registro de candidatura em razão de causa de inelegibilidade suscitada em parecer ministerial, sem que tenha sido oportunizada manifestação posterior por parte da defesa, de modo que alegação de que é possível a apresentação de documentos em sede recursal não afasta o prejuízo à defesa.</p> <p>O reconhecimento, de ofício, de causa de inelegibilidade ou de ausência de condição de elegibilidade depende da garantia ao contraditório e à ampla defesa.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 0000290-66.2016.6.24.0102/SC, Tribunal Pleno, rel. Min. Alexandre de Moraes, data de julgamento 25/2/2021.</p>	<p>Não há nulidade de decisão que, ao deferir a medida de interceptação telefônica, fundamenta-se em outros elementos de informação colhidos durante o procedimento investigatório, além de denúncia anônima.</p> <p>É válida a condenação que, além dos elementos colhidos em procedimento investigatório policial, considera provas confirmadas em juízo sob o crivo do contraditório, como os depoimentos das testemunhas e dos próprios réus, perícia realizada em aparelhos celulares e documentos apreendidos na residência dos acusados.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Recurso Ordinário Eleitoral nº 0601403-89.2018.6.01.0000/AC, Tribunal Pleno, rel. Min. Edson Fachin, data de julgamento 22/9/2020.</p>	<p>O efeito interruptivo dos embargos de declaração deve incluir as alegações finais para assim garantir a ampla defesa e o contraditório, uma vez que a última manifestação prévia à solução do mérito deve ser efetivada sem que existam questões de forma ou de fundo pendentes.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 0000663-92.2015.6.26.0000/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, data de julgamento 21/11/2017.</p>	<p>Ser mero beneficiário de uso indevido de meios de comunicação não é suficiente para sanção de inelegibilidade.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Representação nº 0000008-46.2015.6.00.0000/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Herman Benjamin, data de julgamento 9/6/2017.</p>	<p>Não demonstra reverência aos ditames do Direito a atividade sancionadora que se afastar do plexo das garantias que resguardam a pessoa processada contra excessos ou demasias dos agentes operadores da repressão.</p> <p>O juiz eleitoral, ao exercer o seu poder-dever de iniciativa probatória na busca da verdade real, precisa observar os freios impostos pela Constituição, quanto à duração razoável do processo, pela legislação eleitoral, quanto ao <i>prazo decadencial</i> das ações eleitorais (art. 97-A da Lei 9.504/97), e pelo Código de Processo Civil no que concerne ao princípio da congruência.</p> <p>Não se pode punir única e exclusivamente o agente por ocupar função no cenário político nacional, mas a partir somente de íntima convicção de culpa. Não se deve punir o imputado pelo fato de ele ser, mas somente pelo fato de ele fazer. Orientação que adverte dessa parêmia garantística põe em risco geral a segurança dos direitos das pessoas, atingindo relações que vão além das partes e do contexto desse julgamento.</p> <p>Prova testemunhal singular, quando exclusiva, não será aceita nos processos que possam levar à perda do mandato.</p>

<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Recurso Especial Eleitoral nº 0600388-72.2020.6.26.0080/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Mauro Campbell Marques, data de julgamento 25/2/2021.</p>	<p>As causas de inelegibilidade do art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/1997 podem ser aferidas até o pleito eleitoral, não se limitando ao momento de formalização do registro de candidatura, resguardados o contraditório e a ampla defesa.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Recurso Especial Eleitoral nº 0001705-94.2016.6.19.0176/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Luis Felipe Salomão, data de julgamento em 2/2/2021.</p>	<p>A possibilidade de apreciação de fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e da prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral para o convencimento judicial de que trata o art. 23 da Lei Complementar nº 64/1990, está limitado pelas garantias processuais da ampla defesa e do contraditório, não podendo, assim, o abuso de poder ser configurado por fato não suscitado e não discutido.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Recurso Especial Eleitoral nº 0600119-95.2020.6.24.0045/SC, Tribunal Pleno, rel. Min. Mauro Campbell, data de julgamento 18/12/2020.</p>	<p>O indeferimento de prova testemunhal, quando necessária para demonstrar desincompatibilização de cargos para registro de candidatura do art. 1º, II a VII, da Lei Complementar nº 64 /1990, ofende o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Recurso Especial Eleitoral nº 0600236-06.2020.6.05.0081/BA, Tribunal Pleno, rel. Min. Mauro Campbell Marques, data de julgamento 14/12/2020.</p>	<p>A anulação do decreto que rejeita as contas do chefe do Poder Executivo pela própria Casa Legislativa que o editou, em razão da existência de violação à garantia constitucional do devido processo legal, afasta a incidência da causa de inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, haja vista que não decorre de critérios meramente políticos, de conveniência e oportunidade, próprios do instituto da revogação.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 0601156-80.2018.6.20.0000/RN, Tribunal Pleno, rel. Min. Edson Fachin, data de julgamento 15/10/2020.</p>	<p>A ausência da notificação do prestador de contas para se manifestar acerca de novas irregularidades acrescidas no parecer conclusivo enseja a nulidade da decisão que desaprovou as contas do candidato.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR TRIBUNAL, Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 0602276-50.2018.6.24.0000/SC, Tribunal Pleno, rel. Min. Sérgio Silveira Banhos, data de julgamento 1º/7/2020.</p>	<p>Os depoimentos testemunhais colhidos em sede extrajudicial devem ser corroborados por demais provas reunidas na fase judicial, sob o manto das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Nesse sentido, as declarações prestadas apenas em fase inquisitorial não constituem prova suficiente para condenação por compra de votos ou abuso de poder, porquanto produzidas de forma unilateral e sem observância ao contraditório e à ampla defesa, e, por isso, requerem outros elementos.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental em Recurso Extraordinário em Agravo de Instrumento nº 0000927-16.2016.6.26.0052/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Rosa Weber, data de julgamento 27/4/2020.</p>	<p>Não apresenta repercussão geral recurso extraordinário que, tendo por objeto a obrigatoriedade de observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, nos casos de indeferimento de pedido de produção de provas em processo judicial, versa sobre tema infraconstitucional.</p>

A análise de cada um dos acórdãos e suas correspondentes teses, sintetizadas na tabela anterior, permite atingir algumas conclusões iniciais sobre o tema.

Em primeiro lugar, como seria possível esperar, dadas a assistemática e a dispersão do direito processual eleitoral, diversas das teses que aplicam ou fazem menção às garantias processuais no âmbito do processo sancionador são genéricas quanto à matéria eleitoral. É dizer, diversas das soluções propostas pelo TSE diante de casos levados a seu julgamento decorrem de formulações extraídas das garantias processuais que não se voltam específica ou exclusivamente para a matéria eleitoral, mas que seriam, sim, aplicáveis a quaisquer processos cíveis em geral. Essa conclusão não surpreende, na medida em que o direito processual eleitoral implica a aplicação subsidiária do Direito Processual cível ou, quando cabível, criminal, a

permitir a migração das garantias processuais já assentadas em outras espécies processuais também para a discussão própria da JE¹⁴.

Por outro lado, não se pode ignorar que o Direito Eleitoral é dotado de finalidades específicas¹⁵ – de relevância axiológica inequívoca – que impõem uma reflexão crítica acerca dessa primeira conclusão. Afinal, não deve haver nada de específico nas garantias processuais voltadas à tutela dos direitos políticos que são sustentáculo do Estado democrático de direito? Em larga medida, a resposta jurisprudencial parece ser negativa, levando ao tratamento genérico (ou mesmo retórico) do tema, por mera importação de conceitos advindos de outras áreas do Direito (que lidam com questões de menor primazia axiológica). Diversos casos apontam, contudo, em sentido oposto.

Com efeito, uma segunda conclusão que se extrai dos julgados analisados é que, em diversas situações, as garantias processuais são interpretadas pela JE tendo por parâmetro interpretativo precisamente o peso axiológico dos direitos em jogo. Exemplo disso são os diversos julgados que tratam dos *standards* de prova exigidos pelos julgadores para fins de aplicação de sanções graves, a exemplo das inelegibilidades. O afastamento das provas indiciárias ou circunstanciais, nesses casos, e a exigência de robustez e de atenção máxima ao contraditório e à ampla defesa demonstram que o direito processual eleitoral pode encontrar um caminho importante na formulação de um sistema de garantias¹⁶ que não seja meramente aplicado a partir da ótica de outras disciplinas, por subsidiariedade, mas pela sua própria ótica, determinada pelos seus próprios princípios estruturantes.

5. Conclusões

A pesquisa aqui desenvolvida insere-se em um esforço de sistematização das normas eleitorais. Essa sistematização, para ser efetiva, precisa ir além de uma mera reunião de informações – é necessário e imprescindível apontar as insuficiências pelas quais o Direito e a Justiça Eleitorais vêm enfrentando os problemas de nossa democracia representativa, de modo a propor soluções que garantam segurança jurídica e unidade interpretativa, com a proteção dos direitos políticos e dos bens jurídicos caros ao sistema eleitoral. No campo das garantias processuais, o caminho em direção a esse objetivo ainda é incipiente. O tratamento das garantias pelo TSE, da forma como analisada, dá-se, em geral, de forma pontual, retórica, genérica e

¹⁴ Assim: “[E]m matéria processual eleitoral, de conteúdo não penal, em razão de a legislação eleitoral não ser exaustiva em termos de normas instrumentais, se pode utilizar, subsidiariamente, o Código de Processo Civil, naquilo que não for conflitante. Já, em se tratando de matéria processual penal eleitoral, utiliza-se, subsidiariamente, o Código de Processo Penal, conforme disciplina o art. 364 do Código Eleitoral” (PAIM, 2015, p. 356).

¹⁵ Conforme ensina Omar Chamon, “[c]uida-se de instrumento para a efetiva democracia, ou seja, estuda-se a influência da vontade popular na atividade estatal” (CHAMON, 2006, p. 21).

¹⁶ É particularmente útil a ideia de “sistema de garantias” em Luigi Ferrajoli. Para o jurista italiano, “*respecto a la tradición iuspositivista clásica, la razón jurídica actual tiene la ventaja derivada de los progresos del constitucionalismo del siglo pasado, que le permiten configurar y construir hoy el derecho – bastante más que en viejo Estado liberal – como un sistema artificial de garantías constitucionalmente preordenado a la tutela de los derechos fundamentales*” (FERRAJOLI, 2010, p. 18-19).

assistemática. As garantias processuais são aplicadas, por vezes, a partir de interpretações desenvolvidas em outras disciplinas jurídicas, muito embora tenham por objeto relações jurídicas de Direito material profundamente distintas daquelas reguladas pelo Direito Eleitoral. Nesse sentido, revela-se oportuna a estruturação, seja pela construção jurisprudencial, seja pela edição de atos normativos específicos, de um sistema de garantias processuais eleitorais que dê conta dos bens jurídicos tutelados no âmbito dos processos sancionadores eleitorais. A formulação de normas gerais a estruturarem esses processos e a previsão de garantias mínimas a guiarem toda a JE por certo poderão contribuir para a formação de um efetivo sistema normativo eleitoral robusto, a assegurar a justiça e a racionalidade de nosso processo democrático.

Referências

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17.3.2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

CHAMON, Omar. **Direito eleitoral**. São Paulo: Método, 2006.

CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. A natureza jurídica sancionatória dos ilícitos eleitorais “não criminais”. *In*: MORAES FILHO, José Filomeno de; TORRES, Vivian de Almeida Gregori (Org.). **Teorias da democracia, direitos políticos e filosofia do Estado**. Florianópolis: CONPEDI, p. 262-281, 2019.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías: la ley del más débil**. 7. ed. Madri: Editorial Trotta, 2010.

GRECO, Leonardo. Garantias fundamentais do processo: o processo justo. *In*: **Novos Estudos Jurídicos**, ano 7, n. 14, p. 9-68, abr. 2002.

MACEDO, Elaine Harzheim. A função normativa da justiça eleitoral brasileira no quadro da separação de poderes. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, ano 2, n. 12, p. 13.871-13.884, dez. 2013. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/11441>. Acesso em: 25 ago. 2021.

MESQUITA, José Ignácio Botelho de. Da uniformização da jurisprudência – uma contribuição para seu estudo. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 613, p. 15-20, nov. 1986.

PAIM, Gustavo Bohrer. **Direito Processual Eleitoral? Por uma processualidade do direito eleitoral**. 2015. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/127929>. Acesso em: 25 ago. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

RANGEL, Osiris Vazquez. Derecho sancionador electoral y principio de legalidade. **Electio Revista Especializada del Tribunal Electoral del Distrito Federal**, n. 2, p 37-64, jun./dic. 2012.

ZANETI JUNIOR, Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.



Por uma revisão do regime de inelegibilidades do direito brasileiro



POR UMA REVISÃO DO REGIME DE INELEGIBILIDADES DO DIREITO BRASILEIRO

Prof. Luiz Magno P. Bastos Jr¹.

1. Introdução

O regime de inelegibilidades brasileiro padece de dois vícios que restringem demasiada e desproporcionalmente o exercício do direito de ser votado dos cidadãos brasileiros: a existência de um complexo sistema de desincompatibilizações de funções públicas, que tem gerado um sem-número de indeferimentos de registros de candidatura, e a adoção de um regime de restrições ao exercício de direito de candidatura sem precedentes nas democracias ocidentais, muitíssimo agravado pela Lei Complementar nº 135/2010.

O presente artigo pretende analisar ambas as situações a partir da adoção da seguinte metodologia de trabalho: (a) identificação das premissas teórico-normativas; (b) diagnóstico sobre os problemas centrais detectados em razão do problema em análise; e (c) conjunto de proposições para o equacionamento das questões suscitadas.

2. Compatibilidade do regime de inelegibilidades ao direito internacional dos direitos humanos

O Brasil é o país ocidental que prevê o maior número de restrições ao direito de sufrágio passivo (ALVIM, 2018). A estratégia adotada pelo Estado de tentar *qualificar* as instituições democráticas por meio de um controle mais rigoroso dos requisitos para o exercício do direito de candidatura não somente foi insuficiente para *melhorar* a qualidade da percepção sobre o sistema representativo brasileiro, como igualmente contribuiu para o enfraquecimento da própria legitimidade democrática.

Na compreensão deste pesquisador, o incremento do grau de legitimidade democrática deve passar, entre outras iniciativas, por um processo de simplificação do controle judicial de legitimidade das candidaturas e de (des)judicialização das condições de habilitação dos cidadãos para exercerem o direito de sufrágio no país.

¹ Advogado. Professor universitário (Univali/SC). Doutor em Direito Público pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-doutor pela Universidade McGill (Canadá). Contatos: lmagno@mnadvocacia.com.br; lmagno@univali.br

Isso é assim porque se faz imprescindível reabilitar a compreensão de que o direito à candidatura (direito de ser votado) goza da mesma jusfundamentalidade do exercício do direito de sufrágio ativo (direito de votar) e de que o papel da Justiça Eleitoral deve ser redimensionado para que a Justiça Especializada se ocupe do controle da integridade eleitoral em sua acepção mais abrangente, de forma a maximizar as oportunidades de ampla concorrência dos atores no processo eleitoral.

2.1 Jusfundamentalidade dos direitos políticos e controle de convencionalidade das normas de direito interno

O regime de inelegibilidades (aqui compreendido o conceito ampliado de restrições ao exercício do direito de sufrágio passivo) encontra assento constitucional. A sistemática adotada pela ordem jurídica brasileira costuma ser *classificada* em condições de elegibilidade, causas de inelegibilidade (constitucionais e infraconstitucionais) e condições de registrabilidade.

À exceção desse último grupo de condicionantes, os demais requisitos de habilitação e causas de restrição (adotando uma expressão comum entre os países latino-americanos) têm assento na Constituição Federal (CF/1988), que se ocupa em fixar diretamente um conjunto de regras (o art. 14, § 3º, ao enunciar as condições de elegibilidade; o art. 14, §§ 6º, 7º e 8º, quando fixa as inelegibilidades em função de cargo ocupado ou de grau de parentesco; e, por fim, o art. 14, § 5º, que fixa regras referentes à reelegibilidade dos cargos do Executivo) e, ainda, fixa as balizas a serem observadas pela legislação infraconstitucional quanto às inelegibilidades a serem disciplinadas, hipóteses sujeitas à reserva de lei complementar (art. 14, § 9º).

Apesar de o art. 1º não enunciar diretamente um direito constitucional ao sufrágio (compreendendo a existência de um direito fundamental a votar e ser votado), a doutrina é pródiga em reconhecer a existência dessa dupla dimensão do exercício do direito de sufrágio e sua conexão umbilical ao próprio regime democrático (NÉVITON, 2013; DALLA VIA, 2011).

O direito de sufrágio, na sua *dimensão subjetiva*, compreende o direito individualmente considerado de todos os cidadãos de participarem, em *igualdade de oportunidades*, na formação da vontade coletiva, tanto mediante os diferentes instrumentos de participação quanto por meio do direito a concorrer a cargo eletivo. Daí a necessidade não somente de eliminar as restrições desproporcionais à habilitação de candidaturas, mas, sobretudo, de adotar mecanismos institucionais destinados à promoção de medidas de inclusão de grupos minoritários e sub-representados.

Por outro lado, sem nenhuma diferenciação quanto ao grau de importância, o direito de sufrágio igualmente comporta *dimensão objetiva*, que está relacionada ao vínculo estrutural entre o exercício dos direitos fundamentais e a própria democracia, tanto na perspectiva de garantia institucional quanto na questão relacionada à necessidade de que seja dada prevalência apriorística aos resultados decorrentes do sufrágio manifesto nas urnas.

Além das garantias (e regras constitucionais) previstas expressamente no texto constitucional, o Brasil é signatário de um conjunto de tratados internacionais de direitos humanos. Esses tratados, por definição, consistem no reconhecimento de estandartes mínimos de proteção de direitos que impõem aos Estados signatários (no caso, ao Estado brasileiro) o dever de respeitar direitos e de adotar disposições de direito internas voltadas a sua implementação e à remoção dos óbices para sua concretização.

Especialmente em relação aos direitos políticos, existem dois tratados que são seminais para a definição internacional sobre estandartes mínimos de proteção dos direitos humanos. O Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (adotado no âmbito do Sistema da Organização das Nações Unidas, em 1966, e em vigor no Brasil desde 1992²) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ou Pacto de San José da Costa Rica (adotado no âmbito da Organização dos Estados Americanos, em 1969, e em vigor no Brasil desde 1992³).

A previsão textual dos direitos políticos nesses documentos permite a exata compreensão dessa concepção ampliada de direito à participação (como maximização de oportunidades), consoante se depreende de sua simples leitura:

Artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos:

Artigo 25 - Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, *sem qualquer das formas de discriminação* mencionadas no artigo 2 e *sem restrições infundadas*:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) *de votar e ser eleito* em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a *manifestação da vontade dos eleitores*;
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. (grifo nosso).

Artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH)

Artigo 23. Direitos políticos

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

- a) de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
- b) *de votar e ser eleitos* em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que *garanta a livre expressão da vontade dos eleitores*; e

² Aprovado pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12/12/1991; e promulgada pelo Decreto Executivo nº 592, de 6/7/1992 (BRASIL, 1992).

³ Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 27, de 26/5/1992; e promulgada pelo Decreto Executivo nº 678, de 6/11/1992 (BRASIL, 1992a).

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

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

Por fim, nos termos do que restou assentado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no célebre julgamento do RE nº 466.343/SP (sobre a prisão civil do depositário infiel), em revisão de posicionamento que persistia desde o julgamento do RE nº 80.004/SE (sobre a Convenção de Genebra), todos os tratados de direitos humanos gozam de um *status* especial na ordem jurídica interna (supralegalidade), o que se lhes confere uma dupla função: eficácia paralisante dos efeitos concretos de toda norma infraconstitucional e um parâmetro hermenêutico a ser tomado em consideração na interpretação das garantias constitucionais (interpretação conforme os direitos humanos) (MAUÉS, 2013; BASTOS JR; CAMPOS, 2011).

2.2. Necessidade de revisão dos mecanismos de restrição dos direitos políticos fundamentais

O aumento do número de restrições ao direito de candidatura, com critérios desarrazoados e marcados por ambivalências, gera inúmeras disfuncionalidades:

(a) redução dos direitos políticos a uma condição de direito fundamental de *segunda categoria* acaba contribuindo para o fortalecimento de uma cultura de tolerância a restrições desarrazoadas ao exercício dos direitos fundamentais;

(b) o aumento do papel do Poder Judiciário como garante do jogo democrático e como instância de depuração da ordem política, reforçando uma leitura principiológica (de acentuado caráter moralista) construída a partir da exclusão dos *fichas sujas* (ESPÍNDOLA, 2012);

(c) a existência de grandes zonas cinzentas no curso das quais não é possível definir, *ex ante*, se o cidadão está (ou não) em pleno gozo do direito à elegibilidade;

(d) a suspensão automática dos direitos políticos de todos os condenados (independentemente de quaisquer condições) e o acentuado alargamento das hipóteses de incidência de inelegibilidade decorrente de condenações criminais, que acaba por impactar ainda mais violentamente aqueles que são subintegrados e sub-representados na sociedade (NOGUEIRA, 2018).

Por serem regras restritivas do exercício do direito de sufrágio passivo, tanto a doutrina quanto a jurisprudência são unânimes em enunciar que as mesmas devem ser interpretadas restritivamente (por via de consequência, deveria ser vedada qualquer interpretação que se revestisse de aptidão para ampliar o rol das exigências de desincompatibilização). Ademais, tendo em vista indissociabilidade entre os direitos de sufrágio passivo e ativo e o reconhecimento do vínculo essencial entre o exercício pleno dessas garantias como condição para o amplo desenvolvimento do regime democrático, as restrições legais devem estar sujeitas à cláusula de reserva de proporcionalidade.

Por fim, nesse campo, há uma acentuada desconformidade com as restrições previstas na legislação brasileira e as garantias previstas em documentos internacionais de proteção dos direitos humanos.

3. Unificação do regime de desincompatibilizações

3.1. Natureza da inelegibilidade funcional e premissas teórico-normativas a serem fixadas

A previsão legal para que determinados agentes públicos se desincompatibilizem de suas funções em determinado período de antecedência assenta-se em dois pressupostos: (a) de que o agente público ostenta posição privilegiada, uma vez que está investido em posição de maior visibilidade e exposição perante os demais competidores, situação propícia a causar desequilíbrio entre eles; e (b) de que há uma presunção legal de que o simples exercício pelo agente público de suas funções ordinárias junto à administração, durante o período eleitoral, atenta contra o princípio da impessoalidade, visto que seria impossível a diferenciação de sua condição de candidato, por ocasião do exercício de suas funções regulares, ante ao cargo ou função ocupados.

As exigências de desincompatibilização impostas aos agentes públicos são comumente elencadas pela doutrina como hipóteses de inelegibilidades funcionais relativas, porque sua caracterização como causa impeditiva ao exercício do direito de candidatura decorre de uma circunstância fática (ocupação de cargo ou função pública, em acepção ampla), impedimento que pode ser afastado mediante a cessação do exercício dessas atividades (ainda que temporariamente).

A legislação brasileira prevê dois conjuntos de inelegibilidades funcionais: (a) as constitucionais relacionadas ao chefe do Executivo e ao vice investido nesse cargo (provisória ou definitivamente) (art. 14, §§ 5º e 6º da CF/1988) (BRASIL, 1988); e (b) as infraconstitucionais relacionadas ao exercício de funções públicas (ou de relevância pública) previstas no art. 1º, II a VII, da Lei Complementar nº 64/1990.

Há um número significativo de registros que são indeferidos (ou de mandatos que são cassados em recursos contra expedição de diploma)⁴, decorrentes da inexistência de comprovação de efetiva desincompatibilização (em face de regras obscuras e conflituosas), ou, ainda, em razão de situações em que os vices assumem (mesmo que precariamente) a chefia do Executivo durante o período que precede o pleito eleitoral, atraindo a incidência de inelegibilidade superveniente.

Esses dois problemas serão abordados adiante, com a apresentação de propostas específicas para seu adequado enfrentamento, como parâmetro para uma ampla revisão do regime de inelegibilidades previsto na legislação eleitoral brasileira.

⁴ Em pesquisa realizada no sítio institucional do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), utilizando-se as expressões de busca “Eleições ADJ 2020”, “desincompatibilização” e “indeferimento PROX registro”, foram encontradas sete decisões colegiadas proferidas pelo TSE e outras 27 por Tribunais Regionais Eleitorais (TRES).

3.2. Unificação do regime de inelegibilidades funcionais infraconstitucionais

3.2.1 Descrição dos problemas verificados

Inúmeros são os fatores que levam a essa *dificuldade* de definição do termo adequado para a desincompatibilização das funções desenvolvidas, todos eles associados à aplicação das regras (esquizofrênicas) fixadas nos incisos II, III, IV, V e VI do art. 1º, da LC nº 64/1990 (BRASIL, 1990):

(a) a legislação prevê prazos variados de desincompatibilização (6 meses, 4 meses e 3 meses) a depender de fatores de *discrímen* desprovidos de proporcionalidade, como a natureza da função pública desempenhada, e, mais grave ainda, o cargo para o qual o candidato concorre;

(b) a alteração do período de registro de candidatura, ocorrida em 2015 (Lei nº 13.165/2015) (BRASIL, 2015), fez desacoplar o período de desincompatibilização dos servidores públicos em geral (de 3 meses) do período de realização das convenções partidárias (que passaram do dia 5 de julho para o dia 15 de agosto);

(c) interpretação jurisprudencial que fixa como critério para a definição da necessidade de desincompatibilização a natureza das atividades desenvolvidas pelo agente (o que gera imprecisão quanto à regra aplicável, sobretudo, quanto à distinção entre servidores encarregados de atividade de fiscalização dos servidores em geral) e, ainda, a necessidade de demonstração de afastamento efetivo das funções realizadas (controvérsia quanto ao regime probatório aplicável);

(d) a ambivalência de determinadas hipóteses legais e a existência de interpretações extensivas às restrições legais contribuem para a dúvida quanto às funções *públicas* que exigem que o agente efetivamente delas se desincompatibilize;

(e) as exigências de desincompatibilização que não passariam pela regra de proporcionalidade, ou seja, o dever de desincompatibilização (restrição ao direito fundamental), não atingem a finalidade desejada pela norma (desequilíbrio entre os atores políticos no pleito).

3.2.2 Propostas de alteração legislativa para unificação do regime de desincompatibilização de funções públicas

O primeiro aspecto a ser apreciado neste trabalho diz respeito à *unificação de prazos de desincompatibilização* e à conveniência de *fixação de data única*, a qual deveria ser anterior (ou ao menos contemporânea) ao prazo para realização das convenções partidárias.

A fim de se identificar o melhor momento para a fixação da data-limite para desincompatibilização de cidadãos investidos em funções públicas, há de se observar os seguintes prazos atualmente previstos pela legislação de regência:

(a) previsão de afastamento de um sem-número de funções pelo prazo de 6 (*seis*) meses quando o candidato pretender disputar os cargos de presidente, governador, senador da República, deputados federal e estadual, nas eleições gerais, e o cargo de vereador, nas eleições locais (art. 1º, II a VII, da LC nº 64/1990);

(b) previsão de afastamento das mesmas funções por período reduzido para 4 (*quatro*) meses, em se tratando de candidatura para o cargo de prefeito municipal (art. 1º, inc. IV, da LC nº 64/1990);

(c) previsão de afastamento de funções em entidades representativas de classe, para qualquer cargo eletivo, no período de 4 (*quatro*) meses (art. 1º, inc. II, *g*, da LC nº 64/1990).

(d) previsão de afastamento, para quaisquer cargos eletivos, de servidores públicos em geral com antecedência de 3 (*três*) meses do pleito (art. 1º, inc. II, *l*, da LC nº 64/1990), exceto daqueles ocupantes de cargos com atribuição de fiscalização fazendária, nos termos do art. 1º, inc. II, *d*, da LC nº 64/1990, dos quais se exigem seis meses de afastamento);

(e) proibição dirigida às empresas concessionárias de serviço público de radiodifusão de veicular programas de pré-candidatos a partir do dia 30 de junho (art. 45, § 1º, da Lei nº 9.504/1997);

(f) previsão constitucional de desincompatibilização de 6 (*seis*) meses para que os chefes do Poder Executivo possam concorrer a outros cargos eletivos (art. 14, § 6º, da CF/1988 c.c. o art. 1º, § 1º, da LC nº 64/1990).

Não subsistem razões jurídicas que justifiquem esse tratamento discrepante atribuído ao regime das desincompatibilizações previsto na ordem jurídica brasileira. A questão é ainda mais dramática quando observamos que a legislação eleitoral atualmente em vigor prevê que as convenções partidárias (para escolha das candidaturas) devam ocorrer somente no período compreendido entre os dias 20 de julho e 5 de agosto (art. 8º da Lei nº 9.504/1997).

Defende-se, neste artigo, que *TODOS os prazos de desincompatibilização* previstos na legislação eleitoral poderiam ser fixados em data única, que corresponda a período equivalente aos 3 (*três*) meses que antecedem à data das eleições (p. ex., dia 1º de julho).

Apesar da defesa enfática de unificação das desincompatibilizações, acredita-se que deva ser mantido o afastamento de 6 (*seis*) meses exigidos não somente dos chefes do Executivo (nos termos do art. 14, § 6º, da CF/1988 c.c. o art. 1º, § 1º, da LC nº 64/1990), mas igualmente daqueles agentes políticos que ocupem o primeiro escalão da respectiva esfera de governo (ministros e secretários de Estado e funções correlatas), considerando a posição de inegável destaque em razão dos cargos que ocupam.

O segundo aspecto diz respeito à necessidade de se reduzir as exigências de desincompatibilização e, ainda, de simplificar as circunstâncias ensejadoras do dever de afastamento prévio como requisito para habilitação do cidadão ao registro de sua candidatura. Várias razões militam em favor dessa providência.

Defende-se que, em relação aos *servidores públicos em geral*, deva ser incluída regra ampla que preveja as seguintes exigências de afastamento:

Art. X. O cidadão deve comprovar que se desincompatibilizou de suas funções nas seguintes hipóteses:

I - quando no exercício de cargo, emprego ou função de qualquer natureza, remunerada ou não, em órgãos ou entidades da administração pública direta, autárquica ou fundacional, bem como em empresas públicas, em sociedades de economia mista e suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

[...]

§ 1º Os servidores públicos efetivos e os empregados públicos que se afastarem de suas funções, nos termos do inciso I, gozam de direito a licença remunerada durante o período de afastamento, desde que demonstrem que seus nomes foram escolhidos nas convenções partidárias, devendo retornar imediatamente às suas funções nas seguintes hipóteses:

I - se a agremiação partidária não formalizar o pedido de registro de sua candidatura;

II - se o seu registro de candidatura tiver sido indeferido ou cassado, a partir do trânsito em julgado da decisão;

III - se o servidor público efetivo ou empregado público desistir voluntariamente de sua candidatura.

§ 2º O cidadão que integrar conselho de políticas públicas, nos três níveis de governo, na condição de mandatário, tem direito a licença sem remuneração, podendo retornar às suas funções após o período de desincompatibilização fixado no *caput*.

§ 3º A exigência de desincompatibilização definida no inciso I aplica-se àqueles agentes públicos que exercerem suas atribuições, parcial ou integralmente, na área da circunscrição do pleito.

Ao definir as regras de desincompatibilização dessa maneira, a norma passa a disciplinar com mais clareza a extensão da exigência de afastamento das funções públicas (art. X, inc. I); a abrangência da licença remunerada assegurada pela lei (art. X, § 1º); as hipóteses em que o servidor licenciado deve retornar à atividade, para fins de responsabilização (art. X, § 1º e incisos); o afastamento de integrantes de conselhos de políticas públicas (art. X, § 2º), e, ainda, o âmbito de abrangência geográfica associada ao dever de afastamento (art. X, § 3º).

Em relação às demais exigências de desincompatibilização, entende-se que devam *permanecer tão somente* aquelas relativas aos cargos de direção ou representação de entidades representativas de categorias profissionais, de concessionárias de serviço público e de organizações da sociedade civil, que poderiam ser redigidas nos seguintes termos:

Art. X. O cidadão deve comprovar que se desincompatibilizou de suas funções nas seguintes hipóteses:

[...]

II - quando no exercício de cargo ou função de direção, administração ou representação em entidades representativas de classe, de conselhos de fiscalização profissional, de serviços sociais autônomos e de organizações sindicais;

III - quando no exercício de cargo ou função de direção, administração ou representação em pessoa jurídica ou em empresa que mantenha contrato de concessão de serviço público e de execução de obras com órgão do poder público ou sob seu controle, salvo no caso de contrato que obedeça a cláusulas uniformes;

IV - quando no exercício de cargo ou função de direção, administração ou representação em organizações da sociedade civil para as quais o erário concorra com mais da metade da receita bruta anual em razão da execução de atividades ou projetos firmados com o poder público através de termos de colaboração, termos de fomento, acordos de cooperação, termos de parceria ou, ainda, mediante convênio para repasses de subvenções sociais;

Por fim, para evitar tratamento distinto a situações análogas, e com o propósito de conferir tratamento sistemático ao regime das inelegibilidades funcionais, defende-se que a vedação constante da Lei das Eleições (art. 45, § 1º, da Lei nº 9.504/1997) (BRASIL, 1997) deva ser tratada como hipótese que exija desincompatibilização dos profissionais com ampla visibilidade em empresas de radiodifusão, nos seguintes termos:

Art. X. O cidadão deve comprovar que se desincompatibilizou de suas funções nas seguintes hipóteses:

[...]

V - quando no exercício de cargo, emprego, função ou qualquer outro vínculo contratual de apresentador ou comentarista em programas de rádio ou televisão mantidos por empresas concessionárias e permissionárias de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

A inclusão dessa vedação no âmbito do regime das desincompatibilizações afasta, até mesmo, a possibilidade de enquadramento dessas situações no campo subjetivo da configuração das hipóteses de uso indevido dos meios de comunicação, o que poderia resultar em conduta abusiva com aptidão de ensejar a cassação de mandatos nos termos do art. 19 c.c. o art. 21 da Lei de Inelegibilidade.

O terceiro aspecto diz respeito à necessidade de que seja conferido tratamento sistemático às exigências de desincompatibilização daqueles agentes públicos que estão impedidos, por vedação constitucional, de exercerem atividades político-partidárias. Nesses termos, defende-se que a questão possa ser resolvida por meio da redação proposta:

Art. X. O cidadão deve comprovar que se desincompatibilizou de suas funções nas seguintes hipóteses:

[...]

§ 4º Os agentes públicos impedidos de exercerem atividades político-partidárias deverão requerer sua filiação por ocasião da realização da convenção que deliberar pela escolha de seu nome para concorrer a cargo eletivo, cujos efeitos ficam condicionados à formalização do pedido de desincompatibilização no dia útil subsequente, nos seguintes termos:

I - militar com menos de dez anos de serviço deverá afastar-se definitivamente da atividade;

II - militar com mais de dez anos de serviço deverá ser agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade;

III - magistrado, membro de Tribunal de Contas ou do Ministério Público deverá requerer sua desincompatibilização, em caráter permanente, da respectiva carreira pública;

IV - membro do Ministério Público sujeito a regime especial que autoriza o exercício da atividade político-partidária deverá observar a regra aplicável aos demais servidores públicos;

V - defensor público que exercer suas atribuições junto à Justiça Eleitoral deverá requerer o afastamento definitivo de suas atribuições, observando-se o regime aplicável aos demais servidores públicos.

§ 5º As regras de desincompatibilização definidas no Art. X, incisos I e II, aplicam-se integralmente aos militares dos estados, do Distrito Federal e dos territórios, na condição de membros da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar.

Ao arremate, recomenda-se que seja reproduzida norma referente à aplicabilidade das regras de desincompatibilização perante a realização de eleições suplementares, como vem sendo sistematicamente reconhecido pela JE, nos seguintes termos:

Art. X. O cidadão deve comprovar que se desincompatibilizou de suas funções nas seguintes hipóteses:

[...]

§ 6º Na hipótese de realização de eleições suplementares, o candidato escolhido em convenção partidária deverá requerer sua desincompatibilização até o dia anterior à data em que sua agremiação partidária formalizar o pedido de registro de candidatura.

3.3. Regulamentação da inelegibilidade decorrente de substituição dos chefes do Executivo

3.3.1 Descrição dos problemas verificados

Ainda no tocante às desincompatibilizações, outro problema recorrente que gera distorções e inconsistências no regime de aferição das inelegibilidades diz respeito aos efeitos decorrentes da *ocupação temporária (e precária) dos vices* (e sucessores legais) da chefia do Executivo, durante os seis meses que antecedem ao pleito eleitoral.

As dificuldades hermenêuticas decorrem da existência de um tratamento aparentemente idêntico fixado pelo texto constitucional às hipóteses de sucessão (investidura permanente do vice na função de Chefe do Executivo) e de substituição (exercício provisório e precário do vice nas funções de chefe do Executivo, quer seja em razão de licenças do titular, quer seja em razão de afastamento preventivo determinado por medida judicial).

Essa situação tem gerado dois problemas: o primeiro, relacionado à *desincompatibilização*, porque o art. 1º, § 2º, da LC nº 64/1990 impede que os vices que tenham substituído o titular no período de seis meses antes da eleição concorram ao mesmo cargo de vice ou a outro cargo eletivo, salvo o de Chefe do Executivo; enquanto o segundo, relacionado à *vedação constitucional de terceiro mandato*, prevista no art. 14, § 5º, da CF/1988, que cria uma ficção jurídica de que o vice (em exercício por substituição do Chefe do Executivo), ao ser eleito para o mandato de prefeito, estaria impedido de se candidatar à reeleição para um mandato subsequente (conferir a acirrada discussão travada no âmbito do TSE, na sessão do dia 20/4/2021, nos autos do AgRgREspe nº 0600222-82.6.15.0068, de Cachoeira dos Índios/PB).

A jurisprudência do TSE tem gerado tratamento vacilante quanto ao cumprimento da regra relativa à substituição precária, ora admitindo hipóteses em que a substituição ocorreu por ordem judicial, por período curto e a título precário, sem que tenha sido demonstrada a prática de atos de gestão; ora reconhecendo que toda e qualquer situação de substituição ocorrida nos seis meses que antecedem ao pleito atrairia a vedação legal e geraria hipótese de inelegibilidade constitucional superveniente a ensejar a cassação do diploma.

3.3.2. Proposta de regulamentação

Na percepção deste pesquisador, a melhor forma de equacionar a questão relativa ao dever de compatibilização entre o cumprimento das finalidades institucionais do vice de substituir o titular do Executivo em seus impedimentos (art. 79 da CF/1988) e a preservação dos direitos políticos passivos do vice consiste no reconhecimento de um prazo de substituição (fixado em lei), no âmbito do qual o exercício provisório das funções de Chefe do Executivo não teria o condão de atrair a inelegibilidade funcional propugnada pelo art. 14, § 5º, da CF/1988.

Para tanto, propõe-se a seguinte redação para que seja dado o devido tratamento à matéria:

Art. X. Ao vice-presidente, vice-governador ou vice-prefeito que, no exercício de suas atribuições regulares, tiver substituído o respectivo titular, em prazo inferior a 120 (cento e vinte) dias, alternada ou continuamente, fora do período de seis meses anteriores ao pleito, será assegurada a preservação do seu respectivo mandato, sem precisar desincompatibilizar-se para disputar outros cargos, ainda que se trate de reeleição.

§ 1º Para fins exclusivos de reeleição, se a substituição exceder o tempo total previsto no *caput*, o vice será considerado como tendo exercido a titularidade, somente podendo se candidatar mais uma vez ao próprio cargo de vice ou ao respectivo cargo de titular.

§ 2º Se a substituição ocorrer dentro do período de seis meses anteriores ao pleito e for superior a 30 (trinta) dias, alternada ou continuamente, o vice somente poderá concorrer ao cargo de seu titular, não podendo concorrer ao seu próprio cargo ou a outro em disputa.

§ 3º Nas hipóteses previstas neste artigo, caso o vice venha a ser eleito, aplicam-se a ele as regras relativas à vedação de reeleição.

Art. X. Aplicam-se às demais hipóteses de substituição constitucional dos cargos de presidente da República, de governador e de prefeito as regras definidas no art. XX1.

4. Propostas de compatibilização do regime de suspensão dos direitos políticos e das causas de inelegibilidade às garantias convencionais

Em outra oportunidade, em artigo especialmente dedicado a analisar as incompatibilidades entre a Lei de Inelegibilidade brasileira e o regime de proteção das garantias convencionais insculpidas no art. 23 da CADH, o autor defendeu que “a quase totalidade do regime das inelegibilidades infraconstitucionais não resiste ao controle de convencionalidade” (BASTOS JR; SANTOS, 2015). A conclusão semelhante chegou o autor da primeira obra monográfica dedicada à discussão sobre o controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa brasileira (FERREIRA, 2020, p. 267), para quem o “diploma legislativo nacional não supera o exame do ‘duplo controle’, afastando-se dos parâmetros mínimos de proteção aos direitos humanos no sistema regional”.

A questão relativa à necessidade de adequação das restrições ao regime das inelegibilidades brasileiro tem relação com os seguintes aspectos: (a) compatibilização das hipóteses de suspensão dos direitos políticos previstos no art. 15 da CF/1988 às diretrizes de maximização dos direitos políticos fundamentais; (b) revisão (e eliminação) das inelegibilidades previstas na Lei Complementar nº 64/1990, a fim de que sejam excluídas as causas de inelegibilidade que não sejam resultantes de pronunciamento judicial em processo sancionador; (c) adequação dos critérios de contagem de prazo de inelegibilidades no ordenamento jurídico.

Por fim, por entender que a questão relacionada ao reconhecimento do direito à candidatura independente está sujeita à margem de apreciação dos Estados nacionais (SCHÄFER; PREVIDELLI; GOMES, 2018), nos termos reconhecidos pela Corte Interamericana

de Direitos Humanos no Caso Castañeda Gutman vs. México (Série C, nº 184, julgado em 6 de agosto de 2008), a despeito de opiniões divergentes (MOREIRA, 2017); bem como por compreender que sua inserção na ordem jurídica brasileira prescinde de reforma constitucional específica e de inúmeras alterações nas normas relacionadas ao funcionamento parlamentar (SANTANO, 2018), essa temática não foi aqui enfrentada.

4.1. Regulamentação do exercício das condições de elegibilidade

O art. 15 da Constituição da República, que prescreve as hipóteses em que será determinada a suspensão dos direitos políticos, está a demandar normas integradoras que mitiguem seus efeitos, de forma a compatibilizá-las ao dever de que se confira máxima efetividade aos direitos políticos fundamentais, são elas:

- (a) a suspensão em decorrência de *incapacidade civil absoluta* (art. 15, inc. II da Constituição Federal), que não mais se compatibiliza com a garantia de participação na vida política e pública prevista no art. 23 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo (Decreto Legislativo nº 186/2008); e,
- (b) a suspensão em razão da *condenação criminal transitada em julgado* (art. 15, inc. III), tendo em vista os efeitos deletérios indiretos que a suspensão dos direitos políticos impõe aos cidadãos oriundos do sistema penal (dificultando sua reinserção comunitária, especialmente, em relação àqueles mais vulneráveis).

Em relação à primeira hipótese (a), já não mais subsiste a possibilidade de emprestar os efeitos genéricos de suspensão dos direitos políticos provenientes da declaração de *incapacidade civil absoluta*, porquanto vige a presunção de legitimidade das pessoas com deficiência de exercerem os direitos políticos de participação. Trata-se de aplicação direta do art. 76 da Lei nº 13.146/2015 (BRASIL, 2015a) (norma concretizadora da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência), segundo o qual “o poder público deve garantir à pessoa com deficiência todos os direitos políticos e a oportunidade de exercê-los em igualdade de condições com as demais pessoas” (DIAS; JUNQUEIRA, 2017).

A fim de assegurar o pleno gozo dos direitos políticos, sugere-se que o art. 15 da Constituição Federal seja reproduzido na legislação infraconstitucional, com a supressão expressa do art. 15, inc. II da Constituição Federal e, ainda, com a inclusão de norma específica na forma a ser explicitada a seguir:

- Art. X. Constituem causas de suspensão do exercício dos direitos políticos:
- I - condenação criminal transitada em julgado, nos crimes aptos a atraírem a causa de inelegibilidade por condenação criminal, enquanto durarem seus efeitos;
 - II - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII da Constituição Federal;

III - condenação por improbidade administrativa, nos termos do art. 12 da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992.

§ 1º Em nenhuma hipótese, a sentença judicial de interdição por doença mental ou deficiência, regularmente averbada em registro público, poderá implicar a suspensão dos direitos políticos.

Em relação à segunda hipótese (b), entende-se que, a exemplo do que decidiu a Corte Suprema Argentina, nem toda condenação criminal deve resultar em suspensão automática dos direitos políticos, mas essa medida deve ser proporcional à gravidade do delito e às circunstâncias da condenação experimentada (ADÉN, 2013). A suspensão dos direitos políticos tem sido reconhecida como efeito secundário necessário de todas as condenações criminais e, sobre o ponto, não há qualquer norma infraconstitucional que discipline, ou ainda, mitigue a incidência de tais efeitos.

Esta questão foi, em parte, enfrentada pelo STF ao apreciar o Tema de Repercussão Geral nº 370, quando foi fixada a seguinte tese: “A suspensão de direitos políticos prevista no art. 15, inc. III, da Constituição Federal aplica-se no caso de substituição da pena privativa de liberdade pela restritiva de direitos.”

Naquela oportunidade, o STF debruçou-se sobre questão suscitada pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (RE nº 601.182/MG, rel. Min. Marco Aurélio) (BRASIL, 2020), em que se buscava reconhecer, a despeito da inexistência de norma processual penal ou eleitoral específica, a possibilidade de que fosse afastada a incidência dos efeitos secundários da condenação criminal nas situações previstas no art. 44 do Código Penal.

Defende-se, neste trabalho, que a questão merece ser revisitada pelo legislador infraconstitucional, fazendo restringir os efeitos secundários da condenação criminal, tendo em vista os nefastos efeitos sobre os apenados e egressos do sistema prisional, que não conseguem restabelecer seus direitos políticos e, com isso, ficam igualmente impossibilitados de exercer alguns de seus direitos civis básicos (considerando não ostentarem a condição do *pleno gozo dos direitos políticos*) (NAVAS, 2019).

A fim de enfrentar essa questão, com potencial de promover a integração de camada expressiva de excluídos do sistema eleitoral, propõe-se a seguinte redação:

Art. X. Constituem causas de suspensão do exercício dos direitos políticos:

I - condenação criminal transitada em julgado, nos crimes aptos a atraírem a causa de inelegibilidade por condenação criminal, enquanto durarem seus efeitos;

[...]

§ 2º Não se aplica a hipótese de suspensão definida no inciso I aos casos em que tenha sido aplicada, exclusivamente, a pena de multa.

§ 3º Em relação ao inciso I, os direitos políticos serão restabelecidos quando atestado o cumprimento da respectiva pena privativa de liberdade ou da

pena restritiva de direito, sendo desnecessária a comprovação do pagamento da pena de multa eventualmente fixada.

Ao propor a mitigação dos efeitos secundários da condenação criminal nos termos pretendidos, entende-se ser possível fazer duas correções importantes no regime de exclusão dos cidadãos do direito fundamental de participação, quais sejam: (a) a redução das hipóteses de inabilitação política aos mesmos fatos considerados pela lei das inelegibilidades como suficientemente graves a ensejar a incidência de causas de inelegibilidade e àquelas em que não tenham sido cominadas as penas de multa; (b) o reconhecimento do direito à reabilitação política dos cidadãos, ainda que não tenham adimplido a obrigação pecuniária imposta pela condenação criminal (o que tem o condão de incluir uma margem incontável de subcidadãos egressos do sistema prisional que, sem a certidão de quitação eleitoral, possuem dificuldades redobradas de reinserção no mercado profissional).

4.3. Revisão das inelegibilidades infraconstitucionais (causas de inelegibilidade)

Consoante se pôde assinalar anteriormente, tendo em vista a garantia convencional que assegura aos cidadãos que só possam ter restringido o exercício do direito de sufrágio “exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.” (art. 23, 2, da CADH; grifo nosso), o regime de inelegibilidades infraconstitucionais encontra-se marcado por desconformidades aos padrões mínimos de proteção fixados no sistema interamericano de direitos humanos.

Toda vez que se pretende revisitar as restrições fixadas pela famigerada Lei da Ficha Limpa, e se defende a revisão das restrições impostas pela norma infraconstitucional brasileira, são levantadas objeções ao intento, invocando-se o exercício de competência soberana do legislador nacional, tendo em vista o mandato fixado no art. 14, § 9º, da CF/1988 (BRASIL, 1988), que assim prescreve:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada *vida progressa do candidato*, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (grifo nosso).

A impressão que se tem é de que defender o direito à elegibilidade com fundamento na concretização da garantia convencional insculpida no art. 23 da CADH parece representar um incentivo à promoção de práticas de corrupção administrativa e ao estímulo à má-gestão pelos (futuros) administradores públicos.

Em contrapartida, uma leitura estrita da ressalva constante da parte final do art. 23, 2, do Pacto de San José da Costa Rica pode levar a crer que as únicas causas de inelegibilidade constantes do extenso rol do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, com algumas ressalvas, que

poderiam passar sob o crivo do controle de convencionalidade, seriam as previstas na alínea e do referido diploma, quando prescreve serem inelegíveis (BRASIL, 1990):

Art. 1º [...]

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

[...]

Antes de avançar no enfrentamento do tema referente à filtragem convencional a que deve estar submetido o regime das inelegibilidades brasileiro, há de se tecer breves considerações em relação a duas categorias teóricas próprias do direito internacional dos direitos humanos:

(a) o princípio da interpretação evolutiva dos direitos humanos (art. 31 da CADH) (MAGALHÃES, 2020), segundo o qual as garantias processuais penais previstas no art. 8, 2, da CADH⁵ foram progressivamente estendidas aos procedimentos judiciais de natureza sancionatória, conferindo-lhes um regime de proteção *sui generis*, diretamente relacionado com a intensidade da sanção aplicada (CUNHA; BASTOS JR, 2021);

(b) a necessidade de que seja conferida relativa margem de apreciação aos Estados nacionais para que confirmem interpretação às garantias convencionais (SCHÄFER; PREVIDELLI; GOMES, 2018), assegurando-lhes, todavia, a observância da preservação do interesse geral e do propósito para os quais tenham sido estabelecidos (art. 30 da CADH)

Fixadas essas premissas teóricas, defende-se que a “condenação, por juiz competente, em processo penal” deva ser interpretada de forma que somente possam ser consideradas aceitáveis restrições aos direitos políticos (por inelegibilidade cominada) proferidas em decisões firmadas em: (a) *processos judiciais* (incluídos aqui os processos de responsabilização

⁵ Art. 8. Garantias judiciais.

[...].

2. Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:

a. direito do acusado de ser assistido gratuitamente por tradutor ou intérprete, se não compreender ou não falar o idioma do juízo ou tribunal;

b. comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada;

c. concessão ao acusado do tempo e dos meios adequados para a preparação de sua defesa;

d. direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor;

e. direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei;

f. direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos;

g. direito de não ser obrigado a depor contra si mesma, nem a declarar-se culpada; e

h. direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior.

política de competência privativa do Parlamento) e (b) *revestidas de natureza sancionatória* (em que sejam asseguradas as garantias constantes do art. 8, 2, da CADH).

Ainda, defende-se, de plano, que devem ser *extirpadas* do regime de inelegibilidades brasileiro as seguintes hipóteses previstas no inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990:

Art. 1º [...]

f) os que forem declarados *indignos do oficialato*, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos; (grifo nosso)

g) os que tiverem suas *contas* relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

[...]

i) os que, em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de *processo de liquidação judicial ou extrajudicial*, hajam exercido, nos 12 (doze) meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade; (grifo nosso)

[...]

k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura;

[...]

m) os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário;

n) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem *desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal* ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude; (grifo nosso)

o) os que forem *demitidos do serviço público* em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário; (grifo nosso)

p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por *doações eleitorais tidas por ilegais* por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão, observando-se o *procedimento previsto no art. 22*;

q) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem *aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória*, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos; (grifo nosso)
[...].

Todas as hipóteses transcritas, de plano, não passam pelo crivo de convencionalidade, porquanto não podem ser qualificadas como *sanções cominadas* proferidas no âmbito de *processo de natureza sancionadora, por autoridade judicial*.

Sobre as condenações sofridas em *processo criminal* (alínea *e*), os bens protegidos elencados nos numerais constantes da atual *alínea e* merecem revisão para balizar alterações legislativas subsequentes (o que não resta abrangido nos limites definidos neste trabalho).

Por fim, a título de conter a abrangência da incidência desse fator de restrição aos direitos políticos, propõe-se a seguinte inclusão no inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990:

§ X. A inelegibilidade decorrente de condenação criminal não se aplica aos crimes culposos, àqueles definidos em lei como de menor potencial ofensivo, aos crimes de ação penal privada e *àqueles em que a pena tenha sido substituída por pena restritiva de direitos*.

Quanto às demais hipóteses de sanções aplicadas em *processos judiciais*, vale a pena chamar a atenção a duas que serão abordadas separadamente: (a) as condenações resultantes de ilícitos eleitorais não criminais (CUNHA; BASTOS JR, 2020) e (b) a condenação por ato de improbidade administrativa (art. 15, inciso V, da CF/1988).

Partindo-se do pressuposto de que as diferentes *ações eleitorais* voltadas à apuração de ilícito cível não criminal devam passar por um processo de unificação do regime processual e sancionatório, não faz sentido manter as atuais previsões constantes das alíneas *d*⁶, *h*⁷ e *j*⁸.

⁶ Art. 1º [...]

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;
[...]

⁷ Art. 1º [...]

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

⁸ Art. 1º [...]

j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;
[...]

Dessa forma, propõe-se redação formulada nos seguintes termos:

Art. 1º

I - [...]

d) aos que tenham sido sancionados com a pena de inelegibilidade em representações julgadas procedentes pela Justiça Eleitoral, cuja decisão tenha transitado em julgado ou tenha sido proferida por órgão colegiado, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;

[...]

h) revogado

[...]

j) revogado

§ X. A incidência da inelegibilidade descrita na alínea “d” deve ser *expressamente* determinada no título judicial correspondente e abranger os agentes públicos ou particulares que concorreram para o ilícito eleitoral apurado, mediante a individualização de comportamentos graves.

Em relação à condenação por *atos de improbidade administrativa*, dada a natureza sancionatória desse procedimento e o dever imposto à autoridade judicial de adequação das sanções fixadas no art. 12 da Lei nº 8.429/1992 à gravidade da conduta, da extensão do dano causado e do proveito patrimonial obtido pelo agente, a partir da adoção do conceito ampliado de *processo penal por juiz competente*, defende-se a fixação do seguinte trecho:

l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, *em decisão transitada em julgado* ou proferida *por órgão judicial colegiado*, por *ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito*, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o *cumprimento da pena*;

Por fim, considerando a competência reservada pela Constituição da República às respectivas Casas Legislativas para empreenderem o julgamento pela prática de crime de responsabilidade e de apuração de infração ético-disciplinar de seus membros, mediante a garantia de contraditório substantivo e o controle de legalidade dos atos praticados por parte do Poder Judiciário, tais processos sancionatórios podem ser enquadrados em hipóteses autorizadas a afastar provisoriamente os direitos políticos passivos dos agentes políticos, mantendo-se a seguinte proposta de redação:

b) os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito

Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura; (Redação dada pela LCP 81, de 13/04/94)

c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

Por fim, com a manutenção da hipótese de atração da inelegibilidade para o momento em que é prolatada decisão por órgão colegiado (assegurado o duplo grau de jurisdição), há de ser expressamente reconhecido o instituto da detração, nos seguintes termos:

Art. 1º [...]

§ X. Para fins de cálculo do prazo final de inelegibilidade de 8 (oito) anos fixado, será descontado o tempo de inelegibilidade que foi efetivamente cumprido por parte do cidadão entre a data da publicação da decisão do órgão colegiado que atraiu a incidência da causa de inelegibilidade até a data em que ocorreu o trânsito em julgado da decisão.

Há quem defenda que a inelegibilidade (e, por conseguinte, a restrição no exercício dos direitos políticos passivos) só poderia advir de decisão com trânsito em julgado, em face da garantia constitucional da presunção de inocência. No entanto, essa questão é passível de reflexões e de matizações, desde que seja plenamente assegurada a garantia do duplo grau de jurisdição (em sentido material). Questões essas que estão a provocar estudos subsequentes, que não foram aqui desenvolvidos.

5. Considerações finais

Este trabalho teve por escopo propor reflexões sobre o sistema de inelegibilidades brasileiro, tendo em vista a necessidade de revisão e conformação às garantias emanadas dos sistemas de direito internacional dos direitos humanos. O artigo ocupou-se de enfrentar, especificamente, o sistema de desincompatibilizações das funções públicas e das restrições ao exercício dos direitos políticos (suspensão dos direitos políticos e incidência das causas de inelegibilidade).

Ao longo do texto, buscou-se identificar um conjunto de problemas detectados na sistemática vigente e apresentar propostas de alteração legislativa, todas elas orientadas pela necessidade de simplificação do processo, de (des)judicialização dos mecanismos de controle de legitimidade de candidaturas e de redução das restrições aplicáveis ao exercício do direito de sufrágio.

Para além de um esforço de redução de restrições, faz-se igualmente imprescindível que sejam criados novos institutos destinados à potencialização das oportunidades de participação de grupos sub-representados, mediante o desenvolvimento de novos arranjos institucionais, de implementação de políticas afirmativas e de diversificação dos mecanismos de participação e de acesso aos espaços de representação e de exercício de poder.

Finalmente, mais do que um debate de redução de restrições ao exercício dos direitos políticos, o desafio mais pujante à democracia brasileira consiste em empreender esforços para viabilizar, entre outras medidas, a regulamentação de mandatos coletivos; a implementação de políticas de ações afirmativas para assegurar o direito de acesso a cadeiras no Parlamento, por exemplo; a promoção institucional de certificação de candidaturas por meio de mecanismos de acreditação popular (rompimento do monopólio dos partidos políticos?); ou ainda a disponibilização de recursos de campanha e de espaços específicos de promoção de candidaturas de grupos especialmente vulneráveis e sub-representados (população indígena, negros, pessoas LGBTIQ+ e pessoas com deficiência).

Referências

ADÉN, Cristina. Artículo 23: derechos políticos. In: ALONSO R, Enrique M. (Director). **La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el derecho argentino**. Buenos Aires: La Ley, 2013. p. 389-412.

ALVIM, Frederico. A elegibilidade e seus impedimentos no direito comparado e nos pactos internacionais. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F.; AGRA, W. de M. (Coord). **Coleção Tratado de Direito Eleitoral**. v. 3: Elegibilidades e Inelegibilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 35-88.

ALVIM, Frederico. A elegibilidade e seus impedimentos no direito comparado e nos pactos internacionais. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F.; AGRA, W. de M. (Coord.). **Tratado de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. v. 3, p. 35-88.

BASTOS JR, Luiz Magno Pinto; CAMPOS, Thiago Yukio Guenka. Para além do debate em torno da hierarquia dos tratados: do duplo controle vertical das normas internas em razão da incorporação dos tratados de direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, v. 1, n. 19, jun./dez. 2011. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/1717/1331>.

BASTOS JR, Luiz Magno Pinto; CAMPOS, Thiago Yukio Guenka. Para além do debate em torno da hierarquia dos tratados: do duplo controle vertical das normas internas em razão da incorporação dos tratados de direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, v. 1, n. 19, jun./dez. 2011. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/1717/1331>. Acesso em: 26 ago. 2021.

BASTOS JR, Luiz Magno P.; DOS SANTOS, Rodrigo Mioto. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 223-256, jan./jun., 2015. DOI: 10.1590/1808-2432201510

BASTOS JR, Luiz Magno P.; SANTOS, Rodrigo Mioto dos. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. **Revista Direito GV** [online], São Paulo, n. 11, n. 1, p. 223-256, jan./jun., 2015. ISSN 2317-6172. <https://doi.org/10.1590/1808-2432201510>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/SJ9cRTXK7bShhqGr9LJj9Dt/?lang=p#>. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF:

Presidência da República. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. Decreto legislativo nº 186, de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinado em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jul. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/congresso/dlg/dlg-186-2008.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Promulgação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 2 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. Convenção Americana Sobre Direitos Humanos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 nov. 1992a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18.5.1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1.10.1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7.7.2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29.9.2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 601.182 – Minas Gerais. Relator: Min. Marco Aurélio, 8.5.2019, **DJE**, Brasília, DF, n. 214, 2 out. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2687885>. Acesso em: 27 ago. 2020.

CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JR, Luiz Magno P. Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, SC, v. 24, n. 1, p. 57-84, 2020. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/5>. Acesso em: 18 jul. 2021. DOI: 10.53323/resenhaeleitoral.v24i1.5.

CUNHA, A. G. da; BASTOS JÚNIOR, L. M. P. Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, SC, v. 24, n. 1, p. 57-84, 2020. DOI: 10.53323/resenhaeleitoral.v24i1.5. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/5>. Acesso em: 27 ago. 2021.

CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JR, Luiz Magno P. **Direito eleitoral sancionador: o dever de imparcialidade da autoridade judicial**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

DALLA VIA, Alberto Ricardo. Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. **Revista Justicia Electoral**, v. 1, n. 8, p. 15-79, 2011.

DIAS, J.; JUNQUEIRA, A. L. C. O Direito à Participação Política das Pessoas com Deficiência. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, SC, v. 21, n. 2, p. 159-180, 2017. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/96>. Acesso em: 18 jul. 2021. DOI: 10.53323/resenhaeleitoral.v21i2.96.

DIAS, J.; JUNQUEIRA, A. L. C. O Direito à Participação Política das Pessoas com Deficiência. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, SC, v. 21, n. 2, p. 159-180, 2017. DOI: 10.53323/resenhaeleitoral.v21i2.96. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/96>. Acesso em: 27 ago. 2021.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Abuso de poder regulamentar e Tribunal Superior Eleitoral: contas eleitorais rejeitadas e quitação eleitoral – as eleições de 2012 (reflexos do “moralismo eleitoral”). **Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**, Tubarão, a. 3, n. 5, p. 17-34, jul./dez. 2012.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Abuso do Poder Regulamentar e Tribunal Superior Eleitoral: contas eleitorais rejeitadas e quitação eleitoral - as eleições de 2012 (reflexos do “moralismo eleitoral”). **Unisul de Fato e de Direito**: revista jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina, [S.l.], v. 3, n. 5, p. 17-34, jul. 2012. Disponível em: http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/U_Fato_Direito/article/view/1129. Acesso em: 26 ago. 2021.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa**: direitos políticos e inelegibilidades. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

GUEDES, Néviton. Comentário aos artigos 14 a 16. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo; STRECK, Lenio L. *et al.* (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 654-689.

MAGALHÃES, Bruno Baía. A interpretação evolutiva da Convenção Americana de Direitos Humanos: análise quantitativa e qualitativa do período de 1988-2018. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 17, n. 3, p. 578-598, 2020. DOI: 10.5102/rdi.v17i3.7125.

MAUÉS, Antonio Moreira. Supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e interpretação constitucional. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 10, n. 18, p. 215-235, jun. 2013.

MAUÉS, Antonio Moreira. Supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e interpretação constitucional. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 1, n. 1, janeiro, 2004. Disponível em: <https://sur.conectas.org/supralegalidade-dos-tratados-internacionais-de-direitos-humanos-e-interpretacao-constitucional/>. Acesso em: 26 ago. 2021

MOREIRA, Thiago. Há possibilidade de candidaturas independentes no Brasil? Uma análise à luz do Direito internacional dos Direitos Humanos. **Revista FIDES – Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade**, Natal, v. 8, n. 2, p. 368-374, jul./dez. 2017.

NAVAS, Ana Paula Pavanini. **Suspensão dos direitos políticos em razão da inadimplência de multa penal: óbices para a concreção da cidadania e eficácia dos direitos fundamentais**. Dissertação em Direito. Orientador Prof. Dr. Vladmir Brega Filho, Jacarezinho, PR, Universidade Estadual do Norte do Paraná, 2019, 133 fl.

NAVAS, Ana Paula Pavanini. **Suspensão dos direitos políticos em razão da inadimplência de multa penal: óbices para a concreção da cidadania e eficácia dos direitos fundamentais**. Orientador: Vladmir Brega Filho. 2019, 133 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica), Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, Paraná, 2019.

NOGUEIRA, Alexandre de Castro. A incompatibilidade da autoaplicabilidade do art. 15, III, da Constituição Federal com a plenitude do gozo dos direitos políticos: uma releitura hermenêutica da jurisprudência. *In*: FUX, L.; PEREIRA, L. F.; AGRA, W. de M. (Coord). **Coleção Tratado de Direito Eleitoral**. v. 3: Elegibilidades e Inelegibilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 175-195.

NOGUEIRA, Alexandre de Castro. A incompatibilidade da autoaplicabilidade do art. 15, III, da Constituição Federal com a plenitude do gozo dos direitos políticos: uma releitura hermenêutica da jurisprudência. *In*: FUX, L.; PEREIRA, L. F.; AGRA, W. de M. (Coord.). **Tratado de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. v. 3, p. 175-195.

SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas independentes**. Curitiba: Íthala, 2018.

SCHÄFFER, Gilberto; PREVIDELLI, José Eduardo A.; GOMES, Jesus T. S. A margem nacional de apreciação na Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 15, n. 2, p. 324-327, out./2018. DOI: 10.5102/rdi.v15i2.5351

SCHÄFER, Gilberto; PREVIDELLI, José Eduardo A.; GOMES, Jesus T. S. A margem nacional de apreciação na Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 15, n. 2, p. 324-327, out./2018. DOI: <https://doi.org/10.5102/rdi.v15i2.5351>.

Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/5351>.

Acesso em: 27 ago. 2021.



Elegibilidade, contencioso eleitoral e interseccionalidade



ELEGIBILIDADE, CONTENCIOSO ELEITORAL E INTERSECCIONALIDADE

Rodrigo Portela Gomes¹

Nailah Neves Veledi²

1. Introdução

O presente relatório ingressa no Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais (SNE), instituído em 2019 pela Portaria-TSE nº 1.151³ como contribuição de acadêmicos e juristas que integram o Eixo V – Contencioso Eleitoral e Temas Correlatos. Metodologicamente os trabalhos do eixo para este momento foram orientados por recorte temático, considerando as problemáticas mais relevantes no contencioso eleitoral. Assim, foram eleitos os seguintes subtemas: (a) Justiciabilidade da Elegibilidade; (b) Unificação do Regime de Desincompatibilização e Conformidade das Inelegibilidades Brasileiras às Normas Internacionais; (c) Garantias Processuais Mínimas em Matéria de Direito Sancionador Eleitoral; e (d) Candidaturas Coletivas.

Por isso, na presente análise, contemplamos uma apreciação transversal sobre as matrizes de dominação social (COLLINS, 2019), a partir do conjunto normativo que foi anteriormente sistematizado pelo eixo e que permitiu identificação de conflitos na legislação eleitoral. O enfoque interseccional (CRENSHAW, 1991) tem como justificativa a necessidade de evidenciar a codificação das hierarquias sociais, tendo em vista que as características de

¹ Professor substituto da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB). Doutorando em Direito da UnB, com período de visita técnica na Universidad Nacional de Colombia, financiado pela FAP/DF. Mestre em Direito, Estado e Constituição pela UnB. Integrante dos grupos Desafios do Constitucionalismo e Núcleo de Estudos e Pesquisa em Cultura Jurídica e Atlântico Negro – Maré, ambos da UnB. Membro do Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão Direitos Humanos e Cidadania – DiHuCi (UFPI). Assessor jurídico popular, principalmente na litigância em direitos humanos de comunidades quilombolas. Coordenador de Atividades do Centro de Documentação Quilombola – Ivo Fonseca, projeto de extensão (UnB). Autor do livro *Constitucionalismo e Quilombos*. E-mail: rodrigoportelag@gmail.com.

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação de Sociologia na UnB, na linha de pesquisa Feminismo, Relações de Gênero e Raça. Mestra em Direitos Humanos e Cidadania na linha de pesquisa de Direitos Humanos, Democracia, Construção de Identidades e Movimentos Sociais pela UnB (2017). Especialista em Gestão Pública pela UEG (2019) e bacharela em Ciência Política pela UnB (2015). Atualmente é coordenadora de pesquisa voluntária do Elas no Poder, embaixadora da juventude – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), Fellow do ID_BR – Instituto Identidades do Brasil e pesquisadora da Universidade de Brasília nos grupos: Antropologia e Direitos Humanos e Maré – Núcleo de Estudos Jurídicos e Atlântico Negro. Co-fundadora da Ubuntu – Frente Negra de Ciência Política e *host* no *podcast* Depois da Roda. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Sociologia Política, Direito e Relações Raciais, atuando principalmente nos seguintes temas: representação política, comportamento político, eleições, pensamento político negro, racismo (estrutural, institucional e religioso), gênero, interseccionalidade, movimentos sociais, burocracia representativa, direitos humanos, Agenda 2030, genocídio negro e povos e comunidades tradicionais de matriz africana. Atualmente desenvolve pesquisa sobre: representação política negra, política de presença e racismo. E-mail: nailah.relgov@gmail.com.

³ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-115-de-13-de-fevereiro-de-2019>. Acesso em: 13 abr. 2021.

generalização, abstração e universalização das normas jurídicas corroboram a naturalização dos dispositivos raciais e sexistas que organizam as relações sociais (BERTÚLIO, 1989; 2019). Desse modo, considerando o esforço científico até aqui implicado no eixo, mobilizamo-nos pela seguinte problemática: quais os riscos da neutralidade jurídica para a efetivação dos preceitos constitucionais de enfrentamento às desigualdades no sistema eleitoral?

2. Material analisado

O material analisado projeta a dimensão do racismo sobre a política institucional, ou seja, como o sistema eleitoral tem compatibilizado mecanismos de desigualdade na participação política, em um estado constitucional que tem como paradigma o princípio democrático. Entendendo que é fundamental o eixo problematizar de que modo a regulamentação do sistema eleitoral tem atuado na reprodução dos dispositivos sociais da desigualdade, além da legislação já sistematizada nos subtemas eleitos para as proposições, compreendemos que interseccionalidade denota como os mecanismos de dominação estão estruturados por categorias raça, etnia, gênero, sexualidade, classe e território.

Essas categorias permitem avaliar como as regras eleitorais têm atingido grupos vulnerabilizados, como indígenas, quilombolas, negros, LGBTQIA+, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, presos provisórios e adolescentes no socioeducativo. Destacam-se os grupos indígenas, quilombolas e negros, pois, apesar de inscreverem suas identidades no projeto constitucional de 1988, têm experimentado a sub-representação nos cargos eletivos para funções dos Poderes Executivo e Legislativo.

Para viabilizar a compreensão desses dispositivos e alcançar os objetivos do estudo, foram acionadas informações coletadas por órgãos oficiais e organizações sociais, especialmente de grupos raciais e étnicos nos cargos eletivos – com destaque para população negra, indígena e quilombola. Esses dados foram submetidos à apreciação de dois temas identificados no interior do eixo como problemas fático-jurídicos que comprometem o enfrentamento ao racismo institucional. Os temas eleitos para a abordagem foram: (a) Alistamento Eleitoral; (b) A Inelegibilidade de Lideranças e Defensoras de Direitos Humanos.

História do alistamento e da elegibilidade no Brasil

As primeiras eleições no Brasil ocorreram em 1532 para a Câmara Municipal de São Vicente. As normas das eleições estavam previstas nas Ordenações Filipinas (BRASIL, 2021a), em seu Livro I, Título 66. Era dividido em capacidade eleitoral ativa – tinha direito de votar – e capacidade eleitoral passiva – tinha direito de ser eleito. Tinham direito ao voto, de acordo com as Ordenações Filipinas, os “homens bons”. Estes deviam ter mais de 25 anos, ser católicos, casados ou emancipados, ter cabedal (ser proprietários de terra) e não possuírem impureza de sangue. Na Colônia, a expressão “homens bons” significava os nobres de linhagem, os senhores de engenho, os membros da alta burocracia militar e civil e os homens novos, burgueses enriquecidos pelo comércio (BRASIL, 2014). O voto dos analfabetos estava incluído

(correspondia a cerca de 70% da população) e era oral. O direito de ser votado incluía os critérios do direito ao voto, mas era dado apenas aos homens nobres que não exerciam trabalhos manuais. Não havia partidos políticos, e as eleições eram apenas no âmbito municipal.

Ressalta-se que negros e indígenas para essa época não eram sequer considerados humanos, eram mercadorias do sistema econômico escravista, não tinham direitos a possuir terras e, acima de tudo, seu sangue era considerado impuro. Ou seja, o direito de voto era exclusivamente de homens brancos. A categoria jurídica “homens bons” revela uma conotação subjetiva enraizada nos valores sociais, econômicos, políticos e culturais que se estruturam de modo interseccional ao dispositivo da racialidade. A hierarquização racial é promovida por um conjunto de signos raciais, embora não exija do direito o recurso expresso à noção de “raça”. Nessa esteira, o sistema de valores da colonização também orienta o funcionamento de uma instituição fundante da modernidade: o Estado de Direito. Nota-se não só uma concomitância, mas uma complementaridade das experiências coloniais e modernas, tendo em vista que, a partir da operacionalização do racismo, o direito legitima a desqualificação dos saberes, modos de vida e subjetividade de pessoas negras e indígenas.

Desse modo, o racismo funciona como um processo de desidentificação (VARGAS, 2016) dessas populações, naturalizando a inacessibilidade de condições, instrumentos e instituições que revelam poder. Destacamos dois campos que foram importantes para fundação e manutenção da dinâmica racializada de poder: o acesso à educação, à terra e à política criminal. No âmbito do saber, a exclusão opera por uma lógica da presença invisível, pois apareceremos em diversas cenas do pensamento moderno, mas numa condição inferiorizada. Não como sujeitos de sua própria história, mas como objeto estudado, analisado e dominado, uma armadilha da invisibilização de corpos visíveis (LORDE, 1977). Essa forma de organização do saber implica efeitos práticos na participação política, como o direito ao voto e a ser votado.

A agenda política da criminalização, nesse contexto pré-independência, explicitamente se voltava para controle desses corpos indígenas e negros. Os sistemas políticos e econômicos vão munindo os valores jurídicos numa série de bens que privilegiam a tutela das instituições, que informam práticas identificadas como ameaça ao poder colonial, especialmente aquelas que se voltam ao desmantelamento da economia, a propriedade escravizada. Desse modo, as formas de organização política negrândia, como quilombos, e as práticas de rebelião, como revolta e fuga, recebem constante tratamento do sistema penal, previstas nas Ordenações Filipinas, Livro 5, Títulos XLI, LXII e LXIII (MOURA, 1981). Não custa recordar que o medo das revoltas negras também estava associado aos movimentos transnacionais por libertação, a exemplo do que ocorreu no Haiti (QUEIROZ, 2017).

Outra forma de controle se deu sobre o acesso à propriedade da terra. No enunciado da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, temos a explícita interdição do acesso à população negra, alterando-se para o sistema de aquisição onerosa das terras devolutas, com a restrição para forma de compra, especialmente voltadas à colonização desses territórios por estrangeiros. Também temos, no aludido instrumento, um estímulo ao modelo de política pública para atrair,

juntamente com a agenda migratória, mão de obra livre e branca; estratégia que foi apta para a reprodução das hierarquizações raciais no que viria a se constituir em uma pós-abolição da escravidão.

As primeiras eleições gerais para a Corte de Lisboa⁴ ocorreram em 1821. Foi um complexo processo eleitoral de quatro graus em que os representantes escolhidos tinham que ser do clero ou da nobreza. No primeiro grau, seguia-se um critério semelhante aos anteriores para escolher os compromissários. No segundo grau, os compromissários escolhiam eleitores de paróquia, e estes, no terceiro grau, escolhiam os eleitores de comarca que, por sua vez, no quarto grau, escolhiam os deputados.

No Império (1822-1889), o sistema de voto era majoritário, indireto e obrigatório. De acordo com a Constituição Imperial de 1824, apenas os estrangeiros naturalizados e os cidadãos brasileiros tinham direito ao voto, mas só eram consideradas cidadãs as pessoas livres que preenchiam alguns critérios censitários e morais. O voto do analfabeto continuou garantido até a instituição da Lei Saraiva em 1881. Destaca-se que os movimentos abolicionistas tomavam força no Brasil desde 1870.

A estrutura política do país estava dividida em três níveis – municípios, províncias e governo central –, sendo que as eleições eram realizadas indiretamente para postos da Câmara dos Deputados, do Senado e das Assembleias Provinciais e diretamente para Câmaras Municipais e Juizes de Paz. Nas eleições indiretas, no primeiro grau, os votantes escolhiam os eleitores. Esses votantes eram cidadãos brasileiros do sexo masculino, com 25 anos e renda anual de 100 mil réis; teoricamente os libertos (ex-escravizados) e os ingênuos (nascidos do ventre livre de mãe escravizada) poderiam votar apenas no primeiro grau se preenchessem os critérios censitários. Essa condição também se aplicava a criminosos e a estrangeiros naturalizados (BRASIL, 2014).

No segundo grau, exigia-se a renda mínima de 200 mil réis para ser qualificado como eleitor, devendo cumprir também as exigências para ser votante. De acordo com a Constituição de 1824, excluía-se os libertos e os criminosos do rol de eleitores de segundo grau. Os estrangeiros naturalizados podiam votar em segundo grau, mas não podiam ser eleitos deputados ou senadores.

Para ser deputado, era necessário ser habilitado para ser eleitor de segundo grau, ter renda mínima de 400 mil réis e professar a religião do Estado, o catolicismo. Para ser senador, era necessário ser habilitado para ser eleitor de segundo grau, ter renda mínima de 800 mil réis anuais, ser cidadão brasileiro e ter 40 anos de idade ou mais (excetos os príncipes da Casa

⁴ “Como resultado da transferência da família real para o Rio de Janeiro, em 1808, em função da invasão francesa a Portugal, o Brasil foi elevado, em 1815, de colônia a Reino do Império Português, oficialmente denominado de Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. Com a libertação de Portugal da ocupação napoleônica, em 1815, iniciou-se um movimento que culminou com a Revolução Liberal do Porto, em 1820. Entre as reivindicações do movimento estavam: a convocação das cortes para elaborar uma constituição para o país, o imediato retorno da Corte para Portugal e a restauração do monopólio comercial com o Brasil” (BRASIL, 2014, p. 15).

Imperial, que tinham assento no Senado aos 25 anos). Também havia critérios morais como vasto saber e virtudes. Mas quem escolhia os senadores das listas dos escolhidos pelos eleitores era o Imperador, e o cargo era vitalício.

A Lei Saraiva de 1881 proibiu o voto dos analfabetos, estabeleceu o voto secreto, confiou o alistamento à magistratura e instituiu o título de eleitor. A proibição do voto dos analfabetos só seria extinta em 1985. Essa lei ocasionou grande decréscimo no eleitorado. De acordo com Carvalho (2007), em 1872, havia mais de um milhão de votantes (cerca de 13% da população que era livre). E, em 1886, votaram nas eleições apenas pouco mais de 100 mil eleitores, que correspondiam a 0,8% da população total (CARVALHO, 2007).

Nesse momento é preciso fazer mais um cruzamento entre as normas eleitorais com as normas educacionais e criminais para compreender como a proibição do voto dos analfabetos, que durou até 1985, sistematicamente afastou a população negra, indígena e pobre desse direito. De 1549 até 1789, a educação no Brasil estava nas mãos dos jesuítas, que tinham por missão catequizar, difundir o catolicismo e ensinar as línguas portuguesa e espanhola aos povos indígenas e posteriormente aos povos africanos. Mas a educação para a alfabetização só viria para os filhos dos portugueses no plano de estudos de Manoel da Nóbrega. Mais tarde, Inácio de Loiola introduziu humanidades, filosofia e teologia no programa educacional chamado de Ratio Studiorum. E a formação mais especializada era realizada em Portugal ou em outros países da Europa (VELECI, 2017).

Em 1808, com a instalação da Coroa Portuguesa no Brasil, as aulas passam a ser seriadas e divididas entre primário, secundário e superior. As primárias eram diferenciadas por gênero e disciplina: os homens tinham aulas de leitura, escrita, cálculos, história do Brasil, princípios morais e doutrina religiosa católica; as mulheres, aulas de leitura, escrita, cálculos elementares, prendas domésticas e doutrina religiosa católica. Para frequentar as escolas, era necessário ser cidadão brasileiro, portanto os escravizados eram proibidos por lei a frequentá-las, pois o art. 6º, inciso I, da Constituição de 1824 só considerava brasileiras as pessoas livres que aqui nasciam.

Uma interseção importante nesse contexto de fundação da nação brasileira é mais uma vez a centralidade do aparelho penal, pois, com a independência, o Império instituiu um Código Criminal no ano de 1830. Dentre suas previsões, está a manutenção da lógica escravista, como a previsão dos crimes de conspiração, insurreição, rebelião, resistência e sedição, todos indicados no Título IV, referente aos “crimes contra a segurança interna do Império, e pública tranquilidade” (BRASIL, 2021d). Outro instrumento explícito do medo da revolta negra foi a Lei nº 4, de 10 de junho de 1835 (BRASIL, 2021e), o mecanismo tinha como objeto a criminalização de práticas dos escravizados contra os senhores, dispondo pena de morte como instrumento de controle das formas de resistência social e política ao regime escravista.

Ainda no desafio de compreensão desse aparato normativo racista, temos, em 1854, a instituição da Reforma Couto Ferraz (Decreto nº 1.331-A, de 17 de fevereiro), que previa a obrigatoriedade da escola primária para crianças maiores de 7 anos, sendo proibidas crianças

menores de 5 anos, maiores de 15 anos (art. 70), escravos e crianças com doenças contagiosas e não vacinadas (art. 69). Diretamente, essa lei proibia crianças escravizadas, mas, indiretamente, devido às condições históricas e materiais da época, proibia boa parte da população negra adulta livre ao vetar a entrada de maiores de 15 anos nas escolas.

Com a Abolição da Escravatura e a Proclamação da República temos não só uma falta de indenização e de políticas públicas para inserção do negro na sociedade mas também um processo de criminalização e de implementação da política de embranquecimento do país, a partir da lógica do racismo científico da época que defendia a teoria do branqueamento e o darwinismo social. Tivemos desde uma política de incentivo à imigração de brancos europeus sob a justificativa de que os negros eram inaptos para o trabalho, ou seja, só brancos eram dignos de trabalho assalariado, até a promoção de uma educação eugênica e barreiras de cor formuladas pelos dispositivos legais.

Em 28 de junho de 1890, foi estabelecido o Decreto nº 528, que instituía a entrada de imigrantes válidos e aptos para o trabalho, excetuados os indígenas da Ásia ou da África, cuja admissão no país dependia de autorização do Congresso Nacional. Em 1892, foi autorizado (pela Lei nº 97, de 5 de outubro desse mesmo ano) o ingresso de imigrantes da China e do Japão, mas só foi permitida a vinda de imigrantes sem distinção de raça ou nacionalidade apenas em 1907 por meio do Decreto nº 6.455, de 19 de abril. Porém, os obstáculos permaneceram por vias diplomáticas aos imigrantes negros, tendo relatos de afro-norte-americanos sendo barrados pelo Ministério das Relações Exteriores em 1921 (FULGÊNCIO, 2014).

É importante frisar que, no interstício entre os regimes constitucionais de 1891 e 1934, uma série de normatizações reiteraram a segregação racista no Brasil, mesmo que no marco da universalização da igualdade e liberdade. Em *Direito e Relações Raciais: uma introdução crítica ao racismo*, Dora de Lima (BERTÚLIO, 1989; 2019) narra o estabelecimento de um arcabouço racista expresso nas normas de postura do Império que foram repactuadas na República por meio de legislações municipais para controle da população negra, seja sobre suas formas de manifestação imaterial – batuques, bailes, esportes e demais expressões culturais –, seja sobre as condições materiais – regras de construção, saneamento e uso do solo (BERTÚLIO, 1989, p. 47). Assim,

Era a delimitação do lugar do negro na sociedade e a forma de apreensão e tratamento devido ao negro pelos brancos, objetivo bem cumprido por aquelas normas, nos diversos municípios brasileiros. As Posturas Municipais enquanto determinavam a estrutura político administrativa de cada localidade, determinavam, igualmente, o tratamento e mobilização do negro e do branco na sociedade. (BERTÚLIO, 1989, p. 48).

Retomando a agenda educacional, a Constituição de 1934 foi a primeira a garantir ensino primário e gratuito em todo o território nacional (art. 150), mas também determinou que a União, os estados e os municípios deveriam estimular a educação eugênica (art. 138). Para o sistema eleitoral, a Proclamação da República e a instituição da República Velha (1889-1930), com a Constituição de 1891, inauguraram o sistema presidencialista e o sufrágio universal

masculino, pois retirou os critérios econômicos tanto para eleitores quanto para candidatas. Segundo a nova Constituição, eram considerados brasileiros os natos e naturalizados.

Apesar do sufrágio, ainda eram proibidos de votar os menores de 21 anos, as mulheres, os mendigos (lembrando as condições dos negros e indígenas após a abolição e a política de imigração de europeus brancos, grande contingente dos mendigos eram não brancos), os analfabetos (não brancos, em sua maioria), os soldados rasos e os integrantes do clero (art. 70). Para ser candidato, havia regras de idade para cada cargo definidas pelo Regulamento Alvim, porém o mais importante é que a Constituição de 1891 previa em seu art. 26 que eram ineleáveis os cidadãos não alistáveis. Vale destacar que os direitos políticos eram suspensos por incapacidade física (pessoas com deficiência) ou moral e por condenação criminal – art. 71 (BRASIL, 2014).

Resumindo, durante os períodos Colonial e Imperial, não brancos não podiam votar e ser eleitos por não serem considerados cidadãos ou não terem a renda mínima exigida. Após a Proclamação da República e a Abolição da Escravatura, grande parte da população não branca continuou proibida de votar devido às estruturas sociais e históricas que as impediam de ter acesso à alfabetização, à ascensão social para sair da condição de mendigos e à criminalização dos corpos e culturas não brancas que ocasionou o encarceramento em massa. E temos as mulheres, de qualquer raça ou etnia, sendo proibidas, em todo esse período, de votarem e serem eleitas simplesmente porque são mulheres. Havia exceções, mas extremamente raríssimas.

Na Era Vargas (1930-1937), tivemos a elaboração do Código Eleitoral de 1932 e a Constituição de 1934, que estipularam o voto feminino facultativo (só votaram em 1946), a criação da Justiça Eleitoral (Lei nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), a instituição definitiva do voto secreto, a representação proporcional, a regulação em todo o país das eleições federais, estaduais e municipais e a exigência de que partidos e candidatos fossem registrados antes do dia das eleições – candidaturas sem partidos eram permitidas. A idade mínima para votar reduziu para 18 anos, mas analfabetos, mendigos e praças continuavam proibidos de votar e consequentemente de ser eleitos (BRASIL, 2014). Novamente, os direitos políticos eram suspensos por incapacidade física (pessoas com deficiência) ou por condenação criminal (arts. 108 e 110).

No Estado Novo (1937-1945), Vargas extinguiu a Justiça Eleitoral, aboliu os partidos políticos existentes – incluindo o único partido negro que já houve na história do Brasil, a Frente Negra Brasileira –, suspendeu as eleições livres e estabeleceu eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos.

Em 1945, definitivamente a Justiça Eleitoral é reinstalada no Brasil por meio do Código Eleitoral, que regulamentou em todo o país o alistamento eleitoral e as eleições – eleições majoritárias à Presidência da República, ao Senado e à prefeitura municipal; eleições proporcionais para Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras.

Sua principal inovação foi a obrigatoriedade de os candidatos estarem vinculados a partidos políticos (BRASIL, 2014), ou seja, o fim das candidaturas avulsas e que os partidos deveriam ter caráter nacional. Os critérios de direito ao voto e de elegibilidade permaneceram os mesmos, sendo obrigatório para homens e mulheres que exerciam função pública remunerada e proibido para menores de 18 anos, analfabetos e pessoas que não falassem a língua nacional (maioria indígenas). Os direitos políticos eram suspensos por incapacidade física (pessoas com deficiência) e por condenação criminal.

Aqui é importante uma pausa para registrar que a consolidação do ideário nacional que, até a primeira fase da República, se fundava em discursos elaborados pelo racismo científico – expressos no Direito, na Sociologia, na Antropologia, na Criminologia e em outros ramos – que condenavam a miscigenação, numa explícita agenda de desafricanização do Brasil. A partir das décadas de 1940 e 1950, observamos uma defesa da nação miscigenada. Nesse desafio de historicização das relações raciais no campo jurídico, é fundamental ponderar que as mudanças no fundo ideológico implicam novas estratégias normativas. A densa presença da população negra e da cultura negrinda, na formação social, frustram os ideais de arianização. Desse modo, o racismo, como sistema de valor, evidencia-se com a institucionalização da mestiçagem como identidade nacional, particularmente após a ruptura democrática com o golpe civil-militar.

A normatização do dispositivo racial foi um instrumento de criminalização de organizações e movimentos negros que realizam oposição política ao regime, a partir da denúncia do mito da democracia racial. Um instrumento constantemente acionado é o Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969 (BRASIL, 2021f), que, em seu art. 39, VI, tipificava a incitação ao ódio ou à discriminação racial. No entanto, antes de significar uma medida antirracista, foi utilizada para incriminar as principais expressões do protesto negro (BERTÚLIO, 1989, p. 161).

Retomando o ordenamento eleitoral, temos no Regime Militar (1964-1985) o estabelecimento do bipartidarismo no Brasil, com o MDB e a Arena. Os critérios de voto e elegibilidade da Constituição de 1946 foram mantidos durante todo o Regime. Foi instituído o Código Eleitoral de 1965, em vigor até hoje, que inovou com a obrigatoriedade do voto de todas as mulheres. Houve aumento também na rigidez para quem não votasse, como não poder se inscrever em concursos, receber salários se fossem funcionários públicos, obter empréstimos bancários, renovar matrícula em estabelecimento de ensino, adquirir passaporte ou carteira de identidade (AZEVEDO, 2018).

O Ato Institucional nº 1 (1964-1966) introduziu alterações à Constituição de 1946 e estabeleceu eleição direta – para o Legislativo – e indireta – para presidente da República – realizada pelo Congresso Nacional. O Ato também permitiu cassar mandatos em qualquer nível e suspender direitos políticos pelo prazo de 10 anos. O Ato Institucional nº 2 (1965-1967) instituiu definitivamente a eleição indireta para presidente e vice-presidente da República em votação nominal. Também extinguiu os partidos políticos existentes e o cancelamento dos respectivos registros para a organização de novos partidos. Permitiu o estado de sítio em que o Poder Executivo ficou responsável por legislar sobre todas as matérias previstas na

Constituição. O Ato Institucional nº 3 (1966) estabeleceu que os governadores fossem eleitos indiretamente pelas Assembleias Legislativas estaduais e que nomeassem os prefeitos das capitais. O Ato Institucional nº 5 de 1968 determinou que o presidente da República pudesse decretar o recesso parlamentar, só voltando a funcionar quando convocado pelo próprio presidente (BRASIL, 2014).

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos foi criada em 1965 e estabeleceu diversas normas, dentre elas, destaca-se a limitação na participação nos quadros dos partidos aos brasileiros que estivessem no exercício de seus direitos políticos. Nas tentativas de abertura do Regime, em 1979, a Lei nº 6.767, de 21 de julho de 1971, permitiu o surgimento de novos partidos e determinou que eles deveriam incluir a palavra “partido” em suas denominações. Ficou estabelecido também que a designação de partido não poderia ser utilizada com base em crenças religiosas ou sentimentos de raça ou classe.

Enquanto ocorria o Regime Militar no Brasil, eclodia no mundo a discussão do Movimento dos Direitos Civis nos EUA (1954-1968) e do regime do Apartheid da África do Sul (1948-1994) que apontavam a discriminação racial. Lideranças do movimento negro brasileiro exiladas entraram em contato com os líderes dessas discussões, com a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965) e com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Nesse período, é retomado com mais força o protesto do movimento negro no Brasil, com destaque para a criação do Movimento Negro Unificado contra o Racismo e Discriminação Racial (MNU) que articulou, na década de 1980, para suprapartidariamente inserirem ativistas negros dentro dos partidos na redemocratização.

Partidos como PT, PMDB e PDT foram os que mais receberam ativistas em seus quadros. Essa articulação culminou com uma bancada negra, de apenas 2%, porém extremamente relevante para a população negra na Constituinte de 1986 (SANTOS, 2015). Destaca-se também nesse período que em 1982 foi eleito o primeiro e único deputado federal indígena, Mário Juruna (PDT/RJ), que foi fundamental para as denúncias da realidade indígena no Brasil – o Congresso Nacional só teria novamente um parlamentar indígena, agora uma mulher, em 2019, com Joênia Wapichana (REDE/RR).

É nessa conjuntura que temos a Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã por ampliar os direitos sociais e políticos. Fica estipulado sufrágio universal e direto, além do voto obrigatório e secreto. A grande inovação foi finalmente a permissão do voto facultativo para os analfabetos e para os brasileiros de 16 anos e acima de 70 anos. Ficaram proibidos de se alistar como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

Entretanto, os analfabetos continuam inelegíveis, assim como destacamos, na Lei da Ficha Limpa de 2010, os que forem condenados, em decisão transitada em julgado, pelos crimes: 1) contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; 2) contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei

que regula a falência; 3) contra o meio ambiente e a saúde pública; 4) eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; 5) de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; 6) de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; 7) de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; 8) de redução à condição análoga à de escravo; 9) contra a vida e a dignidade sexual; e 10) praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.

3. Alistamento, elegibilidade e interseccionalidade

Nas eleições de 2014, o TSE passou a exigir a autodeclaração racial no registro de candidaturas. Sem esses dados institucionalizados e padronizados em âmbito nacional, a realização de diagnóstico sobre a sub-representação racial dos poderes Legislativo e Executivo era impossibilitada. Assim, as informações sobre autodeclaração racial nos registros das candidaturas do TSE foram essenciais para os estudos que cruzaram os dados e identificaram a desigualdade racial dos partidos em relação ao financiamento.

Pode-se dizer isso também acerca dos dados sobre gênero que proporcionaram argumentos para a reserva mínima de 30% das candidaturas dos partidos para cada sexo em eleições proporcionais e que permitem os controles legal, administrativo e social dos partidos. Em 2018, decisão do TSE possibilitou que candidatos e candidatas transgêneros aparecessem na urna eletrônica com o seu nome social. Em 2019, a Resolução-TSE nº 23.609, de 18 de dezembro, normatizou a escolha e o registro dessas candidaturas com nome social. Já as candidaturas de pessoas com deficiência e LGBT até hoje não são contabilizadas nas estatísticas da Corte Eleitoral.

Em relação ao eleitorado, atualmente o TSE disponibiliza dados sobre gênero, quantitativo dos que utilizam nome social – o que pode ser um indicativo do eleitorado transsexual/travesti –, tipos de deficiências, filiados a partidos, faixa etária, grau de instrução, origem – se são do interior ou da capital –, mas não há dados sobre raça e etnia.

A falta de informações sobre pessoas com deficiência nas candidaturas e de raça/cor interseccionadas a variáveis de gênero, sexualidade e etnia de todos os partícipes no processo eleitoral, por exemplo, é um dos primeiros indicadores do racismo institucional – assim como também do capacitismo –, visto que a política do mito da democracia racial brasileira tem como principal estratégia a negação do racismo. Para cobrar uma política pública ou exigir ação do Judiciário, é necessário indicar o problema, pois inviabilizar a sua identificação é uma das ferramentas do racismo estrutural brasileiro.

3.1 Os dados eleitorais

De acordo com os dados do TSE, nas eleições gerais de 2014, havia 142.820.753 eleitores aptos a votar. Desse eleitorado, 426.524 eram pessoas com deficiência; 5,06% possuíam dificuldade para o exercício do voto. Na eleição municipal de 2016, foram 144.088.912 de eleitores aptos; 598.167 com deficiência; sendo que 5,31% tinham dificuldade para o exercício

do voto. Na eleição geral de 2018, foram 147.306.275 eleitores aptos; 939.915 eram pessoas com deficiência; sendo que 5,67% possuíam dificuldade para o exercício do voto. Na última eleição municipal de 2020, foram 147.918.483 eleitores aptos; 1.158.405 com deficiência; sendo que 5,57% tinham dificuldade para o exercício do voto.

Apesar do aumento de eleitores aptos com deficiência, o número ainda é extremamente aquém da representatividade da população com deficiência no Brasil, visto que o Censo Demográfico/2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontava aproximadamente 45 milhões de pessoas com algum tipo de deficiência, cerca de 24% da população geral.

Outro dado importante do eleitorado, nas eleições de 2018, foi a possibilidade de usar o nome social. Nesse ano houve 7.945 eleitores aptos usando nome social e em 2020 foram 9.985. De acordo com os dados do TSE, nas eleições gerais de 2014, tivemos 75,7% dos eleitos autodeclarados brancos; 23,8% negros (pardos 20,8% e pretos 3%); 0,2% amarelos; e 0,06% indígenas. Nas eleições de 2018, foram 73,34% dos eleitos autodeclarados brancos; 26,4% negros (pardos 21,9% e pretos 4,43%); 0,20% amarelos; e 0,07% indígenas. Analisando por cargos disputados, nessa última eleição geral, brancos permanecem como a maioria (72%) dos eleitos a governadores, senadores, deputados federais e estaduais, mesmo representando apenas 42,7% da população brasileira, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio⁵ (PNAD/2019).

Os pesquisadores Luiz Campos e Carlos Machado (2020) apresentaram o cruzamento de informações para destacar essa desigualdade, por exemplo, para a eleição de 2018. No âmbito do Legislativo, para o cargo de deputado estadual, 61% dos eleitos foram homens brancos e 11% de mulheres brancas (72% brancos); apenas 24% de homens não brancos e 5% de mulheres não brancas eleitas (28% negros e indígenas). Para os cargos de deputado federal, a desigualdade foi ampliada – 63% dos eleitos são homens brancos e 12% de mulheres brancas (75% brancos); enquanto apenas 22% de homens não brancos e 3% de mulheres não brancas (25% negros e indígenas).

Nas eleições municipais de 2016, 58,1% eram autodeclarados brancos; 40,3% negros (pardos 35,8% e pretos 4,5%); 0,5% amarelos; e 0,2% indígenas. Já nas eleições de 2020, 55,6% dos eleitos são autodeclarados brancos; 42,8% negros (pardos 37,2% e pretos 5,6%); 0,39% amarelo; e 0,28% indígenas. Novamente analisando por cargos, observa-se que os autodeclarados brancos foram aproximadamente 70% dos eleitos a cargo de prefeitos.

Nessa última eleição municipal, as organizações sociais vinculadas aos segmentos populacionais indígenas e quilombolas realizaram levantamento de eleitos. O Instituto Socioambiental (ISA) divulgou informações do TSE opostas pelos movimentos sociais para identificar os candidatos eleitos nesses grupos. Quando dimensionamos os dados de candidatos desses grupos, fica evidenciado que a sub-representação apresenta ainda características étnicas e territoriais.

⁵ Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101707>. Acesso em: 13 abr. 2021.

Segundo o levantamento publicado pela instituição, foram pelos menos 234⁶ indígenas e 79 quilombolas eleitos. No total de candidatos indígenas eleitos, apenas 13% são mulheres; das candidaturas para cargos do Executivo municipal, apenas 10 preferidos indígenas. No caso da população quilombola, há uma lacuna, posto que o critério de autoatribuição da identidade quilombola não é adotado pelo TSE, portanto recordamos que o Censo Populacional/2020⁷, adiado pelo IBGE por conta da pandemia, utilizará pela primeira vez a identificação quilombola. A Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) fez levantamento e identificou por volta de 500 candidaturas de quilombolas em 13 estados da Federação, sendo eleitos apenas 79 candidatos, desses, no Executivo municipal, apenas 2 preferidos quilombolas.

Destaca-se que, nessa última eleição municipal, muitos candidatos mudaram sua autodeclaração racial em comparação a eleições anteriores devido à obrigatoriedade de distribuição proporcional racial do financiamento de campanha e horário eleitoral, e que não houve nenhum mecanismo de fiscalização dessas autodeclarações. O impacto na ausência de controle afeta a política afirmativa consolidada, pois é orientada pelos dados produzidos apenas por autodeclaração. Por exemplo, como é adotado no serviço público (cargos e empregos), ao reservar 20% das vagas oferecidas em concursos públicos federais para negros, a Lei nº 12.990/2014 utiliza o sistema de autodeclaração confrontada (art. 2º, parágrafo único), dispositivo regulamentado pela Portaria nº 4, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

A inclusão de grupos raciais e étnicos na representação política é um desafio fundamental do processo de redemocratização pós-1988. O projeto constitucional reivindica expressamente o princípio do antirracismo, em especial nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, IV) e nas suas relações internacionais (art. 4º, VIII) mas também nos valores que orientam o dever do Estado em resguardar os patrimônios e territórios indígenas e quilombolas (arts. 215, 216, 231 e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT). Entretanto, a performance institucional, ou melhor, a cultura jurídica, em regra, ainda enquadra o racismo como um problema de ordem individual ou particular, aspecto que fica exposto na forma como a legislação e as decisões judiciais significam o racismo (GOMES, 2020; PEREIRA, 2021).

Essa relação ainda precária dos preceitos constitucionais antirracistas e a participação política de grupos como negros, quilombolas e indígenas nas instituições democráticas devem ser percebidas como um problema de Estado. Assim, como representação política, as recentes modificações no processo eleitoral, com destaque àquelas em sentido afirmativo para enfrentar o déficit de grupos políticos, deram ensejo a problematização das regras do sistema eleitoral como instrumento de manutenção do *status quo*, a sub-representação. Por exemplo, a tese

⁶ Na reportagem, o ISA registra que “chegou ao total de 234 indígenas eleitos: 215 autodeclarados indígenas, e assim registrados no TSE, e outros 19 não autodeclarados indígenas, mas mapeados e contabilizados por organizações vinculadas à APIB por serem lideranças publicamente reconhecidas como indígenas”. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/urnas-demarcadas-brasil-elege-maior-numero-de-candidatos-indigenas-na-historia-da-democracia>. Acesso em: 13 abr. 2021.

⁷ Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?p=55555>. Acesso em: 13 abr. 2021.

levantada pela parte autora da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 738, de que está caracterizada a sub-representatividade de pessoas negras nas instituições democráticas como estado de coisas inconstitucional. Diante desse quadro, é que propomos a avaliação de dois instrumentos fático-jurídicos para compreender os impactos do racismo no sistema eleitoral brasileiro.

3.2. Alistamento e elegibilidade

Segundo o art. 14 da Constituição (CF/1988), o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de 18 anos e facultativos para os analfabetos, os maiores de 70 anos, os maiores de 16 e menores de 18 anos. São inalistáveis os estrangeiros e os conscritos durante o período do serviço militar obrigatório. De acordo com o Código Eleitoral (CE/1965) – ainda em vigor –, são inalistáveis também aqueles que não saibam exprimir-se na língua nacional e os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos (art. 4º). E o alistamento é facultativo também para os inválidos e os que se encontram fora do país (art. 6º).

Em relação à elegibilidade, a CF/1988 estipula no art. 14 as seguintes condições: nacionalidade brasileira; pleno exercício dos direitos políticos; alistamento eleitoral; domicílio eleitoral na circunscrição; filiação partidária; e idade mínima de 35 anos para presidente, vice-presidente da República e senador; 30 anos para governador, vice-governador de estado e do Distrito Federal; 21 anos para deputado federal, deputado estadual ou distrital, prefeito, vice-prefeito e juiz de paz; e 18 anos para vereador. Sendo que são inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

Soma-se a essas normas a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010), que estipula entre diversas normas de inelegibilidade para os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que tenham perdido os respectivos mandatos por infringência a determinadas normas da CF/1988; o governador e o vice-governador de estado e do Distrito Federal e o prefeito e o vice-prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município; dentre outros cargos e normas, mas destacamos aqui a inelegibilidade dos que forem condenados, em decisão transitada em julgado por crime: contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; contra o meio ambiente e a saúde pública; eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; de redução à condição análoga à de escravo; contra a vida e a dignidade sexual; e praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.

Nossa questão principal neste artigo trata dos riscos da neutralidade jurídica para a efetivação dos preceitos constitucionais de enfrentamento às desigualdades no sistema eleitoral.

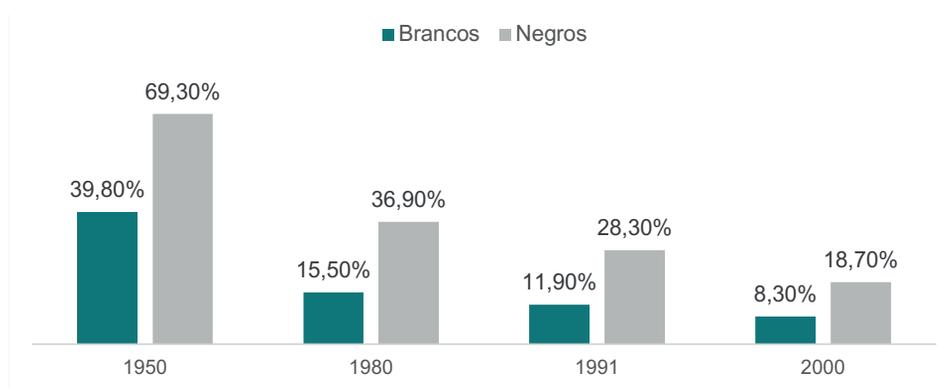
No que diz respeito à proibição de alistamento dos analfabetos por quase um século da história brasileira e da proibição de elegibilidade ainda vigente, é importante pontuar a discrepância do analfabetismo da população negra em relação à população branca devido ao processo histórico de educação eugênica pregado no Brasil, além das políticas de criminalização e a falta de políticas públicas voltadas para reparação da exploração da escravidão negra e indígena no país.

As políticas de ações afirmativas começaram na década de 2000, então, para entender a realidade da população negra em relação à educação, é preciso olhar os dados que antecedem essas políticas. Segundo o Censo/2000,

[...] dos 15,3 milhões de analfabetos brasileiros, 9,7 milhões eram formados por negros e negras. Entre os 32,7 milhões de analfabetos funcionais, os negros totalizavam 18,8 milhões de pessoas. Assim, segundo os indicadores do Censo Demográfico de 2000, a taxa de analfabetismo dos negros maiores de 15 anos, em todo o Brasil, era de 18,7% e a taxa de analfabetismo funcional da população negra maior de 15 anos era de 36,1%. Estes percentuais eram substancialmente maiores do que o verificado entre a população branca cujos percentuais de analfabetismo e de analfabetismo funcional eram de, respectivamente, 8,3% e de 20,8%. Ou seja, se em relação ao indicador de analfabetismo funcional, a taxa verificada entre os negros/as era 73% maior do que a observada entre os brancos, no caso da taxa de analfabetismo, este valor relativo era 125% maior.⁸

Essa realidade se repetiu durante toda a história brasileira.

Figura 1 – Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de acordo com raça/cor



Fonte: Laeser/IE/UFRJ baseado nos dados e microdados dos Censos de 1950, 1980, 1991 e 2000 apud PAIXÃO, 2005.

Quanto à população indígena, ainda no Censo Demográfico/2010, a taxa de alfabetização dos indígenas aldeados de 15 anos ou mais revelou-se abaixo da média nacional, sendo a

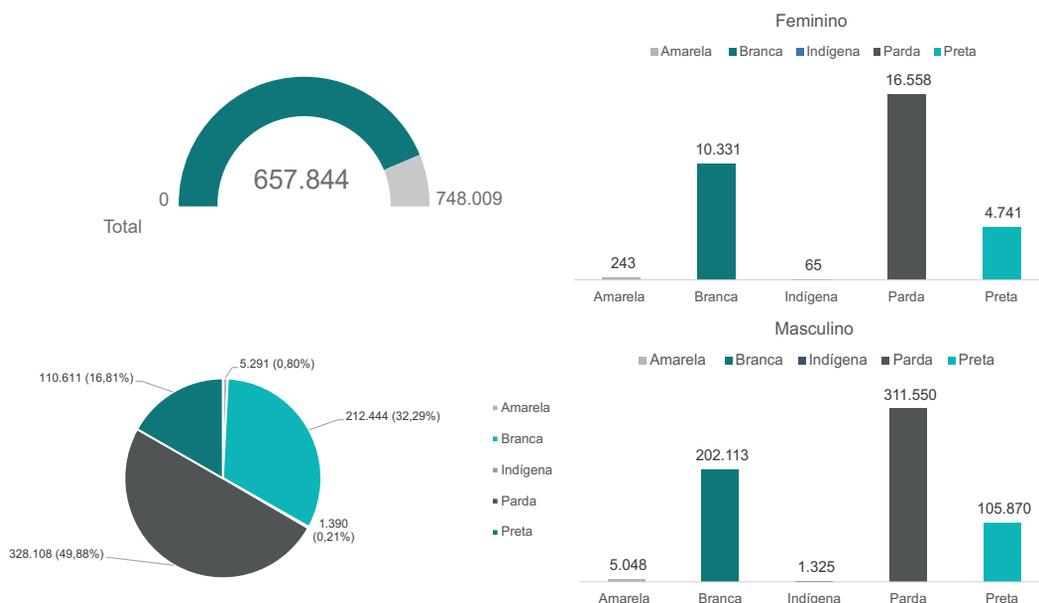
⁸ PAIXÃO, Marcelo. Desigualdades raciais na incidência do analfabetismo no seio da população brasileira: uma leitura empírica baseada nos indicadores do censo 2000. In: *Libertas*, Juiz de Fora, v. 4 e 5, n° Especial, p. 132-150, jan.-dez./2004, jan.-dez./2005.

média nacional de analfabetos de 23,4%, e nos territórios indígenas 32,3%. Isso se deve muito a políticas públicas educacionais que ainda desconsideram a realidade dos povos indígenas e também pela falta de reconhecimento da Educação para os conhecimentos e línguas desses povos, o que gera empecilho para eleitores indígenas não só na questão de inelegibilidade para analfabetos mas também para o alistamento, que, segundo o CE/1965, são inalistáveis aqueles que não sabem exprimir-se na língua nacional.

Não é possível fazer um diagnóstico semelhante para a população quilombola, pois esta só começaria a ser mapeada, em âmbito nacional e seguindo os mesmos padrões utilizados para negros e indígenas, no Censo/2020 que ficou para 2022. Em relação aos privados de direitos políticos, é preciso contextualizar o encarceramento em massa e a seletividade penal do sistema brasileiro, principalmente na questão da guerra às drogas, em que o crime de tráfico faz parte dos crimes da Lei da Ficha Limpa.

O último levantamento nacional de informações penitenciárias é de 2019. De acordo com os dados da população no sistema prisional, no período de julho a dezembro de 2019, 428,719 (66,69%) eram de negros, e 1.390 (0,21%), indígenas. Analisando grupos específicos, 4.822 presos eram pessoas com deficiência, e 3.061 eram LGBTs. Em relação ao tipo de infração, olhando apenas para o crime de tráfico de drogas previsto na Lei da Ficha Limpa, teríamos inelegíveis, segundo o Infopen/2019: 200.583 (20,28%) pelo tráfico de drogas – destaca-se que esse crime corresponde a 50,94% como o tipo de delito cometido por mulheres presas que também são, em sua maioria, negras.

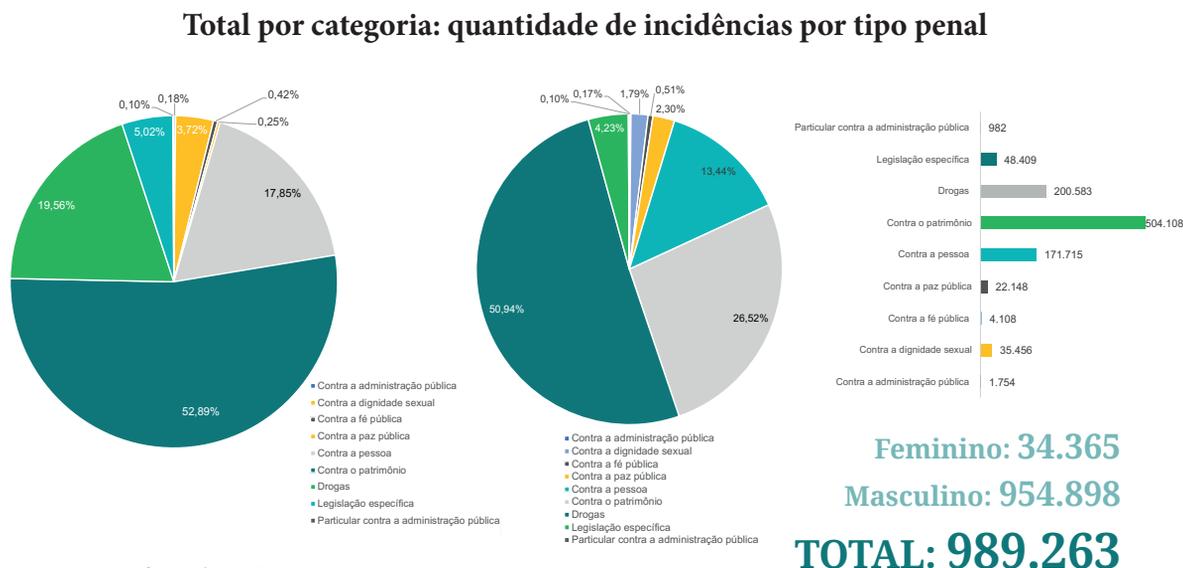
Figura 2 – Composição da população por raça/cor no sistema prisional – período de julho a dezembro de 2019



Fonte: Infopen 2019⁹.

⁹ Infopen 2019. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMmU4ODAwNTAtY2YyMS00OWJlWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDliIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MmWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 30 ago. 2021.

Figura 3 – Composição da população por raça/cor no sistema prisional – período de julho a dezembro de 2019



Fonte: Infopen/2019¹⁰.

Em relação às pessoas em situação de rua – ou seja, que podem ter obstáculos para preencherem os critérios de elegibilidade sobre domicílio eleitoral, assim como critérios de alistamento por falta de documentos –, de acordo com uma nota técnica “Estimativas da População em Situação de Rua no Brasil” do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o número de pessoas em situação de rua no Brasil cresceu 140% entre 2012 e março de 2020, chegando a cerca de 222 mil¹¹.

A neutralidade jurídica do sistema eleitoral evidencia como pode ser excludente a simples cobrança de documentos de identidade para as populações indígenas, quilombolas e outros povos tradicionais (principalmente ciganos); a cobrança da multa quando se deixa de votar e todo o processo burocrático desta para grupos vulnerabilizados, como as pessoas em situação de rua, os presos provisórios e as pessoas com deficiência. Há também a cobrança de quitação militar para indígenas masculinos – que têm autodeterminação dos povos indígenas garantida – assim como pessoas trans e de outros povos tradicionais, como os ciganos. Outro problema é a própria interpretação dos agentes da lei sobre concepção privada de domicílio eleitoral que exclui grupos que não se fixam em um território como pessoas em situação de rua e ciganos, ou grupos que possuem formas coletivas de vida.

¹⁰ Infopen 2019. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmU4ODAwNTAtY2IyMS00OWJiLWE3ZTg0tZGNjY2ZhNTYzZDliiwiIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MUYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 30 ago. 2021.

¹¹ IPEA. Estimativas da População em Situação de Rua no Brasil. Disoc nº 73. Julho 2020. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 30 ago. 2021.

Esses problemas, que vão do mais simples ao mais complexo para o alistamento de grupos vulnerabilizados, influenciam diretamente na elegibilidade, pois são inelegíveis os inalistáveis.

Importante destacar que não há candidatura avulsa no Brasil, ou seja, todos os candidatos precisam passar por recrutamento dos partidos, que, além de questões ideológicas, analisam também a elegibilidade dos candidatos e como estes podem atrair voto para o partido alcançar no mínimo a clausura eleitoral e, idealmente, os cargos almejados. Pelas lógicas desses objetivos para o recrutamento, é compreensível que candidatos que possam ser fichados na Lei da Ficha Limpa, por exemplo, nem tenham, por um lado, seus nomes cogitados pelos partidos e, por outro, candidatos que carregam consigo estigmas raciais, de gênero, sexualidade etc., no cálculo racional de escolha do partido, não sejam bons nomes para conquistar o eleitor.

4. Inelegibilidade de lideranças e defensoras de direitos humanos

Nos relatórios anteriormente apresentados por este eixo, o tema da inelegibilidade foi problematizado em âmbito de antinomia, incongruência com os códigos de Atualização da Situação do Eleitor (ASE) e compatibilidade com a jurisprudência eleitoral. Como nos ocupamos de uma apreciação transversal dessas regras, em razão dos dispositivos sociais da desigualdade, optamos por desenvolver a análise de dados de pesquisa sobre a criminalização de lideranças comunitárias e a ilustração de um caso, tendo em vista que generalização, abstração e universalização dos conteúdos jurídicos têm como destinatários sujeitos de direitos concebidos pelos valores socialmente partilhados, ou seja, estão excluídas subjetividades que não se ajustam ao padrão social.

Ademais, o silêncio normativo, quanto aos impactos do racismo, também impede diagnóstico adequado de estruturas que se moldam não apenas por signos jurídicos mas também históricos, sociais e culturais. O caso paradigmático para essa contribuição é o indeferimento da candidatura do Cacique Marquinhos Xukuru¹², por decisão do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE/PE), nos autos do Processo nº 0600136-96.2020.6.17.0055. A causa da inelegibilidade teve como fundamento o art. 1º, I, e, 2, da Lei Complementar nº 64/1990, com redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010. O TRE/PE entendeu que a condenação penal do candidato, na Ação Penal nº 0000366-76.2006.4.05.8302¹³, tornava-o inelegível.

O candidato foi condenado pelo crime do art. 250 (crime de incêndio), *caput*, § 1º, II, *a*, do Código Penal Brasileiro. No entendimento do TRE/PE, trata-se de causa de inelegibilidade, pois o crime de incêndio, embora qualificado no rol de crimes contra incolumidade pública, o bem jurídico tutelado tem natureza privada, sendo irrelevante a posição do ilícito na norma. O pano de fundo do caso é um conflito territorial que se estende por anos e envolve a disputa

¹² Candidato eleito ao cargo de prefeito no Município de Pesqueira/PE com 17.654 votos, perfazendo um total de 51,60% dos votos válidos. Disponível em: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/#/divulga-desktop/votacao-nominal;e=426;cargo=11;uf=pe;mu=25178>. Acesso em: 13 abr. 2021.

¹³ Processada na 16ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco na Justiça Federal que transitou em julgado em 27 de fevereiro de 2015.

pela titularidade do território, processo sob muita violência, que culminou no assassinato do líder indígena Chicão Xukuru em 1998. O conflito tem se prolongado no tempo, apesar de diversas recomendações da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) para mediação do governo brasileiro, e mais recentemente, no ano de 2018, condenou o Estado pelas violações de direitos identificadas.

No entanto, essa não é uma situação particular do território Xukuru ou apenas dos povos indígenas. Os conflitos territoriais têm ocasionado uma série de violações para as comunidades quilombolas e a população negra. Por exemplo, no ano de 2018, a Conaq e a ONG Terra de Direitos publicaram o dossiê *Racismo e Violência contra os Quilombos no Brasil*, levantamento que indica que ano de 2017 foram registradas 113 ocorrências de violações de direitos, dentre as quais a criminalização de lideranças políticas por processos civis e penais (CONAQ *et al.*, 2018, p. 65-66).

A criminalização é uma das práticas de violência mais recorrentes nesses territórios, particularmente por desmobilizar as ações políticas de denúncia das violações ou reivindicações de direitos. O dossiê *Vidas em luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil* do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos sistematizou informações sobre esse fenômeno. Segundo o estudo, foi verificado no Brasil aumento no manejo das legislações como Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013), Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1983) e Antiterrorismo (Lei nº 13.260/2016) contra movimentos sociais e as suas respectivas lideranças políticas. No ano de 2016, foram 64 casos notificados pelo Comitê, recorrentemente acionadas nas manifestações.

No contexto das demandas políticas indígenas e quilombolas, as reivindicações para regularização das demarcações e titulações dos seus territórios constituem principal agenda, assim como elemento substancial na maioria dos conflitos, seja com agentes privados, como atividades ilegais de mineração, extração de madeira e grilagem, seja com agentes públicos e privados no desenvolvimento de atividades econômicas e infraestruturais nos territórios (GOMES, 2020). Nesse sentido, o levantamento da Conaq sobre o perfil das candidaturas quilombolas nas eleições de 2020 ressalta que as demandas sociais implicadas no território orientaram a grande maioria das campanhas, perfazendo um total de 67% das 102 candidaturas que responderam ao questionário, junto a “defesa dos direitos humanos e o combate às desigualdades e à discriminação” que corresponderam a 79% das candidaturas quilombolas ouvidas pela entidade. A maioria dos candidatos quilombolas também indicou que as suas comunidades ainda não têm assegurado o título do território, sendo que 65% deles informaram que suas comunidades têm apenas a certidão emitida pela Fundação Cultural Palmares.

Assim, no estudo sistemático das normas eleitorais, a partir de uma dimensão transversal, identificamos, nas causas de inelegibilidade, mecanismos de restrição dos direitos políticos que atingem desigualmente representantes de grupos que historicamente têm vivido em contextos de violência. Em termos de programa constitucional antirracista, além das medidas negativas que coíbem práticas racistas e afirmativas que têm recentemente acolhido o problema da

sub-representação, é imperativo tornar o conteúdo jurídico menos abstrato, especialmente de regras procedimentais, pois a tipicidade eleitoral acolhe sob o manto da neutralidade processos de desigualdade racial.

5. Candidaturas coletivas

O silenciamento das relações raciais e de gênero é característica fundacional do racismo na ordem social orientada pela ideologia da democracia racial, pois aciona como valores a harmonia racial, a cordialidade da branquitude e a passividade da negritude. A doutora Maria Aparecida da Silva Bento analisou em 2002 esse silenciamento do racismo nas organizações empresariais e no poder público, concluindo que existe um pacto narcísico da branquitude em que se nega o problema do racismo nas instituições com o objetivo de manutenção dos privilégios.

Alianças inter-grupais entre brancos são forjados e caracterizam-se pela ambiguidade, pela negação de um problema racial, pelo silenciamento, pela interdição de negros em espaço de poder, pelo permanente esforço de exclusão moral, afetiva, econômica e política dos negros, no universo social. Neste contexto é que se caracteriza a branquitude como um lugar de privilégio racial, econômico e político, no qual a racialidade, não nomeada como tal, carregada de valores, de experiências, de identificações afetivas, acaba por definir a sociedade. Branquitude como preservação de hierarquias raciais, como pacto entre iguais, encontra um território particularmente fecundo nas Organizações, as quais são essencialmente reprodutoras e conservadoras. (BENTO, 2002, p. 7).

Bento (2002) explica que para o conceito de discriminação institucional pouco importa a intenção dos agentes, o que interessa são os efeitos dessa ação e que o número de negros e mulheres nas instituições é um indicador. Trazendo para o processo eleitoral, podemos dizer que o número e a quase total ausência de indígenas, quilombolas, pessoas LGBTQs e pessoas com deficiência também são indicadores dessa discriminação institucional.

As teorias de Política de Presença destacam que representações de grupos são importantes para: 1) legitimidade da deliberação pública; 2) pluralização da agenda política; 3) proteção de grupos excluídos politicamente; 4) evitar crises de confiança entre eleitores e eleitos; e 5) desconstrução de estereótipos estruturais (CAMPOS; MACHADO, 2020). Não se pode falar em instituições democráticas se sistematicamente são instituições que excluem ou silenciam grupos oprimidos.

No período de 1983-1999, Johnson III (2000) diagnosticou que na época não faltavam candidaturas negras, mas sim provavelmente falta de recursos e campanhas ineficazes. Tese que Campos e Machado (2020) iriam corroborar ao analisarem as eleições nacionais de 2014, que foram as primeiras a divulgar dados sobre cor/raça dos candidatos para o cargo de deputado federal. Os pesquisadores identificaram que os fatores que pesam para a diferença eleitoral entre brancos e negros não era a oferta da lista partidária, mais sim questões financeiras, pois os recursos da campanha eram menores para os candidatos negros; e também há um viés de

recrutamento em que partidos maiores e com maior competitividade “tendem a buscar ou atrair candidaturas brancas, enquanto os partidos menores tendem a lançar proporcionalmente mais candidatos não brancos” (MACHADO; CAMPOS, 2020, p. 72-73).

Em 2020, o TSE, provocado pelo questionamento da Deputada Federal Benedita da Silva (PT/RJ) e pressionado pelos movimentos negros, decidiu pela divisão proporcional do financiamento e da propaganda eleitoral para candidaturas negras. Mas, no I Encontro Nacional de Candidaturas Negras do Enegrecer a Política, realizado entre os dias 14 e 18 de outubro, inúmeros candidatos relataram sobre a manutenção das desigualdades raciais dentro dos partidos devido à falta de regulamentação dessa divisão do financiamento. Monica Oliveira, representante da Coalizão Negra por Direitos, no Encontro Nacional de Candidaturas Negras, explicou que a divisão do financiamento dos partidos estava reproduzindo a clássica pirâmide social (homens brancos no topo e mulheres negras na base). Isso porque os partidos estavam aplicando, primeiro, a faixa de prioridade, e depois a divisão proporcional racial, para determinar a divisão dos recursos. Na faixa de prioridade, estavam os candidatos à reeleição. E como os dados já apresentados de eleições anteriores mostram, esses candidatos prioritários são em sua maioria brancos. Para combater as desigualdades raciais estruturadas e institucionalizadas no sistema eleitoral e pensar em Políticas de Presença, é necessário considerar o cruzamento dos obstáculos impostos aos grupos marginalizados, como a seletividade penal e a aplicação da Ficha Limpa no recrutamento dos partidos e a valorização e regulamentação de estratégias como candidaturas coletivas que possibilitam maior presença de perspectivas interseccionais numa única candidatura.

De acordo com o relatório Análise das Candidaturas Coletivas de 2020 do Instituto de Estudos Socioeconômicos¹⁴ (Inesc) e da CommonData, candidaturas coletivas têm sido utilizadas por grupos políticos minoritários (mulheres, negros, indígenas, quilombolas, LGBTQs) para fortalecer candidaturas que teriam menos chances de se elegerem sozinhas e levarem para o debate público perspectivas não hegemônicas. Um exemplo de fortalecimento é o caso da vereadora mais votada em 2020 para Câmara de São Paulo, Erika Hilton (PSOL), uma mulher negra, trans e militante que veio do mandato coletivo “Bancada Ativista”, da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp), eleita em 2018.

A interseccionalidade de um mandato coletivo formado por minorias pode instrumentalizar, na deliberação pública, decisões atualmente silenciadas sobre o cruzamento de estruturas de opressão do racismo, do sexismo e do classismo presentes na construção do *ethos* público colonial da sociedade. Na Câmara de São Paulo, dois mandatos coletivos foram eleitos em 2020, Silvia da Bancada Feminista e Elaine do Quilombo Periférico. A Bancada Feminista é formada por cinco integrantes, e a chapa é representada por Silvia Ferraro, professora de História da rede municipal. Também fazem parte da bancada Paula Nunes, ativista do movimento negro Afronte, Carolina Iara, travesti e pesquisadora sobre empregabilidade de pessoas negras que vivem com HIV, Dafne Sena, trabalhadora de aplicativos e militante ecossocialista e Natália Chaves, militante do veganismo.

¹⁴ Disponível em: <https://www.inesc.org.br/analise-das-candidaturas-coletivas-nas-eleicoes-de-2020/>. Acesso em: 13 abr. 2021.

O Quilombo Periférico é formado por seis integrantes, e a chapa é representada pela geógrafa e arte educadora Elaine Mineiro. Também fazem parte da candidatura o jornalista e ativista do movimento negro Erick Ovelha, a travesti e moradora de ocupação Samara Sosthenes, a educadora popular Débora Dias, o assistente social Júlio Cezar e o articulador cultural Alex Barcellos¹⁵. Segundo o relatório de Candidaturas Coletivas, em 2016 tivemos aproximadamente 71 candidaturas coletivas, já em 2020 foram 327 candidaturas coletivas identificadas, em que mulheres negras encabeçaram 24,16% das candidaturas coletivas de 2020 e homens negros, 26,6%, tendo um equilíbrio com homens brancos (21,1%) e mulheres brancas (27, 22%).

Das 24 candidaturas coletivas eleitas em todo o Brasil, 45,8% estavam encabeçadas por mulheres brancas, 20,8% por mulheres negras, 16,6% por homens negros e 12,5% por homens brancos. Apesar de os brancos continuarem a formar a maioria dos eleitos, mesmo entre as candidaturas coletivas, é perceptível a mudança da pirâmide social dentro dessa forma de candidatura. Além disso, temos as perspectivas do coletivo da candidatura que ainda não podem ser analisadas devido à falta de registro.

6. Problemáticas e recomendações

Por esses aspectos, apontamos as seguintes problemáticas:

1) no estudo sistemático das normas eleitorais, no início das atividades deste eixo temático, identificamos o apagamento das problemáticas de igualdade e representação política de grupos minorizados por dispositivos raciais e étnicos;

2) o lapso normativo no tocante ao contencioso eleitoral e os temas correlatos não se coadunam com as litigâncias legislativas, judiciais e fáticas, particularmente no último pleito eleitoral em que foram suscitados instrumentos para materialização dos preceitos constitucionais de justiça social, dignidade humana e isonomia no âmbito da representação política;

3) os preceitos genéricos na legislação eleitoral servem de subterfúgio para operacionalização do racismo e sexismo, o que é incompatível com a ordem constitucional de 1988, visto que inaugura como valores e princípios o antirracismo;

4) a ausência de mecanismos expressos de enfrentamento a desigualdades raciais, sexistas e étnicas para materialização do horizonte constitucional de igualdade e desestruturação do *status quo* na representação política;

5) os parâmetros normativos desenvolvidos sob o manto da igualdade formal não são suficientes para assegurar a participação de grupos sub-representados, tendo em vista que estes não são contemplados pelos padrões sócio-históricos de sujeito de direito;

¹⁵ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2020/noticia/2020/11/16/pela-1a-vez-camara-de-sao-paulo-tera-mandatos-coletivos.ghtml>. Acesso em: 13 abr. 2021.

6) apesar da recente decisão no STF e TSE sobre a distribuição de recursos por mecanismos afirmativos para candidaturas negras, não há instrumentos de fiscalização, ou mesmo não há regulamentação, considerando que foram aplicadas por conta de decisão cautelar confirmada no plenário do STF;

7) faltam mecanismos de controle sobre a autodeclaração do quesito cor/raça feito pelas candidaturas;

8) faltam dados sobre candidaturas quilombolas, porque eles não são coletados no registro do TSE;

9) faltam dados sobre “candidaturas coletivas” no registro do TSE. Se regulamentados, esses dados deveriam prever não só o perfil do titular como também de todos os que compõem o mandato coletivo;

10) faltam dados raciais e étnicos do eleitorado nos registros do TSE. Para fazermos análises mais precisas, inclusive sobre abstenção do eleitorado, é necessário que essas informações sejam coletadas;

11) faltam o cruzamento de motivo de cassação/indeferimento com os quesitos de cor/raça, etnia e gênero nos dados disponibilizados pelo TSE;

12) reforçamos todas as recomendações do GT de Direitos Políticos em relação aos grupos minorizados.

7. Considerações finais

O lapso normativo no tocante aos impactos do racismo no tema do contencioso eleitoral não se coaduna com as litigâncias legislativas, judiciais e fáticas, particularmente do último pleito eleitoral em que foram suscitados instrumentos que inviabilizaram os preceitos constitucionais de justiça social, dignidade humana e isonomia no âmbito da representação política. Isso porque os preceitos genéricos aprofundam as desigualdades com impactos no processo democrático, o que é incompatível com a ordem constitucional de 1988, visto que inaugura como valores e princípios o antirracismo.

Para o devido diagnóstico da representação política, principalmente de grupos minorizados, como indígenas, quilombolas e negros, é necessário o registro adequado de dados tanto do eleitorado quanto das candidaturas. Estabelecer normativas eleitorais universais como se o racismo estrutural e institucional não criasse aplicações diferenciadas para determinados grupos em razão de critérios de raça, etnia, gênero e sexualidade é perpetuar esse racismo. As normas eleitorais e suas reformas precisam tratar sobre Política de Presença a partir da historicidade de sistema político e eleitoral sobrerrepresentado por homens brancos.

A ausência de mecanismos expressos de enfrentamento à desigualdade e consequente materialização do horizonte constitucional de igualdade deve ter correspondência direta no *status quo* da representação política. Os parâmetros normativos desenvolvidos sob o manto da igualdade formal não são suficientes para assegurar a participação de grupos sub-representados, tendo em vista que estes não são contemplados pelos padrões sócio-históricos de sujeito de direito. Por isso, recuperamos a noção de estado de coisa inconstitucional no sistema eleitoral, dada a operacionalização estruturante do racismo. Desse modo, a análise sistemática auxilia o desencobrimento dos mecanismos de desigualdade por comunicar os sistemas jurídicos e a produção de conteúdo interna à ordem normativa aos conteúdos econômico, políticos e simbólicos.

Referências

AZEVEDO, Alvina Gonçalves. **A história do direito ao voto no Brasil**. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

BENTO, Maria Aparecida da Silva. **Pactos narcísicos no racismo: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público**. 2002. Tese (Doutorado) – Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. **Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1989.

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. **Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Ane Ferrari Ramos Cajado, Thiago Dornelles, Amanda Camylla Pereira (coord.). Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jun. de 2021b.

BRASIL. Código Eleitoral – **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em: 17 jun. 2021c.

BRASIL. Código Criminal (1830). **Lei nº 16, de 16 de dezembro de 1830**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm. Acesso em: 3 jul. 2021d.

BRASIL. **Decreto nº 1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1331-a-17-fevereiro-1854-590146-publicacaooriginal-115292-pe.html>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0898.htm. Acesso em: 3 jul. 2021f.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010** [Lei da Ficha Limpa]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4, de 10 de junho de 1835**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim4.htm. Acesso em: 3 jul. 2021e.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=21076&ano=1932&ato=7540zZE5UMBpXTb04>. Acesso em: 23 ago. 2021.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. **Raça e Eleições no Brasil**. Porto Alegre: Editora Zouk, 2020.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

COLLINS, Patricia Hill. **Pensamento feminista negro: conhecimento consciência e a política do empoderamento**. Trad. Jamille Pinheiro Dias. São Paulo: Boitempo, 2019.

COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS. **Vidas em luta**: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil; organização Layza Q. Santos; Alice de Marchi P. de Souza (org.). Curitiba: Terra de Direitos, 2017.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ); TERRA DE DIREITOS. **Racismo e Violência contra quilombos no Brasil**. Curitiba: Terra de Direitos, 2018.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ). Quilombolas nas Eleições 2020. Brasília: CONAQ, 2020.

CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. **Stanford Law Review**, v. 43, n. 6, p. 1241-1299, 1991.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**: período de julho a dezembro de 2019. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmU4ODAwNTAtY2IyMS00OWJlLWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDliIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 23 ago. 2021.

FULGÊNCIO, Rafael Figueiredo. O paradigma racista da política de imigração brasileira e os debates sobre a “Questão Chinesa” nos primeiros anos da República. **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, n. 202, p. 203-221, 2014.

G1 (São Paulo). **Eleições 2020 em São Paulo**: pela 1ª vez, Câmara de São Paulo terá mandatos coletivos. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2020/noticia/2020/11/16/pela-1a-vez-camara-de-sao-paulo-tera-mandatos-coletivos.ghtml>. Acesso em: 13 abr. 2021.

GOMES, Rodrigo Portela. **Constitucionalismo e Quilombos**: famílias negras no enfrentamento ao racismo de estado. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Análise das candidaturas coletivas nas eleições de 2020**. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/analise-das-candidaturas-coletivas-nas-eleicoes-de-2020/>. Acesso em: 13 abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2000**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/censo/>. Acesso em: 23 ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 23 ago. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Publicações**: lista completa. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 23 ago. 2021.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Urnas demarcadas**: Brasil elege maior número de candidatos indígenas na história da democracia. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/urnas-demarcadas-brasil-elege-maior-numero-de-candidatos-indigenas-na-historia-da-democracia>. Acesso em: 13 abr. 2021.

LORDE, Audre. A transformação do silêncio em linguagem e ação. *In: Associação de Línguas Modernas*, painel Lésbicas e literatura, 1977. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/atransformacao-do-silencio-em-linguagem-e-acao/>. Acesso em: 3 jul. 2021.

MOURA, Clóvis. **Rebeliões da senzala**: a questão social no Brasil. 3. ed. São Paulo: Lech Livraria Editora Ciências Humanas, 1981.

ORDENAÇÕES FILIPINAS, Livro 1 Tit. 66: dos vereadores. Universidade de Coimbra. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l1p145.htm>. Acesso em: 29 jun. 2021.

PAIXÃO, Marcelo. **Desigualdades raciais na incidência do analfabetismo no seio da população brasileira**: uma leitura empírica baseada nos indicadores do censo 2000. *Libertas, Juiz de Fora*, v. 4/5, n. especial, p. 132-150, 2004/2005.

PALMARES: Fundação Cultural. **IBGE vai incluir informações quilombola no censo de 2020**. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?p=55555>. Acesso em: 13 abr. 2021.

PEREIRA, Fernanda Estanislau Alves. **Direito Antirracista**. 1. ed. Florianópolis: Emais Editora, 2021.

QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. **Constitucionalismo brasileiro e o Atlântico Negro**: a experiência constituinte de 1823 diante da Revolução Haitiana. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SANTOS, Natália Neris da Silva. **A voz e a palavra do movimento negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988)**: um estudo das demandas por direitos. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

VARGAS, João H. Costa. “Desidentificação”: a lógica de exclusão antinegra no Brasil. *In: VARGAS, João H. Costa; PINHO, Osmundo (org.). Antinegitude: o impossível sujeito negro na formação social brasileira*. Cruz das Almas (BA): EDUFRB; Belo Horizonte: Fino Traço, 2016. p. 13-30.

VELECI, Nailah Neves. **Cadê Oxum no espelho constitucional?**: os obstáculos sócio-político-culturais para o combate às violações dos direitos dos povos e comunidades tradicionais de terreiro. 2017. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania), Universidade de Brasília, Brasília, 2017.



Candidaturas coletivas: para renovar a democracia



CANDIDATURAS COLETIVAS: PARA RENOVAR A DEMOCRACIA

Edilene Lôbo¹, José Luiz Bolzan de Moraes², Rayssa Rodrigues Meneghetti³ e Alisson
Thiago de Assis Campos⁴

O fracasso das fórmulas tradicionais da democracia representativa cobra novo desenho institucional que possibilite maior valorização do cidadão e dos espaços de poder compartilhados voltados à defesa dos direitos fundamentais, diferentemente da democracia formal capitalista, que ignora os desfavorecidos e rende índices alarmantes de desigualdade e degradação de conquistas sociais históricas.⁵

¹ Pós-Doutoramento pela Faculdade de Direito de Vitória. Doutora em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMinas). Mestra em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Processo Penal pela Universidad de Castilla-La Mancha. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD), Mestrado e Doutorado da Universidade de Itaúna (UIT). Professora convidada do PPGD da PUCMinas. Professora convidada da Università di Pisa. Integrante de grupos de pesquisa da UIT e da Rede de Pesquisa Estado & Constituição (REPE&C). Autora de livros e artigos jurídicos. Advogada. Membro da Comissão Liberdade de Expressão da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de Minas Gerais (OAB/MG). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep).

² Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (1984). Mestrado em Ciências Jurídicas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1989). Doutorado em Direito do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina (1995), com estágio “sanduíche” na Université de Montpellier I e Pós-Doutoramento na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (2007). Professor de pós-graduação na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (1997-2018). Professor do PPGD da Faculdade de Direito de Vitória (FDV) e da Universidade de Itaúna. É Procurador do Estado do Rio Grande do Sul no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça. Membro do conselho consultivo do Instituto de Hermenêutica Jurídica. Consultor *ad hoc* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (Fapergs), da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Santa Catarina (Fapesc), da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) e da Università degli Studi Roma Tre. Professor convidado da pós-graduação na Università di Firenze, na Università Roma I, na Universidad de Sevilla e na Universidade de Coimbra. Coordenador do Grupo de Pesquisa Estado & Constituição (GEPE&C) e da Rede de Pesquisa Estado & Constituição (REPE&C). Diretor do Cyber Leviathan – Observatório do Mundo em Rede. Coordenador da Rede de Pesquisa em Direito e Tecnologia (REDITECH) Pesquisador PQ/CNPq (produtividade em pesquisa). Membro do Grupo de Especialistas para a Reforma da Legislação de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública (2013). Membro da Comissão Nacional de Ensino Jurídico do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (2013/2015) e vice-presidente acadêmico da Comissão de Mediação e Práticas Restaurativas da OAB/RS (2016/2018).

³ Advogada. Professora de Direito Tributário e de Direito Processual Civil. Doutoranda e mestra em Proteção dos Direitos Fundamentais pelo Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Itaúna, com área de concentração na linha de pesquisa em Direito Processual Coletivo e Efetividade dos Direitos Fundamentais (2018). Pós-graduanda em Direito Tributário pela PUCMinas (2019). Pós-graduada em Direito Processual pela PUCMinas (2017). Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Universidade Anhanguera (Uniderp) (2014). Graduada em Direito pela Faculdade de Direito e Ciências Sociais do Leste de Minas (2011).

⁴ Doutorando em Direito pela UIT (2020-2023). Mestre em Direito pela UIT (2017-2018). Pós-graduado em Ciências Penais (2013). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete (2007-2011). Professor e diretor acadêmico na Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete (dias atuais).

⁵ LÔBO, Edilene; MORAIS, José Luis Bolzan de; NEMER, David. Democracia algorítmica: o futuro da democracia e o combate às milícias digitais no Brasil. *Revista Culturas Jurídicas*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 17, p. 255-276, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45443/28901>. Acesso em: 24 ago. 2021.

1. Introdução

A democracia representativa, assim como o próprio Estado Constitucional, passa por crise interminável, assentada em um modelo fictício de soberania popular. Na práxis, é desconsiderado o titular do poder e enfatizado o representante, em detrimento de *accountability* que possibilite revisão e redirecionamento da ação dos mandatos para os fins coletivos na proteção de direitos fundamentais.

Cavando ainda mais fundo o fosso no qual despenca o modelo representativo tradicional apoiado na confiança, a sociedade multifacetada, plural e multicultural não se vê espelhada na fotografia do poder público, composto por homens brancos, ricos do mundo empresarial, do entretenimento, do agronegócio, das igrejas, da bala, da bola etc. Em contraponto, a sociedade integrada, majoritariamente, por mulheres, negros e pobres, que não ocupam tais espaços de poder, segue na trilha da música que Aldir Blanc e Maurício Tapajós produziram no final da década de 1970 do século passado: “O Brazil não conhece o Brasil/o Brasil nunca foi ao Brazil/o Brazil não merece o Brasil/o Brazil tá matando o Brasil/do Brasil SOS ao Brasil”.

Esse quadro dramático e longo é acentuado com as cores tétricas da crise sanitária em velocidade mortífera e descontrolada, com representantes eleitos negando a mortandade de centenas de milhares de compatriotas de todas as idades. Sem escrúpulos, ainda por cima, fazendo troça da dor interminável de famílias devastadas pelo desaparecimento de mães, pais, filhas e filhos, irmãos e irmãs, jovens e idosos, amigos, vizinhos, enfim, desnudando ainda mais a crise política e a erosão de valores básicos de segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade, justiça, solidariedade e empatia. São esses valores, transformados em fundamentos, que devem estruturar a sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, prometida desde o preâmbulo da Constituição brasileira.

Com o advento das novas tecnologias da comunicação, em especial as redes sociais pela internet, potencializou-se a descrença e a desconfiança no sistema político, assim como se aprofundou a crise da própria democracia liberal. Obviamente que não se podem desperdiçar os benefícios da revolução tecnológica em favor da ampliação da participação popular nos mandatos, nos governos e nas eleições, mas não se deve, ingenuamente, acreditar que o meio tecnológico seja capaz de assegurar o fim democrático.

Não se ignora que o mundo digital, na busca de instantaneidade irreflexiva e captura hipnótica de seguidores, afeta a democracia, a despeito de se revelar ambiente opaco e ainda desconhecido, manipulado por grandes empresas transnacionais e seus tecnocratas. Sem contar os *spin doctors*, cientistas políticos minerando dados, manipulando perfis, poder e emoções, voltados às próprias estratégias de exposição de candidaturas, a exemplo do escândalo *Cambridge Analytica*, as eleições estadunidenses de 2016 e as eleições do Brasil de 2018⁶.

⁶ DA EMPOLI, Giuliano. **Os engenheiros do caos**. São Paulo: Vestígio, 2019.

Ao mesmo tempo, constata-se inflexão democrática em importantes regiões do planeta, em preocupante escalada populista conservadora, que prega a despersonalização da política para apropriação do poder ilimitado⁷.

Nesse caudal, o processo dialético da vida, como forma própria de articular crítica efetiva e ação⁸, tem feito surgir alternativas, nomeadamente as candidaturas coletivas, de que se ocupa este trabalho.

O estudo compreende pensar candidaturas coletivas ainda nos marcos do ordenamento atual, defendendo-as como possíveis e necessárias ao referencial participativo, arejando a interpretação da Constituição por si mesma, a partir de seus fundamentos e antes da lei e das resoluções da Justiça Eleitoral (JE), escoimando juízos preconcebidos.

A esse ensejo, o estudo exorta o sistema de justiça a abrir os braços da ciência hermenêutica ao ineditismo, para fazer diferente em busca de novos resultados, ao invés de repetir condutas superadas bradando por mudança.

Para tanto, principia por apresentar esboço de conceito para facilitar a compreensão da ideia, recorrendo sobre experiências aqui e alhures, localizando o fenômeno em outros sistemas políticos.

A falta de legislação específica dificulta a recepção do fenômeno, como reclamam os precedentes produzidos na casuística, embora não o impeça quando se vale da interpretação do paradigma constitucional, na viragem hermenêutica aqui sugerida. Desde logo, é importante, para uniformizar a aplicação, superar essa lacuna com edição de lei própria (Anexo I), merecendo realçar que o Projeto de Emenda à Constituição nº 379, tramitando na Câmara dos Deputados desde 2017, refere-se a mandatos coletivos, sem declinar como seriam compostos, de que modo ocorreria a etapa eleitoral, como seriam resolvidos os problemas de registro, distribuição de tarefas, recursos financeiros, responsabilidades e garantias, enfim, é preciso adequação.

Todavia, ainda nos marcos da legislação atual, examinando argumentos extraídos de decisões que rejeitam recepção até mesmo ao nome – que dirá ao próprio fenômeno – demonstra-se que todos são passíveis de superação, com a pontificação da última parte do trabalho.

O estado da arte, em suma, é de recusa até mesmo ao uso de nomes de candidaturas que façam referência ao adjetivo *coletiva* – como se explora no estudo do caso oriundo do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE/PE). Embora mais forte que a arte, como realça

⁷ RIVERO, Ángel; ZARZALEJOS, Javier; PALACIO, Jorge del (coord.). **Geografía del populismo**: un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump. Madrid: Tecnos, 2017.

⁸ ADORNO, Teodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

Guilherme Russo⁹, foram 3 candidaturas em 2012, seguidas de 13 em 2016 e, nas eleições de 2020, 257 candidaturas coletivas, o que reforça a importância deste estudo.

O caso escolhido, por ser o primeiro que aportou no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nas eleições de 2020, por força de recursos especiais em registro de candidatura, não chegou a fechar o círculo interpretativo, porque, atendendo à justificativa de inutilidade do provimento, em decisão monocrática, negou-se seguimento aos recursos, perdendo-se incrível oportunidade de tratar da questão no Plenário da Corte, a despeito do registro de sua importância pelo relator, Ministro Luis Felipe Salomão.

Encaminhando sugestão de enfrentamento do tema para imiscuir na realidade, este trabalho debruça-se sobre os limites colocados às candidaturas coletivas, desfazendo o aparente abalroamento da Constituição com sua adoção, servindo-se, ao contrário, do referencial que esse mesmo Texto Maior ofertou, firme no paradigma da cidadania e da pluralidade política como fundamentos impostergáveis da democracia participativa, que ressignifica a modelagem da representação política unipessoal.

De passagem, a despeito da falta de literatura especializada em quantidade, busca-se demonstrar que candidaturas coletivas oportunizam ampliar participação e visibilidade de minorias políticas, em especial mulheres, negros e comunidade LGBTQIA+, cumprindo o ideal de paridade e equilíbrio que deve imperar na democracia substancial desejada.

A metodologia utilizada para efetuar o percurso científico valeu-se da técnica de revisão de textos bibliográficos, excertos da jurisprudência, pareceres e documentos públicos oferecidos em autos findos, assim como matérias de jornais, pesquisas estatísticas e consulta a bancos de dados e *websites* especializados.

2. O significado de candidaturas coletivas e as experiências no Brasil e no exterior

Inovação na disputa e na representação política há mais de década, candidaturas coletivas¹⁰ buscam horizontalizar a participação, com a reunião de pessoas, candidatas ou não, no entorno de projetos políticos específicos, com vistas a compartilhar a tomada de decisão para a coleta de votos e a atuação nos futuros mandatos. É um novo arranjo “num mundo em que a comunicação se dá de maneira mais horizontal, em tempo real e em que a esfera pública

⁹ RUSSO, Guilherme. **A explosão de candidaturas coletivas e suas chances eleitorais**. São Paulo: CEPESP/FGV, 3 nov. 2020. Disponível em: <http://www.cepesp.io/candidaturas-coletivas/>. Acesso em: 23 ago. 2021.

¹⁰ Pode-se adotar como “candidaturas coletivas” aquelas em que há proposição prévia de compartilhamento do cargo político (prefeito, vice-prefeito e vereador) por dois ou mais cocandidatos, identificáveis em materiais de campanha, nas redes sociais ou em matérias produzidas por veículos de comunicação.” (ANÁLISE..., 2020, p. 7).

se encontra fragmentada e polarizada”¹¹. Candidaturas coletivas “tecem redes para expandir as possibilidades da representação”¹². Isso não é bom?

Candidaturas coletivas como fenômeno emergente, ampliadas nas eleições de 2020¹³, conceituam-se como a formação de blocos políticos¹⁴ para disputar eleições. Essa formação pode acontecer de duas formas:

- uma única pessoa registrada perante a JE, reunindo outras no entorno da mesma plataforma, que, em coautoria, fazem campanha e, futuramente, se eleitas, legislam;
- na revelação do modelo mais complexo, pelo registro de várias pessoas com nomes e números diferentes, mas com campanha única e compartilhamento de recursos financeiros, propaganda e apoio político.

O tipo mais complexo foi adotado pelo coletivo Muitas, que posteriormente se transformou no projeto Gabinetona, o qual, em 2016, lançou 12 candidaturas à Câmara Municipal de Belo Horizonte com o lema “Votou em Uma Votou em Todas”. O *slogan* comum permitiu à associação eleger duas vereadoras, dentre elas, a mulher mais bem votada da história das eleições municipais na capital mineira.

Posteriormente, em 2018, esse mesmo movimento ampliou-se para o lançamento de cinco candidatas a deputada federal e sete a deputada estadual, com a eleição de uma em cada Casa.

Na eleição municipal de 2020¹⁵, o coletivo, já denominado Gabinetona, disputou a prefeitura de Belo Horizonte, marcando a extensão do projeto para as várias esferas de poder político:

A Gabinetona é uma experiência de ocupação cidadã da política institucional. Este projeto, sem precedentes na política brasileira, reúne quatro mandatos parlamentares em um mandato coletivo com ações e estratégias compartilhadas. Ao todo, são mais

¹¹ SODRÉ, Mônica. Apresentação. In: SECHI, Leonardo (coord.); CAVALHEIRO, Ricardo Alves; SILVA, Willian Quadros da; PAGANELA, Saulo Francisco; ITO, Leticia Elena. **Mandatos coletivos e compartilhados**: desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI. São Paulo: RAPS Rede de Ação Política pela Sustentabilidade, 2019. p. 13. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021.

¹² LÔBO, Edilene; MORAIS, José Luiz Bolzan de; MENEGHETTI, Rayssa Rodrigues; CAMPOS, Álisson Thiago de Assis Campos; FESTUGATTO, Adriana Martins Ferreira. **Quanto mais abelha mais mel**: candidaturas femininas em rede. Belo Horizonte: Cyber Leviathan, 2020.

¹³ RUSSO, Guilherme. **A explosão de candidaturas coletivas e suas chances eleitorais**. São Paulo: CEPESP/FGV, 3 nov. 2020. Disponível em: <http://www.cepesp.io/candidaturas-coletivas/>. Acesso em: 23 ago. 2021.

¹⁴ LÔBO, Edilene; MORAIS, José Luiz Bolzan de; MENEGHETTI, Rayssa Rodrigues; CAMPOS, Álisson Thiago de Assis Campos; FESTUGATTO, Adriana Martins Ferreira. **Quanto mais abelha mais mel**: candidaturas femininas em rede. Belo Horizonte: Cyber Leviathan, 2020.

¹⁵ Um bom relato acerca das eleições de 2020, em relação às candidaturas coletivas, pode ser lido em “Análise das Candidaturas Coletivas nas Eleições de 2020” (ANÁLISE..., 2020).

de 90 ativistas, trabalhadoras e pesquisadoras em estreito diálogo e cooperação com cidadãos e movimentos, e em sintonia com as lutas populares.¹⁶

Há vários outros exemplos pelo Brasil, como o coletivo Juntas!, de Pernambuco, que elegeu Jô Cavalcante a deputada estadual, em 2018, e o movimento Bancada Ativista, de São Paulo, que também elegeu em 2018 uma deputada estadual, Mônica Seixas¹⁷.

Nas eleições de 2020, tivemos o Mandata Coletiva¹⁸, em Goiânia; o Quilombo Periférico¹⁹ e a Bancada Feminista²⁰, em São Paulo, estes últimos conseguiram eleger, respectivamente, Elaine e Silvia, bem como o Coletivo Elas²¹, de Ouricuri/PE, de onde partiu a demanda sobre a qual se debruça este trabalho.

Esses movimentos brasileiros organizaram-se majoritariamente de fora para dentro dos partidos, influxo que sinaliza salto epistemológico interessante, que merecerá outra pesquisa, diferente do que se observa pelo mundo

O primeiro caso estrangeiro sucedeu na Suécia, em 2002, quando, em uma escola secundária da Cidade de Vallentuna, um professor de filosofia e seus alunos fundaram o partido Democracia Experimental (Demoex), na busca por vivências de democracia direta. Vale ressaltar que a Suécia admite partidos locais.

O Demoex, recém-fundado, lançou a estudante Parisa Molagholi, encabeçando a lista. A ideia era que “todos os eleitores de Vallentuna teriam a mesma influência sobre o posicionamento parlamentar”²².

¹⁶ Conforme portal eletrônico do movimento na internet, disponível em: <https://gabinetona.org/site/> (GABINETONA, [20-]).

¹⁷ O ponto comum entre essas experiências femininas, embora não se limitem às mulheres, naturalmente, havendo mais candidaturas coletivas masculinas que femininas, no ponto de contato entre esses projetos referidos, são as propostas de combate à desigualdade, saúde e educação, cidades para a alteridade e a fruição coletiva, defesa das pessoas com deficiência, mulheres, negritude, periferia, corpos diversos e ativistas na vida política etc.

¹⁸ SECHI, Leonardo (coord.); CAVALHEIRO, Ricardo Alves; SILVA, Willian Quadros da; PAGANELA, Saulo Francisco; ITO, Leticia Elena. **Mandatos coletivos e compartilhados**: desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI. São Paulo: RAPS Rede de Ação Política pela Sustentabilidade, 2019. p. 47. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. Acesso em: 24 ago. 2021.

¹⁹ GRANDIN, Felipe. Candidaturas coletivas e compartilhadas se multiplicam nas eleições de 2020. **Portal G1**, 12 nov. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/12/candidaturas-coletivas-e-compartilhadas-se-multiplicam-nas-eleicoes-de-2020-mostra-levantamento-da-fgv.ghtml>. Acesso em: 24 ago. 2021.

²⁰ BOLDRINI, Angela. Membros de mandatos coletivos sofrem com brechas de legitimidade. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 7 fev. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/02/membros-de-mandatos-coletivos-sofrem-com-brechas-de-legitimidade.shtml>. Acesso em: 24 ago. 2021.

²¹ BOLDRINI, Angela. Membros de mandatos coletivos sofrem com brechas de legitimidade. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 7 fev. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/02/membros-de-mandatos-coletivos-sofrem-com-brechas-de-legitimidade.shtml>. Acesso em: 24 ago. 2021.

²² SECHI, Leonardo (coord.); CAVALHEIRO, Ricardo Alves; SILVA, Willian Quadros da; PAGANELA, Saulo Francisco; ITO, Leticia Elena. **Mandatos coletivos e compartilhados**: desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI. São Paulo: RAPS Rede de Ação Política pela Sustentabilidade, 2019. p. 29. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. Acesso em: 24 ago. 2021.

A estudante foi eleita e o grupo criou um *website* para permitir participação aberta a qualquer pessoa. A participação no Parlamento dava-se com a vereadora Parisa apresentando os temas para debate coletivo, e o resultado da deliberação “deveria ser auferido até o dia anterior da votação em plenária para que a vereadora pudesse verificar o posicionamento da maioria e, a partir disso, definir seu posicionamento”²³. Reelegendo seus integrantes até 2010, a marca dessa atuação era o uso das ferramentas eletrônicas para as consultas e deliberações coletivas, atraindo a juventude. O uso das novas tecnologias comunicacionais permitiu a ampliação do projeto por três eleições, ao menos.

Noutro exemplo sueco, em 2006, surgiu o Partido Pirata, cuja popularidade incentivou a criação de partidos com nome e objetivos semelhantes em vários outros países, elegendo representantes por toda a Europa, lançando mão de comunicação, participação e deliberações por meio do *e-voting* e de plataformas de comunicação virtual.

O Movimento5 Stelle, na Itália, em 2009, é outra referência, com a plataforma eletrônica Rousseau, assim como o Partido de La Red, na Argentina, em 2012, o Flux, na Austrália, em 2016, e o Movimento Sardinias, na Itália, em 2019, dentre tantos outros.

Certamente que um dos mais proeminentes, revelando a adoção de candidaturas coletivas como estratégia, adveio da Espanha, na esteira do Movimento Indignados ou Movimento 15-M:

[...] jovens, insatisfeitos com o sistema político espanhol resolveram criar um novo partido chamado Podemos. Em 2014, conseguiram formalizar o partido e, cinco meses depois, conquistaram cinco cadeiras nas eleições europeias, uma das quais ocupada pelo líder do movimento, Pablo Iglesias.

Além de canalizar a indignação com o sistema partidário e a corrupção, o Podemos é marcadamente um Partido de esquerda que resolveu utilizar diversas ferramentas *online* para radicalizar a participação cidadão na construção das candidaturas e na gestão dos mandatos e do partido. Utilizaram o Agora Voting, o TitanPad, o Appgree, o Loomio e, recentemente, lançaram uma plataforma própria denominada Plaza Podemos, onde é possível debater propostas de políticas públicas.²⁴

A despeito dos vários exemplos pelo mundo, onde a prática é ampliada, no Brasil é cambiante, sob a falácia de falta de lei própria.

²³ SECHI, Leonardo (coord.); CAVALHEIRO, Ricardo Alves; SILVA, Willian Quadros da; PAGANELA, Saulo Francisco; ITO, Leticia Elena. **Mandatos coletivos e compartilhados**: desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI. São Paulo: RAPS Rede de Ação Política pela Sustentabilidade, 2019. p. 29. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. Acesso em: 24 ago. 2021.

²⁴ SECHI, Leonardo (coord.); CAVALHEIRO, Ricardo Alves; SILVA, Willian Quadros da; PAGANELA, Saulo Francisco; ITO, Leticia Elena. **Mandatos coletivos e compartilhados**: desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI. São Paulo: RAPS Rede de Ação Política pela Sustentabilidade, 2019. p. 35. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. Acesso em: 24 ago. 2021.

3. A refutação de ausência de lei que discipline o fenômeno. A viragem hermenêutica a partir da interpretação do paradigma constitucional da democracia substancial participativa

Candidaturas coletivas não têm previsão na legislação brasileira, na extensão exigida pelo sistema de justiça, muito embora se defenda a possibilidade de serem acolhidas, *de lege lata*, a partir da interpretação do paradigma constitucional da ampliação da participação na vida pública pelo modelo participativo, diversamente daquele liberal elitista da democracia representativa²⁵ do ordenamento pretérito.

Conquanto se reconheça a forte presença do modelo representativo tradicional, até porque não se superam padrões sem rupturas de preconceitos, ainda mais numa democracia pendular como a brasileira²⁶, urge restabelecer a cidadania como chave de ignição do modelo democrático, prevalecendo interpretações que lhe favoreça e oportunize visibilidade e participação das minorias políticas, remodelando a representação unipessoal.

Veja-se que não se está a afastar o que existe, apenas defende-se que não se interdite o novo, porque “o que há algum tempo era jovem novo, hoje é antigo, e precisamos todos rejuvenescer”, como cantava o poeta Belchior.

3.1. Exame do caso originário de Pernambuco

No julgamento do Recurso Eleitoral nº 0600280-86.2020.6.17.0082, que tramitou no Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE/PE), saiu vencedora a tese segundo a qual as expressões que remetem às candidaturas coletivas não podem sequer ser utilizadas nas urnas.

Como constou na ementa do acórdão regional, “a ausência de normatização quanto ao procedimento da candidatura/mandato coletivo impõe prudência quanto ao deferimento de opção de nome de urna que remeta ao pretendido modelo de exercício parlamentar”²⁷.

Não obstante o entendimento firmado pela maioria de votos, o Desembargador Frederico Ricardo de Almeida Neves, Presidente da Sessão, afirmou ser “muito simpático à candidatura

²⁵ GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 32, n. 92, p. 65-88, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/146438>. Acesso em: 24 ago. 2021.

²⁶ AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.

²⁷ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (PE). **Recurso Eleitoral nº 0600280-86.2020.6.17.0082**. Ouricuri (PE). Recurso eleitoral. Pedido de registro de candidatura. Eleições 2020. Opção de nome de urna. Prenome acompanhado de designação de grupo político. Dúvida quanto à identidade. Candidatura/mandato coletivo. Ausência de normatização. Não provimento do recurso. Recorrente: Adevania Coelho de Alencar Carvalho. Assistente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Desembargador Carlos Gil Rodrigues Filho, 23 de outubro de 2020. Acórdão publicado em sessão na data de 23/10/2020.

coletiva como uma nova forma de representação democrática, mas há que poder existir uma normatização nesse sentido”.²⁸

O que se percebe, então, é que sob o escudo da ausência de regras próprias que regulem o procedimento das candidaturas coletivas, cerceia-se a precitada “nova forma de representação democrática”.

No caso analisado, essas restrições contrariaram o entendimento adotado pelo representante do Ministério Público Eleitoral com assento na Corte Regional, que se manifestou no sentido de que a prática não afronta os requisitos estabelecidos no art. 12 da Lei nº 9.504/1997, referindo-se ao nome a ser registrado na urna. Isso porque o imbróglio partiu do indeferimento do pedido de registro do nome de Adevânia Coelho de Alencar Carvalho como Coletiva Elas ou Adevânia da Coletiva Elas.

Ao contrário, a utilização de expressões que remetem à candidatura coletiva seria uma forma de deixar clara qual a posição dessa pessoa, já que “ao ver do Ministério Público Eleitoral, essa tendência tem fomentado a participação política e democrática de grupos que usualmente, historicamente, são grupos menos favorecidos, que tem menor representatividade no Poder Legislativo brasileiro.”²⁹

Contra esse acórdão foram interpostos três recursos especiais, um deles pelo representante do Ministério Público Eleitoral no TRE/PE, que salientou não haver óbice legal ao registro do nome em questão, até por reconhecer já ter havido diversas candidaturas coletivas no Brasil.

Para o Procurador Regional, trata-se, então, de “tendência (aparentemente irrefreável) de crescimento do fenômeno, sem notícia alguma de problema até este momento”.³⁰ E acrescentou que os nomes que remetem às candidaturas coletivas cumprem o papel de informar e esclarecer o eleitor, uma vez que evidenciam de maneira ostensiva a plataforma política.

No TSE, ao apreciar pedido liminar de antecipação recursal, o Ministro Luís Felipe Salomão proferiu decisão monocrática indeferindo a utilização de nomes que remetem às candidaturas coletivas. Isso porque, para ele, a matéria ainda não havia sido analisada pelo Tribunal – seja pela perspectiva do uso de nome coletivo ou da própria viabilidade de candidaturas dessa natureza –, razão pela qual não era possível reconhecer a alta probabilidade de êxito essencial

²⁸ Trecho da manifestação oral do Desembargador Presidente que constou à página 15 das taquigráficas da sessão de julgamento realizada no dia 23/13/2020 nos autos do Recurso Eleitoral nº 0600280-86.2020.6.17.0082 – Ouricuri/PE. Relator: Desembargador Carlos Gil Rodrigues Filho. Recorrente: Adevania Coelho de Alencar Carvalho. Assistente: Partido Socialismo e Liberdade (BRASIL, 2020).

²⁹ Trecho da manifestação oral do Procurador Regional Eleitoral Wellington Cabral Saraiva que constou à página 03 das notas taquigráficas da sessão de julgamento realizada no dia 23/10/2020, nos autos do Recurso Eleitoral nº 0600280-86.2020.6.17.0082 – Ouricuri/PE. Relator: Desembargador Carlos Gil Rodrigues Filho. Recorrente: Adevânia Coelho de Alencar Carvalho. Assistente: Partido Socialismo e Liberdade (BRASIL, 2020).

³⁰ Trecho da manifestação escrita do Ministério Público Federal, juntado aos autos do Recurso Eleitoral nº 0600280-86.2020.6.17.0082 – Ouricuri/PE. Relator: Desembargador Carlos Gil Rodrigues Filho. Recorrente: Adevânia Coelho de Alencar Carvalho. Assistente: Partido Socialismo e Liberdade (BRASIL, 2020).

ao deferimento da antecipação de tutela colocada nos recursos, para garantir a inserção do adjetivo Coletiva Elas ou Adevânia da Coletiva Elas, no nome da recorrente na urna.

O caso foi encaminhado ao Vice-Procurador-Geral Eleitoral, para manifestação. Em seu parecer, pelo improvimento dos recursos, apoiou-se no argumento de que “a pretensão da recorrente, que declaradamente se confunde com o deferimento de ‘candidatura coletiva’, não pode ser acolhida, à míngua de previsão constitucional quanto ao exercício de ‘mandatos coletivos’”.³¹

Embora tenha reconhecido o ineditismo, a relevância e a atualidade da questão, o relator negou seguimento ao recurso sob o argumento de que, uma vez realizadas as eleições, o recurso perdeu seu objeto. Assim agindo, somente tangenciou a matéria, mas não a enfrentou, embora reclamasse exatamente da falta de precedente pelo “ineditismo”.

4. Limites *de lege lata*

Por evidente, a utilização de expressões que remetem a candidaturas coletivas possibilitariam melhor identificação das pessoas e de suas respectivas plataformas. Não se deve desconsiderar a faceta simbólica da medida, até porque, ao votar naquela representante registrada sob a alcunha de “coletiva”, provavelmente o eleitor demonstraria anuência à natureza compartilhada, participativa e, portanto, essencialmente democrática.

Nesse sentido, a luta pela utilização de nomes que remetem às candidaturas coletivas trata do reconhecimento e da afirmação de um projeto em construção. Isso porque, embora “tolerada”, a candidatura coletiva tem sido dificultada pelo sistema de Justiça Eleitoral brasileiro.

Entende-se, *de lege lata*, ser possível a candidatura coletiva, com algumas considerações. No entanto, é essencial a regulação do tema *de lege ferenda*, até mesmo a fim de se evitar novos cerceamentos, como o que foi aqui apresentado.

Para a defesa de aplicação da lei ao caso concreto, independentemente da reforma necessária, vale responder às pontuações anotadas ao longo do caso estudado.

4.1. Exigência de identificação dos concorrentes

Um dos argumentos utilizados para indeferir o registro da candidata no precedente examinado é o de que a utilização do adjetivo dificultaria a identificação precisa da disputante. Ocorre que, além do nome, os dados de identidade da pessoa candidata apresentam número, nome civil, fotografia e outras referências que afastam a preocupação, como estabelecido no art. 11, § 1º, incisos I a IX, da Lei nº 9.504/1997.

³¹ Trecho constante à página 16 da manifestação da Procuradoria Geral Eleitoral, juntado aos autos do Recurso Eleitoral nº 0600280-86.2020.6.17.0082 – Ouricuri/PE. Relator: Desembargador Carlos Gil Rodrigues Filho. Recorrente: Adevânia Coelho de Alencar Carvalho. Assistente: Partido Socialismo e Liberdade, em 12/11/20 (BRASIL, 2020).

Ademais, a propaganda eleitoral – pelos vários meios e veículos, assim como a campanha na rua – cuidará de apontar os elementos que permitam conhecer e selecionar determinada candidatura ou, mais que isso, um projeto político.

4.2. A obrigação de filiação partidária

Em geral, a despeito de não serem um movimento endógeno dos partidos políticos brasileiros, como já referido, os variados exemplos de candidaturas coletivas examinadas são de pessoas filiadas a agremiações, principalmente no campo da esquerda, embora se manifestem também no centro e na direita³². Desse modo, não se trata de evasão do estabelecido no inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição.

Ademais, no modelo simples, em que há o registro de uma única pessoa, com apoio de outras, ainda menos se fará necessária a exigência, porque o eleitor, para apoiar candidatos e participar da propaganda, seja em atos de rua ou mesmo no rádio e na televisão, não está obrigado a se filiar.

A vedação verificada dá-se, apenas, na hipótese de filiados a partidos que tenham formalizado apoio a outros candidatos no segundo turno das eleições, como estabelece o § 1º do art. 54 da Lei nº 9.504/1997.

No modelo complexo, das eleições de 2018, por exemplo, eram coletivos formados no seio do mesmo partido ou espectro político³³.

Porém, ainda que fossem candidatos de partidos diferentes, é perfeitamente possível a chamada “dobradinha”, consoante § 2º do art. 38, da Lei nº 9.504/1997: “Quando o material impresso veicular propaganda conjunta de diversos candidatos, os gastos relativos a cada um deles deverão constar na respectiva prestação de contas, ou apenas naquela relativa ao que houver arcado com os custos”.

4.3. Aferição das condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade

A defesa das candidaturas coletivas não desprestigia o preenchimento de pré-requisitos constitucionais e legais como verificação das condições de elegibilidade e da não incursão em inelegibilidades.

³² SECHI, Leonardo (coord.); CAVALHEIRO, Ricardo Alves; SILVA, Willian Quadros da; PAGANELA, Saulo Francisco; ITO, Leticia Elena. **Mandatos coletivos e compartilhados**: desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI. São Paulo: RAPS Rede de Ação Política pela Sustentabilidade, 2019. p. 49. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. Acesso em: 24 ago. 2021.

³³ SECHI, Leonardo (coord.); CAVALHEIRO, Ricardo Alves; SILVA, Willian Quadros da; PAGANELA, Saulo Francisco; ITO, Leticia Elena. **Mandatos coletivos e compartilhados**: desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI. São Paulo: RAPS Rede de Ação Política pela Sustentabilidade, 2019. p. 50. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. Acesso em: 24 ago. 2021.

E, tratando-se do modelo complexo, certamente as condições de elegibilidade serão aferidas em cada um dos pedidos, que podem ser agrupados, para julgamento conjunto, numa espécie de conexão.

Daí, nenhum problema com a aferição das exigências da Lei Complementar nº 64/1990 e da própria Constituição.

4.4. Vedação à formação de coligação proporcional e como pessoas de outros partidos podem se aliar e compartilhar a candidatura coletiva

Sabe-se que a Emenda Constitucional nº 97, de 2017, que vedou a formação de coligações proporcionais entre partidos políticos, não vedou a liberdade de associação entre pessoas físicas para fins lícitos (art. 5º, XVII, Constituição Federal).

Assim, voltando à Lei nº 9.504/1997, o já aludido § 2º do art. 38 não impõe a exclusão de filiados a partidos diferentes.

Nessa linha, a par da compreensão de que direitos políticos são direitos humanos fundamentais, sem os quais não existe o Estado democrático, e que não podem ser interpretados para restringir, descabe o argumento epigrafado.

4.5. Limite de gastos por candidatura coletiva

Considerando que o limite de gastos é individual, a clareza da legislação punindo excessos, assim como a previsão expressa de fontes e destinos, não há qualquer dificuldade em se aferi-lo também quando ocorrer reunião de esforços de candidaturas diferentes, alocadas sob o mesmo *slogan* ou projeto político.

É de bom alvitre, claro, que a adoção do modelo seja bem explicitada, com redação e divulgação da proposta, à moda do que se exige para a candidatura majoritária no inciso IX do § 1º do art. 11 da Lei nº 9.504/1997.

4.6. Proibição à candidatura fictícia e as cotas de gênero e de raça na partilha dos recursos públicos

Tema crucial, a vedação de candidaturas fictícias homenageia a inclusão de minorias políticas no debate e na ocupação do poder, ação afirmativa tão necessária para a sonhada democracia substancial.

Assim, se candidaturas coletivas servem, na proposta deste trabalho, exatamente para dar voz e vez aos invisíveis, aos achatados pelas maiorias numéricas e econômicas, aos excluídos, desassistidos, periféricos, é patente que não há correlação entre candidaturas

coletivas e candidaturas laranjas. Quando se associam, as minorias políticas têm mais chances de ocupar espaços.

Exatamente por isso, é recomendável a divulgação clara das candidaturas/pessoas integrantes do coletivo, dos projetos e das plataformas, para que se evidencie que “quanto mais abelha, mais mel”³⁴, servindo a reunião de esforços para alavancar a participação política efetiva das mulheres, das pessoas negras, da juventude, dos lutadores das causas sociais por moradia, pelo combate à fome, pela promoção da saúde e da educação pública de qualidade, pelo ambientalismo, pela defesa das comunidades LGBTQIA+ e por outras tantas pautas identitárias. Com isso, candidaturas coletivas reforçam o compromisso com a exponencialização da participação, e não o inverso.

Sobre cotas de recursos financeiros, na mesma linha do raciocínio anterior, se a reunião de esforços permite potencializá-los, calha bem à política de cotas, sem desvirtuá-las, a união que as candidaturas coletivas oportunizam.

4.7. Reserva de tempo e fidedignidade da propaganda eleitoral

Com a apresentação clara do projeto coletivo, com cada um no seu respectivo tempo e espaço, não haverá invasão ou desvirtuamento da separação determinada pela lei, muito menos violação da fidedignidade da propaganda eleitoral.

Se, eventualmente, houver alguma ultrapassagem da regra legal, o caso concreto, submetido ao controle do sistema de justiça, receberá solução pertinente.

Ademais, é da própria Lei nº 9.504/1997 a regra que permite a participação de candidaturas diversas na propaganda eleitoral no rádio e na televisão, desde que se volte ao pedido de votos para aquele ou aquela que cede o espaço. Veja-se o § 1º do art. 53-A.

4.8. Paridade no tratamento das demais candidaturas

Uma vez que a associação inquinada não se impõe; que ficam mantidos todos os deveres e direitos aplicáveis aos demais; que as vedações expressas não serão relativizadas ou alargadas; e que os controles e a fiscalização da higidez do pleito não são removidos; não há risco à paridade com a adoção das candidaturas coletivas.

Ao contrário, elas possibilitam a tessitura de redes, inclusive pela *web*, para expandir as possibilidades de representação popular, decante-se.

³⁴ LÔBO, Edilene; MORAIS, José Luiz Bolzan de; MENEGHETTI, Rayssa Rodrigues; CAMPOS, Álisson Thiago de Assis Campos; FESTUGATTO, Adriana Martins Ferreira. **Quanto mais abelha mais mel**: candidaturas femininas em rede. Belo Horizonte: Cyber Leviathan, 2020.

4.9. A (im)possibilidade de compartilhamento das responsabilidades da disputa eleitoral

Sobre esse tema, a jurisprudência já respondeu, quando estabelece solidariedade entre candidatos e apoiadores por possíveis ilegalidades na campanha eleitoral.

Dentre tantos precedentes, cite-se um firmado pelo Ministro Luís Roberto Barroso no Recurso Especial Eleitoral nº 42.270/MG, decisão de 30/5/2019, publicada no *DJe* de 27/6/2019, reafirmando que, nas ações de investigação judicial eleitoral, para apurar condutas vedadas, há liame necessário entre o responsável pela prática ilícita e as candidaturas beneficiárias desses atos.

Notas finais – “O novo sempre vem”

Falando do mundo pós-pandemia, o Ministro Presidente do TSE, Luís Roberto Barroso³⁵, indaga se não seria mais inteligente, em vez de voltar ao normal, como tanto se tem apregoadado, fazer diferente para combater a miséria, a exclusão e a falta de educação que existiam antes da Covid-19 e que se acentuaram ainda mais em decorrência dela.

Por isso mesmo, a questão aqui posta dialoga com alguns dos aspectos centrais ligados à crise das democracias liberais, principalmente quando confrontadas com as novas tecnologias e seus impactos negativos, agora percebidos, para além do inaugural viés positivo aclamado em torno da *cyberdemocracy*, quando a experiência tem chamado a atenção para o impacto negativo de uma *bubble democracy*, embora esta seja uma discussão apenas tangenciada aqui e agora.

No caso trazido, longe de se apostar em uma atitude ativista do sistema de justiça, buscou-se apontar para a possibilidade de as candidaturas coletivas, bem entendido o modelo democrático inserto no modelo constitucional inaugurado em 1988, promoverem uma renovação da própria democracia, respondendo, até mesmo aos seus próprios déficits – ou *promessas não cumpridas*, como sugerido por Norberto Bobbio³⁶ há longa data.

Com isso, pode-se confrontar a necessidade, como alertado pelo mestre italiano, de se ultrapassar o domínio oligárquico do poder político, abrindo espaço para a aparição em cena de atores historicamente relegados, os quais poderão, assim, renovar o próprio jogo democrático, resgatando-o de sua “morte anunciada”.

E essa ultrapassagem, como anotado, passa por dar voz aos excluídos da cena pública política, por conta das mais diversas circunstâncias e situações de vida, até mesmo, entre outras coisas, para recuperar espaços perdidos ou não conquistados diante das transformações tecnológicas da democracia digital.

³⁵ BARROSO, Luís Roberto. Judiciário: e se fizessemos diferente?. In: HORTA, Alessandro *et al.*; NEVES, José Roberto de Castro (org.). **O mundo pós-pandemia**: reflexões sobre uma nova vida. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2020. p. 210.

³⁶ BOBBIO, Norberto. **Il futuro della democrazia**: una difesa delle regole del gioco. Torino: G. Einaudi, 1984.

Exatamente na linha do quanto motivou a indagação que inaugura estas notas finais, a partir também da lição de Stefano Rodotà³⁷, este trabalho vislumbra que soluções antigas não resolvem problemas novos. Portanto, é recomendável fazer diferente com o acolhimento das candidaturas coletivas e sua difusão. Até porque “o novo sempre vem”, como prossegue cantando Belchior.

Referências

ADORNO, Teodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

ANÁLISE das candidaturas coletivas nas eleições de 2020. Brasília, DF: INESC: CommonData, nov. 2020. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/02/CandidaturasColetivas2020_V05.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Judiciário: e se fizéssemos diferente? *In*: HORTA, Alessandro *et al.*; NEVES, José Roberto de Castro (org.). **O mundo pós-pandemia**: reflexões sobre uma nova vida. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2020. p. 210.

BOBBIO, Norberto. **Il futuro della democrazia**: una difesa delle regole del gioco. Torino: G. Einaudi, 1984.

BOLDRINI, Angela. Membros de mandatos coletivos sofrem com brechas de legitimidade. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 7 fev. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/02/membros-de-mandatos-coletivos-sofrem-com-brechas-de-legitimidade.shtml>. Acesso em: 24 ago. 2021.

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: 25 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: 25 ago. 2021.

³⁷ “É evidente, com efeito, forte desproporção entre os extraordinários efeitos das novas tecnologias (“terceira onda”, nova revolução industrial, e assim por diante), a mudança de paradigma marcada pelo emergir da informação como recurso fundamental para a organização social do futuro, e a aspiração de não acompanhar uma transformação de tamanha importância com instituições jurídicas adequadas.” (RODOTÀ, 2008, p. 57).

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (PE). **Recurso Eleitoral nº 0600280-86.2020.6.17.0082**. Ouricuri (PE). Recurso eleitoral. Pedido de registro de candidatura. Eleições 2020. Opção de nome de urna. Prenome acompanhado de designação de grupo político. Dúvida quanto à identidade. Candidatura/mandato coletivo. Ausência de normatização. Não provimento do recurso. Recorrente: Adevania Coelho de Alencar Carvalho. Assistente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Desembargador Carlos Gil Rodrigues Filho, 23 de outubro de 2020. Acórdão publicado em sessão na data de 23.10.2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 422-70.2016.6.13.0251. Dionísio (MG). Acórdão. Direito eleitoral. Recursos especiais eleitorais. Eleições 2016. Ação de investigação judicial eleitoral por abuso do poder político. Representação por conduta vedada. Não conhecimento do recurso de Emídio Bicalho e provimento parcial do recurso de Farias Menezes de Oliveira. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 30 de maio de 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 121, p. 26-27, 27 jun. 2019.

DA EMPOLI, Giuliano. **Os engenheiros do caos**. São Paulo: Vestígio, 2019.

GABINETONA. *In*: GABINETONA. [S.l.]: Gabinetona, [20--]. Disponível em: <https://gabinetona.org/site/>. Acesso em: 24 ago. 2021.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 32, n. 92, p. 65-88, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/146438>. Acesso em: 24 ago. 2021.

GRANDIN, Felipe. Candidaturas coletivas e compartilhadas se multiplicam nas eleições de 2020. **Portal G1**, 12 nov. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/12/candidaturas-coletivas-e-compartilhadas-se-multiplicam-nas-eleicoes-de-2020-mostra-levantamento-da-fgv.ghtml>. Acesso em: 24 ago. 2021.

LÔBO, Edilene; MORAIS, José Luis Bolzan de; NEMER, David. Democracia algorítmica: o futuro da democracia e o combate às milícias digitais no Brasil. **Revista Culturas Jurídicas**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 17, p. 255-276, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45443/2890>. Acesso em: 24 ago. 2021.

LÔBO, Edilene; MORAIS, José Luiz Bolzan de; MENEGHETTI, Rayssa Rodrigues; CAMPOS, Álisson Thiago de Assis Campos; FESTUGATTO, Adriana Martins Ferreira. **Quanto mais abelha mais mel**: candidaturas femininas em rede. Belo Horizonte: Cyber Leviathan, 2020.

RIVERO, Ángel; ZARZALEJOS, Javier; PALACIO, Jorge del (coord.). **Geografía del populismo**: un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump. Madrid: Tecnos, 2017.

RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância**: a privacidade hoje. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 57.

RUSSO, Guilherme. **A explosão de candidaturas coletivas e suas chances eleitorais**. São Paulo: CEPESP/FGV, 3 nov. 2020. Disponível em: <http://www.cepesp.io/candidaturas-coletivas/>. Acesso em: 23 ago. 2021.

SECHI, Leonardo (coord.); CAVALHEIRO, Ricardo Alves; SILVA, Willian Quadros da; PAGANELA, Saulo Francisco; ITO, Leticia Elena. **Mandatos coletivos e compartilhados**: desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI. São Paulo: RAPS Rede de Ação Política pela Sustentabilidade, 2019. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. Acesso em: 24 ago. 2021.

SODRÉ, Mônica. Apresentação. *In*: SECHI, Leonardo (coord.); CAVALHEIRO, Ricardo Alves; SILVA, Willian Quadros da; PAGANELA, Saulo Francisco; ITO, Leticia Elena. **Mandatos coletivos e compartilhados**: desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI. São Paulo: RAPS Rede de Ação Política pela Sustentabilidade, 2019. p. 13. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021.



**Elegibilidade e contencioso eleitoral:
um convite ao debate sobre o
disenfranchisement no processo
eleitoral brasileiro**



ELEGIBILIDADE E CONTENCIOSO ELEITORAL: UM CONVITE AO DEBATE SOBRE O *DISENFRANCHISEMENT* NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO¹

Roberta Maia Gresta²

1. Introdução

Ao longo de mais de dois anos, elegibilidade e contencioso eleitoral foram aproximados, no Projeto de Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), como temas centrais do Eixo V. Trata-se de acerto metodológico que, ao final da segunda etapa do projeto (SNE – Fase II), revelou estudos que indicam como o acesso a candidaturas e ao Judiciário eleitoral são passíveis de impactar a experiência democrática. Seja abordando elementos legais ou a dinâmica de atuação dos Tribunais em matéria eleitoral, esses estudos refutam a pretensão de neutralidade de uma cidadania idealizada e demonstram que há amplo espaço de disputa em torno de sentidos decisivos para definir quem está dentro e quem fica de fora do poder político.

O presente ensaio assume como tarefa alinhar os relatórios produzidos pelos professores pesquisadores que integraram o Eixo V do SNE Fase II, os quais tiveram como tema: (a) a agenda eleitoral do Supremo Tribunal Federal (STF); (b) as garantias processuais mínimas no direito sancionador eleitoral; (c) a revisão do regime de inelegibilidades; (d) a interseccionalidade em matéria de elegibilidade e contencioso eleitoral; e (e) as candidaturas coletivas.

Como premissa teórica, será adotado o conceito de *disenfranchisement*, entendido, tal como desenvolvido em pesquisa de doutoramento desta autora³, como a interdição dissimulada da participação no processo eleitoral, que, no caso brasileiro, assume especial contorno no que diz respeito à elegibilidade. Após breve exposição sobre os conceitos dos direitos políticos, sufrágio e *disenfranchisement* em perspectiva processual, os elementos desenvolvidos na tese citada conduzirão o alinhamento dialógico entre os cinco relatórios citados.

Os relatórios (c) a (e) são correlacionados ao tema do *disenfranchisement* para problematizar o conceito de *sufrágio universal* sob a perspectiva da interseccionalidade e da moralidade. Em seguida, serão extraídos aspectos dos estudos (a) e (b), os quais apontam para uma *segunda camada* de exclusão, que diz respeito ao acesso à jurisdição eleitoral.

¹ Este ensaio contém trechos extraídos da tese de doutoramento da autora.

² Doutora em Direito Político pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Coordenadora Adjunta da Especialização em Direito Eleitoral da PUC Minas Virtual. Professora. Analista Judiciária (TRE/MG). Assessora Especial da Presidência do TSE. Coordenadora do Eixo V do SNE.

³ GRESTA, Roberta Maia. **Teoria do processo eleitoral democrático: a formação dos mandatos eletivos a partir da perspectiva da cidadania**. Tese (doutorado). UFMG (Belo Horizonte), 2019.

2. Conceitos preliminares: direitos políticos, sufrágio e *disenfranchisement* em perspectiva processual

Os direitos políticos são fruto de uma decisão política relacionada, a um só tempo, a quais serão seus titulares e quais serão as prerrogativas de participação no debate que promoverá a atualização dos conteúdos dos direitos fundamentais – inclusive dos próprios direitos políticos. Uma vez compreendido o processo eleitoral como dimensão do *devido processo institucionalizante*, na qual são tomadas *decisões públicas quanto à formação dos mandatos eletivos*⁴, é possível afirmar que os direitos políticos permitem decodificar o processo eleitoral, estabelecendo o significado deste por meio de uma interpretação que possibilita sua checagem no contexto do discurso⁵. Neste capítulo, serão expostas, de forma sucinta, as concepções de direitos políticos, sufrágio e *disenfranchisement* construídas em minha tese de doutoramento e que servirão de suporte para o diálogo com os estudos produzidos no SNE – Fase II.

2.1 O estatuto constitucional dos direitos políticos

Por *estatuto constitucional dos direitos políticos* designa-se o regime jurídico de direitos e garantias de participação política vigentes no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal (1988). Com esse conceito, procura-se destacar características propostas por Jean Morange ao distinguir um “sistema de liberdades públicas” de uma “filosofia de direitos humanos”, concernindo ao primeiro: (a) a proclamação formal dos direitos, acompanhada de garantias jurídicas; (b) sua especificidade espacial e temporal⁶.

Admite-se, portanto, tratar-se tal estatuto de um recorte analítico, que considera o modo de formalização de direitos humanos em direitos fundamentais determinados, e que, embora pressuponha o Estado de Direito, apresenta variabilidade temporal e local⁷. Sob essa perspectiva, os contornos constitucionais do direito ao sufrágio são capazes de indicar maior ou menor amplitude de direitos.

⁴ Ibid.

⁵ Conforme já se afirmou com base nas teorias de Rosemiro Pereira Leal (LEAL, Rosemiro Pereira, **Processo como teoria da lei democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.) e Edward Lopes (LOPES, Edward, **Discurso, texto e significado: uma teoria do interpretante**. São Paulo: Cultrix, 1978.), “o ‘contexto do discurso’, no caso de um dispositivo constitucional a ser interpretado, é a própria Constituição, com sua carga de normatividade, e não, como se poderia supor em sentido vulgar, a realidade de forças instaladas no mundo fático e pronunciadas pela autoridade, as quais podem, até mesmo, atentar contra essa normatividade.” (GRETA, **Teoria do processo eleitoral democrático: a formação dos mandatos eletivos a partir da perspectiva da cidadania**).

⁶ Segundo o autor: “Mais impositiva, a defesa dos direitos humanos é também mais incerta. Mais brandas, as liberdades públicas são, em compensação, mais reais. Seu estudo consiste em precisar o regime jurídico dos direitos e liberdades de que dispõem os cidadãos de um determinado Estado num certo momento de sua história. [...] Os sistemas de liberdades públicas não são idênticos, mesmo em países vizinhos que se inspiram em princípios idênticos de civilização. Assim, pode-se referir à mesma filosofia dos direitos humanos ao mesmo tempo em que se colocam normas jurídicas e procedimentos diversos.” (MORANGE, Jean. **Direitos humanos e liberdades públicas**. 5. ed. Barueri: Manole, 2004, p. XIV-XIX passim).

⁷ Como se verá ao longo da pesquisa, isso não significa que o objeto de estudo seja abordado apenas de forma dogmática, ignorando suas contradições intrínsecas e extrínsecas, ou que seja minimizada a contribuição da literatura estrangeira e do direito comparado.

Desde logo, registra-se que os requisitos para aquisição do sufrágio, sejam chamados *positivos* (a preencher) ou *negativos* (a evitar), sempre redundam em restrições a um direito fundamental de participação política. Inapropriado, portanto, falar em *direitos políticos negativos*, como corriqueiramente se lê. A expressão acaba por encobrir a titularidade do direito ao sufrágio, sugerindo haver *direitos políticos* cujo conteúdo são restrições *aos indivíduos* em favor da *coletividade*. Em artigo escrito em coautoria com Polianna Pereira dos Santos, já se teve a oportunidade de criticar a concepção dos direitos políticos “adstritos, de modo estanque, a uma dimensão *pro societatis*, des-subjetivada – de todo desconectada da realização da autonomia individual, das escolhas manifestadas e dos objetivos associativos que legitimamente movem os indivíduos também na esfera política”⁸.

Trata-se de pensamento que encontra eco no STF⁹ ¹⁰ e que encampa “um pressuposto equivocado: o de que os direitos políticos seriam reduzíveis a direitos da sociedade e, logo, fungíveis e oponíveis às pretensões individuais dos candidatos”¹¹.

Tal como demonstram os estudos desenvolvidos no Eixo V do SNE – Fase II, as restrições à participação política devem ser desnaturalizadas, especialmente porque não impactam, de modo uniforme, todas as pessoas. Ademais, esses impactos, em uma leitura processualizada, devem ser percebidos como chaves de seleção de *legitimados ao processo eleitoral*. Isso porque a previsão constitucional do sufrágio corresponde à própria identificação do corpo político.

⁸ GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. Direitos políticos como direitos da sociedade: crítica ao aprisionamento semântico dos direitos políticos, *in*: FUCHS, Marie-Christine; STEINER, Christian (Orgs.), **Anuario de derecho constitucional latinoamericano** (22º año), Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2016, p. 325.

⁹ O entendimento foi notadamente exposto no voto do Ministro Carlos Ayres Britto no julgamento da ADPF nº 144. Segundo Ayres Britto, os direitos políticos não são exercitados para “servir imediatamente a seus titulares”, pois não tutelam “bens da personalidade [...], nem de personalidade individual, nem de personalidade corporativa” – esta última resguardada pelos direitos sociais –, mas bens transindividuais. Por isso, se, no caso dos direitos civis, a tensão entre indivíduo e Estado resolve-se em favor do indivíduo, no caso dos direitos políticos isso não pode ocorrer, porque, ao exercer esses direitos, [...] o indivíduo já não quer ser simplesmente indivíduo, ele quer ser representante de toda uma coletividade. Por isso, deve conhecer limites, constrições, responsabilidades compatíveis com essa sua pretensão de representar toda uma coletividade”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 144. Relator: Min. Celso de Mello, Julgado em: 6 ago. 2008, Tribunal Pleno. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 35, p. 342, 26 fev. 2010. Ementário: v. 2391-02).

¹⁰ Deve-se destacar, contudo, que, em julgamento mais recente, o STF acompanhou o Ministro Gilmar Mendes na decisão de não aplicação da LC nº 135/2010 às eleições de 2010, uma vez que sua vigência se dera a menos de um ano do referido pleito. Constou do voto do relator posicionamento crítico à oposição indivíduo-coletividade em matéria eleitoral: “[...] os direitos políticos fundamentais apresentam uma estrutura jurídica complexa, pois exteriorizam características negativas (primeira geração) e, ao mesmo tempo, positivas (segunda e terceira gerações). São preponderantemente direitos fundamentais individuais, pois garantem esferas de não interferência do Estado no âmbito das autonomias decisórias individuais, mas são exercitáveis mediante a ação garantidora do Estado, o qual deve organizar procedimentos que têm por objetivo instrumentalizar a concreção do exercício dos direitos, como é o caso, por exemplo, das eleições periódicas”. Também o Ministro Celso de Mello sustentou que “os atributos [da liberdade de participação política] resultantes do *status activae civitatis* não afetam a qualificação dessa prerrogativa fundamental do cidadão como típico direito individual”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 633703/MG. Relator: Ministro Gilmar Mendes, Pleno, Julgado em: 23 mar. 2011. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 219, Publicado em: 18 nov. 2011.).

¹¹ PEREIRA, Rodolfo Viana. Condições de registrabilidade e condições implícitas de elegibilidade: esses obscuros objetos do desejo. *In*: **Direito eleitoral: debates ibero-americanos**. Curitiba: Ithala, 2014. p. 275-286.

Daí dizer Aragón Reyes que o sufrágio tem “conotação política inescusável”, somente sendo possível nele se falar “enquanto está atribuído a cidadãos, [...] membros de uma comunidade política, para adotar [...] decisões também de natureza política”¹².

A delimitação do corpo político, em perspectiva processual, consiste na *definição dos pressupostos para a participação no processo eleitoral*. Trata-se de questão central do processo eleitoral, uma vez que, a par de cogitações retóricas sobre a soberania popular ou sobre o povo, é na instituição do direito ao sufrágio que se revela o tensionamento ideológico antidemocratizante quanto à definição dos *sujeitos de direito*¹³ competentes para atuar na formação dos mandatos eletivos.

Bem ilustra esse problema o fato de que o cognominado *sufrágio universal* (imprecisamente referido na CF/1988 como *voto universal*¹⁴) convive com extenso rol de restrições que, até 2013, alijavam formalmente do processo eleitoral 883.222 brasileiros¹⁵ – um *universo*, portanto, excludente. Muitas das exclusões são sedimentadas no tempo fixo das conquistas históricas e constituem ameaças latentes à “construção de uma sociedade (não causalidade sociológica) que passe pelo processo democrático do exercício coletivo das conquistas teórico-jurídico-normativas de todos igualmente decidirem e interpretarem o devir”¹⁶.

Para que se logre emancipação democrática, é preciso reconhecer que as potências fundante e fundacional da Constituição¹⁷ somente se concretizam quando o corpo político é *decorrência da comunidade jurídica*, e não *status* outorgado em uma sociedade preexistente ao discurso jurídico. Por isso, o direito ao sufrágio deve ser examinado em sua normatividade, no eixo introduzido pelo *princípio* democrático, que passa pela *premissa* da participação política e alcança a enunciação dos *pressupostos* inferidos¹⁸.

¹² ARAGÓN REYES. Manuel. Democracia y representación: dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio. In: **Congreso Internacional de Derecho Electoral**, Mexico: [s.n.], 1998. p. 40.

¹³ O conceito de *sujeitos de direito* será explicitado no subcapítulo 3.2.

¹⁴ Art. 60. [...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
[...]

II - o voto direto, secreto, universal e periódico; BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. art. 60, § 4º, II.).

¹⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mais de 800 mil brasileiros estão com os direitos políticos suspensos. **Comunicação**, 2 ago. 2013. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/boletim/mais-de-800-mil-brasileiros-estao-com-os-direitos-politicos-suspensos>. Acesso em: 31 jul. 2018.

¹⁶ LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria geral do processo**: primeiros estudos. 14. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 92.

¹⁷ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

¹⁸ São categorias normativas conceituadas por Rosemiro Pereira Leal: (i) *princípio*: “marco teórico que, introduzido pela linguagem do discurso legal como referente lógico-dedutivo, genérico e fecundo (desdobrável), é balizador dos conceitos que lhe são inferentes”; (ii) *premissa legal*: “princípio [...] específico”, que “não comporta generalizações maiores que seu explícito e próprio enunciado”; (iii) *pressupostos*: “inferentes lógico-jurídicos” que se inscrevem “na órbita imperativa (prescritiva) do princípio, equivalente a conceitos específicos, explícitos e infecundos que não permitem flexibilização incompatível com o conteúdo principiológico que lhes deu causa”. (LEAL, **Teoria geral do processo: primeiros estudos**, p. 154.). Aqui, pode-se divisar, quanto ao direito ao sufrágio: (i) o princípio democrático; (ii) a premissa da participação política; (iii) os pressupostos do alistamento, da idade mínima, da nacionalidade, etc.

2.2 Sufrágio como cláusula de legitimidade ativa

No contexto da processualidade democrática, o sufrágio apresenta-se como cláusula instituinte da legitimidade ativa para participação no processo eleitoral, o que abrange tanto o *eleitor* quanto o *candidato*. Confere-se, assim, projeção à atuação dos cidadãos, que não se esgota no ato de votar (associação semântica ao *ativo*) e de ser votado (associação semântica ao *passivo*)¹⁹. Subsiste, em ambos os casos, o núcleo de prerrogativas processuais a serem exercidas no espaço processual, sem que se estabeleça uma polarização entre legitimado ativo e passivo.

A delimitação do direito ao sufrágio, na CF/1988, é feita pelos arts. 14, §§ 1º e 2º (sufrágio ativo), 14, §§ 3º a 9º (sufrágio passivo) e 15 (perda e suspensão dos direitos políticos).

Quanto ao sufrágio ativo, tem-se como pressupostos: (a) exigência de habilitação prévia (alistamento)²⁰; (b) exclusão dos menores de 16 anos²¹; (c) exclusão dos estrangeiros; (d) exclusão dos conscritos, durante o tempo de serviço militar obrigatório²².

O sufrágio passivo possui rol bem mais extenso de pressupostos, cumulável com os pressupostos do sufrágio ativo²³: (a) atendimento às condições de elegibilidade²⁴; (b) exclusão

¹⁹ Ainda que se faça uso desses termos, porque já assimilados ao glossário do Direito Eleitoral, não se pode inferir que seus conteúdos se refiram quer no primeiro caso, à instantaneidade da digitação de algarismos na urna eletrônica quer, no segundo caso, à sujeição complacente a critérios obscuros de depuração do quadro de candidatos e de invalidação de resultados eleitorais.

²⁰ Exigência inferida da primeira parte do § 1º do art. 14 da CF/1988.

²¹ Decorre, *contrario sensu*, da idade mínima para o alistamento eleitoral facultativo, de 16 anos (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 14, § 1º, c).

²² Os pressupostos *iii* e *iv* estão assim expressos: “Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.” (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 14, § 2º).

²³ É redundante, por isso, a previsão da inelegibilidade dos inalistáveis, constante da primeira parte do § 4º do art. 14 da CF/1988.

²⁴ Art. 14. [...]

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

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador. (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 14, § 3º).

dos analfabetos²⁵; (c) regime de inelegibilidade relativa dos chefes do Executivo^{26 27}; (d) regime de inelegibilidade relativa de cônjuge e familiares até segundo grau dos chefes do Executivo²⁸; (e) exigência de afastamento da atividade ou agregação pela autoridade superior do militar²⁹; (f) coinstituição de regime complementar (infraconstitucional) de inelegibilidade³⁰.

²⁵ Art. 14. [...]

§ 4º São inelegíveis [...] os analfabetos.

[...] (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 14, § 4º, segunda parte.).

²⁶ Esse regime veda a disputa do terceiro mandato consecutivo e a disputa de qualquer outro cargo no curso do mandato, salvo renúncia até seis meses antes da eleição:

Art. 14. [...]

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

[...] (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 14, §§ 5º e 6º.).

²⁷ Inelegibilidade relativa e incompatibilidade não são sinônimos. Conforme se colhe da literatura: “Cabe aqui formular una distinción entre inelegibilidad e incompatibilidad. La primera, ocurre antes de la elección; prohíbe, a título excepcional, a una persona solicitar el voto de los electores. Por el contrario, la segunda se manifiesta después de la elección, e interesa, en este caso, no al candidato sino al elegido, por cuanto no hay posibilidad de detentar simultáneamente el mandato electivo, desde ahora el suyo, con la actividad privada o la función pública que hasta el momento ejercía.” (HAURIU, André; GICQUEL, Jean; GÉLARD, Patrice, **Derecho constitucional e instituciones políticas**. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1980, p. 295.). Incompatibilidades são, portanto, situações surgidas em decorrência da eleição, que impedem o eleito de seguir desempenhando atividades anteriores. Observe-se, todavia, que a LC nº 64/1990 utiliza o termo *desincompatibilização* para indicar o efeito de renúncia, exoneração ou licença apta a afastar a incidência da *inelegibilidade relativa* de natureza funcional e, invariavelmente, para indicar o afastamento da incompatibilidade propriamente dita: “A *renúncia* para atender à *desincompatibilização com vistas a candidatura a cargo eletivo ou para assunção de mandato* não gerará a inelegibilidade prevista na alínea k, a menos que a Justiça Eleitoral reconheça fraude ao disposto nesta Lei Complementar.” (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 1º, § 5º.).

²⁸ Trata-se da denominada *inelegibilidade reflexa*:

Art. 14. [...]

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

[...] (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 14, § 7º.).

A inelegibilidade é relativa, pois: (i) somente incide no território abrangido pela circunscrição em que eleito o chefe do Executivo; (ii) pode ser afastada se o chefe do Executivo renunciar até seis meses antes do pleito; (c) não incide se o cônjuge ou familiar já ocupar mandato eletivo e estiver disputando a reeleição.

²⁹ Art. 14. [...]

§ 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior [...].

[...] (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 14, § 8º.).

A parte final do inciso II, segundo a qual o militar com mais de 10 anos de serviço, “se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade”, não diz respeito à elegibilidade, mas, sim, à incompatibilidade.

³⁰ A coinstituição do regime complementar de inelegibilidade encontra-se assim redigida:

Art. 14. [...]

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

[...] (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 14, § 9º.).

Para além dos pressupostos específicos das modalidades de sufrágio, a participação política também é contingenciável nos casos de perda e suspensão dos direitos políticos (CF/1988, art. 15)³¹. Atuando no nível da *premissa* desses direitos, essas restrições não apenas impedem a participação no processo eleitoral como também suprimem outros meios de participação política (iniciativa popular, propositura de ação popular, atividade político-partidária, composição de órgãos de gestão pública)³². A distinção entre elas está em que “a suspensão atual no plano da eficácia; a perda, no da existência”, de modo que esta “consiste na privação definitiva” dos direitos políticos e aquela “é a privação provisória do seu exercício”³³.

O dispositivo constitucional contempla, porém, uma garantia: veda-se a *cassação* dos direitos políticos, ou seja, “a privação definitiva destes direitos, por ato do poder executivo e sem observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa”³⁴. A cassação difere da perda dos direitos políticos porque esta decorre de sentença desconstitutiva, a ser prolatada em procedimento que respeite o contraditório e a ampla defesa³⁵.

Aspecto relevante no diálogo com os estudos do SNE – Fase II é que o inciso II do § 4º do art. 60 da CF/1988 enuncia uma autêntica *vedação à (pretensa) depuração do sufrágio*. Ao proibir deliberação de proposta de emenda tendente a abolir o *voto universal (rectius: sufrágio universal)*, a Constituição não erigiu apenas um limite material ao poder constituinte derivado. Implicitamente, reconheceu que o atual estágio de inclusão política não pode sofrer qualquer retrocesso. Essa garantia interdita não apenas as tentativas de alteração direta do texto constitucional, como, também, mecanismos indiretos, pelos quais se promovem exclusões tão massivas quanto silenciosas (*disenfranchisement*).

Há uma tensão permanente na delimitação do sufrágio. Seus requisitos – sejam denominados positivos (condições de elegibilidade) ou negativos (causas de inelegibilidade, perda e suspensão dos direitos políticos) – atuam sempre rumo à redução da abrangência do direito ao sufrágio, enquanto as garantias oferecem resistência, para conservar o conteúdo

³¹ Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II - incapacidade civil absoluta;

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º. (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 15.).

³² Conforme esclarece Rodrigo López Zilio: “Conquanto divorciado topologicamente do Capítulo IV do Título II da Carta Magna, o constituinte previu o manuseio da ação popular (art. 5º, LXXIII, da CF), cuja legitimidade é do cidadão (eleitor), a proposição de projeto de lei através da iniciativa popular (art. 61, § 2º, da CF) e a participação no processo de criação dos partidos políticos, cuja filiação somente pode ser efetuada por quem estiver no pleno gozo dos direitos políticos (art. 16 da LPP).” *In: ZILIO, Rodrigo López. Direito eleitoral*. 6. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018. p. 147.).

³³ COSTA, Adriano Soares. *Instituições de direito eleitoral*. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 97-98, *passim*.

³⁴ ÁVALO, Alexandre. Os direitos políticos e a Constituição: capacidade eleitoral ativa e passiva. *In: ÁVALO, Alexandre et al (orgs.). O novo direito eleitoral brasileiro: manual de direito eleitoral*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 46.

³⁵ Apesar de alguma celeuma na literatura, considera-se que o acerto está em afirmar-se que a CF/1988 abriga uma única hipótese de perda dos direitos políticos: o cancelamento da naturalização. Nesse sentido: COSTA, Adriano Soares. *Instituições de direito eleitoral*; ÁVALO, Alexandre. Os direitos políticos e a Constituição: capacidade eleitoral ativa e passiva; GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

e o vigor do direito. Conforme sustenta Néviton Guedes, as garantias devem preponderar na regulamentação legal e na hermenêutica dos direitos políticos: “qualquer restrição ao sufrágio, seja no que diga respeito à capacidade política ativa, seja no que diz respeito à capacidade política passiva, deve submeter-se ao que a teoria constitucional, contemporaneamente, designa como ‘limites dos limites’ como destaque para ‘a garantia do conteúdo essencial do direito fundamental’”.³⁶

Desse modo, mesmo na situação em que o legislador infraconstitucional pode, por autorização constitucional, atuar em matéria de direitos políticos – caso da regulamentação das condições de elegibilidade e da formalização do regime complementar de inelegibilidade –, a autocontenção deve ser a diretriz.

2.3 *Disenfranchisement*: a interdição dissimulada do sufrágio e sua seletividade

Afinal, qual a potencialidade das normas constitucionais para fazer com que sujeitos naturais ocupem corporeamente o espaço destinado aos sujeitos de direito no processo eleitoral?

Para responder a essa pergunta, não basta analisar, com suposta neutralidade, os aspectos atributivos e restritivos que compõem o conteúdo do direito ao sufrágio. É preciso revelar discursos ideológicos que frequentemente influenciam aqueles aspectos. Com esse objetivo, tomou-se o conceito de *disenfranchisement*. O termo será mantido em inglês, por particularidades que não encontram, ainda, tradução adequada. Na construção do vocábulo, antepõe-se ao prefixo *en-* (que expressa uma mudança de estado³⁷) o prefixo *dis-* (que nega, então, aquela mudança que se anunciava³⁸). Com isso, desmistificando o postulado sugerido pela expressão *sufrágio universal*, a franquia (*franchise*) dos direitos políticos pode ser vista, de forma dinâmica, como algo que é dado com uma mão e retirado com a outra.

Estudado de modo apenas incipiente no Brasil³⁹, o tema é recorrente na literatura estadunidense, que debate abertamente a estratégia de depuração do corpo eleitoral, a pretexto de incrementar a qualidade da democracia, como mecanismo de marginalização de grupos historicamente subalternizados, em especial as pessoas negras. Na Europa, estudos sobre a expansão do sufrágio enfocam o *disenfranchisement*, que desperta atenção renovada

³⁶ GUEDES, Néviton. A democracia e a restrição aos direitos políticos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (orgs.). **Direito constitucional eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 111-119.

³⁷ “en- [...] used to form verbs which mean put into or onto, or to cause to be, or to provide with [...]”. In: CAMBRIDGE International Dictionary of English. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p. 453.

³⁸ “dis- [...] added to the front of some words to form their opposites [...]”. In: CAMBRIDGE International Dictionary of English. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p. 388.

³⁹ Em raro artigo brasileiro sobre a temática, Marcelo Ramos Peregrino Ferreira e Roberto Baptista Dias da Silva utilizam o termo *cassação do direito ao sufrágio* para se referir a práticas associadas ao *disenfranchisement* da população negra nos Estados Unidos da América no século XIX. (FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; SILVA, Roberto Baptista Dias da. O devido processo legal e suas potencialidades: o caos do direito de voto dos negros nos Estados Unidos da América. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito de Recife**, v. 87, n. 1, p. 29-45, jan./jun. 2015.).

em face do movimento migratório. Em minha pesquisa de doutoramento, conferi enfoque processual ao *disenfranchisement*, para referir-me à redução da cláusula de legitimidade ativa do processo eleitoral.

Em comum a todos esses enfoques, está o fato de que, na atualidade das nações declaradamente democráticas, a marginalização não se faz pela via de negativa expressa de direitos fundamentais a determinados grupos, mas pela adoção de normas e práticas que culminam por sectarizar o exercício daqueles direitos. Muitas vezes, a previsão legal do direito ao voto, em especial o sufrágio universal, é que serve de pano de fundo para a exclusão da participação política de pessoas ou grupos determinados. Como observa Stefano Bartolini,

A história do sufrágio também é a história dos abusos e assédio que impediram os cidadãos legalmente autorizados a votar de fazê-lo. Isso incluiu regras e testes ardilosos para registro de eleitores, manipulação de requisitos residenciais, escolha de dias de votação, violação do segredo do voto, divisão maliciosa de distritos e *gerrymandering*, e outros artifícios. Em termos estritos, esses mecanismos não violavam a titularidade legal do voto de certos cidadãos, mas apenas dificultavam sua participação efetiva nas eleições. De fato, no entanto, essas medidas privaram os direitos de certos grupos sociais.⁴⁰

É a faceta dissimulada do *disenfranchisement* que o torna mais árido e desafiador. O alijamento político, posto como seu objetivo ou sendo dele apenas um reflexo impensado, frequentemente se dá às escuras, de forma indireta, sem a explícita declaração de supressão do direito ao sufrágio de determinada pessoa ou grupo. Afinal, como observa Michael Maley, mecanismos como a vinculação do voto à condição de proprietário e a negativa do direito de voto aos negros na África do Sul – não obstante comporem a maioria da população – “têm sido menos comuns, uma vez que países procuram assegurar que seus procedimentos eleitorais atendam, ao menos ostensivamente, os padrões ditados por instrumentos internacionais de direitos humanos.”⁴¹

Mesmo quando ocorre de forma direta – ou seja, por meio de um ato que restringe ou exclui aquele direito –, o *disenfranchisement* costuma ser apresentado sob justificativas procedimentalistas (de maior eficiência do procedimento) ou instrumentalistas (de melhoria nos resultados). Essas justificativas, por não invocarem um fundamento punitivista, são

⁴⁰ BARTOLINI, Stefano. Franchise expansion. In: ROSE, Richard (org.). **International encyclopedia of elections**, London: Macmillan, 2000. p. 117-130. Ibid., p. 118. Tradução do original em inglês: “The history of franchise is also the history of the abuses and harassment that prevented citizens legally entitled to vote from doing so. These included tricky rules and tests for voter registration, manipulation of residential requirements, choice of voting days, violations of the secrecy of the vote, district malapportionment and gerrymandering, and other artifices. Strictly speaking, these devices did not violate the legal entitlement to vote for certain citizens, but only made their actual participation in vote more difficult. De facto, however, these measures disenfranchised certain social groups”.

⁴¹ MALEY, Michael. Disqualification of voters, grounds for. In: ROSE, Richard (org.). **International encyclopedia of elections**. London: Macmillan, 2000. p. 66. Tradução do original em inglês: “Such mechanisms have become much less common as countries have sought to ensure that their electoral procedures meet, at least ostensibly, the standards set out in international human rights instruments [...]”.

convenientes para dissipar conjecturas quanto à violação de direitos fundamentais. Por meio delas, torna-se possível conduzir uma projetada *depuração* do eleitorado em favor da coletividade, deixando de lado a discussão quanto à carga sancionatória que, como *efeito colateral*, pesa sobre os que forem excluídos.

Sob esse ângulo, medidas como negativa do sufrágio a presos ou condenados são “percebidas como discriminatórias contra grupos sociais específicos, especialmente onde esses grupos específicos são sobrerrepresentados entre a população carcerária”, pois uma condenação indevida significa “negar a oportunidade de participar de um processo político que pode ser a única via de redenção para esse indivíduo.”⁴²

O *disenfranchisement* costuma ser abordado na literatura de acordo com características próprias de sua dinâmica local. É dizer: não há um *modelo* de exclusão política, mas práticas excludentes que respondem a tensões sociais específicas. Por isso, seu estudo localizado é indispensável para a detecção do problema e para a construção de respostas jurídicas consistentes. Na Europa, nações antigas e de composição populacional razoavelmente homogênea lidam atualmente com movimentos migratórios que reacendem a discussão quanto à participação política de estrangeiros residentes. Já nos Estados Unidos, a heterogeneidade da formação da população e a existência de um sistema de registro de eleitores conferem a critérios raciais e sociais preocupante protagonismo na história do voto no país, desde a Independência até a eleição de Donald Trump.

Mas, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, a exclusão do direito de candidatura não se faz um tema notável, visto não haver regras significativas que distingam a aptidão para ser eleitor e candidato. O cenário é diverso no Brasil, onde se pode identificar uma configuração própria do problema do sufrágio passivo. A especificidade da CF/1988 – que além de requisitos expressos para a elegibilidade delegou a criação de restrições por previsão infraconstitucional – demanda elaboração científica própria, apta a enfrentar os problemas engendrados.

Restrições ao direito à candidatura não são usualmente abordadas sob a ótica do *disenfranchisement* pela literatura. Todavia, em minha tese de doutoramento, propus a extensão da terminologia a esse campo. Primeiro, em função da superação da polarização entre as tradicionais *categorias* de sufrágio (ativo e passivo), uma vez que as restrições sobre a Cidadania, em qualquer dos casos, impactam eleitores e candidatos. Segundo, em razão da intensidade com que a legislação regulamenta a matéria, tornando numerosas e complexas as hipóteses de inelegibilidade.

⁴² Ibid. Tradução do original em inglês extraída do trecho: “[...] the disqualification of persons convicted of criminal offenses [...] or the disqualification of persons who are in prison [...] often are perceived to discriminate against particular groups in society; especially where specific groups are over-represented in the prison population. In addition, some would see it as particularly inappropriate that a person who may have been wrongly convicted of a crime could be denied the opportunity to participate in a political process that might be his or her only avenue of redress”.

É fruto do pensamento liberal a demanda por especialização no exercício do poder político. O “ideal de representante político que dignificasse a política”, longe da visão grega de que qualquer cidadão poderia ocupar cargos políticos e que a rotatividade legitimava o poder, sustentava que fosse este “exercido pelos melhores: em definitivo: eleger não apenas para designar, mas sim para selecionar”⁴³. O conceito de inelegibilidade já havia sido concebido, por exemplo, por Hauriou, que o entendia como obstáculo jurídico que “proíbe, a título excepcional, que uma pessoa solicite o voto dos eleitores”, admitindo que pudesse haver impedimento relacionado à idade, à moralidade e aos riscos de pressão⁴⁴.

Contudo, isso não redundou, na maioria dos países, em medidas legais direcionadas a excluir pessoas ou grupos por meio de criação de requisitos específicos para a candidatura. Por isso, na literatura estrangeira, o objeto de estudo do *disenfranchisement* é a desqualificação, ostensiva ou não, de potenciais *eleitores* por critérios políticos e, também, administrativos.

Já no Brasil, o sufrágio passivo esteve, desde o advento da Constituição de 1988, na mira de discursos moralizantes. A remissão à lei complementar para criação de causas de inelegibilidade é, em si, problemática cláusula constitucional autorizativa para o *disenfranchisement* de sujeitos naturais já investidos da condição de legitimados ao processo. Essa característica demanda a permanente fiscalidade de leis que versem sobre inelegibilidades, pois os sentidos delas decorrentes devem ser testados perante o contexto normativo constitucional.

A adequação formal, em casos nos quais não há aderência ao discurso constitucional, não permite concluir pela legitimidade das restrições, pois o legislador não é livre para enunciar o significado de *moralidade para o exercício dos mandatos* ou de *vida pregressa* sem atenção aos demais elementos que compõem o estatuto constitucional dos direitos políticos. A despeito disso, inovações normativas (marcadamente a Lei Complementar nº 64/1990, a Emenda Constitucional de Revisão nº 4/1994 e a Lei Complementar nº 135/2010) e judiciais (da interpretação extensiva à analogia, sempre calcada na principiologia de proteção à cidadania), justificadas sobretudo pelo combate à corrupção, paulatinamente agravam o regime de restrições aos pretensos candidatos.

3. Diálogos com os relatórios produzidos no SNE – Fase II

O estudo do *disenfranchisement* permite apontar a existência de sentidos ocultos no termo *universal*, uma vez que, no percurso histórico da expansão do sufrágio, o termo

⁴³ PEÑA, María Antonia. La genealogía intelectual. In: SIERRA, María; PEÑA, María Antonia; ZURITA, Rafael (orgs.). **Elegidos y elegibles**: la representación parlamentaria en el cultura del liberalismo. Madrid: Marcial Pons, Ediciones de Historia, 2010. p. 26-186. Id., 2010, p. 36, passim.

⁴⁴ “[...] Fazem referência, essencialmente, à idade: se estima geralmente que é preciso ter mais experiência para governar que para designar um governante; à moralidade: por exemplo, na França, aquele que comete um delito deve estar reabilitado para ser elegível, ainda que seja eleitor ao cabo de três anos sem reabilitação; aos riscos de pressão: por exemplo, um alto funcionário, como um governador civil ou um prefeito, não pode ser candidato na circunscrição que administra ou que há administrado recentemente.” In: HAURIOU; GICQUEL; GÉLARD, 1980. p. 295.

desempenhou mais uma função de invisibilização da exclusão do que propriamente um compromisso inelutável com a inclusão ampla. Gênero, nacionalidade, raça e classe social foram historicamente determinantes na formação de um *eleitorado ideal*, ainda que apenas uma minoria ostentasse direito de participação política. No Brasil, a expansão do sufrágio deu-se tardiamente, sobretudo em função da exclusão dos analfabetos. Observa Sadek que, em 1930, “quando a ‘verdade eleitoral’ era reclamada de maneira candente, pouco mais de 5% da população possuía o direito de voto”, somente ocorrendo a ampliação da participação “a partir de 1950, acelerando-se esse processo nos anos 70 e 80.”⁴⁵

Dieter Nohlen observa que “ao equiparar eleições democráticas com eleições realizadas sob o sufrágio universal, deve ser considerado como o conceito de sufrágio universal mudou ao longo do tempo”, pois “durante o século XIX e em alguns países durante a primeira metade do século 20, o conceito significava apenas o direito de os homens votarem”⁴⁶. Para o autor, a universalidade, hoje, significa a inexistência de impedimentos decorrentes de “sexo, raça, idioma, renda, propriedade, profissão, *status*, classe, educação, confissão ou opinião política”⁴⁷. Note-se que o conceito naturaliza a exclusão de estrangeiros, sem considerar nem mesmo situações de migração forçada, e de condenados pela prática de crimes, sem atentar para o fato de que há vieses de raça e classe nas condenações criminais. Ademais, deve-se mencionar que, no âmbito das Américas, há ainda a possibilidade de exclusão do sufrágio por grau de instrução⁴⁸, dado que se entrecruza com marcadores raciais e de classe.

Assim, mesmo no âmbito do sufrágio ativo, festejado iconicamente como conquista da democracia liberal em favor do povo, a emancipação é marcada pela resistência dos sujeitos privilegiados e pela metamorfose de estratégias excludentes.

A dinâmica do *disenfranchisement* assume particularidades, no caso brasileiro, que, tal como dito, acentuam-se no tema da elegibilidade. Os relatórios produzidos no SNE – Fase II trazem consistentes subsídios para sustentar essa afirmação e, ao mesmo tempo, indicativos para a democratização das candidaturas e do acesso ao Judiciário em defesa da elegibilidade e de mandatos. Passa-se a suscitar os diálogos sobre o tema.

⁴⁵ SADEK, Maria Tereza. **A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 1995. p. 21.

⁴⁶ NOHLEN, Dieter; STÖVER, Philip. Elections in Europe. In: NOHLEN, Dieter; STÖVER, Philip (orgs.). **Elections in Europe: a data handbook**. Baden-Baden: Nomos, 2010. p. 69-124. Id., p. 9-10. Tradução do original em inglês: “by equating democratic elections with elections held under universal suffrage, it must be considered how the concept of universal suffrage has changed over time. During the 19th century and in some countries during the first half of the 20th century, the concept only meant the right for men to vote”.

⁴⁷ Ibid., p. 10. Tradução do original em inglês: “the principle of universality means that suffrage is granted to all citizens who meet certain indispensable requirements (age, habitation, sound mind), irrespective of gender, race, language, income, property, profession, status, class, education, confession or political opinion”.

⁴⁸ Segundo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), art. 23, 2, Art. 23. [...]

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

3.1 O sufrágio *universal* problematizado sob a ótica da interseccionalidade e da moralidade

No relatório *Elegibilidade, Contencioso Eleitoral e Interseccionalidade*, o percurso histórico da ocultação da exclusão política no Brasil foi dissecado por Rodrigo Portela Gomes e Nailah Neves Veleci. A brutalidade dessa exclusão é descrita desde as primeiras eleições, em 1532, quando “negros e indígenas [...] não eram considerados nem seres humanos, eram mercadorias do sistema econômico escravista”, ficando o voto restrito a homens a partir de 25 anos, católicos, proprietários de terra e sem “impureza no sangue” (o que equivalia a serem brancos). A hierarquização social, portanto, foi fundada em discriminação racial (bem como de gênero e de classe), “naturalizando a inacessibilidade de condições, instrumentos e instituições que revelam poder”.

O autor e a autora apontam, ainda, que a “agenda política da criminalização, nesse contexto pré-independência explicitamente se voltava para controle desses corpos indígenas e negros”. É preciso reconhecer que, séculos depois, essa agenda não arrefeceu, de modo que é indispensável analisar quaisquer restrições aos direitos políticos de condenados e presos sob a ótica da racialidade. O acesso à condição de proprietário, que influirá fortemente nas chances da população negra e indígena de ascender socialmente, foi ainda impactado fortemente pela Lei nº 601/1850, que estimulou um “modelo de política pública para atrair junto a agenda migratória uma mão de obra livre e branca, estratégias que foram aptas para reprodução das hierarquizações raciais no que viria a se constituir pós-abolição da escravidão”.

O resgate histórico feito por Gomes e Veleci segue até a contemporaneidade, com relevantíssimos apontamentos que, em favor de uma educação emancipatória, deveriam compor currículos escolares. Ressalte-se, por exemplo, que é somente diante da impossibilidade de cumprir a “explícita agenda de desafricanização do Brasil” que, entre as décadas de 1940 e 1950, surge “uma defesa da nação miscigenada”, sendo que “o racismo, como sistema de valor, se evidencia com a institucionalização da mestiçagem enquanto identidade nacional, particularmente após a ruptura democrática com golpe civil-militar”. A criminalização de organizações e movimentos negros valeu-se intensamente do Decreto-Lei nº 898/1969 (BRASIL, 2021f), cujo art. 39, VI, tipificava a incitação ao ódio ou à discriminação racial – dispositivo que, “antes de significar uma medida antirracista, foi utilizada para incriminar as principais expressões do protesto negro”.

Não é possível desconectar esses fatos da consolidada noção de que determinados grupos deveriam ser alijados da política, por serem reputados nefastos ao ideal de cidadão pregado pelo *status quo*. No entanto, a politização dos movimentos negros foi também uma constante, ainda que marginalizada pela história oficial. Nesse sentido, em momento no qual se celebram iniciativas como os movimentos cívicos apartidários e as candidaturas coletivas como novidades aptas a arejar o sistema tradicional, é importante o registro, feito por Gomes e Veleci, sobre o “Movimento Negro Unificado contra o Racismo e Discriminação Racial (MNU) [...] que articulou, na década de 1980, para suprapartidariamente inserirem ativistas negros dentro dos partidos na redemocratização.”

Chegando às eleições mais recentes, o autor e a autora apresentam importante diagnóstico sobre os dados disponíveis – e, também, sobre os indisponíveis⁴⁹, alertando que “a falta de informações sobre pessoas com deficiência nas candidaturas e de raça/cor interseccionadas as variáveis de gênero, sexualidade e etnia de todos os partícipes no processo eleitoral, por exemplo, já é um dos primeiros indicadores do racismo institucional – assim como também capacitismo – visto que a política do mito da democracia racial brasileira tem como principal estratégia a negação do racismo”. Advertem que, sendo a inalistabilidade impedimento à candidatura, todos os entraves burocráticos ao alistamento de pessoas em situação de rua, indígenas, quilombolas, trans, com deficiência e presos provisórios redundam em restrições à elegibilidade de grupos vulnerabilizados.

Gomes e Veleci apresentam dados que entrecruzam os marcadores de analfabetismo e raça. Sem dúvida, a previsão de inelegibilidade dos analfabetos é um eco renitente de concepções ideológicas oriundas do elitismo democrático⁵⁰. Ao tratar do tema sob a ótica do *disenfranchisement*, salientei que “o caso é de patente negativa do acesso ao processo eleitoral, como espaço de autoinclusão dos sujeitos naturais em direitos fundamentais, excluída a possibilidade de que tais contingentes humanos possam atuar como concretizadores do Estado Democrático de Direito, em especial por meio de políticas de igualação real das condições de fruição da Cidadania”⁵¹. O sufrágio passivo capacitário subsiste como critério de desigualação a supor uma menor aptidão política de sujeitos sem acesso à educação formal. Permite-se a dominação do campo político pelos eruditos, como produtores de bens simbólicos, dentre os quais a cultura dominante⁵².

De fato, não há como ignorar que a desigualdade no acesso à educação formal assenta-se em desigualdade econômica, regional e racial⁵³, o que oculta critérios discriminatórios para acesso às candidaturas. Além disso, explicitado o percurso histórico do *disenfranchisement* no Brasil, é imperativo reelaborar premissas de análise quanto às estratégias de organização política de pessoas marginalizadas. Afinal, se o sistema é estruturado sobre exclusão e violência silenciosa, é certo que somente a partir da vocalização de discursos antidiscriminatórios e do acolhimento de práticas emancipatórias, conduzidos uns e outros pelos sujeitos a quem se nega o acesso aos espaços de poder, é que será possível combater as diversas formas de *disenfranchisement*.

⁴⁹ Quanto ao ponto, é pertinente destacar que a Portaria Conjunta-TSE nº 1, de 22 de fevereiro de 2021, institui grupo de trabalho para realizar estudos relativos à consolidação e atualização das normas relativas ao Cadastro Eleitoral, com ênfase na ampliação do exercício da cidadania. Uma das medidas propostas é a ampliação de campos do Cadastro Eleitoral, com o objetivo de coletar informações a respeito de todos os elementos apontados como omissos no relatório em análise.

⁵⁰ Sobre o tema do elitismo democrático, conferir: SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

⁵¹ GRESTA, 2019.

⁵² BOURDIEU, Pierre. **La distincion: criterios y bases sociales del gusto**. Barcelona: Taurus, 2012.

⁵³ Segundo o censo do IBGE concluído em 2017, o Brasil tem 11,8 milhões de analfabetos, o que representa 7,2% da população acima de 15 anos de idade. Porém, na região Nordeste, a taxa chega a 14,8%, enquanto nas regiões Sul e Sudeste fica em 3,8 e 3,6%, respectivamente; e, entre pessoas declaradas pretas ou pardas, tem-se 9,9% de analfabetos contra 4,2% das declaradas brancas. (VILLAS BÔAS, Bruno. IBGE: Brasil tem 11,8 milhões de analfabetos; metade está no Nordeste. Valor Econômico, 21 dez. 2017. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5234641/ibge-brasil-tem-118-milhoes-de-analfabetos-metade-esta-no-nordeste>. Acesso em: 21 jan. 2019.).

Uma das estratégias inseridas nesse movimento, que tem ganhado notoriedade, são as candidaturas coletivas, que foram tema dos estudos do grupo de pesquisadores coordenado pela professora Edilene Lôbo e que resultaram no relatório *Candidaturas Coletivas: para renovar a democracia*. O grupo defende essas candidaturas “como possíveis e necessárias ao referencial participativo, arejando a interpretação da Constituição por si mesma, a partir de seus fundamentos e antes da lei e das resoluções da Justiça Eleitoral, escoimando juízos preconcebidos”. Reconhecendo que a “falta de legislação específica dificulta a recepção do fenômeno”, apresenta proposta de projeto de lei, ao mesmo tempo em que alerta que há projeto de emenda constitucional, que tramita na Câmara Federal, sobre os mandatos coletivos (PEC nº 379/2017), “sem declinar como se comporiam, de que modo ocorreria a etapa eleitoral, como seriam resolvidos os problemas de registro, distribuição de tarefas, recursos financeiros, responsabilidades e garantias, enfim, precisa de adequação”.

Lôbo e o grupo de pesquisa identificam duas formas pelas quais as candidaturas coletivas têm se organizado: blocos políticos em torno de uma única candidatura registrada e registro de várias pessoas como candidatas, envolvidas em uma campanha única. Relatam que o êxito prático desse modelo trouxe consigo a refração do sistema tradicional – aqui incluídas decisões judiciais que chegaram, até mesmo, a indeferir o uso do nome dos coletivos no nome de urna. O relatório apresenta substanciais argumentos que apontam para a legitimidade da organização das candidaturas e do uso do nome na urna e na campanha, inclusive com o objetivo de melhor informar o eleitorado. Seu proveito tanto para a revisão de resoluções do TSE quanto para eventual alteração legislativa é patente. É, também, urgente, tendo em vista que prossegue no esforço emancipatório que, conforme registrado linhas acima, remonta ao MNU, na década de 1980.

A universalidade do sufrágio também deve ser problematizada à luz da moralidade pública. A despeito da trivialização do tema na jurisprudência e da celebração da *caça aos fichas-sujas* pela cognominada *opinião pública*, a supressão da elegibilidade de cidadãos merece análise sob a ótica do *disenfranchisement*. Conforme observa Vânia Siciliano Aieta, com o advento da LC nº 135/2010, o instituto da inelegibilidade alcançou contornos de “verdadeiro ‘banimento do mundo político’ de certos atores da Política, indesejáveis ao sistema, condenando tais representantes à invisibilidade política”⁵⁴.

Entre 2006 e 2012, julgados do STF e do TSE consolidaram diretrizes no sentido de que “inelegibilidade não é pena”⁵⁵, “inelegibilidades representam ditames de interesse público, fundados nos objetivos superiores que são a moralidade e a probidade”⁵⁶ e “elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do

⁵⁴ AIETA, Vânia Siciliano. **Criminalização da política**: a falácia da judicialização da política como instrumento democrático. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 18.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança nº 22.087/DF. Relator: Carlos Velloso, julgado em: 28 mar. 1996. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, p. 15132, 10 maio 1996; Ementário, v. 1827-03, p. 444.

⁵⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 191.873/AM. Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, julgado em: [s. d]. **Diário da Justiça Eletrônico**, t. 36, p. 28-29, 21 fev. 2011.

processo eleitoral”⁵⁷. Subsiste, porém, o problema da massiva desqualificação de cidadãos paradoxalmente considerados em *pleno gozo dos direitos políticos*. Pode-se, a princípio⁵⁸, considerar que inelegibilidade não seja pena, que atenda a ditames de moralidade e probidade, que componha o regime jurídico do sufrágio ativo – e, ainda assim, subsistirá a indagação quanto aos fundamentos democráticos para a exclusão de legitimados ativos do processo eleitoral, especialmente com a intensidade das regras infraconstitucionais vigentes.

Já no caso da remissão à lei complementar para erigir restrições que, desde 1994, podem ser amparadas na vida pregressa dos sujeitos naturais, não se pode desconsiderar que requisitos para a candidatura possam operar o *disenfranchisement* sob a aparência da universalidade do sufrágio e sob a promessa de virtude do quadro de candidatos.

É esse o tema do relatório elaborado pelo professor Luiz Magno Bastos, intitulado *Por uma Revisão do Regime de Inelegibilidades do Direito Brasileiro*. O enfoque recai no comprometimento da igualdade de oportunidades experimentado em razão dos impactos desproporcionais e sectários das restrições à candidatura, o que o autor reputa desconforme ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), ambos com vigência formal no Brasil desde 1992. Bastos aponta que “o aumento do número de restrições ao direito de candidatura, com critérios desarrazoados e marcado por ambivalências, gera inúmeras disfuncionalidades”.

O relatório traz proposições para a alteração das regras legais sobre a matéria, destacando-se: (a) unificação dos prazos das desincompatibilizações infraconstitucionais; (b) regulamentação da inelegibilidade decorrente de substituição dos chefes do Executivo; e

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade 29/DF. Relator: Min. Luiz Fux, 16 fev. 2012. Brasília, DF, Supremo Tribunal Federal, 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 13 out. 2021. Id., 30/DF. Relator: Min. Luiz Fux, 16 fev. 2012. Brasília, DF, Supremo Tribunal Federal, 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>. Acesso em: 13 out. 2021. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.578/DF. Relator: Min. Luiz Fux, 16 fev. 2012. Brasília, DF, Supremo Tribunal Federal, 2012. Disponível em: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1kKwYBgR1xtcwb7zp_Kf4BfkqEs39azX7QWTgXE-GkkE/edit#gid=1397891344. Acesso em: 13 out. 2021.

⁵⁸ O que não significa que se adira às asserções, especialmente à que recusa o caráter sancionatório da inelegibilidade. Leia-se a respeito o voto do Ministro Cezar Peluso no RE nº 633.703/MG: “[...] como já relembrou o Ministro Celso de Mello, é preciso que se recoleque a discussão do significado de certas causas de inelegibilidade no quadro da Teoria Geral do Direito, onde a palavra ‘sanção’ é polissêmica, plurissignificativa, não é equívoca, pois tem vários significados. Mas aqueles que nos interessam aqui dizem respeito a consequências normativas do cumprimento ou do descumprimento de norma. Nesse sentido se fala, a meu ver, com certa impropriedade, mas se fala em ‘sanção de ordem premial’ como sanção positiva e ‘sanções propriamente ditas’, de caráter negativo. Com o sentido negativo, sanção implica sempre a ideia de dano, de gravame. Tem sempre, portanto, caráter gravoso. Não existe, nesse sentido negativo, sanção que signifique recompensa. E, nesse sentido, é também classe ou um gênero, do qual a pena e a sanção em sentido estrito são espécies. A pena é simplesmente sanção que tem natureza aflagante. E as outras sanções *stricto sensu* são sanções que têm natureza danosa ou gravosa, mas não aflagante. Todas têm, portanto, em comum o fato de serem consequências de um ato ilícito ou de um ato que, embora lícito, seja objeto de juízo de reprovabilidade jurídica.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário nº 633.703/MG. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 23 mar. 2011. Voto do Ministro Cezar Peluso, Julgado em: 23 mar. 2011. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 219, 18 nov. 2011.). Considera-se este debate ainda necessário.

(c) compatibilização do regime de suspensão dos direitos políticos e das causas de inelegibilidade às garantias convencionais. Todos esses pontos fizeram-se acompanhar de diagnóstico de problemas, proposta de alteração legislativa e fundamentação adequada. Trata-se de contribuição cuja relevância para a racionalização do regime de inelegibilidades é incontestável.

3.2 *Disenfranchisement* e acesso à jurisdição

Conforme visto, o atual tratamento do *sufrágio universal* não assimila que “a cidadania democrática deve ser constituída por todas as pessoas que vivem em um determinado território, sem limitações em razão da nacionalidade nem em sentido jurídico estrito nem no sentido cultural [...]”, isto é, que a residência deve ser o elemento-chave da atribuição do sufrágio⁵⁹. O estágio atual do problema pode ser assim apresentado: a previsão abstrata do *sufrágio universal*, que vem historicamente ocultando as massas atingidas por um *disenfranchisement* real, é um aspecto incongruente do processo eleitoral brasileiro, somente dissipável no âmbito do devido processo legal (legislativo e judicial).

Na subseção 3.1, foram tratados os três relatórios do Eixo V do SNE – Fase II que remetem a alterações legislativas com potencial emancipatório. Outros dois relatórios voltam seu olhar para o papel do Judiciário eleitoral e o impacto de regras processuais nesse cenário de exclusão de acesso a candidaturas e mandatos.

As professoras Eloísa Machado de Almeida, Luíza Pavan Ferraro e Marjorie Marona e o professor Vitor Marchetti elaboraram o relatório *A Agenda Eleitoral no Supremo Tribunal Federal*, no qual sustentam que o modelo de governança eleitoral favorece a litigiosidade. O levantamento de dados realizado pelo grupo identificou 258 ações e recursos em tramitação no STF em matéria eleitoral, dos quais 118 são ações de controle concentrado de constitucionalidade. É esse universo que define o possível âmbito de atuação do Tribunal, que foi designado como *agenda*.

Ao discorrer sobre o tema, trataram do poder de agenda do presidente do STF e dos ministros em relação à inclusão em pauta de julgamento. Destacam que “considerando que a gestão dos processos judiciais é de responsabilidade de cada ministro, a decisão acerca *do que* e *quando* será julgado é resultado do padrão de organização de seu gabinete, mais ou menos orientado estrategicamente, sob o comando e/ou coordenação do julgador”. Extraem daí que o resultado da judicialização das questões eleitorais envolve diversos fatores, a principiar pelas escolhas dos legitimados à propositura de ações de controle concentrado. O relatório traz estatísticas que detalham os diversos fatores envolvidos: tipo de controle, classe processual, perfil dos proponentes, temas e relatoria.

⁵⁹ SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio. In: SANTOLAYA MACHETTI, Pablo; REVENGA SÁNCHEZ, Miguel (orgs.). *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007. p. 24-25. Tradução do original em espanhol: “la ciudadanía democrática debe estar constituida por todas las personas que conviven en un determinado territorio, sin limitaciones por razón de nacionalidad ni en sentido jurídico estricto ni tampoco en sentido cultural [...]”.

Chamou a atenção do grupo o crescente uso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) “para enfrentar entendimentos, normativas e acórdãos do Tribunal Superior Eleitoral” e a existência de “indícios de que o padrão não reformista do STF em relação às decisões do TSE identificado por Marchetti (2015) esteja, no mínimo, tensionado”. Quanto aos temas, destacam “etapas de candidaturas, como as medidas afirmativas para negros e mulheres nas eleições, financiamento de campanhas eleitorais e registro de candidaturas, às regras das eleições, como cláusulas de barreira, de desempenho e crimes eleitorais, e às condições para exercício e manutenção do mandato, como crimes de responsabilidade, suspensão dos direitos políticos, vacância de cargo eletivo e proibição, a detentores de mandato, de possuir emissoras de radiodifusão”.

Considerados todos os fatores levantados no estudo, é possível suscitar a hipótese de que a dificuldade de acesso ao STF (seja pela restrição de legitimados, seja por fatores concretos, como custos e especialização técnica, que inviabilizam a contratação de advogados por pessoas vulnerabilizadas, seja, ainda, pelos filtros de admissibilidade) reverbera como uma segunda camada do *disenfranchisement*. Não se descarta que determinadas pautas possam ser objeto de mobilização que as faça chegar ao Tribunal. No entanto, a definição da agenda ainda se dá, majoritariamente, a partir de interesses de candidatos e mandatários tradicionais e de cúpulas partidárias, merecendo atenção, nesse aspecto, o fato de que a ADPF tem se tornado uma espécie de *atalho* em relação ao recurso extraordinário para pretensão de reforma de decisões do TSE em casos concretos, citando-se como exemplo as ADPF n^{os} 776 e 778.

Merece destaque, ademais, o substancial *banco de ações* que segue anexo ao relatório, fonte preciosa de estudos sobre o tema.

Por fim, o professor Wallace Corbo e as pesquisadoras Caroline Scanci da Silva e Gabrielle de Sousa Silva apresentaram o relatório *O Direito Sancionador Eleitoral e as Garantias Processuais Mínimas: uma análise sistemática a partir da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*. Detiveram-se sobre a atuação do TSE na apuração de infrações eleitorais de natureza não criminal. Na pesquisa, utilizaram filtros de busca para selecionar a base de dados relativa às garantias processuais e, em seguida, enunciaram, sob a forma de teses jurídicas (“formulações específicas acerca da interpretação de tais garantias conforme aplicada em determinado caso”), os fundamentos decisórios de 22 acórdãos. Em sua avaliação, “tais teses são relevantes de forma a verificar precisamente como a aplicação das garantias processuais é realizada, quando não retoricamente, sem maiores preocupações de coordenação entre seus conteúdos normativos”.

O alerta para a necessidade de sistematização dos fundamentos decisórios faz-se a partir da “relevância axiológica inequívoca” do Direito Eleitoral e, especialmente, do Direito Sancionador Eleitoral. Um aspecto que indica eventual trilha a percorrer é o dos “julgados que tratam dos *standards* de prova exigidos pelos julgadores para fins de aplicação de sanções graves, a exemplo das inelegibilidades”, uma vez que “o afastamento das provas indiciárias ou circunstanciais, nestes casos, e a exigência de robustez e de atenção máxima ao contraditório e à ampla defesa demonstram que o direito processual eleitoral pode encontrar um caminho

importante na formulação de um sistema de garantias que não seja meramente aplicado a partir da ótica de outras disciplinadas, por subsidiariedade, mas pela sua própria ótica, determinada pelos seus próprios princípios estruturantes”.

É indissociável do enfrentamento ao *disenfranchisement* a sistematização proposta por Corbo, Silva e Silva. Voltando-se à estruturação racista e excludente do sistema de acesso aos direitos políticos que Gomes e Veleci retratam, a clareza e coerência de fundamentos é um passo essencial na democratização da jurisdição eleitoral, sobretudo se consideradas as pessoas que a esta não terão acesso direto, mas serão impactadas pelas decisões produzidas.

4. Considerações finais

Apesar da fundamentalidade do sufrágio, ainda é preciso enfrentar noções arraigadas, oriundas de uma concepção tutelar de Estado, a saber: (a) a posição do candidato é potencialmente pernicioso ao processo eleitoral e deve estar sujeita ao mais amplo controle, a fim de resguardar-se a lisura dos cargos em disputa, o que motiva um tratamento recalcitrante do sufrágio passivo; (b) a posição do eleitor é presuntivamente vulnerável e deve ser protegida intensamente contra atos maliciosos dos candidatos e de terceiros, a fim de resguardar-se a liberdade de voto, o que motiva um tratamento tutelar do sufrágio ativo. Essas noções convergem para a ideia de que deve haver intensa intervenção estatal no processo eleitoral e terminam por estimular um certo ativismo não apenas judicial, mas também por parte do Ministério Público, levando a interpretações restritivas do direito ao sufrágio.

Todos esses aspectos, que demandam urgente revisão, perpassam a bem elaborada crítica apresentada pelo grupo de pesquisadores reunido no Eixo V do SNE – Fase II. Os textos convergem, ainda que não com uso explícito do termo, para a compreensão do sufrágio como cláusula de legitimidade ativa no processo eleitoral, oferecendo uma nova chave de compreensão da dinâmica de atribuição e exclusão daquele direito. De um lado, torna-se possível romper dogmas associados a uma soberania idealizada, que se mostra descritivamente falha, uma vez que não é capaz de oferecer explicações consistentes da dinâmica da representatividade política nas grandes nações contemporâneas. De outro, permite-se empreender um esforço de normatização frente à realidade que ofereça resistência ao avanço de conclusões falaciosas, que, diante da constatação de cenários excludentes, não os querem modificar, mas, apenas, otimizar em favor de uma visão sem especial apego à teoria do discurso constitucional no contexto do Estado Democrático de Direito.

Reivindicando-se a correspondência entre a coinstituição do direito ao sufrágio e a legitimidade ativa no processo eleitoral, é possível lidar com o problema real da exclusão política e propor a remoção de obstáculos à participação política. Sufrágio ativo e passivo não são apenas funcionalidades legitimatórias de governos e parlamentos. São as duas modalidades constitucionais pelas quais o cidadão atua no processo eleitoral e, por isso, devem ser reconciliadas no espaço de atuação da Cidadania. Tanto a tutela do eleitor quanto a desconfiança em relação ao candidato, *a priori* assumidas para formatar o modo como agentes

estatais lidarão com esses sujeitos, precisam ser superadas.

Às partes do processo eleitoral abrem-se faculdades processuais decorrentes do contraditório, da ampla defesa e da isonomia, as quais instituem o espaço de refutação (participação e decisão pela testificação das propostas de concreção da normatividade constitucional) a ser preservado contra ingerências do Estado. Sob essa ótica, as restrições à atuação do cidadão como eleitor ou candidato tornam-se permeáveis à crítica, porque não se autoriza legitimá-las apenas pelo argumento da necessidade de proteção de uma virtude abstrata do processo eleitoral.

Ademais, ao se remover os selos morais conferidos ao eleitor e ao candidato, abre-se ensejo para compreender suas atuações como complementares. É da dialogicidade *dentre* eleitores e candidatos que se extrai a possibilidade de produção da decisão eleitoral⁶⁰. Ao Estado incumbe assegurar as condições para que esse diálogo se conduza, sempre a partir da premissa de que é direito fundamental das partes ocupar sua posição no espaço processual. Não assiste ao Estado, portanto, uma tarefa de formatação moral do processo eleitoral; há seu dever de conter avanços que atentem contra a dialogicidade.

Percebe-se que, superada a polarização entre eleitor e candidato, em dimensão processual, restrições ao sufrágio passivo repercutem não apenas sobre pretensos candidatos, mas também sobre eleitores, que têm reduzido seu espectro de decisão⁶¹. Igualmente, restrições ao sufrágio ativo repercutem não apenas sobre eleitores, mas também sobre candidatos, que, ante eleitorados tendencialmente *homogêneos*, têm comprometida sua legitimidade pela redução das possibilidades de refutação.

Em suma, restrições ao sufrágio reduzem a amplitude da atuação da Cidadania e, por isso, no contexto da processualidade democrática, não podem ser justificadas pela necessidade de conferir tratamento tutelar ao eleitor ou pela visão recalcitrante em relação aos candidatos. Os estudos desenvolvidos no Eixo V do SNE – Fase II são, sob essa perspectiva, contribuições substanciais à ampliação do acesso ao espaço processual.

Referências

AIETA, Vânia Siciliano. **Criminalização da política**: a falácia da judicialização da política como instrumento democrático. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ARAGÓN REYES, Manuel. Democracia y representación: dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio. In: **Congreso Internacional de Derecho Electoral**. Mexico: [s.n.], 1998.

⁶⁰ Reforce-se que se trata de diálogo a envolver sujeitos processuais *não polarizados* – daí a desambiguação do termo *entre* (*among/between*) pelo uso de *dentre* (*among*).

⁶¹ Sobre o tema, conferir PEREIRA, Rodolfo Viana; GRESTA, Roberta Maia. Antecipação do registro de candidatura: uma reflexão em favor da estabilidade do processo eleitoral. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (orgs.). **Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 517-549.

ÁVALO, Alexandre. Os direitos políticos e a Constituição: capacidade eleitoral ativa e passiva. *In*: ÁVALO, Alexandre; ANDRADE NETO, José de; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe *et al* (orgs.). **O novo direito eleitoral brasileiro**: manual de direito eleitoral. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BARTOLINI, Stefano. Franchise expansion. *In*: ROSE, Richard (org.). **International encyclopedia of elections**. London: Macmillan, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **La distinción**: criterios y bases sociales del gusto. Tradução: Maria Carmen Ruiz de Elvira Hidalgo. Barcelona: Taurus, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 29/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, 16 fev. 2012. Brasília, DF, Supremo Tribunal Federal, 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 30/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, 16 fev. 2012. Brasília, DF, Supremo Tribunal Federal, 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.578/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, 16 fev. 2012. Brasília, DF, Supremo Tribunal Federal, 2012. Disponível em: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1kKwYBgR1xtcwb7zp_Kf4BfkqEs39azX7QWTgXE-GkkE/edit#gid=1397891344. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 144. Relator: Min. Celso de Mello, Julgado em: 6 ago. 2008, Tribunal Pleno. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 35, p. 342, 26 fev. 2010. Ementário: v. 2391-02.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança nº 22.087. Relator: Carlos Velloso, Julgado em: 28 mar. 1996. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, p. 15132, 10 maio 1996; Ementário, v. 1827-03, p. 444.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário nº 633703/MG. Relator: Ministro Gilmar Mendes, Julgado em: 23 mar. 2011. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 219, 18 nov. 2011.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mais de 800 mil brasileiros estão com os direitos políticos suspensos. **Comunicação**, 2 ago. 2013. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/boletim/mais-de-800-mil-brasileiros-estao-com-os-direitos-politicos-suspensos>. Acesso em: 31 jul. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria Conjunta nº 1, de 22 de fevereiro de 2021**. Institui o Grupo de Trabalho para realizar estudos relativos à consolidação e à atualização das normas relativas ao Cadastro Nacional de Eleitores, com ênfase na ampliação do exercício da cidadania, no aprimoramento tecnológico e na proteção de dados. Brasília, DF, Tribunal Superior Eleitoral, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prtc/2021/portaria-conjunta-no-1-de-22-de-fevereiro-de-2021>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 191.873/AM. Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, Julgado em: [s.d.]. **Diário da Justiça Eletrônico**, t. 36, p. 28-29, 21 fev. 2011.

CAMBRIDGE International Dictionary of English. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

COSTA, Adriano Soares. **Instituições de direito eleitoral**. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; SILVA, Roberto Baptista Dias da. O devido processo legal e suas potencialidades: o caos do direito de voto dos negros nos Estados Unidos da América. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito de Recife**, v. 87, n. 1, p. 29-45, jan./jun. 2015.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GRESTA, Roberta Maia. **Teoria do processo eleitoral democrático: a formação dos mandatos eletivos a partir da perspectiva da cidadania**, 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. Direitos políticos como direitos da sociedade: crítica ao aprisionamento semântico dos direitos políticos. *In*: FUCHS, Marie-Christine; STEINER, Christian (orgs.). **Anuario de derecho constitucional latinoamericano (22o año)**. Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2016. p. 317-334.

GUEDES, Néviton. A democracia e a restrição aos direitos políticos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (orgs.). **Direito constitucional eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. (Tratado de Direito Eleitoral, 1).

HAURIOU, André; GICQUEL, Jean; GÉLARD, Patrice. **Derecho constitucional e instituciones políticas**. Tradução: José Antonio Gonzales Casanova. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1980.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Processo como teoria da lei democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria geral do processo: primeiros estudos**. 14. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

LOPES, Edward. **Discurso, texto e significado: uma teoria do interpretante**. São Paulo: Cultrix, 1978.

MALEY, Michael. Disqualification of voters, grounds for. *In*: ROSE, Richard (org.). **International encyclopedia of elections**. London: Macmillan, 2000.

MORANGE, Jean. **Direitos humanos e liberdades públicas**. Tradução: Eveline Bouteiller. 5. ed. Barueri: Manole, 2004.

NOHLEN, Dieter; STÖVER, Philip. Elections in Europe. *In*: NOHLEN, Dieter; STÖVER, Philip (orgs.). **Elections in Europe: a data handbook**. Baden-Baden: Nomos, 2010. p. 69-124.
Disponível em: http://cataleg.upf.edu/record=b1538481~S11*cat. Acesso em: 18 fev. 2018.

PEÑA, María Antonia. La genealogía intelectual. *In*: SIERRA, María; PEÑA, María Antonia; ZURITA, Rafael (orgs.). **Elegidos y elegibles: la representación parlamentaria en el cultura del liberalismo**. Madrid: Marcial Pons, Ediciones de Historia, 2010.

PEREIRA, Rodolfo Viana. Condições de registrabilidade e condições implícitas de elegibilidade: esses obscuros objetos do desejo. *In*: **Direito eleitoral: debates ibero-americanos**. Curitiba: Ithala: 2014.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PEREIRA, Rodolfo Viana; GRESTA, Roberta Maia. Antecipação do registro de candidatura: uma reflexão em favor da estabilidade do processo eleitoral. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (orgs.). **Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 517-549. (Tratado de Direito Eleitoral, 3).

SADEK, Maria Tereza. **A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 1995.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio. *In*: SANTOLAYA MACHETTI, Pablo; REVENGA SÁNCHEZ, Miguel (orgs.). **Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007. p. 11-82.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

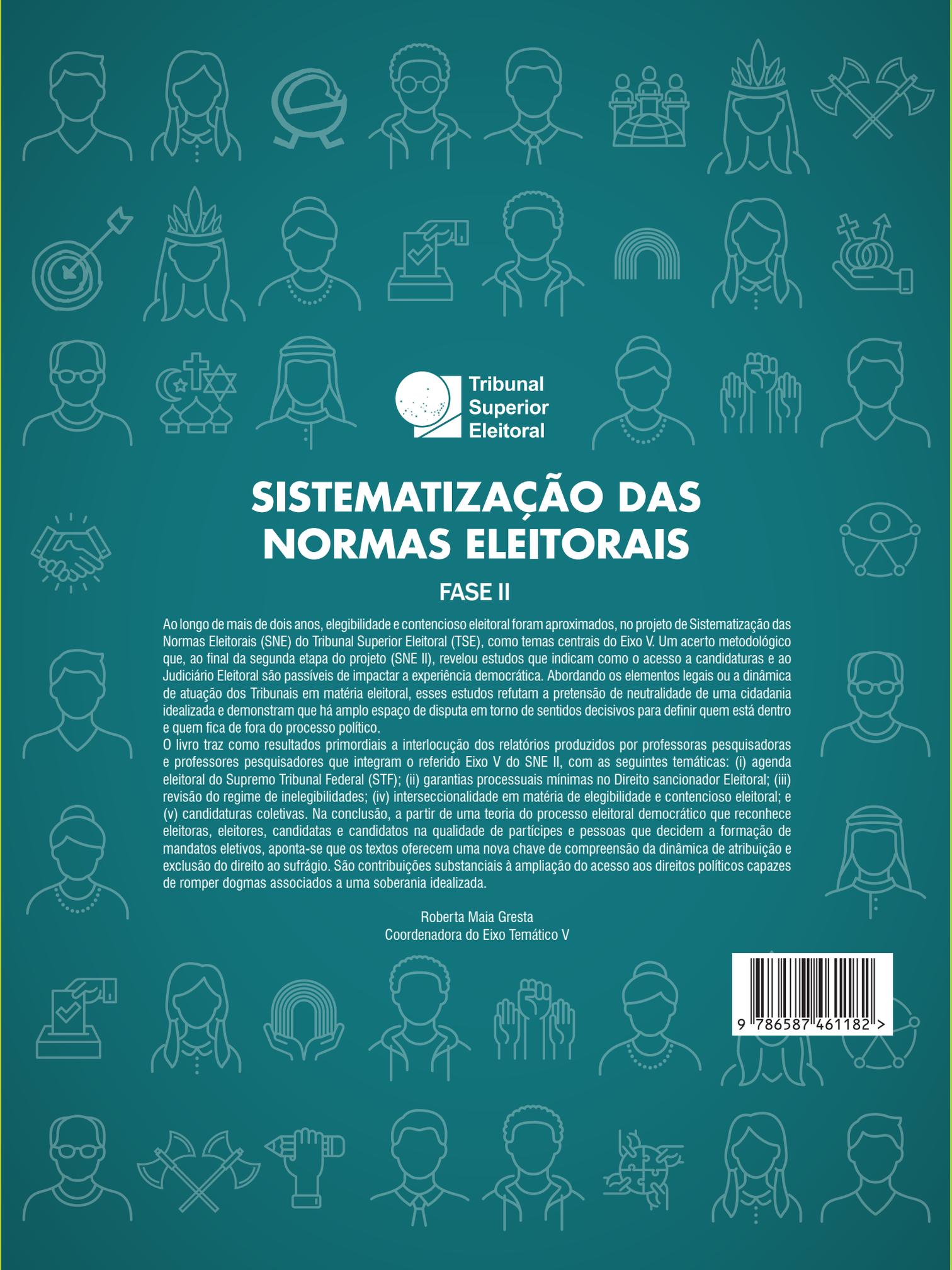
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Mais de 800 mil brasileiros estão com os direitos políticos suspensos. **Notícias TSE**, 2013. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/boletim/mais-de-800-mil-brasileiros-estao-com-os-direitos-politicos-suspensos>. Acesso em: 31 jul. 2018.

VILLAS BÔAS, Bruno. IBGE: Brasil tem 11,8 milhões de analfabetos; metade está no Nordeste. **Valor Econômico**, 21 dez. 2017. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5234641/ibge-brasil-tem-118-milhoes-de-analfabetos-metade-esta-no-nordeste>. Acesso em: 21 jan. 2019.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**. 6. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018.



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).



SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS

FASE II

Ao longo de mais de dois anos, elegibilidade e contencioso eleitoral foram aproximados, no projeto de Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), como temas centrais do Eixo V. Um acerto metodológico que, ao final da segunda etapa do projeto (SNE II), revelou estudos que indicam como o acesso a candidaturas e ao Judiciário Eleitoral são passíveis de impactar a experiência democrática. Abordando os elementos legais ou a dinâmica de atuação dos Tribunais em matéria eleitoral, esses estudos refutam a pretensão de neutralidade de uma cidadania idealizada e demonstram que há amplo espaço de disputa em torno de sentidos decisivos para definir quem está dentro e quem fica de fora do processo político.

O livro traz como resultados primordiais a interlocução dos relatórios produzidos por professoras pesquisadoras e professores pesquisadores que integram o referido Eixo V do SNE II, com as seguintes temáticas: (i) agenda eleitoral do Supremo Tribunal Federal (STF); (ii) garantias processuais mínimas no Direito sancionador Eleitoral; (iii) revisão do regime de inelegibilidades; (iv) interseccionalidade em matéria de elegibilidade e contencioso eleitoral; e (v) candidaturas coletivas. Na conclusão, a partir de uma teoria do processo eleitoral democrático que reconhece eleitoras, eleitores, candidatas e candidatos na qualidade de partícipes e pessoas que decidem a formação de mandatos eletivos, aponta-se que os textos oferecem uma nova chave de compreensão da dinâmica de atribuição e exclusão do direito ao sufrágio. São contribuições substanciais à ampliação do acesso aos direitos políticos capazes de romper dogmas associados a uma soberania idealizada.

Roberta Maia Gresta
Coordenadora do Eixo Temático V

