CRISTINA REZENDE ELIEZER
CÁSSIUS GUIMARÃES CHAI
LARISSA DE MOURA GUERRA ALMEIDA
● ORGANIZADORES ●

# ESTUDOS CONTEMPORÂNEOS DE DIREITO ELEITORAL

COLEÇÃO
PENSAMENTO JURÍDICO - VOLUME 7

## ● AUTORES ●

Adriano Guilherme de Aro Ferreira - Adriano Sant'ana Pedra - Alberto Hora Mendonça Filho
Alex Junior Bilhoto Faria - André Carlesso - Arthur Magno e Silva Guerra - Bernardo Soares Corrêa
Bruna Camilo de Souza Lima e Silva - Bruna Kleinkauf Machado - Carlos Magno Alhakim Figueiredo Junior
Cássius Guimarães Chai - César Augusto Godinho da Silva e Assis - Chrysty Britto dos Reis Colombo Sarnaglia
Cícera Isaany Chaves Batista - Cristina Rezende Eliezer - Davi Oliveira Costa - David Bayma Amora Dominici
Diego Guimarães Ribeiro - Eduardo Borges Espínola Araújo - Elda Coelho de Azebedo Bussinguer
Gilberto Silva Pereira - Henrique Avelino Lana - James Ricardo Ferreira Piloto - João Francisco Amaral Neto
Larissa de Moura Guerra Almeida - Leandro Velloso e Silva - Lucas Vinícius Dornelas Martins Guerra
Luís Gustavo d'Ávila Riani - Márcio Vieira Araújo Júnior - Miguel Gualano de Godoy
Natalia Mascarenhas Simões Bentes - Nichole Karoliny Barros da Silva - Paulo Cesar de Lara
Pedro Meneses Feitosa Neto - Pedro Paulo Oliveira Penha - Placídio Ferreira da Silva
Rômulo Brasil de Avelar Campos - Selso Ricardo Damacena - Vitor Hugo Souza Moraes
Wladimir Leal Rodrigues Dias - Yuran Quintão Castro

EDITORA METRICS

Cristina Rezende Eliezer
Cássius Guimarães Chai
Larissa de Moura Guerra Almeida
(Organizadores)

# ESTUDOS CONTEMPORÂNEOS DE DIREITO ELEITORAL

Pensamento Jurídico

Volume 7

Editora Metrics
Santo Ângelo – Brasil
2025

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0

**Capa:** Editora Metrics
**Revisão**: Os autores

CATALOGAÇÃO NA FONTE

E82 Estudos contemporâneos de direito eleitoral [recurso eletrônico] / organizadores: Cristina Rezende Eliezer, Cássius Guimarães Chai, Larissa de Moura Guerra Almeida. - Santo Ângelo : Metrics, 2025.
569 p. - (Coleção Pensamento Jurídico; 7)

ISBN 978-65-5397-304-6
DOI 10.46550/978-65-5397-304-6

1. Direito eleitoral - Brasil. I. Eliezer, Cristina Rezende (org.). II. Chai, Cássius Guimarães (org.). III. Almeida , Larissa de Moura Guerra (org.).

CDU: 347(81)

Responsável pela catalogação: Fernanda Ribeiro Paz - CRB 10/ 1720

Rua Antunes Ribas, 2045, Centro, Santo Ângelo, CEP 98801-630

E-mail: editora.metrics@gmail.com

https://editorametrics.com.br

## Conselho Editorial


| | |
|---|---|
| Dra. Berenice Beatriz Rossner Wbatuba | URI, Santo Ângelo, RS, Brasil |
| Dra. Cláudia Taís Siqueira Cagliari | ATITUS Educação, Passo Fundo, RS, Brasil |
| Dra. Cristina Rezende Eliezer | PUC Minas, Belo Horizonte, MG, Brasil |
| Dr. Douglas Verbicaro Soares | UFRR, Boa Vista, RR, Brasil |
| Dr. Eder John Scheid | UZH, Zurique, Suíça |
| Dr. Fernando de Oliveira Leão | IFBA, Santo Antônio de Jesus, BA, Brasil |
| Dr. Glaucio Bezerra Brandão | UFRN, Natal, RN, Brasil |
| Dr. Gonzalo Salerno | UNCA, Catamarca, Argentina |
| Dra. Helena Maria Ferreira | UFLA, Lavras, MG, Brasil |
| Dr. Henrique A. Rodrigues de Paula Lana | UNA, Belo Horizonte, MG, Brasil |
| Dr. Jenerton Arlan Schütz | UNIJUÍ, Ijuí, RS, Brasil |
| Dr. Jorge Luis Ordelin Font | CIESS, Cidade do México, México |
| Dr. Luiz Augusto Passos | UFMT, Cuiabá, MT, Brasil |
| Dr. Manuel Becerra Ramirez | UNAM, Cidade do México, México |
| Dr. Marcio Doro | USJT, São Paulo, SP, Brasil |
| Dr. Marcio Flávio Ruaro | IFPR, Palmas, PR, Brasil |
| Dr. Marco Antônio Franco do Amaral | IFTM, Ituiutaba, MG, Brasil |
| Dra. Marta Carolina Gimenez Pereira | UFBA, Salvador, BA, Brasil |
| Dra. Mércia Cardoso de Souza | ESEMEC, Fortaleza, CE, Brasil |
| Dr. Milton César Gerhardt | URI, Santo Ângelo, RS, Brasil |
| Dr. Muriel Figueredo Franco | UZH, Zurique, Suíça |
| Dr. Ramon de Freitas Santos | IFTO, Araguaína, TO, Brasil |
| Dr. Rafael J. Pérez Miranda | UAM, Cidade do México, México |
| Dr. Regilson Maciel Borges | UFLA, Lavras, MG, Brasil |
| Dr. Ricardo Luis dos Santos | IFRS, Vacaria, RS, Brasil |
| Dr. Rivetla Edipo Araujo Cruz | UFPA, Belém, PA, Brasil |
| Dra. Rosângela Angelin | URI, Santo Ângelo, RS, Brasil |
| Dra. Salete Oro Boff | ATITUS Educação, Passo Fundo, RS, Brasil |
| Dra. Vanessa Rocha Ferreira | CESUPA, Belém, PA, Brasil |
| Dr. Vantoir Roberto Brancher | IFFAR, Santa Maria, RS, Brasil |
| Dra. Waldimeiry Corrêa da Silva | ULOYOLA, Sevilha, Espanha |

Este livro foi avaliado e aprovado por pareceristas *ad hoc.*

# SUMÁRIO

À GUISA DE PREFÁCIO ..... 13
*Paulo Velten*

APRESENTAÇÃO: DEMOCRACIA SOB VIGILÂNCIA: ENFRENTANDO OS RISCOS CONTEMPORÂNEOS AO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO ..... 17
*Cristina Rezende Eliezer*
*Cássius Guimarães Chai*
*Larissa de Moura Guerra Almeida*

Capítulo 1 - VERDAD, RAZÓN PÚBLICA Y DESFACHATEZ: LA SUBVERSIÓN DEL DISCURSO POLÍTICO ENTRE DESINFORMACIÓN Y LA EXCUSA RETÓRICA DE LA IMPUNIDAD 23
*Cássius Guimarães Chai*

Capítulo 2 - EDUCAR PARA A DEMOCRACIA ..... 41
*Cristina Rezende Eliezer*
*Placídio Ferreira da Silva*

Capítulo 3 - A SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS POR CONDENAÇÃO CRIMINAL À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA ..... 55
*André Carlesso*
*Adriano Sant'ana Pedra*
*Cássius Guimarães Chai*

Capítulo 4 - PARTICIPAÇÃO ELEITORAL INDÍGENA: ANÁLISE DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E A ATUAÇÃO DO CONSELHO INDÍGENA VENEZUELANO DA ETNIA WARAO NO ESTADO DO PARÁ..... 75
*Natalia Mascarenhas Simões Bentes*
*Bruna Kleinkauf Machado*

Capítulo 5 - DEMOCRACIA MILITANTE ELEITORAL: INVERSÃO DA PRESUNÇÃO DE LIBERDADE NO DISCURSO POLÍTICO ..... 91
*Arthur Magno e Silva Guerra*

Capítulo 6 - CONDENAÇÃO CRIMINAL E ELEGIBILIDADE: AS REPERCUSSÕES DO DIREITO PENAL NA VIDA POLÍTICA ..... 117
*Pedro Meneses Feitosa Neto*
*Alberto Hora Mendonça Filho*
*Cecília Petri Rosa Santos Silva*

Capítulo 7 - ENTRE A LIBERDADE, A VERDADE E A DEMOCRACIA: O ENFRENTAMENTO DAS FAKE NEWS PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO ..... 125
*Vitor Hugo Souza Moraes*
*David Bayma Amora Dominici*

Capítulo 8 - INELEGIBILIDADE POR VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO: DESAFIOS PROBATÓRIOS E RISCOS DE BANALIZAÇÃO NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO..... 137
*Larissa de Moura Guerra Almeida*
*Wladimir Leal Rodrigues Dias*

Capítulo 9 - PROCESSO ELEITORAL, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO ..... 149
*Henrique Avelino Lana*

Capítulo 10 - ATIVISMO JUDICIAL E SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO ..... 161
*Cristina Rezende Eliezer*
*Placídio Ferreira da Silva*
*Alex Junior Bilhoto Faria*

Capítulo 11 - A CONTENÇÃO DOS TOTALITARISMOS: DIÁLOGOS ENTRE PSICANÁLISE E A CONSTRUÇÃO DO SUJEITO POLÍTICO179
*Paulo Cesar de Lara*

Capítulo 12 - O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL, PROCESSO ELEITORAL, SOCIEDADE JUSTA, ISONOMIA, CIDADANIA, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E A IMPORTÂNCIA DESTES TEMAS PARA O ESTUDANTE DE DIREITO ..... 195
*Henrique Avelino Lana*

Capítulo 13 - DAS RUAS À CONSTITUIÇÃO: 40 ANOS DA EMENDA *DANTE DE OLIVEIRA* E AS *DIRETAS JÁ* COMO FUNDAMENTO DEMOCRÁTICO DO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO ..... 209
*Larissa de Moura Guerra Almeida*
*Miguel Gualano de Godoy*

Capítulo 14 - SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO: INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO (?) DE PERPETUAÇÃO DE PODER E PREJUÍZO AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL ..... 229
*Yuran Quintão Castro*

Capítulo 15 - NOÇÕES ELEMENTARES SOBRE O DIREITO ELEITORAL E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO..... 241
*Henrique Avelino Lana*

Capítulo 16 - A OMISSÃO LEGISLATIVA EM ESTABELECER SANÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DE SHOWMÍCIOS COMO VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA *MÁXIMA IGUALDADE NA DISPUTA ELEITORAL*..... 255
*Davi Oliveira Costa*

Capítulo 17 - O CARÁTER OLIGÁRQUICO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL..... 267
*Adriano Guilherme de Aro Ferreira*

Capítulo 18 - INGOVERNABILIDADE NO GOVERNO FEDERAL COMO CAUSA DA POLÍTICA DE COALIZÃO..... 277
*Selso Ricardo Damacena*
*Adriano Sant'ana Pedra*
*Cássius Guimarães Chai*

Capítulo 19 - O DIREITO ELEITORAL POR UMA COMPREENSÃO MULTIDISCIPLINAR..... 293
*Henrique Avelino Lana*

Capítulo 20 - CRISE DE REPRESENTAÇÃO E MULHERES: UMA ANÁLISE TEÓRICA-POLÍTICO-FEMINISTA..... 307
*Bruna Camilo de Souza Lima e Silva*

Capítulo 21 - INSEGURANÇA JURÍDICA NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS: ENTRE A INSTABILIDADE NORMATIVA E A EROSÃO DA CONFIANÇA DEMOCRÁTICA..... 321
*Luís Gustavo d'Ávila Riani*

Capítulo 22 - TUTELA PROVISÓRIA NO PROCESSO ELEITORAL: INSTRUMENTO DE URGÊNCIA E GARANTIA DE DIREITOS..... 333
*Lucas Vinícius Dornelas Martins Guerra*

Capítulo 23 - AS RESOLUÇÕES Nº 23.610/2019 E Nº 23.735/2024 NO CONTEXTO DAS ELEIÇÕES DE 2024: DESAFIOS E AVANÇOS NA REGULAÇÃO ELEITORAL..... 343
*Rômulo Brasil de Avelar Campos*

Capítulo 24 - A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ELEITORAL À LUZ DA TEORIA DA INTEGRIDADE DE RONALD DWORKIN: LIMITES NORMATIVOS E DEMOCRACIA DELIBERATIVA..... 351
*César Augusto Godinho da Silva e Assis*
*Cássius Guimarães Chai*

Capítulo 25 - AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE SÃO PAULO E A INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL CONTRA A DESINFORMAÇÃO..... 365
*Chrysty Britto dos Reis Colombo Sarnaglia*
*Cássius Guimarães Chai*
*Pedro Paulo Oliveira Penha*

Capítulo 26 - RELIGIÃO E PODER NO PROCESSO ELEITORAL: A JUSTIÇA ELEITORAL DIANTE DA LIBERDADE DE CRENÇA E DO ABUSO DE INFLUÊNCIA ..... 387
*Larissa de Moura Guerra Almeida*

Capítulo 27 - A JUSTIÇA ELEITORAL COMO INSTRUMENTO DE CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA DEMOCRÁTICA: UMA ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DAS ESTRATÉGIAS EDUCATIVAS E DOS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS NO BRASIL ..... 401
*Carlos Magno Alhakim Figueiredo Júnior*
*Cícera Isaany Chaves Batista*
*James Ricardo Ferreira Piloto*

Capítulo 28 - FRAUDE À COTA DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS BRASILEIRAS: IMPACTOS NO PROCESSO ELEITORAL E NA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ..... 413
*João Francisco Amaral Neto*

Capítulo 29 - PRECEDENTES, DEBATES E BALIZAS DA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO INQUÉRITO Nº 4.435 ..... 423
*Eduardo Borges Espínola Araújo*

Capítulo 30 - A IMPORTÂNCIA DO VOTO AUDITÁVEL PARA O EXERCÍCIO PLENO DA DEMOCRACIA NO BRASIL ..... 435
*Márcio Vieira Araújo Júnior*

Capítulo 31 - DISCURSO DE ÓDIO, DESINFORMAÇÃO E A CRISE DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA: AMEAÇAS AO AMBIENTE INFORMACIONAL NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO ..... 447
*Elda Coelho de Azebedo Bussinguer*
*Leandro Velloso e Silva*

Capítulo 32 - A INELEGIBILIDADE REFLEXA PARA SUPLENTES: CONSTITUCIONALIDADE E LIMITES DEMOCRÁTICOS NO NOVO ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL ..... 459
*Larissa de Moura Guerra Almeida*

Capítulo 33 - JUSTIÇA MULTIPORTAS E DIREITO ELEITORAL: A NECESSIDADE DE REINTERPRETAÇÃO DA VEDAÇÃO À AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DO DIREITO ELEITORAL ..... 475
*Bernardo Soares Corrêa*

Capítulo 34 - A RESPONSABILIZAÇÃO ELEITORAL POR ATOS PREPARATÓRIOS CONTRA A DEMOCRACIA: O CASO DA DENÚNCIA CONTRA JAIR BOLSONARO ..... 487
*Diego Guimarães Ribeiro*
*Cássius Guimarães Chai*
*Carlos Magno Alhakim Figueiredo Junior*
*James Ricardo Ferreira Piloto*
*Nichole Karoliny Barros da Silva*

Capítulo 35 - DIREITO ELEITORAL E REPRESENTATIVIDADE RACIAL: PROPOSTAS PARA UMA DEMOCRACIA ANTIRRACISTA NO BRASIL ..... 525
*Gilberto Silva Pereira*

POSFÁCIO ..... 541
*Paulo Cesar de Lara*

LINHAS DE PESQUISA EM DIREITO ELEITORAL CONFORME ÁREA 26 DA CAPES ..... 547

GRUPOS DE PESQUISA (DGP CNPQ) E SUAS RESPECTIVAS INSTITUIÇÕES DE VÍNCULO ..... 549

ÍNDICE REMISSIVO ..... 551

SOBRE OS AUTORES ..... 557

SOBRE OS ORGANIZADORES ..... 567

# À GUISA DE PREFÁCIO

Após 40 anos de redemocratização do país, com o fim do regime militar, 37 anos de uma Constituição cidadã, instauradora de uma ordem jurídica inclusiva, e mais de três décadas de democracia de massas, em que contingentes expressivos e crescentes da população, desde 1989, seguem regularmente exercendo o direito fundamental de sufrágio, é inegável reconhecer que apesar de solavancos e testes de estresse, avançamos na consolidação da democracia, sem abandonarmos a consciência de que o aprimoramento de nossas instituições, como pontuava Douglas North, é tarefa que nunca acaba.

E é nesse ponto que estes Estudos Contemporâneos de Direito Eleitoral, sob a coordenação das professoras Cristina Rezende Eliezer e Larissa de Moura Guerra Almeida e do professor Cássius Guimarães Chai, contribuem com reflexões, críticas e sugestões para o constante aprimoramento das fontes e modelos jurídicos do direito eleitoral.

Aqui o leitor terá à sua disposição farto material para melhor compreender o processo de soerguimento da democracia brasileira, e de suas instituições, depois da obtenção da anistia, do fim do bipartidarismo e das eleições estaduais de 1982, com o surgimento de uma vibrante campanha cívica articulada por uma ampla frente de oposição, movimento conhecido como Diretas-Já, voltado para o restabelecimento das eleições diretas para presidente da República, tendo como base jurídica a emenda constitucional proposta pelo deputado Dante de Oliveira, do PMDB de Mato Grosso.

Apesar de frustradas as expectativas iniciais, a transição democrática ocorreu por meio do colégio eleitoral e foi consolidada através de uma Assembleia Nacional Constituinte responsável pela produção do texto que, incorporando as mais diversas reinvindicações sociais reprimidas por duas décadas de autoritarismo, estabeleceu direitos e garantias fundamentais, fincou as bases de um estado de bem-estar social, fortaleceu as instituições e assegurou a independência, harmonia e o pleno funcionamento dos poderes do estado.

As transformações esperadas não viriam da noite para o dia. Nossa pouca vivência sob regime de liberdades e precária formação democrática nos legou um horizonte de pouco interesse pela vida pública e de desapreço à política, ambiente que, numa sociedade desigual e polarizada, constitui

terreno fértil para a disseminação da desinformação, dos discursos de ódio e ataques às instituições da democracia.

Nesse cenário, ao tempo em que se faz mister investir em educação para a democracia, também se revela de vital importância protegê-la de ataques extremistas, atribuição que o Poder Judiciário assume, por vezes com postura militante, mas amparado em robusta doutrina desenvolvida a partir da década de 1930, com o propósito de salvaguardar a democracia daqueles que abusam de suas franquias mal disfarçando o desejo de subjugar o estado.

Mas se o direito é técnica e ciência do equilíbrio, o Judiciário brasileiro precisa atuar com parcimônia e autocontenção na solução dos conflitos de interesses, notadamente daqueles que envolvam a liberdade de expressão e o controle estatal da desinformação, sem jamais perder de vista que o processo judicial moderno, o que vale para o processo eleitoral, deve ser compreendido como atividade estatal desenvolvida, mediante cooperação, sob contraditório e ampla defesa, como é próprio de uma sociedade civilizada.

Nesse passo, a Justiça Eleitoral brasileira, criada como resposta às fraudes e abusos das eleições da República Velha, tem se aprimorado desde então e hoje busca proteger a saúde e legitimidade do sufrágio, optando pelo caminho da integridade eleitoral. O fim não justifica os meios. Eleições somente são justas quando as regras do jogo são cumpridas. Nenhum mandato popular pode ser obtido a qualquer custo.

Essas e outras temáticas do direito eleitoral contemporâneo, tais como suspensão de direitos políticos, participação dos povos indígenas, condenação criminal e elegibilidade, violência política e de gênero, regras de disputa eleitoral, financiamento de campanha, crise de governança, sub-representação racial e de gênero, políticas eleitorais afirmativas, uso de novas tecnologias em campanhas eleitorais, influência religiosa, urnas eletrônicas e inelegibilidade reflexa são objeto de refinada análise crítica nesta obra coletiva que o leitor tem em mãos.

Neste momento delicado da história, em que a democracia está sob ataque do neopopulismo em vários países do globo, incluindo o Brasil, estes Estudos Contemporâneos de Direito Eleitoral, com precisão e rigor técnico, mas igualmente com abertura para o humano, a história e o social, apresentam modelos dogmáticos valiosos para a adequada compreensão dos fenômenos jurídicos da atualidade, assim como luzes para o debate

esclarecido e revitalizador de nossa crença na política e nas instituições representativas.

*Paulo Velten*
Desembargador Presidente do TRE-MA
Professor da Universidade Federal do Maranhão (PPGDIR)

# APRESENTAÇÃO

## DEMOCRACIA SOB VIGILÂNCIA: ENFRENTANDO OS RISCOS CONTEMPORÂNEOS AO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO

Nota dos Organizadores

Em tempos de incertezas institucionais, quando as fundações de nossas estruturas democráticas são constantemente desafiadas por forças múltiplas e complexas, nasce esta obra. Fruto de uma articulação em rede de pesquisadores e profissionais das ciências sociais aplicadas e das ciências humanas, este projeto assume como objeto central de reflexão não apenas o Direito Eleitoral, mas sua última *ratio,* a democracia representativa e a proteção do Estado Democrático de Direito no contexto brasileiro. Mais que um compêndio acadêmico, apresentamos um chamado à vigilância constante – uma convocação para que juristas, cientistas políticos, sociólogos e cidadãos comprometidos com o ideal democrático não se rendam à tentação da passividade diante dos riscos que se desenham no horizonte.

A democracia brasileira, como todas as demais, encontra-se sitiada, de espreita constante, por variáveis sociais cujas interações produzem efeitos desestabilizadores não apenas para os processos eleitorais, mas para a própria integridade do pacto social que sustenta nossa República. Este livro nasce da necessidade de não apenas diagnosticar esses riscos, mas de propor caminhos para seu enfrentamento, fundados na análise rigorosa e no compromisso inegociável com a soberania popular e o Estado de Direito.

### A erosão informacional e a democracia de desinformação

O primeiro e talvez mais visível risco à estabilidade democrática brasileira reside na proliferação deliberada de desinformação. Como explorado nos capítulos que analisam o fenômeno das *fake news*, vivemos numa era em que a verdade factual, base indispensável para o debate público informado, é constantemente colocada sob suspeita. O capítulo "Entre a liberdade, a verdade e a democracia: o enfrentamento das fake

news pelo Tribunal de Justiça do Maranhão" oferece um estudo de caso emblemático sobre esta questão, demonstrando como a erosão do compromisso com a verdade ameaça diretamente a qualidade do processo deliberativo democrático.

A desinformação não é meramente um fenômeno midiático, mas uma estratégia deliberada com potencial para desvirtuar a vontade soberana do eleitor. Quando candidaturas se beneficiam da manipulação informacional, a liberdade de escolha se torna ilusória. O texto "Verdad, razón pública y desfachatez" explora essa dimensão retórica da subversão do discurso político, apontando como o cinismo e a desfaçatez se tornaram instrumentos de impunidade no espaço público brasileiro.

Propomos, diante desse cenário, não apenas o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização e punição da desinformação eleitoral, mas uma política nacional de educação midiática que prepare o eleitorado para distinguir fatos de ficções fabricadas. A jurisdição constitucional eleitoral, iluminada pela teoria da integridade de Dworkin, conforme discutido em capítulo específico, pode fornecer parâmetros para essa atuação sem que se recaia em censura ou controle antidemocrático da expressão.

## A plutocracia ameaçadora: o poder econômico e a captura do processo eleitoral

O segundo fator de risco identificado em nossa análise coletiva é o caráter oligárquico do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, tema explorado diretamente no capítulo 17 de nossa obra. A relação entre dinheiro e voto, conforme demonstram pesquisas empíricas citadas nos resultados eleitorais de 2018 e 2022, revela uma tendência plutocrática que ameaça a igualdade fundamental entre os cidadãos.

Mesmo após a proibição das doações empresariais em 2015/2016, persistem mecanismos que privilegiam candidatos com maior acesso a recursos econômicos. Esta realidade representa um risco direto à democracia representativa, pois converte o processo eleitoral em um jogo desproporcional que favorece interesses econômicos concentrados em detrimento da pluralidade social brasileira.

Defendemos que o sistema eleitoral brasileiro precisa avançar para além das reformas superficiais, implementando mecanismos efetivos de democratização do financiamento político e garantindo condições mínimas de competitividade eleitoral. A análise sobre o "Sistema Eleitoral

Brasileiro: instrumento democrático (?) de perpetuação de poder e prejuízo ao desenvolvimento nacional" oferece *insights* valiosos para essa reflexão crítica.

## Violência política de gênero: a democracia amputada

O terceiro vetor de desestabilização democrática que identificamos é a violência política de gênero, tema abordado com profundidade no capítulo "Inelegibilidade por violência política de gênero: desafios probatórios e riscos de banalização no processo eleitoral brasileiro". O recente caso de condenação de um deputado estadual por crime de violência política de gênero contra uma vereadora transgênero ilustra como este fenômeno corrói a base representativa da democracia.

A Lei 14.192/2021 representou um avanço ao tipificar esta modalidade de violência, mas sua efetividade ainda enfrenta obstáculos significativos, como demonstrado pelas análises presentes nesta obra. Quando mulheres são sistematicamente desencorajadas, intimidadas ou impedidas de exercer seus direitos políticos plenos, a democracia perde sua pretensão de universalidade e se converte em um arranjo restrito de poder.

Propomos que as instâncias eleitorais desenvolvam protocolos específicos para identificação e processamento célere de casos de violência política de gênero, garantindo não apenas punições exemplares, mas medidas protetivas que assegurem a permanência das mulheres nos espaços de decisão política.

## O desafio racial na democracia brasileira

O quarto elemento desestabilizador que identificamos é a persistente exclusão racial nas instâncias representativas brasileiras. Como abordado no capítulo "Direito Eleitoral e Representatividade Racial: propostas para uma democracia antirracista no Brasil", a sub-representação da população negra nos espaços decisórios compromete a legitimidade do sistema democrático em um país de maioria negra.

Os dados recentes sobre candidaturas negras, que agora representam 52% do total para as eleições municipais de 2024, parecem indicar um avanço. Contudo, como alertado em nossa análise, a PEC que permite limitar o financiamento dessas candidaturas a 30% ameaça transformar

este crescimento numérico em uma representatividade meramente formal, sem poder efetivo de transformação política.

Defendemos que a democracia brasileira só será plena quando sua composição racial refletir a diversidade da população, não apenas quantitativamente, mas em termos de distribuição equitativa de recursos e oportunidades eleitorais.

## A instrumentalização do sagrado: riscos do abuso do poder religioso

O quinto fator de risco identificado é a crescente instrumentalização política do fenômeno religioso, tema explorado no capítulo "Religião e Poder no Processo Eleitoral: a Justiça Eleitoral diante da liberdade de crença e do abuso de influência". A delicada fronteira entre a legítima expressão da fé e sua utilização como ferramenta de captação indevida de votos tem se tornado cada vez mais tênue no cenário brasileiro.

O fenômeno do abuso do poder religioso nas eleições, como analisado em profundidade em nosso estudo, representa um desafio particularmente complexo para a Justiça Eleitoral, que deve equilibrar a proteção da liberdade religiosa com a preservação da autonomia do eleitor. Quando líderes religiosos transformam seus templos em comitês eleitorais informais, a separação constitucional entre Estado e religião é comprometida.

Pensar um marco regulatório específico para o abuso do poder religioso, reconhecendo sua autonomia em relação a outras modalidades de abuso já tipificadas, como o econômico e o político, ou inseri-la nesta tipicidade, pode ser uma forma de garantir a integridade tanto da esfera religiosa quanto da esfera político-eleitoral.

## A polarização extrema e a democracia adversarial

O sexto elemento desestabilizador que identificamos é a crescente polarização política que substitui o diálogo democrático pela lógica adversarial e excludente. Como discutido no capítulo sobre a contenção dos totalitarismos, a polarização excessiva transforma adversários políticos em inimigos existenciais, comprometendo o reconhecimento da legitimidade das divergências – premissa fundamental do jogo democrático.

Esta polarização não apenas dificulta a construção de consensos mínimos necessários à governabilidade, mas também facilita a ascensão de autocratas que se apresentam como salvadores em contextos de aparente crise permanente. Como revelam os estudos sobre os riscos à democracia brasileira, cresce o contingente de cidadãos que adotam visões autoritárias, terreno fértil para projetos de poder claramente autocráticos.

Defendemos uma renovada pedagogia democrática, como sugerido no capítulo "Educar para a Democracia", que fomente o diálogo entre diferentes e a compreensão da democracia não apenas como um sistema de governo, mas como um modo de vida social que exige compromissos éticos compartilhados.

## O compromisso com uma democracia resiliente

Esta obra coletiva, que reúne pesquisadores de diversas instituições e regiões do país, não se limita a diagnosticar os males que afligem nossa jovem democracia. Nossa proposta é construir uma ciência jurídica e política comprometida com a transformação das realidades que analisamos, oferecendo caminhos concretos para o fortalecimento institucional e a ampliação da participação cidadã nos processos decisórios.

A democracia brasileira, como demonstram os capítulos aqui reunidos, enfrenta riscos concretos que demandam vigilância constante e ação decisiva. No entanto, acreditamos que o reconhecimento lúcido desses desafios é o primeiro passo para sua superação. A crise de representação identificada em diversos estudos pode ser também oportunidade para reinvenção democrática.

Convidamos os leitores a percorrer estas páginas não apenas como observadores distantes dos fenômenos analisados, mas como participantes ativos na construção cotidiana da democracia brasileira. Afinal, como nos lembra um dos textos aqui apresentados, a democracia não existe por inércia – é uma construção constante que requer observação, reflexão e ação.

*Cristina Rezende Eliezer*
*Cássius Guimarães Chai*
*Larissa de Moura Guerra Almeida*
Os organizadores, maio de 2025.

Capítulo 1

# VERDAD, RAZÓN PÚBLICA Y DESFACHATEZ: LA SUBVERSIÓN DEL DISCURSO POLÍTICO ENTRE DESINFORMACIÓN Y LA EXCUSA RETÓRICA DE LA IMPUNIDAD[1]

*Cássius Guimarães Chai*[2]

## 1 Introducción: aspectos y elementos metodológicos

La desinformación y la retórica de la impunidad emergen como fuerzas perturbadoras en el escenario político contemporáneo, oscureciendo la verdad y comprometiendo la razón pública. La creciente diseminación de informaciones falsas y la manipulación retórica empleada para justificar actos de impunidad desafían los conceptos fundamentales de veracidad y responsabilidad, esenciales para el funcionamiento de las democracias modernas.

El problema central de esta investigación consiste en comprender cómo la desinformación y la retórica de la impunidad subvierten el discurso político, afectando la verdad y la razón pública en la sociedad contemporánea, examinando sus implicaciones para la integridad del discurso político y la confianza pública en las instituciones democráticas.

Desde esta perspectiva, la hipótesis de trabajo sugiere que la desinformación y el uso estratégico de la impunidad en el discurso político comprometen la integridad de la razón pública y de la verdad, conforme son concebidas por Jürgen Habermas y Hans-Georg Gadamer, respectivamente. Tal dinámica conduce a una erosión de la confianza en las instituciones democráticas y en el Derecho Penal, según lo propuesto por Claus Roxin.

---

1 Texto revisado e ampliado para o espanhol. Publicado originalmente em Linguagem e discurso: entre o direito e violências [recurso eletrônico]/ Cássius Guimarães Chai, Monica Fontenelle Carneiro, Ana Lourdes Queiroz da Silva (orgs.). São Luís: KoAn Editor e Diálogos Críticos: Cultura, Direito e Sociedade, 2024.

2 Universidade Federal do Maranhão – PPGDIR y PPGAERO / Facultad de Derecho de Vitória – PPGD.

El objeto central de este análisis es la interacción entre desinformación, retórica de la impunidad y sus efectos sobre la percepción pública de la verdad y la justicia, a la luz de las teorías del discurso de Habermas, de la verdad como constructo compartido y socialmente legitimado en Gadamer, y de la función del Derecho Penal como protector de bienes jurídicos relevantes para una democracia entre personas libres e iguales, en Roxin. Para abordar este objeto, se delinearon dos objetivos específicos: investigar cómo la desinformación afecta la construcción de la verdad y la razón pública en contextos democráticos; y analizar el papel del Derecho Penal en la contención de la desfachatez política y en la promoción de la responsabilidad y la verdad en el discurso público.

La metodología aplicada adopta un enfoque cualitativo, con análisis de contenido de discursos políticos, noticias y legislación penal relevante. Se seleccionaron casos emblemáticos del uso de la desinformación y de la retórica de la impunidad, especialmente aquellos discursos moralistas contra la corrupción generalizada en contextos políticos, para su análisis a la luz de las teorías mencionadas. La elección recae sobre el episodio de la invasión del Capitolio, derivado de las elecciones en los Estados Unidos el 6 de enero de 2021, y el movimiento atentatorio contra el Estado Democrático de Derecho en Brasil, ocurrido inmediatamente después de la toma de posesión del tercer mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, el 8 de enero de 2023. También se examinan los desarrollos de la Operación Lava Jato y la reciente confirmación de los vetos a los crímenes contra el Estado de Derecho y a las fake news, efectuada el 28 de mayo de 2024 por el entonces expresidente de la República Federativa del Brasil.

El auge de los medios digitales y la proliferación de fuentes de información (Brenner, 2021) se han convertido en un terreno fértil para la propagación de la desinformación (Cea; Palomo, 2021) y la manipulación de la opinión pública. La retórica de la impunidad, por su parte, encuentra respaldo en un sistema que frecuentemente fracasa en responsabilizar a los agentes políticos por sus acciones antiéticas. No cabe duda de que la creciente prevalencia de discursos basados en mentiras y verdades a medias mina la confianza en la democracia y en el Estado de Derecho, agravando posiciones de retorno a nacionalismos xenófobos, misóginos y fomentando guerras religiosas (Ben- Porath, 2023; Alvian, 2023), así como acentuando un creciente proselitismo intimidatorio contra las libertades de creencia y orientación afectiva (Almagro, 2022; Jungkunz et al., 2024). Por lo tanto, esta investigación también incorpora una revisión bibliográfica de las obras

de Habermas, Gadamer y Roxin, además de estudios contemporáneos sobre desinformación y política.

La relevancia del estudio radica en la necesidad urgente de comprender y enfrentar los mecanismos de desinformación e impunidad que erosionan la confianza en las instituciones democráticas y debilitan los fundamentos de la verdad y de la razón pública, esenciales para la democracia y la justicia social, al profundizar incoherencias entre discursos y prácticas institucionales como expresiones de elecciones políticas. Al adoptar las perspectivas teóricas de Habermas, Gadamer y Roxin, la investigación busca ofrecer una base consistente para futuras intervenciones políticas y jurídicas, destacando el papel fundamental del Derecho Penal en la protección de la integridad del discurso público y en la promoción de una sociedad más justa e informada.

Resulta ineludible emprender un esclarecimiento más profundo sobre los vínculos epistemológicos entre la hermenéutica gadameriana y la acción comunicativa habermasiana, puesto que ambas tradiciones, si bien dialogan en torno a la verdad como un constructo socialmente legitimado, divergen notablemente en la concepción sobre el fundamento de la legitimidad democrática. Este ejercicio de clarificación permitiría dilucidar hasta qué punto la verdad, en cuanto interpretación dialógica, puede resistir la embestida de narrativas fraudulentas que empapan el espacio público de ambigüedad y sospecha, desafiando así los umbrales deliberativos requeridos por una democracia auténticamente discursiva.

De igual modo, es pertinente profundizar en la crítica habermasiana (Habermas, 1984) al uso estratégico y cínico de la retórica política, explorando cómo tal manipulación debilita la racionalidad intersubjetiva y erosiona las condiciones de posibilidad para una esfera pública robusta. Incorporar estas discusiones no sólo refuerza la argumentación teórica, sino que ofrece un marco para valorar cómo la comunicación distorsionada y la posverdad aniquilan los cimientos de un debate democrático legítimo, alertando sobre los peligros de la colonización sistémica del mundo de la vida en la era digital.

## 2 Fundamentación teórica

En el vasto e intrincado escenario de la verdad y la mentira en la arena política, las palabras de Hans-Georg Gadamer en Verdad y Método (Gadamer, 2002) emergen como un faro hermenéutico, recordándonos

que la verdad no es meramente un dato objetivo, sino un proceso de comprensión e interpretación. En este telón de fondo, la desinformación aparece como una sombra insidiosa que corrompe la comprensión compartida y erosiona la integridad que la democracia deliberativa exige.

De este modo, se traza una crítica al uso cínico de la retórica de la impunidad. Claus Roxin (Roxin, 2006) ya nos había advertido que tal retórica opera como un escudo protector de las élites, perpetuando un statu quo donde la justicia es selectiva y el poder se sostiene a costa de la legalidad. Esta manipulación no sólo desmoraliza la percepción pública del sistema judicial, sino que también siembra desilusión y cinismo, elementos tóxicos para el tejido democrático. No debe subestimarse el impacto de dicho cinismo: erosiona la confianza colectiva, vital para la cohesión social, como lo observó agudamente Jürgen Habermas (Habermas, 1984) en su Teoría de la Acción Comunicativa.

La afirmación de Habermas (1984) de que "una 'democracia posverdad' […] ya no sería una democracia" resalta la importancia de la verdad para la preservación de una democracia funcional. En una sociedad donde la verdad es relativizada o manipulada, se desmorona la base del debate público y de la toma de decisiones informadas, comprometiendo la propia esencia del sistema democrático. En este mismo sentido se pronuncian Farkas y Schou (2020).

Habermas (1962; 1992) ha criticado con frecuencia el uso cínico de la retórica, lo cual puede entenderse como una forma de impunidad discursiva. Según él, la manipulación de la verdad y la distorsión de los hechos para servir a intereses particulares minan la confianza pública en las instituciones y en los procesos democráticos. Este uso cínico de la retórica, que desestima la verdad en favor de narrativas convenientes, constituye una forma de impunidad que permite a quienes ostentan el poder eludir su responsabilidad y perpetuar injusticias.

Por consiguiente, la crítica de Habermas al uso cínico de la retórica de la impunidad se vincula intrínsecamente a su concepción de la "democracia posverdad". En una democracia donde la verdad es manipulada, la retórica cínica se transforma en una herramienta poderosa para preservar la impunidad y evitar la rendición de cuentas, erosionando los fundamentos de la justicia y la equidad, elementos esenciales para cualquier sistema democrático.

Los hechos que antecedieron al 6 de enero de 2021, en Estados Unidos, y al 8 de enero de 2023, en Brasil, tuvieron antecedentes

determinantes en el año 2013 (Dos Santos et al., 2023), marcando un cambio en las tensiones y vectores de la política nacional que culminaron en demandas "colonizadas" bajo el barniz de manifestaciones populares. Estas manifestaciones acabaron por revelar sus verdaderos matices en la insurgencia de la Operación Lava Jato y en el *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff.

Las sucesivas crisis democráticas por las que ha atravesado Brasil desde las tristemente célebres "jornadas de junio" de 2013 —pasando por el golpe parlamentario de 2016 contra una presidenta democráticamente elegida, hasta la elección de un candidato de extrema derecha en 2018 y su casi reelección en 2022, con un Congreso de perfil marcadamente reaccionario— exigen una reflexión sobre los significados del signo "democracia" en el contexto brasileño, su (in)existencia o subsistencia, y el análisis de las posibles medidas para su fortalecimiento a nivel nacional, a la luz de la doctrina garantista de los derechos y garantías liberales y sociales, con base en el respeto a las diferencias y en la protección efectiva de los derechos humanos.

Es oportuno subrayar que las manifestaciones de 2013 y los movimientos que las precedieron en momentos pretéritos de la política nacional, como movimientos de masas dirigidos por intereses diversos —a veces subrepticios— instrumentalizaron la movilización popular mediante vectores de poder disfrazados con la metáfora histórica de Jânio Quadros: "las fuerzas ocultas". Como discute Tatagiba (2014), en la tensión entre las construcciones simbólicas de las "protestas" y sus performances confrontacionales en contextos marcados por oportunidades y amenazas a la acción colectiva, se identifican los elementos constitutivos de las fuerzas sociales y de la democracia. En este fenómeno de los movimientos populares —sus continuidades y rupturas— los movimientos sociales han desempeñado un papel fundamental en la construcción y profundización de la democracia en diversos niveles (Dos Santos et al., 2023, p. 2).

Puede afirmarse que el pragmatismo político común en Brasil fue sustituido por una fuerte carga ideológica que marcó profundamente el proceso electoral de 2018. Las distinciones entre izquierda y derecha, mantenidas en el plano superficial del sentido común y amplificadas por la desinformación, se acentuaron aún más debido al agotamiento del discurso del Partido de los Trabajadores, que había estado en el centro del escenario desde 2002, cuando Luiz Inácio Lula da Silva finalmente accedió a la presidencia tras múltiples intentos. Este proceso de agotamiento e intolerancia hacia los partidos de orientación socialdemócrata se debe,

entre otros factores, a los consecutivos escándalos de corrupción que involucraron a las principales siglas partidarias y a miembros del Poder Ejecutivo federal y estatal a lo largo de la posredemocratización, desde el primer *impeachment* en los años 90, pasando por el escándalo de los "Anões do Orçamento" hasta los desarrollos del caso "Mensalão". Todo ello impulsó, en general, el rechazo a ciertas políticas sociales de redistribución de ingresos o de reparación histórica, acentuando el distanciamiento entre los intereses políticos y los de la sociedad.

Este cuadro de corrupción endémica institucionalizada dio lugar a una suerte de "macartismo a la brasileña" que, agravado por dos crisis económicas globales y los problemas internos que enfrentó Brasil en los últimos años, favoreció el resurgimiento de discursos supuestamente liberales y conservadores. Este ensayo, como ejercicio crítico-analítico, señala las incompatibilidades y contradicciones entre teoría y praxis, frente a las autoafirmaciones de proyectos liberales y del conservadurismo.

En el ocaso de la era de la información, parece indispensable ensanchar el contexto comparativo más allá del caso brasileño, estableciendo un diálogo fértil con episodios globales donde la desinformación ha erosionado los cimientos de regímenes democráticos consolidados. Esta ampliación del horizonte comparativo propicia una visión más omnicomprensiva, evidenciando que la crisis contemporánea de la razón pública dista de ser una anomalía local y se revela, más bien, como síntoma estructural de la posmodernidad política.

También, la operativización conceptual de "desinformación" exige mayor precisión, diferenciando entre información falsa difundida sin intención (misinformación), contenidos deliberadamente manipulados (desinformación) y aquellas verdades empleadas con fines lesivos (malinformación). Esta categorización, sugerida por investigaciones recientes, afina el análisis y evita la neblina semántica que muchas veces facilita la inmunidad discursiva de los poderosos, contribuyendo a una crítica más incisiva sobre los mecanismos de intoxicación del espacio público. (Wardle, 2017).

## 3 La retórica de la impunidad en el discurso político

La retórica de la impunidad se refiere al uso estratégico de justificaciones y narrativas que minimizan o niegan responsabilidades por actos ilícitos. Este artificio es ampliamente utilizado en el discurso

político, permitiendo que líderes eviten sanciones y mantengan su poder, perpetuando la percepción de que ciertas élites están por encima de la ley (Roxin, 2006). El análisis de la retórica de la impunidad es esencial para comprender cómo la manipulación discursiva puede minar los fundamentos de la justicia y la democracia.

Para entender la profundidad de esta cuestión, es necesario comenzar con el concepto de impunidad. Según Claus Roxin (2006), la impunidad es la ausencia de castigo para quienes cometen actos ilícitos. Cuando los políticos utilizan la retórica de la impunidad, no sólo evitan las sanciones, sino que también minan la confianza pública en la aplicación de la ley. Este tipo de retórica puede manifestarse de diversas maneras: minimización de los delitos, transferencia de culpa a terceros o negación completa de cualquier irregularidad.

Tal comportamiento no sólo desmoraliza la percepción pública de la justicia, sino que también alimenta el cinismo y la apatía política. El uso continuo de la retórica de la impunidad crea un ambiente de desilusión generalizada respecto a las instituciones legales, debilitando así el tejido democrático (Roxin, 2006). Cuando los ciudadanos perciben que las élites políticas pueden evitar castigos por actos que perjudicarían gravemente a cualquier otra persona, crece la ira y la frustración.

La desilusión pública frente al sistema de justicia es un fenómeno preocupante, pues este escepticismo generalizado desmotiva la participación cívica y debilita la cultura democrática. En esta perspectiva, el análisis de Sampaio y Chai (2021) sobre la corrosión de la democracia destaca que esta desilusión puede observarse en gobiernos autoritarios, donde el desprecio por la justicia se convierte en herramienta para consolidar el poder y silenciar la oposición.

Ejemplos concretos de este fenómeno pueden verse en el uso de estrategias retóricas por parte de políticos que han escapado de sanciones. Tales casos demuestran la dinámica entre desinformación e impunidad. Un ejemplo notorio son los escándalos de corrupción en América Latina. En muchos países, políticos de alto rango han sido acusados de corrupción, pero frecuentemente evitan castigos severos gracias al uso estratégico de la retórica de la impunidad (López-Moctezuma et al., 2020). La manipulación de hechos y el uso de la desinformación refuerzan la impunidad y debilitan la confianza en la justicia.

La intersección entre desinformación e impunidad resulta en la corrosión de la veracidad, un pilar fundamental para la vida pública

y democrática. Wardle (2017) señala que la desinformación, cuando se utiliza para encubrir actos de impunidad, manipula la verdad en favor de intereses políticos específicos. Esta práctica no sólo distorsiona la realidad percibida por el público, sino que también crea un ambiente donde la verdad se relativiza y se somete a reinterpretaciones convenientes para mantener el poder.

La erosión de la confianza en las instituciones democráticas es una consecuencia directa de esta intersección. Habermas (1984) argumenta que la legitimidad de las instituciones depende de su capacidad para mantener una esfera pública donde prevalezcan la verdad y la justicia. Cuando la desinformación se utiliza para encubrir actos de impunidad, la legitimidad institucional se ve seriamente comprometida, alimentando la desconfianza y el descrédito público. La crisis de confianza resultante puede llevar a una disminución de la participación política y al aumento del apoyo a regímenes autoritarios que prometen una falsa "justicia dura".

Un levantamiento realizado por el portal "Congresso em Foco" (2023) ejemplifica esta dinámica al revelar que un total de 37 diputados federales y 3 senadores electos en 2022 poseen procesos judiciales por corrupción, lavado de dinero, falsedad ideológica y otros delitos. Esto demuestra la ineficacia del sistema judicial en garantizar la sanción y la exclusión de la vida política de quienes infringen la ley. Muchos de estos parlamentarios siguen ejerciendo sus mandatos, reforzando la percepción pública de que la ley no se aplica de forma igualitaria a todos.

Estos datos corroboran el análisis de López-Moctezuma et al. (2020) y Wardle (2017) según el cual la combinación de desinformación e impunidad genera un ambiente permisivo para la continuidad de prácticas ilícitas. La incapacidad del sistema jurídico para responsabilizar adecuadamente a los infractores políticos perpetúa la sensación de injusticia y desconfianza entre los ciudadanos.

En un entorno donde la impunidad es sistemáticamente defendida mediante la retórica, la construcción de una democracia sólida y justa se vuelve cada vez más difícil. La legitimación de la impunidad a través del discurso político no sólo corroe la confianza pública en las instituciones, sino que también debilita los pilares de la justicia y de la veracidad que son esenciales para la democracia. La percepción de que ciertos individuos o grupos están por encima de la ley perpetúa un ciclo de desinformación e injusticia, afectando negativamente al progreso social y a la cohesión democrática.

Por lo tanto, es crucial un esfuerzo conjunto de la sociedad civil, del sistema judicial y de las instituciones democráticas para combatir esta retórica y restablecer normas de responsabilidad y transparencia en la política (Habermas, 1984; López-Moctezuma et al., 2022). Sólo así será posible restaurar la confianza pública y fortalecer la democracia frente a los efectos corrosivos de la impunidad.

Al examinar la retórica de la impunidad en el discurso político, resulta valioso integrar datos comparados sobre percepciones públicas de impunidad y eficacia institucional, recurriendo a informes y encuestas internacionales que permiten situar el fenómeno brasileño en un marco más amplio. La incorporación de índices como el Corruption Perceptions Index de Transparency International permite mapear tendencias, desfases y singularidades en la vivencia de la justicia y la aplicación del derecho, realzando el carácter sistémico o contingente de la impunidad político-institucional.

De igual modo, el análisis de reformas penales debe incluir una valoración subsidiaria de mecanismos no jurisdiccionales de fiscalización, tales como el rol de una prensa libre y de las iniciativas de la sociedad civil orientadas a la rendición de cuentas. Esta pluralidad de instrumentos —cuando convergen bajo un ideal de transparencia— actúa como antídoto ante la legitimación discursiva de prácticas ilícitas, y constituye una salvaguarda esencial para el fortalecimiento de la cultura democrática frente al envilecimiento retórico del poder.

Desde una perspectiva crítica, es necesario enfatizar que la retórica de la impunidad en el discurso político no opera en el vacío, sino que se alimenta de estructuras institucionales y culturales que históricamente han tolerado la elusión de la responsabilidad por parte de las élites. Dichas narrativas, al invocar la excepción, la minimización o la transferencia de culpa, no solo banalizan el impacto de los ilícitos, sino que precarizan las bases de la justicia distributiva y del pacto social democrático. A medida que estas estrategias se consolidan, se observa una peligrosa normalización de la desigualdad ante la ley, en la que determinados grupos adquieren prerrogativas informales para infringir normas sin temor a consecuencias efectivas. Este fenómeno no solo acrecienta el escepticismo ciudadano, sino que agudiza la percepción de iniquidad sistémica, debilitando el sentido mismo de ciudadanía activa y amenazando la coesión y la estabilidad democrática.

Por otro lado, es imprescindible destacar la dimensión performativa de la retórica de la impunidad: la reiteración de discursos exculpatorios y justificatorios no solo refleja, sino que reproduce mecanismos de reproducción simbólica del poder. En este sentido, el lenguaje político se convierte en un instrumento de manufactura de realidades paralelas que desafían los marcos normativos y debilitan los dispositivos sociales de control y sanción. La multiplicación de estos relatos, en alianza con la desinformación, abona un terreno propicio para el desencanto y la apatía ciudadana, pero también para el surgimiento de demandas autoritarias que prometen restaurar la justicia mediante medios extraordinarios. Así, la retórica impune se muestra no solo como síntoma, sino como factor activo de corrosión institucional, exigiendo respuestas integradas de política, derecho y sociedad civil para restituir la confianza en el Estado de Derecho.

## 4 El papel del Derecho Penal en la protección de la verdad

Claus Roxin propone que el Derecho Penal debe funcionar como guardián del orden social y de la justicia, responsabilizando adecuadamente a quienes cometen infracciones. Roxin enfatiza la importancia de una sanción proporcional y justa para preservar la integridad del sistema jurídico (Roxin, 2006).

La implementación de las propuestas de Roxin enfrenta desafíos significativos, especialmente en contextos donde la corrupción y la impunidad están profundamente arraigadas. Esta sección explora los obstáculos y las posibles soluciones para reforzar la efectividad del Derecho Penal.

En ese sentido, dos medidas legislativas, si fuesen adoptadas, ya representarían una afirmación de compromiso con mayores niveles de eficacia y efectividad social en convergencia con el pensamiento de Roxin. Una reforma que impusiera mayor celeridad en las acciones de improbidad administrativa —agilizando su tramitación mediante la supresión de la fase de notificación preliminar y permitiendo el inmediato conocimiento de la acción por el órgano jurisdiccional competente—, así como la creación de Salas, Cámaras o Juzgados especializados en el juzgamiento de tales causas. Además, la imprescriptibilidad de dichas acciones, así como de los delitos de falsedad ideológica y corrupción activa o pasiva, representaría un ajuste material en el sistema de prescripción penal, evitando que crímenes prescriban antes de su juzgamiento, garantizando así que los responsables sean efectivamente sancionados.

La decisión del Congreso Nacional de mantener los vetos del expresidente Jair Bolsonaro a los tipos penales relativos a los crímenes contra el Estado Democrático de Derecho —en particular, la difusión de noticias falsas en campañas electorales— representa un retroceso alarmante en la protección de los bienes jurídicos superiores en una democracia. Analizando esta decisión desde la óptica de la teoría de Claus Roxin sobre la tutela penal de bienes jurídicos, se evidencia el desajuste entre las necesidades de un Estado Democrático de Derecho y la ausencia de medidas penales eficaces para resguardarlo.

Claus Roxin, al teorizar sobre la protección penal, subraya que el Derecho Penal debe salvaguardar bienes jurídicos esenciales para la convivencia social y el mantenimiento del orden democrático. La diseminación de fake news constituye un atentado directo contra la información veraz, un bien jurídico que sustenta el derecho al voto consciente y la integridad del proceso electoral. El mantenimiento del veto ignora la importancia de la verdad como fundamento de las democracias modernas y desconoce el deber del Estado de garantizar la transparencia y la corrección de los procesos electorales, distanciándose de los compromisos normativos y políticos asumidos tanto por la Convención de Mérida como por la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Asimismo, la teoría de Roxin nos recuerda que el Derecho Penal debe tener un carácter limitador y garantista. En una democracia constitucional, no puede ser utilizado de manera arbitraria, pero tampoco debe permanecer inerte frente a crímenes que amenazan los cimientos del Estado Democrático de Derecho. La violencia y las amenazas graves contra el ejercicio pacífico y libre de manifestaciones políticas constituyen ataques directos a la libertad de expresión y a la pluralidad política, elementos esenciales para el funcionamiento saludable de cualquier democracia. El veto a tales crímenes equivale a una permisividad peligrosa, que abre margen para el fortalecimiento de prácticas autocráticas y autoritarias.

Mientras se mantenga este marco legal claudicante, que desatiende agravantes como el uso de armas de fuego y la condición de funcionario público o militar del agente, se pone en duda la capacidad del Estado de proteger los valores democráticos más preciados. En lugar de asegurar una respuesta penal adecuada frente a conductas que atentan contra la paz social y la democracia, el Legislativo adopta una postura de lenidad injustificable.

Raquel de Queiroz, con su sensibilidad frente a las injusticias sociales y políticas, ciertamente vería con ojos críticos esta decisión. En sus obras, la autora retrató el alma profunda de Brasil, con sus dolores y esperanzas. Del mismo modo, criticar el mantenimiento de estos vetos es defender el corazón palpitante de nuestra democracia, es dar voz a la necesidad de un Derecho Penal que esté a la altura de los desafíos contemporáneos.

Rechazar la criminalización de las noticias falsas en campañas electorales y de la violencia contra manifestaciones políticas es, por tanto, una falta de compromiso con la defensa de los bienes jurídicos prioritarios del Estado Democrático de Derecho. Desde la óptica de Claus Roxin, como se ha afirmado, la protección penal debe ser activada con prudencia, pero sin omisión, para resguardar aquello que es fundamental para la convivencia democrática. No actuar, o actuar erróneamente, significa caminar en contravía de la justicia social y electoral, exacerbando la desconfianza en la gestión política y en la efectividad de las instituciones democráticas.

En una democracia deliberativa, la protección de la verdad y de la razón pública es crucial para asegurar que el proceso de toma de decisiones se base en informaciones precisas y honestamente debatidas. El Derecho Penal puede desempeñar un papel fundamental en este sentido al crear un entorno en el cual la desinformación y la manipulación de los hechos sean disuadidas mediante sanciones legales apropiadas. La criminalización de actos como la corrupción, el soborno, el fraude electoral y la difusión deliberada de noticias falsas puede funcionar como un disuasivo eficaz contra prácticas que comprometen la integridad del discurso político.

Para reforzar estos imperativos, es necesario abordar tanto las fallas sistémicas como las deficiencias operativas dentro del aparato jurídico. La corrupción sistémica y la impunidad suelen socavar la aplicación efectiva de las leyes penales. Por ello, son esenciales reformas institucionales robustas que aseguren que los actores políticos y agentes públicos sean plenamente responsabilizados por sus acciones. Esto puede incluir la implementación de mecanismos de fiscalización independientes y la promoción de una cultura de transparencia tanto dentro de las instituciones estatales como en la sociedad civil.

Además, la formación continua de las autoridades judiciales y la capacitación de los órganos responsables de la aplicación de la ley son fundamentales para evitar interpretaciones sesgadas y asegurar que la justicia se aplique de manera igualitaria e imparcial. La participación

activa de la sociedad civil y de los medios de comunicación también es indispensable para monitorear y denunciar abusos, fortaleciendo así la cultura de rendición de cuentas.

Frente a los desafíos contemporáneos que supone la proliferación de la desinformación y la crisis de confianza institucional, el Derecho Penal adquiere una función estratégica que va más allá de la mera sanción individualizada de conductas ilícitas. Debe concebirse como un instrumento orientado a salvaguardar la integridad del debate público y a desalentar aquellas prácticas que, mediante la manipulación informativa, atentan contra la transparencia y la participación ciudadana. Este enfoque exige que la política criminal actúe con criterios de proporcionalidad y eficacia, ajustando los tipos penales y los procedimientos procesales a la realidad de una democracia digital, donde la rapidez de la propagación de contenidos lesivos amplifica su potencial destructivo sobre el tejido social y los vínculos de confianza colectiva.

Sin embargo, las respuestas punitivas únicamente serán eficaces si se inscriben en un esfuerzo institucional más amplio de reforma y fortalecimiento del sistema jurídico. La consolidación de órganos independientes de fiscalización, el perfeccionamiento en la formación de los operadores judiciales y la promoción de una cultura de transparencia son condiciones sine qua non para superar inercias históricas de impunidad. Asimismo, la activa vigilancia de la sociedad civil y la prensa resulta indispensable para denunciar abusos, garantizar la igualdad ante la ley y proteger los bienes jurídicos fundamentales para la convivencia democrática. De este modo, el Derecho Penal, articulado con otras políticas públicas, puede convertirse en un verdadero garante de la verdad y la razón pública frente a los embates del cinismo y la manipulación política.

En suma, el Derecho Penal cumple una función primordial en la protección de la verdad y de la razón pública en una democracia deliberativa. Un compromiso con reformas estructurales y operacionales, así como un enfoque multidisciplinar que involucre a todos los sectores de la sociedad, es fundamental para la consolidación de un orden jurídico que sostenga verdaderamente la integridad y la justicia en el discurso político.

## 5 Conclusión

La desinformación y la retórica de la impunidad representan amenazas sustanciales a la integridad democrática y a la confianza pública

en las instituciones. Al explorar estas cuestiones desde las teorías de Jürgen Habermas, Hans-Georg Gadamer y Claus Roxin, esta investigación ha delineado cómo la manipulación de la información y la justificación de actos ilícitos erosionan los fundamentos de la verdad y de la razón pública, pilares esenciales para la cohesión social y la justicia.

La desinformación desestructura los procesos democráticos al contaminar el espacio público con falsedades que socavan el debate racional e inclusivo, como se evidenció en el análisis de casos como la invasión del Capitolio en Estados Unidos y los movimientos atentatorios contra el Estado Democrático de Derecho en Brasil. Por su parte, la retórica de la impunidad legitima prácticas antiéticas al permitir que las élites políticas escapen a las sanciones, perpetuando un statu quo de corrupción y desigualdad jurídica. Esto genera un cinismo social peligroso, donde la desconfianza en las instituciones se generaliza, desmovilizando la participación cívica y alimentando tendencias autoritarias.

En este contexto, la metodología adoptada —basada en análisis cualitativos de discursos, noticias y legislación relevante— ha permitido una visión detallada sobre cómo interactúan la desinformación y la impunidad para debilitar la verdad y la razón pública. La aplicación de las teorías de Habermas, quien subraya la importancia de la deliberación transparente y de la confianza pública, así como el entendimiento de Gadamer sobre la verdad como proceso hermenéutico compartido, proporcionan una base sólida para comprender los efectos devastadores de estas dinámicas. A su vez, la perspectiva penal de Roxin, centrada en la necesidad de sanciones proporcionales y justas, ilumina el papel esencial del Derecho Penal en la protección de bienes jurídicos fundamentales para la democracia.

En particular, la decisión de mantener los vetos a las leyes contra la difusión de fake news y contra los ataques al Estado Democrático en Brasil expresa un retroceso alarmante en la protección de la integridad electoral y de la verdad como valor público. Este acto ignora el rol estructural de la veracidad en el fortalecimiento de la democracia y subestima la necesidad de normas que hagan efectivamente responsables a los actores que comprometen el proceso democrático.

Sin embargo, existen razones para creer que son posibles avances. La implementación de reformas que aumenten la celeridad y la precisión en el juzgamiento de acciones de improbidad administrativa, así como la creación de mecanismos independientes de fiscalización, constituyen pasos fundamentales para combatir la desinformación y la impunidad. Asimismo,

el fortalecimiento de la formación continua de las autoridades judiciales, para garantizar la aplicación imparcial de las leyes, puede consolidar la justicia en el ámbito político. Esta transformación institucional debe estar acompañada de la participación activa de la sociedad civil y de la vigilancia constante de los medios de comunicación, promoviendo la rendición de cuentas y aumentando la transparencia.

Por último, en consonancia con los principios éticos de la Convención de Mérida y con las ideas de Habermas sobre una democracia deliberativa, es imperativo que la sociedad adopte un compromiso renovado con la verdad y la integridad. Esto incluye tanto legislaciones eficaces contra la desinformación como una postura firme contra la impunidad. Al honrar los valores delineados por estos pensadores, podremos avanzar hacia un orden jurídico que verdaderamente sustente la integridad, la justicia y la confianza pública.

La democracia, aunque frágil y frecuentemente amenazada, es capaz de renovarse y fortalecerse cuando se apoya en la verdad y en la responsabilidad. Sólo mediante un esfuerzo colectivo y consciente, que involucre a todas las esferas sociales, será posible promover una justicia equitativa y una democracia vibrante. En última instancia, la preservación de estos valores exige vigilancia constante y un compromiso inquebrantable con la ética y con la integridad cívica.

## Referências

ALMAGRO, Manuel. Political polarization: Radicalism and immune beliefs. Philosophy & Social Criticism, [s. l.], v. 49, n. 3, p. 309–331, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1177/01914537211066859.

Alvian, R. A. (n.d.). How Extremist Movements DelegitimiseReligious Moderation Campaigns: A Case of Hizbut TahrirIndonesia (2018-2022) | Perspectives on Terrorism. https://pt.icct.nl/article/how-extremist-movements-delegitimise-religious-moderation-campaigns-case-hizbut-tahrir

Ben-Porath, S. (2023). Learning to Avoid Extremism. EducTheory, 73: 376-393. https://doi.org/10.1111/edth.12587

BRENNER, Ira. Disinformation, disease, and Donald Trump. International Journal of Applied Psychoanalytic Studies, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 232–241, 2021. Disponível em:https://doi.org/10.1002/aps.1694.

DOS SANTOS, T. L. .; CHAI, C. G.; ADORNO, A. M. P. . A Democracia e o Projeto de Vida Digna: Entre Nominalismo e Realidades Cívicas na Terra de Santa Cruz. Direito Público, [S. l.], v. 20, n. 106, 2023. DOI: 10.11117/rdp.v20i106.7020. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/7020. Acesso em: 9 jun. 2024.

CARVALHO, J. Invasão no Brasil: uma ameaça ao Estado Democrático de Direito. Revista de Estudos Políticos, 12(1), 2023.

CEA, Nereida; PALOMO, Bella. Disinformation Matters. [s. l.], p. 5–22, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1002/9781119743347.ch1.

Congresso em Foco. "Parlamentares com processos na Justiça". Disponível em: https://www.congressoemfoco.com.br

FARKAS, J.; SCHOU, J. Post-truth discourses and their limits: a democratic crisis? In: TERZIS, G.; KLOZA, D.; KUŻELEWSKA, E.; TROTTIER, D. (ed.). Disinformation and digital media as a challenge for democracy. Cambridge, UK: Intersentia, 2020. p. 103-126. (European Integration and Democracy Series).

FERNANDES, P. A confirmação dos vetos aos crimes contra o Estado de Direito e fake news. Jornal de Direito Contemporâneo, 15(2), 2024.

FILGUEIRAS, F. Lava Jato: os desdobramentos políticos e judiciais. São Paulo: Editora Jurídica, 2023.

GADAMER, Hans-Georg. Verdade e Método. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

HABERMAS, J. Más allá del estado nacional. Madrid: Trotta, 1995.

HABERMAS, Jürgen. Between Facts and Norms. Cambridge: MIT Press, 1992.

HABERMAS, Jürgen. Teoria da Ação Comunicativa. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1984.

HABERMAS, Jürgen. The Structural Transformation of the Public Sphere. Cambridge: MIT Press, 1962.

Jungkunz, S., Helbling, M., & Osenbrügge,
N.d extremism in surveys: Three new scales. PloS One, 19(5), e0300661. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0300661

LEVITSKY, S., ZIBLATT, D. (2018). Como as democracias morrem. Tradução: Renato Aguiar; prefácio: Jairo Nicolau. Rio de Janeiro: Zahar.

LÓPEZ-MOCTEZUMA, G., WANTCHEKON, L., RUBENSON, D., FUJIWARA, T. and PE LERO, C. (2022), Policy Deliberation and Voter Persuasion: Experimental Evidence from an Election in the Philippines. American Journal of Political Science, 66: 59-74. https://doi.org/10.1111/ajps.12566

MITCHELL, A. et al. The Capitol Insurrection: A Case Study in American Political Turmoil. Journal of American Studies, 45(2), 2021.

ROXIN, Claus. Direito Penal: Fundamentos e Limites da Responsabilização Penal. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SAMPAIO, Mylla Maria Sousa; CHAI, Cássius Guimarães. O que de democracia há no liberalismo à brasileira? In: CHAI, Cássius Guimarães (Org.). Republicanismo entre ativismos judiciais e proibição do retrocesso: da proteção às mulheres à saúde pública. 2. ed. Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2021. p. 270-295. (Série Tópicos em teoria de direito político). DOI: 10.52695/978-65-5672-018-0-p270-295.

Transparency International. Corruption Perceptions Index 2023. Berlin: Transparency International, 2023.

WARDLE, Claire. Fake News. It's Complicated. First Draft, 2017. Disponível em: https://firstdraftnews.org/articles/fake-news-complicated/. Acesso em: 04 jun. 2024.

Capítulo 2

# EDUCAR PARA A DEMOCRACIA

*Cristina Rezende Eliezer*[1]
*Placídio Ferreira da Silva*[2]

## 1 Introdução

A finalidade precípua deste capítulo é problematizar algumas nuances da educação democrática, com base, principalmente, na autonomia, igualdade e liberdade. Uma das formas de adquirir liberdade é por meio dos saberes, tendo em vista que conhecimento é sinônimo de poder. Um dos pilares da democracia é, justamente, a busca da liberdade por intermédio dos processos educacionais. Sem educação não há democracia.

A ausência ou limitação do direito à educação restringe a vivência plena de inúmeros outros direitos. A educação é configurada como sendo um direito fundamental de natureza social (art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88), estando diretamente interligada aos cinco direitos fundamentais básicos[3], previstos no *caput* do art. 5º do mesmo diploma legal (vida, liberdade, segurança, propriedade e igualdade).

Um dos objetivos precípuos com a aquisição e constituição do direito à educação é a obtenção da conscientização. Por meio dela, os indivíduos

---

1 Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas (BOLSISTA CAPES). Mestra em Educação pela Universidade Federal de Lavras - UFLA/MG. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas. Graduada em Pedagogia pelo Centro Universitário Newton Paiva. Coordenadora-geral da Rede de Egressos do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Lavras - UFLA. Coordenadora do Projeto PUCblica - PUC Minas. Pesquisadora no Grupo de Pesquisa Currículo Crítico, Educação Transformadora: políticas e práticas (CNPq)- PUC Minas. Membro do Conselho Editorial da Editora Dialética e da Editora Metrics. Membro da Associação Brasileira de Currículo - ABDC. Acadêmica Efetiva na Academia Formiguense de Letras – AFL. Advogada. E-mail: cristinaeliezer@yahoo.com.br

2 Pós-doutorando em Direito. Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais. Mestre em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais. Graduado em Direito (PUC Minas). Advogado. Professor universitário. E-mail: placidiofs@gmail.com

3 "O art. 5º, caput, da Constituição especifica cinco direitos fundamentais básicos: vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade, que constituem o fundamento de todos os demais direitos consagrados, quer pelos incisos do art. 5º, quer pelos dispositivos seqüenciais, do mesmo Título II, bem como de toda a Constituição – dado que órgãos, bens, direitos, deveres, instituições refluem, todos, para um destinatário único, em especial, o ser humano" (Garcia, 2002, p. 115).

analisam criticamente os fatos, adquirindo a percepção de autores de suas trajetórias (e não somente de espectadores), bem como de transformadores da realidade-mundo. No contexto de uma "educação para a democracia", a consciência permite a participação ativa no cenário político-social. A reflexão permite a ação, com respaldo em um diálogo construtivo; também favorece o exercício pleno dos direitos (inclusive, políticos), a prática da cidadania, e redução da desigualdade, etc. A educação democrática, para ser efetiva, deve compreender um processo contínuo, por isso, orienta-se que a educação seja empreendida por toda a vida.

A educação, antes de tudo, é um direito humano. A educação escolar é obrigatória às crianças e adolescentes que possuem idades compreendidas entre 04 (quatro) e 17 (dezessete) anos, nos termos do art. 208 da CRFB/88[4]. Logo, é preconizada a compulsoriedade, em se tratando da faixa etária prevista em lei; não há a opção de exercer (ou não).

Em se tratando desse direito, um dispositivo que merece destaque é o art. 205 da CRFB/88, em função da sua multidimensionalidade, já que preconiza um dever solidário e compartilhado, a fim de concretizar os objetivos também estabelecidos no texto constitucional.

> Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (Brasil, 1988).

Em razão da importância da educação, aqui, em específico, para o exercício da democracia, dividimos esse capítulo em dois tópicos basilares: a) interseções entre educação e democracia e; b) a notável complexidade entre teoria e prática e o processo de conscientização. A pesquisa se utilizou de análise bibliográfica e documental, sendo que a finalidade precípua foi investigar os relevantes aspectos de uma educação para democracia, considerando a teoria e prática, com ênfase nos processos de conscientização.

## 2 Interseções entre educação e democracia

A importância da educação para o exercício pleno da democracia é inquestionável. Comporta um direito-dever, o qual possui um rol de tarefas muito amplo, logo, é forçoso que sejam empreendidos esforços conjuntos

4 "Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; [...]" (Brasil, 1988).

(família e Estado, com a colaboração da sociedade). Dentre os objetivos previstos no já mencionado art. 205, estão os relacionados à cidadania[5]. Desse modo, a educação:

> [...] das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvidas, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como um direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado. [...] A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil. (Marshall, 1967, p. 73)

Viu-se que a educação é um direito social de cidadania genuíno, já que colabora para a formação das crianças e adolescentes, a fim de garantir que os adultos sejam suficientemente esclarecidos. Essa é uma das razões para que seja obrigatória, na idade prevista em lei (ainda que alguns movimentos, dentre eles, a "educação domiciliar" ou *homeschooling,* venham pressionando os Poderes Públicos, buscando uma regulamentação para a prática).

Ao Estado, cabe fornecê-la; aos pais, a obrigação está relacionada à matrícula na rede regular de ensino (art. 55 do Estatuto da Criança e do Adolescente). A educação, então, é imprescindível para a consolidação de cidadãos que problematizam e enfrentam de modo crítico a realidade, por meio de ações conscientes e bem direcionadas. É fomentadora do "pensar" e do "agir".

Como consequência, se trata de um direito fundamental, que compõe um núcleo intangível de direitos que são considerados básicos para os seres humanos, além de fundamentadores/ensejadores dos demais. Está ligada ao mínimo existencial. Tem relação direta com alguns direitos fundamentais básicos, dentre eles, o direito à vida e à liberdade. Sem a

5 "Num momento em que a cidadania enfrenta novos desafios, busca novos espaços de atuação e abre novas áreas por meio das grandes transformações pelas quais passa o mundo contemporâneo, é importante ter o conhecimento de realidades que, no passado, significaram e, no presente, ainda significam passos relevantes no sentido da garantia de um futuro melhor para todos. O direito à educação escolar é um desses espaços que não perderam e nem perderão sua atualidade. Hoje, praticamente, não há país no mundo que não garanta, em seus textos legais, o acesso de seus cidadãos à educação básica. Afinal, a educação escolar é uma dimensão fundante da cidadania, e tal princípio é indispensável para políticas que visam à participação de todos nos espaços sociais e políticos e, mesmo, para reinserção no mundo profissional." (Cury, 2002, p. 246).

efetividade do direito à educação, vários outros direitos ficam limitados ou impossibilitados.

> O exercício de muitos dos direitos civis e políticos, tais como a liberdade de informação, liberdade de expressão, direito ao voto e a ser eleito, entre outros, depende de, pelo menos, um nível mínimo de educação. Igualmente, um conjunto de direitos econômicos, sociais e culturais, tais como a escolher o trabalho, a receber remuneração igual por trabalho igual. (Benedek, 2012, p. 277).

Nota-se que a educação possibilita a qualificação para o trabalho (objetivo previsto no art. 205 da CRFB/88). Para o exercício de várias profissões, é necessária a conclusão de curso em Ensino Superior. É o que acontece em relação aos médicos (Medicina) e advogados (Direito), etc. No Direito, inclusive, além da formação superior, ainda é necessária aprovação no Exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a consequente inscrição nos quadros da Ordem. Logo, esse direito de escolha relativo ao trabalho é condicionado à qualificação, obtida por intermédio de processos educacionais.

Assim sendo, a educação é basilar e condição para o gozo de outros direitos, dentre eles, políticos, civis e econômicos. Além de promover a consolidação das diretrizes do Estado Democrático de Direito, também contribuiu para a construção da cidadania. Em um cenário em que a educação é insuficiente ou inexistente, direitos são restringidos, dentre eles, os previstos no art. 14, § 4º, da Constituição de1988:

> CAPÍTULO IV
>
> DOS DIREITOS POLÍTICOS
>
> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...]
>
> § 4º **São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos**. (Brasil, 1988, grifamos)

Portanto, os que não tiveram acesso à educação são considerados inelegíveis. Para o auxílio na construção do ideário democrático, é necessária a efetiva participação social, mas, para tanto, é imprescindível que a educação esteja ao alcance de todos, afinal, quando a sociedade tem consciência acerca do seu papel político, ela exerce os seus direitos de modo assertivo, já que "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição" (CRFB/88, art.1º, parágrafo único).

Complementando o exposto, Saviani (2013, p. 754) assevera que a educação é uma "condição necessária, ainda que não suficiente, para o exercício de todos os direitos, sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos ou de qualquer outra natureza".

Nesse ponto, a conscientização requer uma educação dialógica que, segundo Freire (1970), está consubstanciada em um processo que se dá em comunhão com outras pessoas, por intermédio do diálogo; é uma educação problematizadora, crítica, que enfrenta a realidade. Assim, a educação levaria à revolução. Mas não pode ser qualquer educação, mas uma que propicie o diálogo comunicativo e que problematize, de modo dialético, o educando e o educador.

Nesse contexto, destaca-se a importância de se assegurar uma educação de qualidade que, dentre outros vieses, contemple uma educação para a democracia. Assim sendo,

> A educação para a democracia difere, também, da simples instrução cívica, que consiste no ensino da organização do Estado e dos deveres do cidadão, bem como difere da formação política geral, que visa a facilitar aos indivíduos a informação política, qualquer que seja o regime vigente. Em decorrência, a EPD nunca se fará por imposição, como uma doutrina oficial, mas pela persuasão, até mesmo porque um dos valores fundamentais da democracia é a liberdade individual, que não pode ser sacrificada em nome de uma ideologia nacional. (Benevides, 1996, p. 228).

Observa-se que a educação para a democracia não se trata de uma simples instrução cívica, sendo que um dos valores precípuos da democracia é a liberdade individual. Complementando, Bobbio (1986, p. 18) disserta que a democracia é "[...] um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos". Logo, argumenta que "a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, na qual são consideradas as decisões coletivas".

A questão acerca da democracia é tão veemente, que se encontra preconizada no art. 1º da Constituição de 1988. É possível verificar, com base nesse dispositivo, que a República Federativa do Brasil se trata de um Estado Democrático de Direito:

> Art. 1º **A República Federativa do Brasil**, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, **constitui-se em Estado Democrático** de Direito e tem como fundamentos:
>
> I - a soberania;

> II - a cidadania;
>
> III - a dignidade da pessoa humana;
>
> IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
>
> V - o pluralismo político.
>
> Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (Brasil, 1988, grifos nossos).

A cidadania, mais uma vez, vem enfatizada, já que, além de se tratar de um dos objetivos educacionais (art. 205 CRFB/88), ainda é um dos fundamentos da República.

Com base em uma conceituação mais antiga, a cidadania estava relacionada, unicamente, ao exercício e gozo dos direitos políticos. Atualmente, essa interpretação foi ampliada, já que a acepção passou a ser compreendida como consciência de pertinência à sociedade como legítima titular dos direitos fundamentais. O termo passou a incorporar, dentre outras questões, o entendimento acerca da integração participativa no processo do poder, com a igual consciência de que essa situação subjetiva abarca também deveres de respeito à dignidade do outro e de contribuição para o aperfeiçoamento de todos (Silva, apud Mazzuolli, 2001).

Em se tratando do termo "cidadãos", Gomes (2017) ressalta que cidadão se trata daquele que participa, de forma ativa, dos destinos da sociedade em que vive, em um mundo "globalizado", diferente da "polis", cercada em seus muros. Logo, foi imperioso o desenvolvimento de uma consciência que contemplasse o conhecimento e os destinos do planeta e que fosse capaz de proporcionar uma noção básica das conexões e interdependência que existem, não só entre si mesmas, mas com o complexo ambiente em que estão inseridas.

Ensina Benevides (1996) que a educação para a democracia contempla duas dimensões basilares: A) a formação para os valores republicanos e democráticos e; b) a formação para a tomada de decisões políticas em todos os níveis. Para a autora, "numa sociedade verdadeiramente democrática ninguém nasce governante ou governado, mas pode vir a ser, alternativamente - e mais de uma vez no curso da vida -- um ou outro" (p. 226).

Vê-se que educação e democracia coexistem simbioticamente. No entanto, apesar da notável e necessária interseção, teoria e prática ainda

não se conectam facilmente. Existe uma problemática muito grande em torno dessa dialogia. Sobre essa celeuma, dedicamos o próximo tópico.

## 3 A notável complexidade entre teoria e prática e o processo de conscientização

Em qualquer área, mas aqui, especialmente, no âmbito do Direito, a prática deve estar articulada com as teorias desenvolvidas. A promoção de mudanças não pode estar aprisionada à teoria e nem distante da realidade.

> Se teoria e prática não são nem imediatamente o mesmo, nem absolutamente distintas, então sua relação é de descontinuidade. Não há uma senda contínua que conduza da prática à teoria [...] a teoria pertence ao contexto geral da sociedade e é, ao mesmo tempo, autônoma. Apesar disto, nem a prática transcorre independentemente da teoria, nem esta é independente daquela. Se a prática fosse o critério da teoria, [...] não poderia alcançar o que pretende; se a prática se regesse simplesmente pelas indicações da teoria, endurecer-se-ia doutrinariamente e, além disto, falsearia a teoria. O dogma da unidade entre teoria e prática é, em oposição à doutrina a que se reporta, adialético: ele capta simples identidade ali onde só a contradição tem chance de ser frutífera. (Adorno, 1995, p.227)

Nota-se que, apesar da interligação e do caráter complementar, a relação entre teoria e prática é de descontinuidade. Nesse cenário, a prática não pode ser critério para a teoria, sob o risco de se tornar inexequível em relação ao fim almejado; lado outro, se a prática se baseasse somente na base teórica, haveria o risco de se estabelecer um enrijecimento ou engessamento doutrinário, gerando um falseamento da teoria. Logo, não se trata de uma relação tão harmoniosa assim. Não obstante, a interseção entre teoria e prática educacional possibilita o desenvolvimento de metodologias de ensino-aprendizagem.

Imperioso asseverar que a prática:

> [...] seria o fundamento, critério de verdade e finalidade da teoria, tão forte ainda na pedagogia política do país. Tal conceito tem levado, possivelmente por uma leitura pouco relativizada de Marx, à subordinação da teoria e da reflexão à prática, o que dificulta a possibilidade desta prática converter-se em práxis. De certa forma, este conceito "aprisiona" a teoria, bem como a reflexão, que são atividades distintas. Compreender desse modo a relação entre teoria e prática é derivar de uma concepção filosófica que afirma a primazia da prática sobre a consciência e a reflexão, e também sobre a teoria, segundo o conhecido conceito de determinação em última instância. (Mogilka, 2003, p. 131).

Nessa direção, a prática pode ser visualizada como fundamento da teoria, que se desdobra em critério de verdade. Há uma primazia da prática sobre a consciência e reflexão (e também sobre a teoria). Então, nessa linha, quando se busca uma educação para a democracia, deriva-se de uma concepção filosófica.

A educação para a democracia, em se tratando da sua primeira dimensão,

> [...] consiste na formação do cidadão para viver os grandes valores republicanos e democráticos - de certo modo identificados com a tríade da Revolução Francesa e com as gerações de direitos humanos (do século 18 ao século 20), que englobam as liberdades civis, os direitos sociais e os de solidariedade dita "planetária". A educação como formação e consolidação de tais valores torna o ser humano ao mesmo tempo mais consciente de sua dignidade e da de seus semelhantes -- o que garante o valor da solidariedade - assim como mais apto para exercer a sua soberania enquanto cidadão. Trata-se, pois, de uma curiosa inversão política, como se fosse um paradoxo: nas democracias a educação pública pode ser um processo iniciado pelo Estado, mas ela visa a fortalecer o povo perante o Estado, e não o contrário. Em sua segunda dimensão, a EPD consiste na cidadania ativa, ou seja, a formação para a participação na vida pública. Isso significa participar como cidadão comum ou como governante. A educação não consiste apenas no processo social que permite ao indivíduo - lembra recentemente Patrice Canivez -- enquanto governado, ter conhecimento de direitos e deveres e deles dar conta com escrúpulo e inteligência - mas sim capacitar a todos para a posição de governante em potencial (1994). Essa educação, acrescento, tem uma metodologia própria, cuja estrutura é dada pelas regras da argumentação, com sua lógica própria, bem diversa da lógica da demonstração científica. (Benevides, 1996, p. 228)

Portanto, a educação para a democracia possui dois eixos essenciais. O primeiro se refere à vivência da educação para formação e consolidação de valores republicanos e democráticos (as liberdades civis, os direitos sociais e os de solidariedade). O segundo está relacionado à cidadania ativa (formação para a participação na vida pública – como cidadão comum ou como governante).

Na realidade, ambos estão ligados à conscientização[6], a ser empreendida em todas as suas dimensões. Define Freire (2008) que a conscientização é um teste de realidade, tendo em vista que o ser humano ao "*des-vela*", vai tomando distância diante do mundo; assim, toma certa distância a fim de admirá-lo, desdobrando sua capacidade de "agir

6 Para Freire, a conscientização pode ser considerada como "o primeiro objetivo de toda educação" (Freire, 2008, p. 46).

conscientemente sobre a realidade objetivada" (p. 29), ato que funda a *práxis humana*, "a unidade indissolúvel entre minha ação e minha reflexão sobre o mundo" (p. 30).

Em adição, Freire (2014, p. 113) argumenta que "convencidos, e estamos, de que a contribuição a ser trazida pelo educador brasileiro à sua sociedade em "partejamento"" "haveria de ser a de uma educação crítica e criticizadora. De uma educação que tentasse a passagem da transitividade ingênua à transitividade crítica".

Em síntese, o educador brasileiro aduz que a conscientização está associada à própria realidade, afinal, desenvolve a capacidade para agir sobre essa realidade; está relacionada à ação-reflexão. A educação tem como objetivo primário o estabelecimento da conscientização. É como se se buscasse uma passagem ou transição da ingenuidade à criticidade. Há um jogo dialético nas relações entre o homem e o mundo. Assim, a conscientização é um processo.

Para Freire, na realidade, "não há eu que se constitua sem um não eu. Por sua vez, o não-eu constituinte do eu se constitui na constituição do eu constituído". Assim, "o mundo constituinte da consciência se torna um mundo da consciência, um percebido objetivo seu, ao qual se intenciona" (Freire, 1970, p. 71).

Coadunando com o exposto, Oliveira e Carvalho (2007, p. 225) dissertam que:

> No processo de conscientização, a realidade não pode ser vista como uma realidade já determinada, pronta, mas como algo que está sendo e que implica a interação realizada pelo homem, através de sua práxis, entre a permanência e o movimento, o novo e velho. A práxis humana, por ser sempre uma entre muitas possibilidades, não pode ser absolutizada, mas deve ser desvelada pela prática teórica, pela reflexão. Não é possível falar em conscientização sem este desvelamento da realidade objetiva, sem essa tomada de consciência da realidade por parte do homem. A consciência e a conscientização são realidades coligadas, mas não podem ser identificadas. A conscientização pressupõe a capacidade humana de *tomar consciência* dos fatos. Esta capacidade de tomar consciência de é conatural ao homem, funda o posterior desenvolvimento do processo de conscientização. É o pressuposto que permite ao homem captar o fato de que se encontra em contínua relação dialética com o mundo e com os outros homens, co-participantes do seu drama histórico.

Com fulcro no exposto, extrai-se que a consciência e a conscientização se tratam de realidades coligadas. No decorrer do processo de conscientização, é imperioso que a realidade não seja visualizada como

algo já consolidado e/ou terminando/pronto. A concepção do inacabado favorece que a interação do homem com o mundo sempre desperte novas possibilidades, por meio de inovadoras leituras, possibilitadas pela reflexão.

Percebe-se que a consolidação de uma educação para a democracia passa por uma complexa interseção entre teoria e prática. O processo de constituição, que se relaciona com uma interação realizada pelo homem, por meio de sua *práxis*, requer um movimento constante, pois os fatos analisados estão em contínua relação dialética com o mundo. Por sua vez, a conscientização, caracterizada pela intencionalidade, dá sentido ao mundo, possibilita a compreensão da realidade, inacabada e incompleta. É esta uma educação genuinamente democrática.

Complementando, Agostini (2018, p. 187-196) salienta que, quando se pensa na origem da conscientização,

> [...] encontramos experiências baseadas em práticas que, alimentadas por um **processo de ação-reflexão**, foram superando a forma ingênua e/ou espontânea de captação da realidade. Nelas, percebemos que o ser humano desdobra a capacidade de des-velar a realidade, de penetrar em sua essência, numa ação-reflexão reveladora do modo próprio de ser do humano; este se define por uma inserção crítica na história, assumindo o papel de sujeito capaz de transformar o mundo. [...] A ação educativa permite aos homens e às mulheres, ao refletirem sobre seu mundo, sobre sua situação, tomar consciência da necessidade de um compromisso com sua realidade e emergir. Essa descoberta do lugar e do sentido da existência do ser humano no mundo constitui o começo de um processo de conscientização que vai se aperfeiçoando gradativamente. A pessoa conscientizada é capaz de interpretar sua própria existência nas circunstâncias históricas em que vive. Por conseguinte, está sempre engajada na história, marcada por uma concepção do homem e por uma visão do mundo situada e datada. Este processo conduz à humanização do mundo e do próprio ser humano, cujo artífice é ele mesmo. (grifamos).

Nessa direção, no processo de conscientização, está intrínseca a ação-reflexão. Desvela-se a realidade, os indivíduos analisam de modo crítico os fatos, assumindo o papel de transformadores do mundo. No âmbito da educação para a democracia, a consciência, obtida por meio dos diversos processos educacionais, possibilita, dentre outras questões, a participação ativa na vida política e social. As ações envolvem o diálogo construtivo, o exercício pleno dos direitos (inclusive, políticos), a ciência da pluralidade e respeito à diversidade (sobretudo, partidária), a prática da cidadania, etc. A educação para democracia deve ser um processo contínuo.

Os sistemas democráticos são abastecidos por várias fontes, dentre elas, os direitos sociais, políticos e fundamentais. Quando direitos são limitados e/ou cerceados, especialmente, os civis e políticos, tanto o indivíduo como também a coletividade sofrem os impactos, já que a cidadania se torna sufocada. Uma educação genuinamente democrática necessita de bases sólidas. Não é apenas o oposto da ignorância, mas, sobretudo, a aquisição, constituição e exercício da consciência. Por ser tão importante, a educação, além de um dever, também se apresenta como um direito. Não pode ser um privilégio, pois torna os indivíduos livres. E liberdade não pode ser apenas para uma parcela. Aliás, essa liberdade é adquirida pelos saberes; conhecimento é sinônimo de poder. É este um dos pilares da democracia: a busca (e conquista) da liberdade por intermédio da educação. Sem educação, então, não há democracia.

## 4 Considerações finais

Este capítulo buscou dissertar sobre aspectos da educação para o exercício da democracia, considerando a teoria e prática, com ênfase nos processos de conscientização. A fim de cumprir essa tarefa, foi empreendida uma breve pesquisa bibliográfica e documental.

Evidenciou-se que a educação é um direito humano, sendo que a educação escolar é obrigatória às crianças e adolescentes com idades entre 04 (quatro) e 17 (dezessete) anos, sendo preconizada, nessa faixa etária, a compulsoriedade. Também se verificou que o art. 205 da CRFB/88 estabeleceu os objetivos alusivos ao direito à educação, estando previstos, dentre outros, a prática da cidadania, que colabora para a formação das crianças e adolescentes, buscando garantir que os adultos sejam suficientemente esclarecidos.

Também se verificou que a educação é condição para o exercício de todos os direitos, sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos, etc. Por estar relacionada à conscientização, tem intrínseca o diálogo e a problematização (dialética, entre educando e educador). Nesse ponto, está interligada à revolução.

Constatou-se que educação e democracia coexistem simbioticamente e que, apesar da imprescindível interseção, teoria e prática ainda não se conectam de modo tão harmonioso, pois a relação entre teoria e prática é de descontinuidade. Não obstante, a interseção entre teoria e prática

educacional possibilita o desenvolvimento de metodologias de ensino-aprendizagem.

Também se averiguou que a educação para a democracia possui duas vertentes basilares: "vivência da educação como formação e consolidação de valores republicanos e democráticos (as liberdades civis, os direitos sociais e os de solidariedade)" e "cidadania ativa (formação para a participação na vida pública – como cidadão comum ou como governante".

Por fim, constatou-se que a conscientização tem relação com a realidade e com a ação-reflexão. Como os processos educacionais têm como objetivo primário o estabelecimento da conscientização, uma educação democrática almeja a transição da ingenuidade à criticidade, com fulcro em um jogo dialético e contínuo nas relações entre o homem e o mundo. Logo, a educação não pode ser um privilégio de uma minoria, pois o seu pleno exercício colabora para a aquisição da liberdade, a qual é construída a partir dos saberes, tendo em vista que conhecimento é sinônimo de poder. Portanto, uma das bases da democracia está sedimentada na conquista da liberdade por meio da educação. Sem educação, notadamente, não existe democracia.

## Referências

ADORNO, T. **Palavras e sinais:** modelos críticos 2. Petrópolis: Vozes, 1995.

AGOSTINI, Nilo. **Conscientização e Educação:** ação e reflexão que transformam o Mundo. Disponível em: https://www.scielo.br/j/pp/a/FnhYy5MG7QRL4z4YCc3FnNq/abstract/?lang=pt. Acesso em: 20 fev. 2025

BENEDEK, Wolfgang. **Compreender os direitos humanos:** manual de educação para os direitos humanos. Coimbra: Centro de Direitos Humanos/Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2012.

BENEVIDES, Maria Victória. Educação para a democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 38, p. 223-237, 1996.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1986.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: DF: Senado, 1988. Disponível em: https://www.

planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, julho/2002.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 1970.

FREIRE, Paulo. **Conscientização:** teoria e prática da libertação. Uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. São Paulo: Centauro, 2008.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade.** 36. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

GARCIA, Maria. **Mas, quais são os Direitos Fundamentais?** In: Revista de Direito Constitucional e Internacional nº 39. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril-junho, 2002.

GOMES, Sérgio Alves. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e o direito fundamental à educação**.Disponível em: http://fagundescunha.org.br/amapar/revista/artigos/sergio_principio.doc. Acesso em: 10 fev. 2025.

MARSHALL, Thomas. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos humanos, cidadania e educação**: uma nova concepção introduzida pela Constituição Federal de 1988. Jus Navigandi,Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: http://jus.com.br/revista/texto/2074. Acesso em: 07 março 2025.

MOGILKA, Maurício. Educar para a democracia. **Cadernos de Pesquisa**, n. 119, p. 129-146, julho/ 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cp/a/ZXzTnjLDZfz8KwhKgXxyZzp/. Acesso em: 25 abril 225.

OLIVEIRA, Paulo César de; CARVALHO, Patricia de. **A intencionalidade da consciência no processo educativo segundo Paulo Freire.** Disponível em: https://www.scielo.br/j/paideia/a/wCTvB3PvYqXHvSYDnBSCq6F/abstract/?lang=pt. Acesso em: 01 jan.

2025.

SAVIANI, D. **Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil**: abordagem histórica e situação atual. Educação e Sociedade, Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, 2013.

Capítulo 3

# A SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS POR CONDENAÇÃO CRIMINAL À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

*André Carlesso*[1]
*Adriano Sant'ana Pedra*[2]
*Cássius Guimarães Chai*[3]

## 1 Introdução

A participação política é consagrada como um direito fundamental pela Constituição Federal de 1988, configurando-se como um pilar essencial para a cidadania e para o funcionamento de um Estado Democrático de Direito. Este direito inclui o sufrágio universal, a elegibilidade e a capacidade de influenciar os processos decisórios que moldam a vida pública. Contudo, o exercício pleno desse direito pode ser restringido por condenações criminais, conforme previsto no artigo 15, inciso III, da Constituição. Tal suspensão levanta questões sobre a compatibilidade entre a necessidade de punir condutas delituosas e a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, especialmente no que tange à reinserção social e política dos condenados após o cumprimento de sua pena.

A suspensão dos direitos políticos por condenação criminal impõe uma reflexão crítica sobre os limites e as consequências de tal medida.

1 Mestrando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória FDV. Especialista em Direito Civil e Empresarial pela FDV. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória FDV. http://lattes.cnpq.br/5892307499020358. E-mail: andre.carlesso@carlesso.adv.br.

2 Pós-doutorado pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor em Direito Constitucional (PUC-SP). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais (FDV). http://lattes.cnpq.br/0637600349096702. E-mail: adrianopedra@fdv.br.

3 Pós-doutor em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e pela Cardozo School of Law - Yeshiva University. Mestrado em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (2001). http://lattes.cnpq.br/7954290513228454. E-mail: cas-siuschai@gmail.com.

A privação temporária desses direitos não apenas afeta a capacidade do indivíduo de participar ativamente na vida política, mas também implica uma série de desafios jurídicos e sociais. A definição das espécies de condenação que acarretam a suspensão, o período de duração dessa suspensão e as condições para a recuperação dos direitos políticos são aspectos centrais que demandam uma análise aprofundada. Neste contexto, o presente estudo visa elucidar o seguinte questionamento: "Quais são as implicações jurídicas da suspensão dos direitos políticos em decorrência de condenação criminal e como isso afeta o direito fundamental à participação política dos cidadãos?"

Parte-se do pressuposto de que, a suspensão dos direitos políticos em decorrência de condenação criminal resulta em uma restrição significativa ao direito fundamental à participação política, sendo necessário um equilíbrio entre a aplicação das penas e a proteção dos direitos dos cidadãos.

O objetivo geral deste estudo é analisar as implicações da suspensão dos direitos políticos por condenação criminal à luz do direito fundamental à participação política. E os objetivos específicos: identificar as espécies de condenação no âmbito criminal que resultam na suspensão dos direitos políticos; verificar quais são os direitos políticos suspensos por condenação criminal, o tempo de suspensão e as condições para a retomada da participação política; e identificar os direitos políticos dos cidadãos, compreendendo a sua importância para a democracia e a cidadania plena.

A relevância deste estudo reside na necessidade de compreender os efeitos da suspensão dos direitos políticos no contexto da justiça criminal e sua compatibilidade com os princípios democráticos e de direitos humanos. Além disso, a análise contribui para o debate jurídico sobre a proporcionalidade das penas e a reintegração dos condenados na vida política, fundamental para uma sociedade inclusiva e justa.

A pesquisa foi conduzida por meio de uma revisão bibliográfica da literatura existente, incluindo doutrinas jurídicas, artigos científicos, jurisprudências e legislação pertinente. A metodologia adotada visa proporcionar uma compreensão abrangente e fundamentada sobre a temática, garantindo a validade e a relevância das conclusões obtidas.

## 2 A importância da participação política como direito fundamental

Antes de adentrar na análise específica deste tema, é primordial estabelecer uma distinção conceitual entre direitos humanos e direitos fundamentais, dada a confusão terminológica frequentemente encontrada na doutrina jurídica. Embora seja verdade que todos os direitos fundamentais são também direitos humanos, esses termos não são inteiramente intercambiáveis. Conforme observado por Sarlet (2015), direitos fundamentais referem-se aos direitos do indivíduo positivados dentro do âmbito constitucional, enquanto direitos humanos abrangem um espectro mais amplo de direitos que são reconhecidos por documentos normativos internacionais, independentemente de sua incorporação específica em uma ordem constitucional nacional.

Segundo Sarlet (2015) para além de sua importância como direito humano no contexto democrático contemporâneo, a participação política também possui uma natureza que a qualifica como direito fundamental positivado na ordem constitucional brasileira. Dentro desse contexto, a questão da participação política como um direito humano fundamental está intrinsecamente ligada ao conceito de Estado democrático de direito, sendo essencial para a efetividade de uma democracia genuína. E mais, esta concepção contemporânea de democracia transcende os modelos anteriores, liberal e social, incorporando não apenas garantias de liberdades civis e políticas, mas também a realização dos direitos sociais, econômicos e culturais.

Dentro dessa concepção, de acordo com Barreto (2023) o Estado democrático de direito, visa aperfeiçoar os modelos estatais precedentes, buscando implementar de forma transparente as normas constitucionais que abrangem os direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações. Ou seja, este novo paradigma constitucional representa não apenas um refinamento do Estado social, mas também uma garantia de um Estado de direito vinculado às leis, com uma postura interventiva para assegurar a concretização dos direitos fundamentais sociais, exercendo um impacto transformador na realidade institucional da sociedade.

Para além disso, há uma revitalização dos direitos de segunda e terceira gerações através de instrumentos jurídicos eficazes, contribuindo para a consolidação de um Estado democrático de direito que se configura como um avanço normativo em relação ao intervencionismo estatal

característico do Estado social. O Estado democrático de direito, assim, é reconhecido como uma terceira forma de Estado de direito, superando e incorporando os modelos anteriores, liberal e social, baseando-se em normas que promovem a realização da democracia e garantem os direitos fundamentais (BARRETO, 2023).

Como destacado por Leal (2016), este modelo evolui e se complexifica, impondo à ordem jurídica e à atividade estatal um compromisso utópico de transformação do status quo. Este pressuposto teleológico vai além do finalismo social presente nos modelos do Estado de bem-estar social construídos ao longo do último século, conforme delineado anteriormente. Streck (2014), por sua vez, ao discutir a Constituição brasileira, ressalta que tanto o Estado social quanto o Estado democrático de direito encontram-se fundamentados no texto constitucional de 1988, consolidando assim sua importância e aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro.

No entanto, não se pode ignorar que a democracia, como sistema político, pressupõe que o Estado seja estruturado de forma a garantir que o poder emane do povo, que o exerça diretamente ou por meio de representantes eleitos em eleições livres e periódicas, por sufrágio universal, direto e secreto, para mandatos temporários, conforme estabelece a Constituição brasileira de 1988. Leal (2016) sintetiza este conceito ao afirmar que, embora haja variações semânticas, o estado democrático de direito é aquele em que o poder emana do povo, exercido diretamente ou por representantes eleitos em eleições livres e periódicas, garantindo não apenas direitos civis e políticos, mas também econômicos, sociais e culturais.

A Constituição brasileira, de per si, elevou a cidadania à condição de fundamento da república, sendo essencial para a participação política na vida coletiva e um pressuposto indispensável para a democracia. Tem-se então, que a cidadania ativa demanda participação, com cidadãos conscientes de suas responsabilidades, buscando construir uma sociedade em que todos possam contribuir para o bem comum. Ora, o ser humano é naturalmente político, necessitando conviver em sociedade para atender suas necessidades biológicas e sociais. Nesse contexto, a participação na vida coletiva é uma virtude que deve ser cultivada, formando cidadãos virtuosos comprometidos com uma vida pública ativa, conforme observou Aristóteles (2015).

É num ambiente democrático, que os cidadãos têm a oportunidade não apenas de votar, mas também de participar ativamente nas discussões sobre questões sociais e políticas. A participação política e social é essencial para construir uma vida pública na qual as decisões são legitimadas pelo envolvimento de todos os membros da sociedade, ou seja, do povo. A cidadania plena, assim, só é alcançada através da participação ativa dos indivíduos, sem o possível cerceamento dos modelos autoritários ou paternalistas.

A participação política e social, então, configura-se como um direito fundamental no contexto da Constituição Federal de 1988, essencial para garantir a cidadania e fundamentar a democracia como sistema de governo. Internacionalmente, o direito de participar na governança e na tomada de decisões é reconhecido como um direito humano fundamental, conforme destacado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

Entretanto, é importante reconhecer que a democracia representativa enfrenta desafios significativos, com representantes, que muitas das vezes, confundem interesses públicos com interesses privados, comprometendo a legitimidade do processo democrático. Leal (2016) observa que o modelo clássico de democracia representativa não tem sido totalmente eficaz na abordagem das questões sociais, muitas vezes servindo como um espaço para a composição de interesses particulares em detrimento do bem comum.

Dessa forma, é fundamental explorar novos modelos democráticos que não apenas envolvam a escolha de representantes, mas também promovam a participação ativa e deliberativa da sociedade como um todo, assegurando que todas as vozes sejam ouvidas e os interesses comuns sejam legitimamente representados, sendo importante, dentro desse contexto, sistematizar as implicações jurídicas da suspensão dos direitos políticos por condenação criminal.

## *2.1 Implicações jurídicas da suspensão dos direitos políticos por condenação criminal: espécies e impactos*

A identificação das espécies de condenação no âmbito criminal é fundamental para entender as implicações jurídicas que resultam na suspensão dos direitos políticos. Ora, no direito penal brasileiro, as condenações podem ser classificadas de diversas formas, levando em

consideração a natureza do delito, a gravidade da pena e o procedimento penal aplicado (SERRA; NASCIMENTO, 2021).

Primeiramente, Serra e Nascimento (2021) destacam que é importante distinguir entre crimes dolosos e culposos. Crimes dolosos são aqueles em que o agente tem a intenção de cometer a infração, agindo com dolo. Já os crimes culposos ocorrem quando o agente não deseja o resultado, mas o causa por imprudência, negligência ou imperícia. Importante dizer que a condenação por crimes dolosos, especialmente aqueles que atentam contra a administração pública, como corrupção, peculato, concussão e lavagem de dinheiro, tem maior probabilidade de resultar na suspensão dos direitos políticos.

Outra classificação relevante é a distinção entre crimes comuns e crimes hediondos. Os crimes hediondos, definidos pela Lei nº 8.072/1990, incluem delitos de extrema gravidade, como homicídio qualificado, latrocínio, estupro e tráfico de drogas. Condenações por crimes hediondos tendem a resultar em penas mais severas e na suspensão dos direitos políticos do condenado, dada a sua gravidade e impacto social.

No tocante aos direitos políticos que são suspensos por condenação criminal, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 15, inciso III, estabelece que a condenação criminal transitada em julgado acarreta a suspensão dos direitos políticos. Dentro desses direitos, incluem-se o direito de votar e ser votado, o direito de se filiar a partidos políticos e o direito de exercer cargos ou funções públicas. Com efeito, a suspensão desses direitos tem por objetivo preservar a moralidade e a probidade na administração pública, impedindo que indivíduos condenados por crimes graves participem ativamente do processo político e administrativo do país (RIBEIRO, 2022), ou seja, que possam, por suas ações ou intenções, interferir no futuro do país.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem reafirmado, segundo Ribeiro (2022), que a suspensão dos direitos políticos decorre automaticamente da condenação criminal transitada em julgado, independentemente da natureza do crime. No entanto, a suspensão perdura somente durante o cumprimento da pena, seja ela privativa de liberdade, restritiva de direitos ou multa, e cessa com a extinção da punibilidade ou com a reabilitação do condenado, conforme previsto no artigo 93 do Código Penal Brasileiro.

A suspensão dos direitos políticos é uma medida de caráter temporário e excepcional, destinada a proteger a ordem pública e a

integridade das instituições democráticas. Contudo, essa suspensão deve ser aplicada de forma proporcional e razoável, considerando as circunstâncias específicas de cada caso.

Por isso, é fundamental considerar o impacto social da suspensão dos direitos políticos. Estudos indicam que a população carcerária brasileira é predominantemente composta por indivíduos de baixa renda, jovens e negros, sugerindo que a suspensão dos direitos políticos pode aprofundar a exclusão social e política de grupos já marginalizados. Este aspecto evidencia a necessidade de uma abordagem mais equitativa e justa na aplicação das penas, levando em conta as desigualdades sociais e econômicas que permeiam o sistema penal.

Além disso, a suspensão dos direitos políticos por condenação criminal deve ser vista à luz dos direitos fundamentais e da proteção constitucional à participação política. A democracia pressupõe a inclusão de todos os cidadãos no processo político, e a suspensão desses direitos deve ser cuidadosamente balanceada para não comprometer o exercício pleno da cidadania. É essencial que o legislador e o judiciário atuem de maneira a assegurar que a aplicação dessa medida seja justa, proporcional e respeite os direitos fundamentais, contribuindo para a construção de uma sociedade democrática e inclusiva.

### *2.2 Suspensão dos direitos políticos por condenação criminal*

A suspensão dos direitos políticos implica, pois, na transição dos direitos de cidadania do exercício ativo para uma fase de restrição temporária. Esta condição é caracterizada pela interrupção temporária dos direitos políticos positivos, que ocorre enquanto perdurar o ato ou medida que a motivou. Na Constituição de 25/03/1824, também conhecida como Constituição do Império ou Carta Imperial brasileira, os artigos 7º e 8º trataram minuciosamente da perda e suspensão dos direitos políticos, estabelecendo as condições e os procedimentos que regiam essas situações, visando garantir a ordem e a estabilidade do sistema político vigente na época, *in verbis*:

> Art. 7. Perde os Direitos de Cidadão Brazileiro
>
> I. O que se nataralisar em paiz estrangeiro.
>
> II. O que sem licença do Imperador aceitar Emprego, Pensão, ou condecoração de qualquer Governo Estrangeiro.
>
> III. O que for banido por Sentença.

> (...)
>
> Art. 8. Suspende-se o exercício dos Direitos Políticos
>
> I. Por incapacidade physica, ou moral.
>
> II. Por sentença condemnatoria a prisão, ou degredo, emquanto durarem os seus effeitos (BRASIL, 1824).

Por oportuno, destaca-se que a Constituição mencionada foi a única carta brasileira a restringir a suspensão dos direitos políticos à aplicação de certas penas, como prisão ou degredo. Em contrapartida, todas as demais Constituições anteriores previam a suspensão dos direitos políticos como consequência de condenação criminal, independentemente da natureza da pena aplicada (BRASIL, 2019). Na Constituição de 1891, a primeira promulgada após a Proclamação da República, a abordagem sobre a suspensão dos direitos políticos seguiu um padrão similar ao que vigora atualmente, conforme estipulado em seu artigo 71, parágrafo 1º:

> Art. 71 - Os direitos de cidadão brasileiro só se suspendem ou perdem nos casos aqui particularizados.
>
> § 1º - Suspendem-se: a) por incapacidade física ou moral; b) por condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos (BRASIL, 1891).

A Constituição de 16 de julho de 1934, assim como a de 10 de novembro de 1937 e a de 1946 dos Estados Unidos do Brasil, todas continham disposições sobre a suspensão dos direitos políticos em casos de condenação criminal enquanto durassem seus efeitos. A Constituição Federal de 1967 também incluía uma cláusula semelhante no art. 144, I, "b", com a especificação de que a condenação acarretaria a suspensão de mandato eletivo, cargo ou função pública enquanto persistissem suas causas, conforme o § 1º do mesmo artigo.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, promulgada pela Junta Militar, introduziu alterações significativas: além de manter a suspensão dos direitos políticos por condenação criminal enquanto durassem seus efeitos (art. 149, § 2º, "c"), condicionou a eficácia desta disposição à elaboração de lei complementar que especificasse os direitos políticos, seu exercício, perda, suspensão, bem como os casos e condições para sua aplicação (art. 149, § 3º).

Já a Constituição Federal de 1988, promulgada com o objetivo de estabelecer o Estado democrático de direito, prevê em seu art. 15, inc. III, a suspensão dos direitos políticos em casos de condenação criminal transitada em julgado, veja-se:

> Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:
>
> III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; (BRASIL, 1988).

A legislação constitucional, conforme Vale (2020), estabeleceu que os sentenciados, após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, ficam impedidos de exercer seus direitos políticos enquanto a pena estiver em vigor, ou seja, até a extinção da punibilidade. Dessa forma, a suspensão dos direitos políticos, como preceitua o art. 15, III da Constituição Federal, é uma consequência automática da condenação criminal e não constitui uma pena em si, e mais, sua aplicação não depende da natureza específica da pena aplicada, da duração da pena imposta ou do regime inicial de cumprimento. Para além disso, não requer legislação complementar ou ordinária para ser efetivada, sendo autoaplicável conforme expressamente previsto na Constituição.

Com efeito, embora mantenha proximidade com disposições de constituições anteriores, essa norma tornou-se a regra atualmente adotada. No entanto, durante a elaboração do Anteprojeto da Constituição de 1988 pela Assembleia Nacional Constituinte brasileira em 1987, houve um debate significativo sobre a suspensão dos direitos políticos para os condenados criminalmente. Surgiu uma proposta de emenda ao texto constitucional, baseada na garantia do direito de voto (capacidade eleitoral ativa) para os condenados, conforme estipulado pelo art. 38 do Código Penal vigente à época. Esse artigo prevê que o preso conserva todos os seus direitos não afetados pela privação da liberdade, exigindo das autoridades respeito à sua integridade física e moral (BRASIL, 1987).

Conforme contextualiza Miranda (2017), embora a emenda tenha inicialmente recebido apoio, a suspensão dos direitos políticos retornou ao anteprojeto da Constituição de 1988, conforme argumentado pelo Relator Bernardo Cabral. Este destacou as dificuldades logísticas de possibilitar que os presos exercessem seu direito de voto, além das complicações na identificação de quais presos teriam essa capacidade eleitoral ativa.

Assim, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversas propostas surgiram buscando alterar o art. 15, III, da Carta Magna. A Proposta de Emenda Constitucional 453 de 2018, por exemplo, teve seus passos iniciais com o reconhecimento de admissibilidade pelo deputado relator Arthur Oliveira Maia, seguido pela formação de uma comissão especial que emitiu parecer sobre a PEC. Este parecer foi encaminhado

para publicação em 11 de julho de 2019, porém ainda não foi analisado pelo plenário, e desde sua proposição, essa matéria tem gerado considerável debate na doutrina e jurisprudência, e continuará a ser debatido.

Outro ponto de controvérsia relevante diz respeito à limitação dos direitos políticos nos casos em que a condenação resulta na substituição da pena privativa de liberdade por uma restritiva de direitos. Esta modalidade punitiva não implica o recolhimento do condenado ao cárcere e geralmente é aplicada para crimes de menor potencial ofensivo, como culposos ou dolosos sem violência ou grave ameaça, com penas relativamente baixas (até quatro anos). Nestes casos, não há impedimento para o exercício dos direitos políticos, uma vez que não houve restrição à liberdade, e poderia assim votar facilmente.

No entanto, em 3 de março de 2011, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral deste tema, conforme ementado no acórdão:

> DIREITOS POLÍTICOS – CONDENAÇÃO CRIMINAL – SUBSTITUIÇÃO DA PENA RESTRITIVA DA LIBERDADE PELA RESTRITIVA DE DIREITOS – ARTIGO 15, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ALCANCE – AFASTAMENTO DA SUSPENSÃO NA ORIGEM – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA.
>
> Possui repercussão geral a controvérsia sobre a suspensão de direitos políticos, versada no artigo 15, inciso III, da Constituição Federal, tendo em vista a substituição da pena privativa de liberdade pela restritiva de direitos.

Isto ocorreu porque O Ministério Público de Minas Gerais interpôs recurso contra a decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais no julgamento da Apelação Criminal nº 1.0027.03.015048-9/001, que manteve os direitos políticos de um acusado cuja pena privativa de liberdade foi substituída por restritiva de direitos. No referido julgamento, apesar da discordância entre os magistrados, a maioria decidiu a favor da defesa do réu, reconhecendo a autoaplicabilidade do art. 15, III, da Constituição Federal, que dispensa regulamentação por legislação infraconstitucional devido à clareza e definição precisa do seu fato gerador: a condenação penal com trânsito em julgado.

A decisão ressaltou que a substituição da pena corporal por medidas restritivas de direitos, conforme o art. 44 do Código Penal, é uma exceção à regra, uma vez que tais medidas não impedem o pleno exercício dos direitos políticos. A suspensão destes direitos somente ocorre em situações

que inviabilizem materialmente sua prática, como no caso de prisão em regime fechado.

Em 2019, o Supremo Tribunal Federal julgou o Tema de Repercussão Geral 370, derivado do Recurso Extraordinário 601.182/MG, mencionado anteriormente. Por maioria de votos, decidiu-se que a suspensão dos direitos políticos prevista no art. 15, III, da Constituição Federal também se aplica quando há substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos. Contudo, ressalvas foram expressas pelos ministros Marco Aurélio e Rosa Weber, que votaram contra a suspensão dos direitos políticos no caso específico, destacando as consequências adversas da supressão deste direito fundamental, tema a ser abordado posteriormente, devido a sua importância.

Doutra feita, o tempo de suspensão dos direitos políticos em decorrência de condenação criminal é diretamente vinculado à duração e ao cumprimento da pena imposta ao condenado. Como visto, e de acordo com o artigo 15, inciso III, da Constituição Federal de 1988, a suspensão dos direitos políticos ocorre enquanto durarem os efeitos da condenação criminal transitada em julgado. Isso significa que, durante o período de cumprimento da pena, o indivíduo perde temporariamente a capacidade de exercer seus direitos políticos, como o direito de votar e ser votado, o direito de se filiar a partidos políticos e o direito de ocupar cargos ou funções públicas (COSTA, 2020).

De acordo com o auto supracitado, o Código Penal Brasileiro, em seu artigo 93, dispõe que a suspensão dos direitos políticos cessa com a extinção da punibilidade, que pode ocorrer de várias formas, como o cumprimento integral da pena, a prescrição, a anistia, o indulto ou a graça, sendo também a reabilitação criminal, um fator relevante para o retorno da possibilidade de participação política. A reabilitação, prevista nos artigos 93 a 95 do Código Penal, é um benefício concedido pelo juiz ao condenado, que, após o cumprimento da pena, demonstrar bom comportamento e a efetiva reinserção social, que visa restaurar a condição de cidadão pleno, incluindo a recuperação dos direitos políticos suspensos.

Importante salientar que a suspensão dos direitos políticos perdura durante todo o período de cumprimento da pena, seja ela privativa de liberdade, restritiva de direitos ou multa. No caso das penas privativas de liberdade, a suspensão se estende até o término do cumprimento da pena em regime fechado, semiaberto ou aberto. Para penas restritivas de direitos, como a prestação de serviços à comunidade ou a interdição temporária de

direitos, a suspensão dos direitos políticos também vigora enquanto essas penas estiverem sendo cumpridas. No caso de penas de multa, a suspensão dos direitos políticos persiste até o efetivo pagamento ou a conversão da pena (SERRA; NASCIMENTO, 2021), enfim, seu cumprimento.

Dentro desse contexto, a reabilitação criminal é um instrumento crucial para o retorno dos direitos políticos. Ela pode ser requerida pelo condenado após decorridos dois anos do cumprimento ou da extinção da pena, desde que ele tenha demonstrado comportamento adequado durante esse período. O pedido de reabilitação deve ser apresentado ao juiz da execução penal, que avaliará se o condenado preenche os requisitos legais para a concessão do benefício. A reabilitação tem efeitos amplos, não apenas restituindo os direitos políticos, mas também eliminando alguns dos efeitos penais secundários da condenação, como a reincidência (SERRA; NASCIMENTO, 2021).

Do ponto de vista jurídico, a reabilitação e o retorno dos direitos políticos são fundamentais para a reintegração social do condenado. O direito à participação política é um dos pilares da cidadania e da democracia, e sua restituição simboliza a plena reinserção do indivíduo na sociedade. Juristas como José Afonso da Silva e Alexandre de Moraes enfatizam a importância de mecanismos que permitam a recuperação dos direitos políticos, argumentando que a pena deve ter uma função ressocializadora e não apenas punitiva.

Para além disso, o retorno dos direitos políticos após o cumprimento da pena é essencial para assegurar a dignidade da pessoa humana, um princípio basilar da Constituição Federal. A suspensão dos direitos políticos é uma medida temporária e excepcional, destinada a proteger a ordem pública e a moralidade administrativa. No entanto, uma vez cumprida a pena, é dever do Estado promover a reintegração do indivíduo à vida política e social, garantindo-lhe as mesmas oportunidades e direitos que aos demais cidadãos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem reforçado a importância da reabilitação e do retorno dos direitos políticos. Em diversas decisões, o STF tem ressaltado que a suspensão dos direitos políticos não pode ser perpétua e deve cessar com a extinção da punibilidade ou a reabilitação do condenado. Esta interpretação visa assegurar que a aplicação da pena não viole os princípios da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana, promovendo uma justiça penal mais equilibrada e humana.

Em suma, o tempo de suspensão dos direitos políticos está intimamente ligado ao cumprimento da pena imposta ao condenado. A reabilitação criminal é o mecanismo jurídico que possibilita o retorno da participação política, sendo essencial para a reintegração social e a garantia dos direitos fundamentais. A aplicação justa e proporcional dessas medidas é crucial para uma sociedade democrática e inclusiva, que reconheça a dignidade e os direitos de todos os seus cidadãos.

### *2.3 A suspensão dos direitos políticos em face ao direito fundamental a participação política*

Como dito alhures, na continuidade da análise do Recurso Extraordinário 601.182/MG, destaca-se o voto da ministra Rosa Weber, que advoga pela preservação dos direitos políticos nos casos em que a pena privativa de liberdade é substituída por uma restritiva de direitos. A ministra não se limita a resolver a controvérsia do recurso, mas explora o impacto da condenação à luz dos valores democráticos da Constituição. Para ela, a democracia e os direitos subjacentes a ela não podem ser tratados de forma separada. Se o Estado visa preservar a democracia, os direitos políticos individuais devem ser resguardados, pois são essenciais para sua sustentação.

Contrapondo-se a essa visão, o ministro Marco Aurélio, ao abordar a questão da cidadania, interpreta que a Constituição, ao mencionar "a duração dos efeitos da condenação", refere-se à impossibilidade prática do exercício dos direitos políticos, como o direito de voto, durante a prisão em regime fechado. Ele argumenta que condenados em regimes que não inviabilizam o exercício dos direitos políticos deveriam mantê-los. Questiona a aplicação uniforme da suspensão dos direitos políticos em todas as condenações criminais e sugere uma análise mais precisa sobre quais direitos podem ser suspensos durante a vigência dos efeitos da condenação.

Essas divergências refletem não apenas interpretações jurídicas, mas também diferentes entendimentos sobre o papel dos direitos políticos na democracia e na reintegração social dos condenados.

Partindo para o diagnóstico do perfil da população condenada criminalmente com base nos dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), publicados no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2022 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública

(FBSP), observa-se um aumento de 8,15% no número total de pessoas privadas de liberdade em 2021 em comparação com o ano anterior. O perfil dos detentos revela que a maioria é composta por jovens, sendo que 46,4% têm entre 18 e 29 anos. Quanto à cor da pele, o levantamento indica que 67,5% dos presos são pretos ou pardos, totalizando 429,2 mil pessoas (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022).

Diante desses dados, a privação do direito ao voto regula quem pertence ao espaço democrático e quem está excluído dele. Aqueles que não gozam de seus direitos políticos, conforme previsto na Constituição, não podem participar de eleições, plebiscitos, referendos ou se candidatar a cargos públicos eletivos. Isso constitui uma forma de punição social que afeta grupos já marginalizados, perpetuando sua exclusão política de maneira legal e automática.

Robert Dahl, em sua obra "A Poliarquia: Participação e Oposição", ao discutir a democracia poliárquica que defende a formação de governos por meio de processos eleitorais inclusivos, descreve precisamente a situação dos grupos cujos direitos políticos são excluídos, veja-se:

> A conclusão a que este capítulo agora aponta é que há uma grande probabilidade de que os interesses das pessoas sem voz igual no governo de um estado não recebam a mesma atenção que os interesses daqueles que têm voz. Sem essa voz, quem irá falar por você? Quem defenderá seus interesses se você não puder fazê-lo? E isso não se limita aos interesses individuais: se você pertence a um grupo inteiro excluído da participação, como serão protegidos os interesses fundamentais desse grupo? A resposta é clara: os interesses fundamentais dos adultos aos quais são negadas oportunidades de participação no governo não serão devidamente protegidos e promovidos pelos governantes (DAHL, 1997, p. 91).

Neste contexto, baseando-se nos níveis de democratização delineados por Dahl, os diversos interesses da sociedade não serão adequadamente representados se não for garantida a todos os indivíduos a oportunidade de participar plenamente do processo democrático, e principalmente, ter voz. Para alcançar um alto nível de democratização e desenvolvimento social, é crucial que as instituições promovam a expansão dos direitos de participação política, enquanto mitigam ou neutralizam meios coercitivos violentos e sanções socioeconômicas (SANGUINÉ, 2012).

Ora, grupos marginalizados do espaço político, conforme destacado pela pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, como jovens, negros e aqueles que enfrentam condições de pobreza, analfabetismo e desemprego, muitas vezes são governados por interesses que não refletem

suas realidades. Lógico, assim, que que falta proteção política e social para esses segmentos da população, quando o Estado restringe o exercício de sua cidadania, em vez de ajudar esses grupos a sair da vulnerabilidade, retirando-lhes sua voz política.

As motivações por trás das restrições aos direitos políticos desses grupos, especialmente o direito ao voto, são baseadas em uma concepção antiquada de indignidade moral dos condenados para participar democraticamente. No entanto, atualmente, o direito de voto não está mais ligado à noção de ser um cidadão "útil" ou moralmente irrepreensível. Essa concepção elitista e discriminatória, historicamente usada para justificar a exclusão de mulheres, pobres e negros, está sendo substituída por uma visão igualitária do direito de voto (SANGUINÉ, 2012).

Desta forma, as restrições legislativas ao direito de voto de condenados são anacrônicas e carecem de justificativa geral. Elas refletem uma mentalidade ultrapassada que não condiz mais com os princípios modernos de liberalismo, cujo objetivo principal é promover a liberdade humana e a igualdade através do contrato social.

A exclusão civil imposta aos condenados não apenas reduz seu status perante a sociedade, mas também perpetua uma desigualdade estrutural. Ou seja, ao privar os condenados do direito ao voto e outros direitos políticos, o sistema penal os relega a uma posição de marginalização contínua, mesmo após o cumprimento de suas penas... Esta prática não apenas contradiz os princípios de reabilitação e ressocialização, mas também compromete a eficácia do próprio sistema democrático ao privar uma parte significativa da população de sua voz política e influência na sociedade (ROIG, 2018).

A comparação com a situação dos apátridas é pertinente, pois ambos enfrentam uma exclusão legal que os afasta do pleno exercício de seus direitos como cidadãos. Enquanto os apátridas são privados de uma nacionalidade reconhecida, os condenados perdem temporariamente sua cidadania política, o que impacta profundamente sua identidade e participação na vida pública. Essa privação não se limita ao direito de voto, ela afeta direitos fundamentais que são essenciais para uma reintegração efetiva na sociedade e para a construção de um futuro digno para essas pessoas (COSTA, 2020).

Para além disso, o autor citado acima destaca que a aplicação indiscriminada da perda de direitos políticos para todos os condenados, independentemente da gravidade do crime cometido ou das circunstâncias individuais, contradiz princípios básicos de justiça e proporcionalidade.

Argumenta que a lei deveria considerar formas mais flexíveis de reintegração e inclusão, reconhecendo que a restrição de direitos políticos deve ser uma medida excepcional e justificada, não uma consequência automática de qualquer condenação criminal. A reforma nesse sentido não apenas fortaleceria a justiça social, mas também contribuiria para um sistema penal mais justo e eficaz.

Em muitos países, incluindo o Brasil, tem havido um movimento crescente para revisar as políticas de restrição de direitos políticos dos condenados, reconhecendo os impactos desproporcionais dessas medidas sobre grupos minoritários e economicamente vulneráveis. Estudos contemporâneos têm demonstrado que a perda de direitos políticos pode perpetuar ciclos de marginalização social e criminalização, dificultando a reintegração dos indivíduos na sociedade e aumentando as taxas de reincidência criminal.

A abordagem da perda de direitos políticos como uma forma de punição continua a ser objeto de debate entre acadêmicos e legisladores. Enquanto alguns argumentam que tais restrições são necessárias para proteger a integridade do sistema democrático e dissuadir ações criminosas, outros questionam sua eficácia e justiça. Estudos empíricos têm mostrado que a participação política pode desempenhar um papel crucial na reintegração de ex-condenados, fornecendo-lhes uma voz na formulação de políticas que afetam diretamente suas comunidades e suas próprias vidas.

Em contraste com a visão tradicional de que a restrição de direitos políticos é uma consequência natural da condenação criminal, muitos defensores dos direitos humanos e da reforma penal argumentam que a democracia deve ser inclusiva e adaptativa às necessidades de todos os cidadãos, independentemente de seu histórico criminal.

Portanto, propostas para reformar essas políticas visam garantir que as penas sejam proporcionais ao crime cometido e que os direitos fundamentais dos indivíduos sejam respeitados, especialmente os direitos políticos, promovendo ao mesmo tempo a responsabilidade cívica e a participação ativa na sociedade. Essa abordagem busca equilibrar a punição justa com a inclusão social, reconhecendo que a reabilitação é um processo contínuo que requer apoio estrutural e oportunidades equitativas para todos os cidadãos.

## 3 Considerações finais

Com base em todo o exposto, é fundamental destacar que essa medida tem impactos significativos no exercício da cidadania e na participação política dos indivíduos. Embora seja uma restrição temporária, determinada pelo cumprimento da pena, ela afeta diretamente a inclusão social e a igualdade de oportunidades no contexto democrático. A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer critérios claros para a suspensão dos direitos políticos, visa equilibrar a punição com a possibilidade de reintegração plena do condenado à sociedade, através da reabilitação criminal como um meio de restaurar esses direitos.

Além disso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem sido crucial na interpretação dessas normas, reforçando a importância da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana no tratamento dos condenados. Decisões recentes têm enfatizado que a suspensão dos direitos políticos não deve ser perpétua e deve ser acompanhada de medidas que favoreçam a reinserção social e a recuperação plena dos direitos civis e políticos.

A discussão sobre a manutenção ou não dos direitos políticos em casos de substituição de pena privativa de liberdade por restritiva de direitos demonstra a complexidade do tema. Enquanto alguns defendem a manutenção integral dos direitos políticos, argumentando que a restrição deve ser proporcional à gravidade da pena aplicada, outros sustentam que a medida é necessária para proteger a ordem pública e a moralidade administrativa.

Em conclusão, a suspensão dos direitos políticos por condenação criminal é um tema de constante debate e reflexão no contexto jurídico brasileiro. Balancear a necessidade de punição com os princípios fundamentais da cidadania e da democracia é essencial para garantir uma aplicação justa e equilibrada da lei, assegurando ao mesmo tempo a reintegração efetiva dos condenados à vida política e social do país.

## Referências

ARISTÓTELES. **A Política.** São Paulo: Martin Claret, 2015.

BARRETO, João Paulo Domingueti. Brasil Participativo no Plano Plurianual (PPA) como instrumento de participação política digital: uma análise a partir da experiência democrática. 2023. 65 f., il. Trabalho de

Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) — Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anteprojeto de Constituição. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, volume 76, 1987. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-76.pdf. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 601.182/MG. Relator: Min. Marco Aurélio, 8 de maio de 2019. Voto do Min. Alexandre de Moraes, p. 16. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751082679. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema de Repercussão Geral 370. 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. Rel. Min. Marco Aurélio. Publicado em 02/10/2019.

COSTA, Nilda Tatiane Moreira. A suspensão de direitos políticos dos condenados criminalmente como óbice à reinserção social sob a ótica do direito comparado. 2020. 78 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

DAHL, Robert A. **Poliarquia:** Participação e Oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022. [s.l.], 2022.

LEAL, Rogerio Gesta. Fundamentos de justificação e Aplicação da

Democracia Deliberativa. In: Constitucionalismo Contemporâneo. Cidadania e Justiça. Curitiba: Multideia, 2016.

MIRANDA, João Vitor Silva. Crítica à suspensão do direito político ativo das pessoas condenadas criminalmente. Revice - Revista de Ciências do Estado. Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 365-396, ago./dez. 2017.

RIBEIRO DE CAMPOS, S. Suspensão dos direitos políticos: limites e possibilidades com a nova lei de improbidade administrativa. **Revista Avant - ISSN 2526-9879**, *[S. l.]*, v. 6, n. 1, p. 61–77, 2022.

ROIG, Rodrigo. **Execução penal:** teoria crítica. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

SANGUINÉ, Odone. **Prisión provisional y derechos fundamentales.** Valencia: Tirant lo blanch, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) Humana e os Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SERRA, G. P. M.; NASCIMENTO, A. T. DO. A Inconvencionalidade da suspensão de direitos políticos no âmbito da improbidade administrativa. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 8, n. 1, p. 80–98, 29 jan. 2021.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Decisão Jurídica.** São Paulo: Revista do Tribunais, 2014.

VALE, Ramos, Lorena. Suspensão dos Direitos Políticos do Condenado Criminal. Orientador: Jaime Rui Drummond Leitão do Valle. 2019. 188 p. Dissertação (Mestrado em Direito e Ciências Jurídicas, Especialidade em Direitos Fundamentais) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020.

Capítulo 4

# PARTICIPAÇÃO ELEITORAL INDÍGENA: ANÁLISE DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E A ATUAÇÃO DO CONSELHO INDÍGENA VENEZUELANO DA ETNIA WARAO NO ESTADO DO PARÁ

*Natalia Mascarenhas Simões Bentes*[1]
*Bruna Kleinkauf Machado*[2]

## 1 Introdução

Os povos indígenas representam expressiva diversidade sociocultural no Brasil, e entre eles destaca-se, nos últimos anos, a presença dos Warao, grupo originário da Venezuela, que encontrou refúgio no território brasileiro em decorrência da crise humanitária em seu país. Autodenominados "povo da água", os Warao ocupam historicamente a região do delta do rio Orinoco, constituindo a segunda maior etnia da Venezuela, com cerca de 49 mil pessoas, segundo dados de 2011 (SETADES, 2021). Tradicionalmente, sua subsistência é baseada na pesca, na coleta de alimentos e na produção artesanal, aspectos intrinsecamente relacionados ao ambiente aquático que caracteriza seu território de origem.

Desde 2014, com o agravamento da crise venezuelana, os Warao iniciaram fluxos migratórios para o Brasil, estabelecendo-se prioritariamente em estados da região Norte, como Roraima, Amazonas e Pará. De modo particular, no Pará, a chegada dos Warao impôs desafios

1 Doutora em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Portugal. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará. Professora da graduação e do Mestrado em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará. Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos do CESUPA. Coordenadora Adjunta do Curso de Direito do Centro Universitário do Estado do Pará. Membro do grupo de pesquisa Rica Miseria - Mineração, Sustentabilidade, Equidade e Desenvolvimento Regional. Advogada. e-mail: natalia.bentes@cesupa.br

2 Mestranda em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo CESUPA. Pós-Graduanda em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global pela PUCRS. Pós-graduada em Direito Penal e Criminologia pela PUCRS. Bacharel em Direito pela Universidade Feevale. Advogada. e-mail: bruna24900013@aluno.cesupa.br

às políticas públicas locais, exigindo respostas emergenciais adequadas às especificidades culturais e sociais dessa população indígena em situação de deslocamento forçado (SETADES, 2021).

No contexto brasileiro, os povos indígenas historicamente enfrentaram processos de exclusão política e social, cuja superação começou a se consolidar a partir da Constituição Federal de 1988. Entretanto, quando se trata de povos indígenas em situação de refúgio, como os Warao, surgem novas problemáticas associadas à efetivação da cidadania, especialmente no que concerne ao direito de participação política e eleitoral. Assim, surge o seguinte problema de pesquisa: de que maneira o Estado do Pará, em consonância com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), tem promovido a participação na comunidade dos indígenas Warao, garantindo o exercício da cidadania e o respeito à autodeterminação desse povo refugiado?

Diante desse cenário, o objetivo geral deste estudo é analisar a atuação do Estado do Pará e das organizações representativas dos Warao no fortalecimento da participação política e eleitoral dessa população indígena refugiada, à luz dos parâmetros estabelecidos pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Busca-se compreender como iniciativas locais, associadas aos marcos normativos internacionais, têm contribuído para assegurar a cidadania plena dos Warao e promover sua inclusão social, cultural e política no Brasil.

A relevância desta pesquisa reside na necessidade de aprofundar o debate acerca da intersecção entre migração forçada, direitos indígenas e participação democrática, evidenciando como o acolhimento de povos indígenas refugiados exige políticas públicas específicas e sensíveis às suas particularidades culturais. Ademais, destaca-se a importância de analisar o papel dos instrumentos internacionais, como a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, na orientação das ações estatais voltadas à inclusão política dos Warao no Brasil.

Como principal contribuição, este trabalho busca oferecer subsídios teóricos e práticos para o aprimoramento das políticas públicas voltadas aos povos indígenas refugiados, reforçando a necessidade de estratégias que garantam não apenas a regularização documental e o direito ao voto dos filhos de indígenas nascido no Brasil, mas também o fortalecimento de suas organizações comunitárias e a valorização de sua identidade cultural. Assim, pretende-se colaborar para a construção de uma sociedade brasileira

mais plural, democrática e comprometida com os direitos humanos em sua totalidade.

Por fim, a presente pesquisa está estruturada em seis seções. A primeira é este, a introdução. A segunda discute a trajetória histórica dos direitos dos povos indígenas no Brasil e o reconhecimento da personalidade jurídica coletiva. A terceira aborda os fundamentos normativos e jurisprudenciais sobre a participação eleitoral indígena no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A quarta seção analisa a atuação do Conselho Indígena Warao Ojiduna no Pará como instrumento de organização política e defesa dos direitos coletivos. A quinta seção examina as iniciativas implementadas pelo Estado do Pará para a promoção da cidadania dos Warao, avaliando sua conformidade com os padrões internacionais de proteção aos direitos humanos. Por fim, a sexta seção traz as considerações finais acerca do tema.

Dessa forma, este estudo busca ainda ampliar o escopo das pesquisas em Direito Eleitoral ao incluir a experiência dos povos indígenas refugiados no debate acadêmico, revelando a necessidade de uma justiça eleitoral plural, inclusiva e atenta às diversidades culturais e sociais que compõem a democracia brasileira

## 2 Povos Warao, direito dos povos indígenas e personalidade jurídica no Brasil

No contexto jurídico brasileiro, o reconhecimento e a proteção dos direitos dos povos indígenas têm evoluído historicamente, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988. Essa Carta Magna conferiu aos indígenas o direito à manutenção de suas organizações sociais, costumes, línguas, crenças e tradições, além do usufruto exclusivo das terras tradicionalmente ocupadas (BRASIL, 1988). A partir desse marco, consolidou-se um novo paradigma jurídico, que rompeu com a visão integracionista e assimilacionista predominante na legislação anterior, como a expressa no Estatuto do Índio de 1973 (Lei nº 6.001/1973).

Esse diploma legal classificava os indígenas como relativamente incapazes, sujeitos à tutela do Estado, o que limitava sua autonomia e participação plena na vida social e política do país. Com a Constituição de 1988, entretanto, passou-se a reconhecer os povos indígenas como sujeitos de direitos, com garantias fundamentais asseguradas, inclusive no que se refere à preservação de suas organizações sociais, línguas, costumes e

tradições, superando, assim, a concepção paternalista e restritiva que antes os marginalizava

No que concerne especificamente ao direito ao voto, os povos indígenas no Brasil experimentaram um longo processo de exclusão até a sua efetiva incorporação como cidadãos plenos. Durante décadas, prevaleceu a ideia de que os indígenas eram incapazes de exercer direitos políticos, sendo-lhes vedada a participação eleitoral enquanto mantivessem sua organização tradicional. Tal restrição tinha respaldo no Código Eleitoral de 1932 e foi reiterada no Código Civil de 1916, que os classificava como relativamente incapazes, tutelados pelo Estado (Cadernos STF, 2023).

A superação dessa limitação somente ocorreu com a Constituição de 1988, que reconheceu expressamente a cidadania dos povos indígenas, garantindo-lhes os mesmos direitos políticos dos demais brasileiros. Com isso, passou a ser assegurado aos indígenas o direito ao sufrágio universal, independentemente de estarem integrados ou não à sociedade envolvente (Cadernos STF, 2023). Nesse sentido, o direito ao voto dos povos indígenas representa não apenas o exercício da cidadania formal, mas também um instrumento de fortalecimento político e de participação social, permitindo-lhes influenciar diretamente as decisões políticas que impactam seus territórios e modos de vida.

Paralelamente, a questão da personalidade jurídica dos povos indígenas no Brasil revela-se central para a compreensão dos seus direitos coletivos. Historicamente, o ordenamento jurídico nacional os concebia como sujeitos individuais tutelados, sem reconhecimento de sua existência coletiva enquanto sujeitos de direito. Contudo, a partir da incorporação de instrumentos internacionais, como a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil em 2002, e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007, reforçou-se a compreensão de que os povos indígenas são titulares de direitos coletivos, inclusive o direito à personalidade jurídica enquanto povos distintos (ONU, 2007).

O artigo 4º da Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas estabelece que estes possuem "o direito à autonomia ou autogoverno em questões relacionadas com seus assuntos internos e locais" e à livre determinação de seu status político, o que implica o reconhecimento de sua personalidade jurídica coletiva (ONU, 2007). Tal previsão encontra respaldo em decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal (STF),

que têm afirmado a centralidade dos direitos territoriais, culturais e políticos dos povos indígenas no Brasil (Cadernos STF, 2023).

Nesse contexto, a atuação do Conselho Indígena Warao no Estado do Pará desponta como um exemplo concreto do exercício da personalidade jurídica coletiva e da participação política dos povos indígenas refugiados. Por meio de sua organização, os Warao têm buscado dialogar com autoridades públicas, reivindicar melhores condições de acolhimento, acesso a políticas públicas e respeito às suas especificidades culturais. Essa atuação coletiva não apenas reforça sua identidade como povo indígena, mas também potencializa sua inserção no cenário político e social do Brasil, inclusive no âmbito eleitoral.

Assim, o reconhecimento da personalidade jurídica dos povos indígenas transcende o plano formal, constituindo-se em ferramenta essencial para assegurar a autodeterminação e a plena participação democrática desses povos. Para além do voto individual, trata-se da possibilidade de organização autônoma e de representação institucional, como forma de garantir a defesa de seus interesses coletivos perante o Estado e a sociedade.

É importante destacar que a incorporação dos direitos dos povos indígenas ao sistema jurídico brasileiro também dialoga com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), que, por meio da Corte Interamericana de Direitos Humanos, tem reiteradamente afirmado a obrigação dos Estados em proteger os direitos territoriais, culturais e políticos dos povos indígenas (CNJ, 2023). Nesse sentido, a jurisprudência do STF tem avançado no sentido de harmonizar o direito interno com os padrões internacionais de proteção aos povos indígenas, fortalecendo a proteção jurídica dessas populações em situação de vulnerabilidade.

## 3 Direito de participação política indígena no SIDH

A participação política dos povos indígenas é um direito fundamental reconhecido no âmbito internacional, sendo essencial para a garantia de sua autodeterminação e preservação cultural. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) tem desempenhado um papel crucial na promoção e proteção desses direitos, estabelecendo normativas e jurisprudência que asseguram a inclusão efetiva dos povos indígenas nos processos eleitorais e em posições de representação política.

A Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, adotada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 2016, é um marco significativo nesse contexto. O artigo XXIII dessa Declaração assegura aos povos indígenas o direito de participar, sem discriminação, em todos os níveis de decisão, inclusive por meio de representantes eleitos, em conformidade com seus próprios procedimentos e instituições (OEA, 2016).

No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, adotada em 2007, reforça esse compromisso. O artigo 5º da referida Declaração afirma que os povos indígenas têm o direito de participar plenamente na vida política, econômica, social e cultural do Estado, mantendo suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais (ONU, 2007).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) tem consolidado jurisprudência relevante sobre os direitos políticos dos povos indígenas. No caso Yatama vs. Nicarágua, a Corte reconheceu que o Estado violou os direitos políticos de candidatos indígenas ao impor requisitos eleitorais que não consideravam as particularidades culturais e formas tradicionais de organização política dos povos indígenas. A decisão enfatizou a obrigação dos Estados de garantir que os procedimentos eleitorais sejam compatíveis com as tradições e costumes dos povos indígenas, assegurando sua participação efetiva no processo político (Corte IDH, 2005).

Além disso, a participação de indivíduos indígenas em órgãos judiciais internacionais representa um avanço significativo na inclusão e representatividade desses povos. A eleição de juízes indígenas para a Corte IDH demonstra o reconhecimento da importância de perspectivas diversas na interpretação e aplicação dos direitos humanos no continente americano. Essa representatividade contribui para uma compreensão mais ampla e inclusiva das questões que afetam os povos indígenas, promovendo decisões mais sensíveis às suas realidades e necessidades.

No Brasil, a Justiça Eleitoral tem implementado ações para promover a inclusão dos povos indígenas no processo eleitoral. Em 2024, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) registrou um aumento no número de eleitores autodeclarados indígenas, totalizando mais de 102 mil eleitores, abrangendo 320 etnias cadastradas. Essa iniciativa visa ampliar a representatividade política dos povos indígenas e assegurar sua participação ativa na democracia brasileira (TSE, 2024).

A efetivação dos direitos políticos dos povos indígenas enfrenta desafios significativos, incluindo a sub-representação em cargos eletivos e a necessidade de adaptação dos sistemas eleitorais às especificidades culturais desses povos. A adoção de medidas afirmativas, como cotas eleitorais, tem sido debatida como uma estratégia para corrigir essa desigualdade e promover uma representação mais equitativa nos parlamentos e demais esferas de poder (Pereira e Carvalho Júnior, 2020).

A participação política dos povos indígenas não se limita ao direito ao voto, mas abrange também o direito de serem eleitos e de influenciar as decisões políticas que afetam suas vidas e territórios. A inclusão efetiva desses povos nos processos decisórios é fundamental para a construção de sociedades democráticas e plurais, que respeitem e valorizem a diversidade cultural e étnica.

O SIDH, por meio de suas normativas e jurisprudência, desempenha um papel essencial na promoção e proteção dos direitos políticos dos povos indígenas. A contínua vigilância e atuação dos órgãos internacionais de direitos humanos são fundamentais para assegurar que os Estados cumpram suas obrigações e garantam a plena participação dos povos indígenas na vida política, em conformidade com suas tradições e formas de organização próprias.

## 4 Atuação do Conselho Warao venezuelano no estado do Pará

A migração de indígenas Warao da Venezuela para o Brasil intensificou-se a partir de 2014, em decorrência da crise socioeconômica venezuelana. No estado do Pará, estima-se que aproximadamente 1.300 indígenas Warao estejam distribuídos principalmente nos municípios de Belém e Ananindeua (ACNUR, 2023). Diante desse contexto, a criação do Conselho Warao Ojiduna em agosto de 2022 representou um marco significativo na organização e representação dessa etnia no Brasil.

O Conselho Warao Ojiduna é uma das primeiras organizações de indígenas refugiados no país e atua como porta-voz de 13 comunidades Warao localizadas em Belém e Ananindeua (MPF, 2023). A estrutura do conselho inclui uma coordenação executiva composta por quatro lideranças, além de departamentos de comunicação, finanças e comitês temáticos voltados para áreas como trabalho e artesanato, saúde, documentação, cultura e esporte, mulheres, jovens e educação (IEB, 2023).

A atuação do conselho tem sido fundamental na articulação com órgãos governamentais, instituições de justiça e movimentos sociais, visando ao reconhecimento dos Warao como população indígena no Brasil e à garantia de acesso a direitos básicos e políticas públicas específicas, incluindo educação, saúde, trabalho e moradia (MPF, 2023). Em 2023, o conselho foi premiado em um edital de incentivo à arte e cultura da Fundação Cultural do Pará, destinando recursos para a realização do 2º Encontro de Cultura Warao, evento que promoveu atividades esportivas, de dança, canto e contação de histórias tradicionais (ACNUR, 2023).

No Brasil, o direito ao voto é restrito aos cidadãos brasileiros, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988. Dessa forma, refugiados, mesmo que legalmente reconhecidos pelo Estado brasileiro, não possuem direito ao voto, pois não são considerados cidadãos brasileiros. O artigo 14 da Constituição Federal define que o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os brasileiros maiores de 18 anos e facultativos para os analfabetos, os maiores de 70 anos e os jovens entre 16 e 18 anos. Ademais, somente brasileiros natos e naturalizados podem participar do processo eleitoral, o que exclui refugiados, pois sua condição migratória não os torna automaticamente cidadãos do país. (BRASIL, 1988)

Logo, destaca-se que brasileiro naturalizado é aquele que, após cumprir determinados requisitos legais, adquire a nacionalidade brasileira. Para isso, é necessário atender a exigências estabelecidas na Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), como residência mínima no país, domínio da língua portuguesa e ausência de antecedentes criminais (BRASIL, 2017). Apenas os brasileiros naturalizados podem exercer plenamente os direitos políticos no Brasil, incluindo o voto e a candidatura a cargos políticos, com exceção de alguns cargos reservados exclusivamente a brasileiros natos, como presidente da República. No entanto, a Constituição prevê uma exceção para estrangeiros que não são naturalizados, permitindo que portugueses com residência permanente no Brasil, caso haja reciprocidade por parte de Portugal, possam votar nas eleições brasileiras. Essa previsão está no artigo 12, §1º da Constituição, garantindo aos portugueses a equiparação aos brasileiros naturalizados para fins de direitos políticos. (BRASIL, 1988)

No presente caso, verifica-se que os indígenas Warao, oriundos da Venezuela e reconhecidos como refugiados no Brasil, não se enquadram nas normas constitucionais que asseguram o direito ao voto a determinados estrangeiros. No entanto, seus filhos nascidos em território brasileiro são considerados brasileiros natos, adquirindo, assim, o direito ao voto conforme previsto na Constituição Federal.

No que tange à participação política, os indígenas Warao enfrentam desafios relacionados à regularização documental e ao reconhecimento de seus direitos políticos. Iniciativas como o Projeto Exercendo a Cidadania, promovido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE-PA), têm buscado mitigar essas dificuldades. Em maio de 2023, o projeto realizou atendimentos aos indígenas Warao residentes no distrito de Outeiro, em Belém, facilitando a emissão de documentos civis e a regularização eleitoral de brasileiros filhos de indígenas, passos essenciais para o exercício pleno da cidadania e participação nos processos eleitorais brasileiros (TRE-PA, 2023).[3]

Ademais, o Conselho Warao Ojiduna tem elaborado documentos de apresentação para autoridades locais, relatando suas especificidades étnicas e sugerindo ações para o fortalecimento de políticas públicas. Essas ações buscam não apenas assegurar a inclusão social e política dos Warao, mas também preservar e promover sua cultura e identidade (ACNUR, 2023)

A atuação do Conselho Warao Ojiduna no Pará evidencia a importância da organização comunitária na defesa de direitos e na promoção da inclusão social e política de populações indígenas refugiadas. Por meio de sua estrutura representativa e de iniciativas voltadas para a integração e valorização cultural, o conselho tem contribuído para o fortalecimento da autonomia dos Warao e para a construção de um diálogo mais efetivo com as instituições brasileiras.

A partir de reuniões periódicas com representantes da Prefeitura de Belém, Ministério Público Federal (MPF) e organizações da sociedade civil, foram estabelecidos protocolos para garantir o acesso dos Warao aos serviços públicos essenciais, respeitando suas especificidades culturais e linguísticas. Essa articulação tem resultado em melhorias no atendimento em unidades básicas de saúde, no acolhimento em abrigos e na oferta de educação bilíngue para as crianças da etnia, assegurando não apenas inclusão, mas também a preservação de seus saberes tradicionais (MPF, 2023).

Por fim, cabe destacar que a experiência do Conselho Warao Ojiduna no Pará pode servir como referência para outras localidades que recebem fluxos migratórios indígenas forçados, tanto no Brasil quanto em outros países da América Latina. Sua estrutura participativa e o protagonismo

3 Ressalta-se, mais uma vez, que os documentos eleitorais emitidos aos indígenas da etnia Warao foram concedidos exclusivamente àqueles que são indígenas brasileiros com idade superior a 16 anos, os quais possuem direito ao voto no Brasil.

exercido pelos próprios Warao demonstram que o fortalecimento de instâncias autônomas de representação é um caminho eficaz para garantir não apenas a proteção de direitos fundamentais, mas também a construção de processos políticos inclusivos e sustentáveis. Dessa forma, a atuação do Conselho contribui para a efetivação dos princípios internacionais de autodeterminação e participação ativa dos povos indígenas, conforme previsto nos marcos normativos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e da Organização das Nações Unidas (OEA, 2016; ONU, 2007).

## 5 A promoção da participação política dos indígenas Warao pelo estado do Pará em conformidade com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos

A participação política dos povos indígenas é um direito humano assegurado por instrumentos internacionais, como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (ONU, 2007) e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (OEA, 2016). Esses documentos reconhecem o direito dos povos indígenas à autodeterminação e à participação plena na vida política e pública dos Estados. No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) tem reforçado a importância da inclusão política indígena, destacando a necessidade de os Estados adotarem medidas que garantam a efetiva participação desses povos nos processos eleitorais (Corte IDH, 2022).

No Estado do Pará, a presença dos indígenas Warao, oriundos da Venezuela, tem desafiado as autoridades locais a promoverem sua inclusão social e política. Para assegurar a participação eleitoral dessa população em conformidade com os padrões estabelecidos pelo SIDH, o Estado do Pará, por meio de suas instituições, tem implementado iniciativas voltadas à regularização documental e ao exercício dos direitos políticos dos Warao.

Uma das principais ações nesse sentido foi a realização do projeto "Exercendo a Cidadania", promovido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE-PA) em maio de 2023. Essa iniciativa levou atendimentos aos indígenas Warao residentes no distrito de Outeiro, em Belém, facilitando a emissão de documentos civis e a regularização eleitoral, passos essenciais para o exercício pleno da cidadania e participação nos processos eleitorais brasileiros (TRE-PA, 2023). Ademais, a Corregedoria-Geral de Justiça do

Estado do Pará coordenou a Semana Nacional do Registro Civil "Registre-se!", que, em maio de 2024, atendeu a população Warao em Outeiro, emitindo certidões de nascimento, CPFs, carteiras de identidade e de trabalho, e agilizando o registro de imigrantes (TJPA, 2024).[4]

Essas iniciativas refletem o compromisso do Estado do Pará em promover a inclusão dos indígenas Warao no sistema eleitoral, alinhando-se ao entendimento do SIDH sobre a importância da participação política dos povos indígenas. Ao facilitar o acesso à documentação básica e à regularização eleitoral, o Estado não apenas assegura o direito ao voto, mas também fortalece a autonomia e a representatividade dos Warao, contribuindo para a construção de uma sociedade mais democrática e plural.

Todavia, apesar dos avanços, persistem desafios significativos para a plena inclusão política dos Warao. A barreira linguística, as diferenças culturais e a situação de vulnerabilidade socioeconômica são fatores que dificultam a integração efetiva dessa população nos processos eleitorais. Nesse contexto, é fundamental que o Estado do Pará continue a desenvolver políticas públicas específicas e sensíveis às particularidades dos Warao, garantindo não apenas o acesso formal ao voto, mas também a compreensão e a participação consciente nos processos democráticos.

Ademais, a atuação de organizações da sociedade civil e de entidades representativas, como o Conselho Warao Ojiduna, é essencial para mediar o diálogo entre os indígenas e as instituições governamentais, assegurando que as vozes dos Warao sejam ouvidas e consideradas na formulação de políticas que os afetam diretamente. A colaboração entre o poder público e essas organizações pode potencializar os esforços de inclusão e promover a efetivação dos direitos políticos dos Warao em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos.

Logo, denota-se que, embora o Estado do Pará tenha adotado medidas relevantes para promover a participação eleitoral dos indígenas Warao, é necessário um esforço contínuo e integrado para superar os obstáculos remanescentes e garantir que essa participação seja plena e significativa, em consonância com o entendimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

4 Ressalta-se, mais uma vez, que os documentos eleitorais emitidos aos indígenas da etnia Warao foram concedidos exclusivamente àqueles que são indígenas brasileiros com idade superior a 16 anos, os quais possuem direito ao voto no Brasil.

## 6 Considerações finais

A análise acerca da participação eleitoral dos indígenas Warao no estado do Pará evidencia que o exercício dos direitos políticos por povos indígenas refugiados transcende a garantia formal do voto. Trata-se de um processo complexo que envolve a superação de barreiras históricas, culturais, linguísticas e estruturais, exigindo uma atuação articulada entre Estado, sociedade civil e organizações comunitárias para assegurar a plena cidadania desse grupo. Assim, verifica-se que a efetivação da democracia plural e inclusiva no Brasil passa, necessariamente, pelo reconhecimento e pela valorização da diversidade étnica e cultural presente no território nacional.

Denota-se, para tanto, que experiência dos Warao no Pará evidencia a necessidade de políticas públicas interseccionais que considerem a condição de indígena, refugiado e migrante, assegurando-lhes não apenas direitos civis e políticos, mas também direitos sociais fundamentais, como saúde, educação e moradia. O fortalecimento de suas organizações representativas e a garantia de sua participação política são, portanto, elementos indispensáveis para a efetivação de sua cidadania plena e para a construção de uma sociedade verdadeiramente plural e democrática.

Nesse sentido, destaca-se o protagonismo do Conselho Indígena Warao Ojiduna, cuja atuação tem sido determinante para a articulação institucional, a defesa de interesses coletivos e a promoção da cidadania plena dos Warao no Brasil. Por meio de sua organização comunitária, esse Conselho tem viabilizado o acesso a documentos civis, a regularização eleitoral de indígenas brasileiros e a inclusão em programas sociais, além de fomentar a preservação cultural e a valorização identitária do povo Warao.

As iniciativas implementadas pelo Estado do Pará, como o projeto "Exercendo a Cidadania" e a campanha "Registre-se!", refletem esforços importantes para superar as barreiras burocráticas que dificultam o exercício dos direitos políticos dessa população. Entretanto, persistem desafios relacionados à superação das barreiras linguísticas, à adaptação cultural dos processos eleitorais e à promoção de uma participação política efetiva e consciente.

Outro aspecto fundamental para a consolidação da participação eleitoral dos Warao é o enfrentamento das barreiras linguísticas e culturais que dificultam o entendimento das normas e procedimentos eleitorais. A adaptação do processo eleitoral às especificidades dos povos indígenas,

prevista em instrumentos internacionais como a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, deve ser incorporada de forma prática pelo sistema eleitoral brasileiro, garantindo materiais informativos em línguas indígenas, intérpretes nos locais de votação e campanhas de conscientização adaptadas às realidades culturais desses grupos.

Assim sendo, a participação política dos Warao não pode ser reduzida ao ato formal do voto. É necessário que sejam criados meios para que lideranças indígenas possam concorrer a cargos eletivos e ocupar espaços de decisão política, ampliando a representatividade desses povos nas esferas legislativas e executivas. Para tanto, o debate sobre a adoção de medidas afirmativas, como cotas eleitorais para indígenas, deve ser incentivado no Brasil, à semelhança de experiências já aplicadas em outros países latino-americanos.

A conjugação entre os instrumentos internacionais de proteção aos direitos indígenas e as normativas nacionais é imprescindível para garantir a eficácia da participação política dos Warao. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem desempenhado papel central ao reforçar as obrigações dos Estados na proteção dos direitos políticos dos povos indígenas, e sua jurisprudência deve ser continuamente considerada na formulação de políticas públicas e decisões judiciais no Brasil. Assim, a incorporação desses parâmetros internacionais fortalece a segurança jurídica e amplia a proteção desses grupos em situação de vulnerabilidade.

Por outro lado, a participação ativa da sociedade civil organizada é igualmente necessária para acompanhar, fiscalizar e apoiar a implementação de políticas voltadas aos indígenas refugiados. Organizações não governamentais, universidades e movimentos sociais podem contribuir com pesquisas, capacitações, produção de materiais educativos e assessoria jurídica, criando uma rede de proteção e promoção dos direitos dos Warao, garantindo que suas demandas sejam ouvidas e atendidas de maneira adequada.

Nesse contexto, destaca-se que a experiência do estado do Pará pode servir como referência para outras regiões brasileiras e países da América Latina que enfrentam desafios semelhantes com a migração forçada de povos indígenas. A articulação interinstitucional, a escuta ativa das lideranças comunitárias e a criação de políticas públicas sensíveis à diversidade cultural são estratégias replicáveis que podem inspirar ações em diferentes territórios, contribuindo para a construção de sociedades mais democráticas, inclusivas e respeitosas das identidades indígenas.

Portanto, a efetivação dos direitos políticos dos Warao exige uma atuação conjunta e contínua do Estado, da sociedade civil e das organizações indígenas, em consonância com os marcos normativos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e das Nações Unidas. Ao reconhecer e valorizar a diversidade cultural e a autodeterminação dos povos indígenas, fortalece-se a democracia brasileira, promovendo uma sociedade mais justa, plural e inclusiva.

## Referências

ACNUR. **Indígenas Warao conquistam espaços de autonomia em Belém.** Disponível em: https://www.acnur.org/br/noticias/comunicados-imprensa/indigenas-warao-conquistam-espacos-de-autonomia-em-belem. Acesso em: 4 mar. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Disponível em: https://www.camara.leg.br/Internet/comissao/index/perm/cdh/Tratados_e_Convencoes/Indios/declaracao_universal_direitos_povos_indigenas.htm. Acesso em: 4 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Estatuto do Índio de 1973 (Lei nº 6.001/1973).

CADERNOS STF. Cadernos de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: concretizando direitos humanos – Direitos dos povos indígenas. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caderno de Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, n. 11: povos indígenas e tribais. San José, C.R.: Corte IDH, 2022. Disponívele m: https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo11_2022_port.pdf. Acesso em: 4 mar. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Yatama vs. Nicarágua. Sentença de 23 de junho de 2005. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_por.pdf. Acesso em: 4 mar. 2025.

IEB. Conselho Warao Ojiduna elabora plano de ação para orientar a atuação de órgãos e instituições. Disponível em: https://iieb.org.br/

noticias/conselho-warao-ojiduna-elabora-plano-de-acao-para-orientar-a-atuacao-de-orgaos-e-instituicoes/. Acesso em: 4 mar. 2025.

MPF. Fruto de trabalho incentivado pelo MPF, Conselho Warao Ojiduna no Pará completa um ano. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/fruto-de-trabalho-incentivado-pelo-mpf-conselho-warao-ojiduna-no-para-completa-um-ano. Acesso em: 4 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.** 2007. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf. Acesso em: 4 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas.** 2016. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/LibreDeterminacion_POR.pdf. Acesso em: 4 mar. 2025.

PEREIRA, Carolina Canhassi; Carvalho Júnior, Antônio Raimundo Barros de. A participação política dos índios: uma tentativa de inclusão. **Resenha Eleitoral**, v. 2, n. 2, p. 45-60, 2020. Disponível em: https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/20. Acesso em: 4 mar. 2025.

SETADES. Apresentação indígenas Warao. 2021. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/05/Cartilha-Sa. Acesso em: 4 mar. 2025.

TJPA. Etnia Warao e população de Outeiro recebem ações do Registre-se! Disponível em: https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/imprensa/noticias/Informes/1794207-populacao-de-outeiro-recebe-acao-de-cidadania-registre-se.xhtml. Acesso em: 4 mar. 2025.

TRE-PA. Projeto Exercendo a Cidadania leva atendimentos aos indígenas refugiados Warao. Disponível em: https://www.tre-pa.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Maio/projeto-exercendo-a-cidadania-leva-atendimentos-aos-indigenas-refugiados-warao. Acesso em: 4 mar. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Dia dos Povos Indígenas: representatividade na política avança com ações do TSE. 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Abril/dia-dos-povos-indigenas-representatividade-na-politica-avanca-com-acoes-do-tse. Acesso em: 4 mar. 2025.

Capítulo 5

# DEMOCRACIA MILITANTE ELEITORAL: INVERSÃO DA PRESUNÇÃO DE LIBERDADE NO DISCURSO POLÍTICO

*Arthur Magno e Silva Guerra*[1]

## 1 Introdução

A liberdade de expressão é um dos pilares do Estado Democrático de Direito por garantir a circulação de ideias, assegurar o pluralismo político, a autonomia individual e legitimar a ordem constitucional pela participação popular. No processo eleitoral, essa liberdade assume papel central como expressão da soberania popular por meio do sufrágio. A democracia, em seu sentido substancial, exige um ambiente discursivo aberto, no qual o dissenso seja possível, audível e eficaz na formação da vontade política.

Nos últimos anos, porém, verifica-se uma inflexão jurisprudencial e institucional que inverte a presunção de liberdade no discurso político. Em vez da confiança na palavra, adota-se uma lógica de contenção prévia, sobretudo contradiscursos dissidentes das diretrizes dos centros de poder. Essa postura, justificada pela "defesa da democracia" ou pelo "combate à desinformação", aproxima-se da democracia militante — doutrina de Carl Loewenstein, formulada nos anos 1930, que propõe mecanismos excepcionais contra ameaças ao regime democrático.

Embora originada na reação ao totalitarismo, sua aplicação ao contexto eleitoral brasileiro revela-se seletiva e, por vezes, incompatível com os limites constitucionais. Justificam-se censuras, bloqueios de perfis e desmonetizações com base em fundamentos genéricos e sem demonstração concreta de risco. Isso compromete o debate público e desloca os tribunais

1 Pós-Doutor em Direito Público e Democracia (PUC Minas). Doutor em Direito Público (PUC Minas). Mestre em Direito Constitucional (UFMG). Advogado, especialista em Direito Público Municipal e Eleitoral e especialista em Direito Constitucional, com pós-graduação *lato sensu*. Professor Universitário, de Direito Constitucional e Direito Eleitoral, em Curso de Graduação e Pós-Graduação em Direito (Faculdade Milton Campos e Ebradi). Contato: arthurguerra@arthurguerra.adv.br.

superiores de seu papel contramajoritário para protagonistas da contenção discursiva.

Este estudo analisa criticamente a apropriação atual da democracia militante no processo eleitoral brasileiro, com foco no desvio interpretativo que reverte a presunção de licitude do discurso político. A partir do resgate da teoria original de Loewenstein, confronta-se sua lógica com a Constituição de 1988 e com decisões do STF e do TSE.

Busca-se refletir sobre a substituição da legalidade e da liberdade por uma lógica de gestão discursiva, na qual autoridades judiciais decidem, sem base legal estrita, o que pode ser dito por candidatos, jornalistas, eleitores ou partidos, com base em uma "verdade institucional" presumida. Mais do que defender conteúdos específicos, trata-se de afirmar a democracia como regime que aposta na liberdade – mesmo que imperfeita – como antídoto ao autoritarismo.

O enfrentamento a discursos abusivos deve ocorrer dentro da ordem constitucional, sem comprometer o pluralismo, o contraditório e a autonomia política do cidadão.

## 2 Desenvolvimento

### *2.1 Liberdade de expressão como pilar da Democracia*

No constitucionalismo contemporâneo, a liberdade de expressão é concebida como direito subjetivo e elemento estrutural da democracia. Sua previsão nos incisos IV, IX e XIV do art. 5º da Constituição de 1988 expressa o compromisso do Estado brasileiro com a livre manifestação de ideias, pensamentos e informações.

Essa centralidade decorre de sua função na promoção do pluralismo político (art. 1º, V), fundamento basilar da ordem democrática. Não há deliberação coletiva legítima sem um espaço público aberto ao confronto de visões distintas. Como reconhece o Supremo Tribunal Federal em precedentes paradigmáticos, a liberdade de expressão é o "pressuposto lógico e ontológico" do próprio processo democrático: é a liberdade que torna todas as demais debatíveis, sustentáveis ou contestáveis.

Dada essa posição hierárquica, qualquer restrição à sua fruição deve observar os mais rígidos critérios de legalidade, necessidade e proporcionalidade. Em um Estado de Direito, parte-se da liberdade como regra – e não da censura como cautela.

### *2.2 A liberdade de expressão político-eleitoral: dimensão individual e institucional*

No ambiente eleitoral, essa liberdade adquire densidade reforçada. Trata-se do espaço em que se define, por meio da palavra e do voto, o rumo da República. A crítica, o debate e a manifestação de preferências políticas – por candidatos, partidos, cidadãos, jornalistas ou influenciadores – constituem não apenas um direito individual, mas a própria expressão da soberania popular.

Entretanto, observa-se, especialmente a partir das eleições de 2022, um deslocamento preocupante na jurisprudência eleitoral: manifestações passaram a ser submetidas a juízos quanto à sua veracidade, adequação ao "espírito democrático" ou risco de instabilidade. Termos como "*fake news*"[2], "desinformação" e "retórica extremista" têm sido utilizados para interditar conteúdos críticos com base em critérios vagos, muitas vezes em sede de decisões liminares.

Esse novo paradigma inverte a lógica constitucional: onde se presumia liberdade, presume-se agora risco – à estabilidade institucional, ao debate público ou à vontade do eleitor. Ainda que movida por boas intenções, essa lógica enfraquece o próprio núcleo do regime democrático, que pressupõe a confiança na capacidade dos cidadãos de julgar, criticar e decidir.

Não se defende, aqui, a irresponsabilidade discursiva. Mas sim a afirmação de que, no processo político, a liberdade de expressão é a regra e sua limitação, exceção rigorosamente fundamentada. Crítica ácida, ironia, sátira, projeções negativas ou linguagem hiperbólica fazem parte do embate democrático e não devem ser eliminadas em nome de uma verdade oficial. Substituir o dissenso por um discurso único é negar a essência da deliberação democrática.

---

2 "Definimos 'notícias falsas' como informações fabricadas que imitam o conteúdo da mídia noticiosa em sua forma, mas não em seu processo organizacional ou intenção. Veículos de fake news, por sua vez, não seguem as normas editoriais e os procedimentos da imprensa tradicional para assegurar a precisão e a credibilidade da informação." (LAZER *et al.*, 2018, p. 1094. Trad. livre).

### *2.3 Princípios norteadores da liberdade de discurso no processo democrático: formação de opinião, deliberação pública e pluralismo*

A liberdade de expressão, em regimes democráticos, fundamenta-se em três pilares: (a) a formação livre da opinião pública; (b) a deliberação plural e aberta; e (c) o reconhecimento da divergência como expressão legítima do pluralismo político. Para que esses pilares se sustentem, é indispensável um ambiente informacional em que ideias concorrentes circulem sem tutela estatal, cabendo ao Estado garantir a fruição do discurso, não intervir em seu conteúdo.

A deliberação democrática pressupõe que o juízo sobre as ideias seja feito pelos próprios cidadãos, em confronto público de argumentos, e não por instituições que selecionam narrativas ou certificam versões oficiais da realidade. O pluralismo político, por sua vez, impõe ao Estado o dever de tolerância frente a manifestações dissidentes ou críticas, inclusive incômodas, conforme reconhecido por doutrina e jurisprudência internacionais.

O Tribunal Constitucional alemão, no célebre caso Lüth (BVerfGE 7, 198), sintetizou esse entendimento ao afirmar que "a liberdade de expressão é elemento essencial da dignidade da pessoa e condição indispensável para o funcionamento da democracia", pois sem ela a formação da vontade política se torna manipulada.

No Brasil, a liberdade de expressão no contexto político-eleitoral deve ser entendida como direito com dupla dimensão: individual e institucional. Qualquer restrição só pode ocorrer com base em norma clara, respeitando os parâmetros constitucionais e o regime democrático. Fora desses marcos, impõe-se um controle indevido que compromete a autonomia do processo eleitoral.

A crítica contundente, a projeção sobre políticas futuras e a oposição ao status quo integram a liberdade política e não podem ser reprimidas por critérios de conveniência institucional. O uso do poder estatal para limitar discursos deve ser excepcional, proporcional e fundado em lei.

Dessa forma, a preservação desses princípios garante a integridade do processo democrático. A interferência indevida no conteúdo do discurso político ameaça não apenas o direito individual à livre expressão, mas o próprio funcionamento da democracia constitucional.

## *2.4 Democracia Militante: origem, conceito e desdobramentos*

### 2.4.1 A teoria de Karl Loewenstein: o combate jurídico ao antidemocratismo

A noção de "democracia militante" (*streitbare Demokratie* ou *wehrhafte Demokratie*), formulada por Karl Loewenstein na década de 1930, parte do diagnóstico da falência das democracias liberais diante da ascensão de regimes totalitários no período entreguerras. Em dois artigos publicados na *American Political Science Review* (1937), o autor analisou como a República de Weimar, embora democraticamente estruturada, sucumbiu ao nacional-socialismo por adotar uma postura ingênua e excessivamente legalista diante da emergência de partidos e discursos antidemocráticos, em especial o Partido Nazista.

A tese central de Loewenstein é que o próprio ordenamento constitucional deve conter mecanismos de autodefesa – normas e instituições capazes de proteger a democracia contra aqueles que, utilizando-se das liberdades públicas, pretendem subvertê-la. Assim, propôs um modelo em que a democracia se torna "militante": abandona a confiança exclusiva no livre jogo político e adota uma postura ativa contra ideias e agentes que ameaçam sua continuidade institucional.

Esse modelo teve forte desenvolvimento na Alemanha do pós-guerra, influenciando decisivamente a redação da Lei Fundamental de Bonn (1949). A Constituição alemã passou a prever restrições explícitas à criação de partidos que visem subverter a ordem democrática (art. 21, §2º da *Grundgesetz*), bem como à atuação de associações que atentem contra os princípios fundamentais do Estado constitucional. A Corte Constitucional Alemã consolidou essa orientação, como nos julgamentos que determinaram o banimento do Partido Socialista do Reich e, anos mais tarde, no caso do NPD (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands*).

Essa concepção foi reatualizada no cenário contemporâneo por meio dos chamados modelos neomilitantes, conceito desenvolvido por diversos autores estrangeiros (STAHL; POPP-MADSEN, 2022; MÜLLER, 2016; STONE, 2019) e analisado criticamente por SILVA (2024) no contexto brasileiro.

Embora tenha nascido da necessidade de impedir retrocessos autoritários, a teoria de Loewenstein não admitia – ao menos em sua formulação original – o uso de medidas de exceção ou a violação da legalidade

democrática. Seu modelo exigia atuação "dentro da Constituição", mediante reformas explícitas, legislação aprovada democraticamente ou controles jurisdicionais fundamentados em cláusulas claras do texto constitucional. Em síntese, a democracia militante, segundo Loewenstein, deveria ser juridicamente ancorada e democraticamente legitimada, sem espaço para arbitrariedades ou atuações *ex officio* de órgãos estatais.

### *2.4.2 Democracia militante constitucional x autoritarismo judicial*

A aplicação contemporânea da teoria da democracia militante em países da América Latina e do Leste Europeu revela distorções que fragilizam seu sentido original. A autodefesa democrática, formulada para conter forças que ameacem a ordem constitucional, tem sido apropriada por agentes estatais como pretexto para reprimir manifestações críticas, amparados em interpretações expansivas de conceitos vagos como "desinformação", "discurso de ódio" ou "ameaças à democracia".

No Brasil, essa distorção se acentua no contexto eleitoral. Decisões do TSE e do STF têm invocado expressões como "defesa institucional" e "proteção da ordem" para restringir manifestações político-eleitorais com base em projeções, críticas ou discursos considerados hostis, frequentemente à margem do devido processo legal. Em vez de observarem os limites constitucionais, tais restrições se impõem por resoluções, decisões monocráticas e interpretações abertas, resultando em um regime de tutela judicial do debate público.

A doutrina crítica tem denominado esse fenômeno de "autoritarismo judicial travestido de defesa democrática" – um modelo que, em nome da proteção da democracia, suprime o dissenso e enfraquece o pluralismo, contrariando os pressupostos do constitucionalismo liberal. Isadora de Oliveira Silva adverte para os riscos dessa flexibilização interpretativa: "A flexibilização dos valores democráticos indica um compromisso frágil dessa doutrina com o regime que deseja defender e fragiliza-o ainda mais, sobretudo porque os competentes para aplicar esse método são as próprias instituições sobre as quais se sustenta o Estado de Direito" (Loewenstein, 1937a, 1937b).

Assim, é necessário pensar maneiras de proteger a democracia liberal que prescindam dos métodos militantes ou que os aperfeiçoem. (SILVA, 2024. p. 275-276) Daí que o paradoxo é evidente: dispositivos

autoritários são acionados para "salvar" um regime democrático que, nesse processo, se torna menos democrático.

### *2.4.3 A instrumentalização do conceito no Brasil contemporâneo*

No Brasil, a apropriação do conceito de democracia militante tem ocorrido de modo fragmentado, sem sistematização teórica consistente, mas com impactos institucionais significativos. O termo passou a integrar decisões judiciais, pronunciamentos de ministros de Cortes Superiores e atos normativos excepcionais, especialmente em períodos eleitorais.

Essa instrumentalização se manifesta, sobretudo, em três eixos: (i) imposição de censura prévia sob o pretexto de combate à desinformação; (ii) suspensão e desmonetização de canais e perfis em plataformas digitais; e (iii) instauração de investigações penais com base em tipificações questionáveis no campo da liberdade de expressão.

Na prática, a retórica da "militância democrática" tem justificado medidas com aparência de legalidade, mas carentes de fundamento normativo específico ou desprovidas das garantias constitucionais mínimas, como contraditório, motivação adequada e legalidade estrita. O que deveria ser uma cláusula de autodefesa contra retrocessos autoritários transforma-se em instrumento de exceção, aplicado seletivamente com base em critérios institucionais amplos e não controláveis — convertendo a autodefesa democrática em expediente de repressão discursiva.

Esse desvio compromete a integridade do Estado Democrático de Direito, instaurando um regime de contenção do dissenso sob o disfarce de proteção institucional. O que se presencia é a substituição da figura do "inimigo da democracia" por uma nova categoria difusa e interna: o cidadão crítico, o opositor incômodo, o agente do dissenso.

Diante desse cenário, impõe-se uma distinção doutrinária intransigente: a democracia militante legítima é aquela exercida nos estritos termos da Constituição, por meio de normas claras e controle institucional recíproco; já a versão desregulada, operada à margem das garantias constitucionais, converte-se em instrumento de arbítrio institucional, incompatível com o regime democrático.

## *2.5 A inversão do paradigma: da presunção de liberdade à presunção de censura*

No contexto eleitoral brasileiro recente, consolidou-se uma inflexão interpretativa que rompe com a tradição constitucional da liberdade como ponto de partida hermenêutico. O que antes se entendia como garantia precípua do discurso político passou a ser visto com suspeição antecipada. Críticas, ironias ou projeções desfavoráveis ao status quo passaram a ser tratadas como potenciais ameaças à integridade do processo democrático, sujeitas à repressão prévia.

Essa inversão tem se apoiado em três vetores discursivos principais: (i) o apagamento da distinção entre fatos, opiniões e previsões futuras; (ii) o alargamento arbitrário da noção de "*fake news*"; e (iii) a introdução de categorias vagas como "desordem informacional" como justificativa para medidas restritivas.

### 2.5.1 A distinção entre fato, opinião e previsão futura

A confusão entre narrativas factuais, juízos opinativos e análises prospectivas tem gerado decisões que tratam projeções eleitorais como se fossem relatos falsos de fatos passados. Esse equívoco compromete a liberdade de expressão no debate político, especialmente em campanhas eleitorais, onde é legítimo traçar cenários futuros com base em posicionamentos ideológicos ou declarações anteriores.

A jurisprudência eleitoral recente tem invalidado peças de campanha que apresentavam interpretações críticas sobre possíveis políticas públicas, mesmo quando fundadas em dados verídicos. Ao reclassificá-las como "notícias fraudulentas", impõe-se censura a opiniões legítimas e se retira do eleitorado o direito de ponderar sobre as consequências prováveis de determinadas candidaturas.

### 2.5.2 A generalização do conceito de "fake news"

O conceito de *fake news*, originalmente vinculado à fabricação deliberada de mentiras, tem sido indevidamente estendido a conteúdos opinativos e conjecturais. Essa ampliação imprecisa enfraquece a segurança jurídica e institui uma lógica de tutela do discurso político por parte do Estado.

Em 2022, conteúdos eleitorais que antecipavam, de forma crítica, possíveis mudanças legislativas foram censurados sob o argumento de "desinformação", ignorando que projeções políticas fazem parte da dinâmica democrática. Ao restringir o discurso crítico fora dos programas registrados, cria-se uma concepção estreita da deliberação eleitoral e se consolida um monopólio institucional da narrativa legítima.

Essa estratégia transforma autoridades judiciais em curadoras da verdade política e reprime o contraditório, substituindo a pluralidade por uma supervisão ideológica do discurso, incompatível com os fundamentos do constitucionalismo democrático.

### 2.5.3 O surgimento da "desordem informacional" como fundamento de censura

A expressão "desordem informacional", frequentemente evocada pelo TSE, tem servido como fundamento genérico para a remoção de conteúdos eleitorais críticos. Por ser um conceito impreciso e desprovido de tipificação legal, abre margem a interpretações subjetivas e decisões com baixa densidade normativa.

Em um caso emblemático, uma produção da "Brasil Paralelo" – composta unicamente por reportagens verídicas sobre escândalos políticos – foi censurada sob a alegação de que a montagem causava "percepção distorcida". A decisão não apontou falsidades nem identificou ofensas específicas, mas baseou-se unicamente no efeito subjetivo do conteúdo narrativo.

Esse tipo de repressão rompe com a lógica constitucional ao admitir a supressão de discursos com base em sua suposta influência negativa sobre o eleitor. Abandona-se a exigência de prova de falsidade ou dolo e adota-se uma lógica de tutela preventiva do discurso, calcada em critérios vagos e imprevisíveis. Como alertam Lazer et al. (2018, p. 1095), a eficácia da checagem de fatos é ambígua, e a aceitação ou rejeição da informação depende, muitas vezes, das crenças prévias dos indivíduos.

A curadoria estatal do chamado "ambiente informacional" impõe limites à pluralidade discursiva e transforma o Estado em árbitro da narrativa aceitável. Pippa Norris (2017, p. 5) observa que a desilusão com instituições políticas tradicionais abre espaço para decisões excepcionais justificadas por promessas de estabilidade democrática – o que, paradoxalmente, fragiliza ainda mais a confiança institucional.

Na prática, esse modelo tende à homogeneização do debate eleitoral e à supressão de vozes dissonantes, configurando censura prévia e afrontando o princípio democrático. Ao priorizar a narrativa institucional em detrimento da diversidade argumentativa, institui-se um filtro ideológico incompatível com o regime constitucional.

O uso recorrente da "desordem informacional" como justificativa para sanções revela a fragilidade do parâmetro jurídico adotado. Em vez de proteger o eleitorado pela via do esclarecimento e da pluralidade, reforça-se uma lógica de controle que desvaloriza a autonomia cidadã e compromete a legitimidade do processo democrático.

### *2.6 Estudos de caso: o controle do TSE e STF sobre a expressão político-eleitoral*

Esta seção analisa decisões do TSE e, em menor grau, do STF, que ilustram o deslocamento das garantias constitucionais de liberdade de expressão em nome da "proteção da democracia", muitas vezes amparadas na retórica da democracia militante. A análise parte da distinção essencial entre discurso crítico, incitação ao crime e discurso de ódio.

Cruz, Silva e Gibson (2022) sustentam que a atuação do STF frente à desinformação e fake news representa uma resposta excepcional a uma conjuntura igualmente extraordinária. Segundo os autores, essa forma de "democracia militante" rompe com entendimentos consolidados, como na ADPF 130, e passa a operar nos limites da legalidade democrática, com consequências institucionais relevantes.

Comentando a ADI 7261, que validou resolução do TSE sobre desinformação, os mesmos autores alertam que medidas excepcionais podem tornar-se práticas permanentes, instaurando uma jurisdição autoritária sob a aparência de proteção democrática. A crítica centra-se no risco da normalização de instrumentos de exceção.

Ainda que inspirada por boas intenções, essa atuação demanda crítica rigorosa. O desafio reside em delimitar a reação institucional legítima sem romper com garantias constitucionais. Medidas sem previsão normativa clara e justificadas por categorias vagas – como "perigo institucional" ou "fato sabidamente inverídico" – instauram mecanismos de repressão prévia que afrontam o devido processo legal, a proporcionalidade e a legalidade estrita.

As decisões proferidas no ciclo eleitoral de 2022 ilustram esse fenômeno. Em nome da estabilidade institucional, o TSE passou a adotar uma postura marcadamente discricionária, autorizando censura prévia, bloqueios, remoções e sanções sem prévia oitiva ou motivação densa, evidenciando a consolidação de um modelo de tutela judicial sobre o debate político.

Como destaca Pippa Norris (2017), democracias não colapsam por rupturas bruscas, mas por erosões graduais. A atuação de instituições como gatekeepers do discurso e o uso de expressões subjetivas como "desinformação" ou "risco institucional" fragilizam o espaço do dissenso e instauram formas de tutela incompatíveis com o Estado de Direito. Os blocos temáticos que seguem examinam decisões paradigmáticas desse processo, em que a presunção de liberdade foi progressivamente substituída por uma presunção de censura no discurso político-eleitoral.

### 2.6.1 Suspensões de peças de propagandas eleitorais por projeções de futuro (casos Lula, Bolsonaro e Nikolas Ferreira)

Nas eleições de 2022, o TSE passou a admitir a remoção de conteúdos eleitorais com base em projeções futuras, ainda que formuladas em tom opinativo e com caráter especulativo – elementos naturais do debate político em períodos eleitorais. A Corte oscilou entre uma postura garantista e uma lógica de restrição preventiva, aplicando o conceito de "fato sabidamente inverídico" mesmo a inferências sobre políticas públicas hipotéticas.

Exemplo notório é o processo nº 0601249-59.2022.6.00.0000, que determinou a retirada de uma peça da campanha de Jair Bolsonaro, na qual se afirmava que Lula "quer mudar a lei para incentivar o aborto". A justificativa foi de que a afirmação extrapolava o campo opinativo e veiculava inverdade factual, autorizando a censura prévia.

A mesma lógica foi aplicada no caso do então vereador Nikolas Ferreira, cuja inserção eleitoral simulava cenários sob eventual governo petista, com frases metafóricas como "quando seu filho chegar em casa com os olhos vermelhos". O TSE considerou o conteúdo desinformativo, desconsiderando seu tom retórico e opinativo.

Esses precedentes revelam um deslocamento interpretativo: projeções políticas passaram a ser tratadas como afirmações factuais passíveis de verificação empírica, o que permitiu a intervenção judicial sob

a rubrica de fake news. Contudo, esses discursos integram o campo da opinião política, protegida constitucionalmente.

A consequência é a erosão da liberdade crítica eleitoral. Ao impor limites a cenários hipotéticos, submete-se o discurso político a um regime de verificação da verdade incompatível com juízos de valor. Essa inversão compromete o pluralismo, reduz o espaço deliberativo e transforma o TSE em árbitro da legitimidade das opiniões.

Ao redefinir, sem base normativa expressa, os limites da liberdade eleitoral e assumir a competência para avaliar projeções políticas, a Corte compromete não apenas a paridade de armas no pleito, mas também a própria função deliberativa das eleições.

### 2.6.2 A censura prévia no caso do documentário "Quem Mandou Matar Jair Bolsonaro"

No segundo turno das eleições de 2022, o TSE determinou, por decisão monocrática, a retirada do documentário "Quem Mandou Matar Jair Bolsonaro", produzido pela Brasil Paralelo. A liminar foi concedida no processo nº 0601522-38.2022.6.00.0000, sob relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, antes mesmo da exibição pública da obra.

A decisão baseou-se em possível desequilíbrio no pleito, por suposta veiculação de informações inverídicas ou violação da legislação eleitoral. Contudo, o próprio despacho reconhecia que a análise do conteúdo ocorreria somente após as eleições[3], o que configura censura antecipada sem exame concreto do material impugnado.

A medida afronta o art. 220 da Constituição Federal, que veda expressamente qualquer forma de censura de natureza política, ideológica ou artística. Também contraria jurisprudência do STF, que repudia o

3 Extrai-se do voto: [...] 18. Diante desses elementos, é pertinente determinar, até que se realize o segundo turno, a desmonetização dos citados canais, bem como a vedação do impulsionamento de conteúdos político-eleitorais, especialmente envolvendo os candidatos em disputa, seus partidos e apoiadores. 19. Também até o segundo turno, deve-se suspender a exibição do documentário sobre o ataque sofrido pelo primeiro representado em 2018, cuja estreia se encontrava marcada para seis dias antes da eleição. A semana de adiamento não caracteriza censura. Apenas evita que tema reiteradamente explorado pelo candidato em sua campanha receba exponencial alcance, sob a roupagem de documentário que foi objeto de estratégia publicitária custeada com substanciais recursos de pessoa jurídica. 20. Tutela inibitória antecipada parcialmente deferida, para determinar que, até 31/10/2022, sejam suspensas, sob pena de multa: a) a monetização dos quatro canais mantidos por pessoas jurídicas referidas na inicial; b) o impulsionamento de conteúdos político-eleitorais por essas empresas; c) a exibição do documentário indicado. (BRASIL. TSE, 2022).

controle prévio de conteúdo jornalístico ou cultural, salvo em hipóteses rigorosamente excepcionais – inexistentes no caso em tela.

A proibição da veiculação durante o período eleitoral suprimiu o acesso do público a um conteúdo de crítica política, sem qualquer verificação prévia de ilicitude. Mesmo sendo uma restrição de efeitos temporários, a imposição em momento decisivo do debate eleitoral torna a violação ainda mais grave, afetando a liberdade de expressão e o direito à informação.

A postura adotada pelo TSE revela uma expansão de sua atuação para além dos limites constitucionais, com base em critérios genéricos e desprovidos de comprovação objetiva. Ao bloquear a veiculação de uma obra opinativa antes de qualquer exame de mérito, o Tribunal rompeu com a lógica da responsabilidade *ex post* e instaurou um modelo de tutela antecipada incompatível com o Estado de Direito.

### 2.6.3 A desmonetização e suspensão de perfis e seus impactos institucionais

Durante o período eleitoral recente, decisões do STF e do TSE determinaram a suspensão e desmonetização de perfis em redes sociais, inclusive de partidos registrados. Destaca-se o caso do Partido da Causa Operária (PCO), que teve suas contas bloqueadas por decisão do Ministro Alexandre de Moraes no Inquérito nº 4.874/DF, com base em acusações genéricas de disseminação de desinformação e ataques às instituições.

Essas medidas foram adotadas sem a delimitação prévia dos conteúdos tidos como ilícitos e sem observância do contraditório, violando os princípios da legalidade, da proporcionalidade e do devido processo legal. Ainda que a liberdade de expressão admita limites em casos extremos, como incitação à violência, o ordenamento jurídico brasileiro não prevê sanções estruturais tão amplas como o bloqueio total de perfis sem individualização de condutas.

As manifestações censuradas do PCO, embora críticas contundentes ao STF e ao TSE – como propostas de eleições diretas para ministros ou extinção das Cortes –, estavam no campo da liberdade política. O bloqueio integral dos perfis revelou-se desproporcional e desprovido de respaldo normativo.

Esse precedente institui um risco grave ao permitir que sanções amplas substituam medidas pontuais e fundamentadas. Essa prática

compromete o pluralismo político e infringe a igualdade de condições entre atores políticos no processo eleitoral. A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos rejeita tais medidas automáticas e generalizadas, exigindo restrições específicas, proporcionais e precedidas de contraditório.

As decisões analisadas apontam para uma mudança de paradigma: do controle de legalidade para um controle ideológico das manifestações políticas. A ausência de critérios objetivos, aliada à fundamentação subjetiva, evidencia um desvio do modelo constitucional de proteção à liberdade de expressão.

O caso do PCO e de outros perfis suspensos expõe a fragilidade de um modelo que restringe o discurso político com base em critérios vagos e sem respaldo legal claro. Trata-se de uma afronta direta à democracia constitucional e à própria legitimidade do processo eleitoral.

### 2.6.4 O caso dos empresários e a violação ao devido processo legal

Um dos casos mais emblemáticos da tensão entre liberdade de expressão e poderes excepcionais do Judiciário foi a investigação contra empresários por mensagens trocadas em grupo privado de WhatsApp, tornadas públicas em agosto de 2022. O episódio levou à instauração de inquérito de ofício pelo Ministro Alexandre de Moraes (Inq. nº 4.874/DF), sob acusações de incitação ao golpe de Estado, abolição do Estado Democrático de Direito e associação criminosa.

Sob a perspectiva constitucional, a condução do caso gerou sérias preocupações quanto à legalidade (CF, art. 5º, XXXIX), ao devido processo legal (incisos LIV e LV), à imparcialidade e à reserva de jurisdição. A atuação do relator – que acumulou as funções de ofendido, investigador, acusador e julgador – contraria o modelo acusatório da Constituição de 1988. A Corte Interamericana já alertou sobre os riscos da concentração de poderes na mesma autoridade, em violação ao princípio do juiz natural.

As mensagens atribuídas aos empresários expressavam opiniões privadas, como "prefiro golpe à volta do PT" ou "o golpe deveria ter ocorrido nos primeiros dias". Ainda que polêmicas, não configuram crime de incitação, que exige incentivo público, direto e inequívoco. Penalizar preferências políticas privadas representa uso abusivo do direito penal como instrumento de controle ideológico.

Apesar disso, o caso resultou em medidas drásticas, como buscas e apreensões, quebras de sigilo, apreensão de dispositivos e bloqueios patrimoniais –sem previsão legal específica e sem motivação individualizada. Muitas decisões tramitaram sob sigilo, limitando o acesso da defesa aos autos, em afronta à Súmula Vinculante nº 14 do STF.

Mais que o impacto individual, o caso gerou grave precedente institucional: a criminalização de opiniões privadas com base em avaliações subjetivas de ameaça ao regime democrático. Em uma democracia constitucional, a pluralidade – inclusive a incômoda – é pressuposto do sistema, não sua exceção.

A vinculação forçada ao inquérito das "milícias digitais", com objeto distinto, desrespeitou as regras de competência e acentuou a concentração de poderes no STF. O uso da prevenção como justificativa ampliou esse desvio. Esse episódio ilustra mais um caso da inversão metodológica em curso: da presunção de liberdade para a de suspeição, do processo regular para o uso de categorias vagas, sem respaldo constitucional, como formas de repressão discursiva.

### *2.7 Adoção de novos fundamentos ou apagão dos princípios constitucionais?*

A apropriação da doutrina da democracia militante por instituições brasileiras, especialmente nas eleições de 2022, coincide com o esvaziamento progressivo de garantias constitucionais como a liberdade de expressão, o contraditório e a legalidade estrita. Em vez de representar uma evolução normativa dentro dos marcos constitucionais, observa-se a substituição de fundamentos clássicos por racionalidades emergenciais, legitimadas por discursos de urgência institucional, mas desprovidas de densidade normativa e previsibilidade jurídica.

O problema não está na proteção das instituições democráticas em si, mas na forma como tem sido conduzida: por meio de fundamentos restritivos criados sem respaldo constitucional claro ou controle interinstitucional efetivo. Essa inflexão revela uma autorrefutação institucional, em que órgãos encarregados de garantir a Constituição passam a relativizá-la com base em critérios subjetivos e alinhamentos político-institucionais, em detrimento da legalidade objetiva.

Casos analisados neste estudo – como a censura de obras audiovisuais, a remoção de conteúdos opinativos, a suspensão de perfis e a

aplicação de sanções atípicas – seguem um padrão comum: a invocação de categorias vagas como "risco institucional" ou "ambiente informacional" para justificar restrições, sem atender aos princípios de legalidade, tipicidade, publicidade e proporcionalidade. Esse padrão aproxima-se do conceito de estado de exceção não declarado, no qual o poder opera sem ruptura formal, mas por meio de expansões interpretativas artificiais e ad hoc.

A doutrina internacional tem caracterizado esse processo como uma transição silenciosa para o iliberalismo constitucional, regime em que instituições democráticas mantêm suas formas, mas são corroídas em seu conteúdo. Nesse cenário, interpretações opacas e decisões politicamente motivadas substituem progressivamente o texto constitucional como referência normativa.

O efeito final é sistêmico: instala-se um modelo repressivo informal que fragiliza o controle de poderes, compromete a previsibilidade jurídica e transforma o cidadão em refém de interpretações voláteis. A democracia constitucional deixa de operar como regime de liberdade com garantias, para se converter em sistema de tutela institucional do discurso público, em que o dissenso é tolerado nos limites definidos pelo próprio poder estatal. Afirmam Holmes, Sajó e Uitz (2022, p. xxiii): "o iliberalismo moderno não constitui uma ideologia coerente e estruturada. Trata-se, antes, de uma constelação de slogans fragmentados – 'livrar-se das elites', 'rejeitar os especialistas', 'tornar a nação grande novamente' – que alimentam a desconfiança pública nas instituições e facilitam o enfraquecimento gradual do constitucionalismo liberal.

As consequências são sistêmicas. A substituição da legalidade por categorias voláteis rompe com a previsibilidade jurídica. O contraditório torna-se formalidade dispensável, sobretudo em processos sigilosos e decisões monocráticas. A legitimidade da repressão passa a derivar da narrativa de urgência, não mais da lei.

O risco maior é a corrosão da autoridade da Constituição. Quando os direitos fundamentais deixam de ser barreiras objetivas ao poder estatal e tornam-se moduláveis por conveniências políticas, instala-se a instabilidade jurídica. A crítica política é tolerada apenas nos limites definidos por quem detém o poder, e a palavra dissidente passa a ser disciplinada institucionalmente.

Portanto, o cenário atual não configura uma atualização legítima dos fundamentos jurídicos diante de desafios contemporâneos. O que

se observa é um apagão dos princípios constitucionais: a liberdade de expressão transforma-se em exceção; a legalidade cede lugar a conceitos difusos; o devido processo é substituído por medidas sumárias; e o controle entre os Poderes se esvazia diante de decisões unilaterais, impermeáveis à crítica.

A democracia brasileira enfrenta, assim, não apenas ameaças autoritárias externas, mas o risco real de perda de sua referência normativa interna. A Constituição permanece norma suprema apenas se for respeitada — sobretudo por aqueles com o dever institucional de garanti-la. Quando essa relação se rompe, não se instala uma democracia militante, mas uma democracia errante, à deriva de seus próprios fundamentos.

### 2.7.1 O papel da militância judicial e a erosão do princípio da legalidade

A incorporação da retórica da democracia militante por instituições brasileiras, especialmente no ciclo eleitoral recente, expõe uma tensão crítica entre a defesa do regime democrático e a preservação dos fundamentos constitucionais que o sustentam. Quando essa defesa se concretiza por meio de medidas excepcionais, baseadas em critérios elásticos e sem respaldo legal claro, o risco é a corrosão dos alicerces do Estado Constitucional de Direito.

Na Justiça Eleitoral, consolidou-se uma atuação que vai além da função jurisdicional tradicional, marcada por uma postura proativa – informalmente caracterizada como "militância judicial" – voltada à tutela da integridade democrática por vias de contenção discursiva. Essa atuação não decorre de comandos constitucionais explícitos nem de normas infraconstitucionais específicas. Fundamenta-se, em geral, em valores vagos como "preservação da democracia" ou "ambiente eleitoral seguro".

Esse modelo colide com o princípio da legalidade, consagrado no art. 5º, II, da Constituição, que exige base legal estrita para qualquer imposição estatal. A substituição da legalidade objetiva por juízos valorativos subjetivos, mesmo quando bem-intencionada, representa uma ruptura com o núcleo fundamental do constitucionalismo democrático.

Na prática, isso transforma o Judiciário em instância de definição sobre o que pode ou não ser dito, com base em categorias abertas como "risco institucional" ou "discurso danoso". Sem norma precisa, sem

procedimento garantidor e sem controle interinstitucional, a proteção da democracia passa a autorizar a ultrapassagem de seus próprios limites.

Foa e Mounk (2016, p. 7) observam que cidadãos de democracias liberais consolidadas demonstram crescente desilusão com o sistema, desconfiança em relação às instituições e maior aceitação de soluções autoritárias. Essa crise de legitimidade se acentua quando o sistema jurídico perde sua neutralidade e passa a atuar seletivamente por critérios ideológicos ou conveniência institucional.

Ao recorrer a fundamentos vagos e normativamente frágeis, o Judiciário afasta-se da legalidade, da tipicidade e da proporcionalidade. As sanções passam a ser definidas por juízos unilaterais, muitas vezes sem contraditório e com base em interpretações teleológicas que substituem o legislador.

Consolida-se, assim, um modelo de excepcionalismo judicial, no qual o intérprete constitucional passa a atuar como legislador informal. O princípio da legalidade torna-se uma barreira formal facilmente superada por invocações genéricas. A chamada "militância judicial", longe de ser mero ajustamento funcional em tempos de crise, representa um deslocamento de função institucional: o Judiciário deixa de garantir a legalidade e passa a exercer protagonismo político, com poder de restringir direitos fundamentais à margem da Constituição – o que fragiliza, em vez de proteger, a democracia.

### 2.7.2 O risco do exercício do poder sem contrapesos: concentração e imprevisibilidade

A concentração de poderes jurisdicionais em matéria eleitoral, especialmente no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, intensificou-se nos últimos ciclos, com a centralização de competências investigativas, cautelares e decisórias em decisões monocráticas marcadas por baixa transparência institucional. O que antes se restringia à resolução de conflitos eleitorais passou a englobar a mediação proativa do debate público e o controle antecipado de conteúdos opinativos, inclusive fora do período oficial de campanha.

Essa expansão funcional do Judiciário tem como efeito colateral imediato a imprevisibilidade decisória. Quando os princípios da legalidade, tipicidade, contraditório e devido processo legal deixam de nortear a atividade sancionatória, emerge um cenário de poder discricionário

amplificado, exercido sem freios institucionais efetivos. O sistema de freios e contrapesos – núcleo da arquitetura republicana – é substituído por uma lógica de autotutela, em que o mesmo órgão diagnostica a ameaça, define a norma, julga sua violação e executa a sanção.

Nesse ambiente, consolidam-se práticas como a suspensão sumária de perfis, o bloqueio preventivo de conteúdos e a censura de peças de comunicação, frequentemente com base em decisões interlocutórias proferidas sem oitiva prévia da parte atingida e sem mecanismos reais de revisão. Medidas excepcionais tornam-se a regra, instaurando um modelo de controle prévio informal do discurso, carente de responsabilização institucional.

A sistematização desse tipo de sanção – por meio de bloqueios, desmonetizações e exclusões – sem processo legal regular e com base em fundamentos extralegais, revela o avanço de uma nova forma de exercício do poder, alheia às garantias que caracterizam o Estado de Direito. A imprevisibilidade, nesse contexto, não é um efeito indesejado, mas o próprio instrumento de disciplinamento: diante da incerteza quanto aos limites do admissível, cidadãos, comunicadores, jornalistas e representantes eleitos são levados à autocensura preventiva, inibindo o livre exercício da crítica institucional.

### 2.7.3 A crise do devido processo legal no campo do discurso político

A difusão das restrições à expressão político-eleitoral, especialmente a partir das eleições de 2022, veio acompanhada por uma preocupante deterioração das garantias processuais fundamentais. As decisões que limitam direitos comunicativos – como a suspensão de conteúdos, o bloqueio de perfis ou a censura de obras audiovisuais – têm sido, com frequência, adotadas por meio de despachos cautelares sigilosos, sem contraditório, baseadas em inquéritos instaurados de ofício e com fundamentação inacessível aos atingidos.

Essa ruptura com o devido processo legal adquire gravidade ainda maior em razão do bem jurídico envolvido: a liberdade de expressão político-eleitoral representa a manifestação mais sensível da cidadania democrática. Qualquer restrição imposta a esse direito exige não apenas previsão legal clara e específica, mas também estrita observância do contraditório, da ampla defesa, da motivação densa e da proporcionalidade na escolha da medida. A ausência desses elementos compromete a legitimidade dos atos

restritivos e enfraquece os próprios alicerces do Estado Democrático de Direito.

Embora o Supremo Tribunal Federal tenha reiteradamente afirmado a centralidade da liberdade de expressão no modelo constitucional brasileiro, a prática recente caminha em direção oposta, criando um regime informal de repressão discursiva. O investigado, frequentemente, não é intimado previamente, não tem acesso à motivação da decisão nem oportunidade de impugná-la antes de sua implementação. Nessa lógica, o processo judicial deixa de ser instrumento de garantia e passa a funcionar como mecanismo de coerção unilateral.

O paradoxo é evidente: sob o pretexto de proteger a democracia, limita-se justamente o espaço de sua realização. Ao deslocar o devido processo legal para um plano secundário sempre que a crítica política é considerada incômoda, antecipa-se a punição ao julgamento, e transforma-se o Judiciário em instância de tutela do discurso. Assim se consuma o ciclo da democracia militante eleitoral: um regime que, ao tentar proteger-se de riscos discursivos, compromete as bases institucionais de sua própria legitimidade.

### *2.8 Democracia militante eleitoral ou Democracia errante?*

O conceito de democracia militante, concebido originalmente como mecanismo de autoproteção constitucional contra movimentos que visam subverter a ordem democrática desde dentro, tem sido adaptado, de forma cada vez mais controversa, ao contexto eleitoral brasileiro recente. O problema não reside na importação teórica do conceito, mas na forma pela qual essa transposição tem sido realizada: não por meio de reformas constitucionais ou de deliberações legislativas transparentes, mas por via jurisprudencial e administrativa, em decisões que restringem garantias fundamentais com base em fundamentos vagos, elásticos e, por vezes, autocontraditórios.

A retórica da proteção democrática passou a justificar medidas de restrição à liberdade de expressão, à comunicação política e à crítica institucional, ainda que sem respaldo legal estrito ou amparo no texto constitucional. Em nome de uma suposta autodefesa do regime, limitações informais têm sido impostas por decisões monocráticas, resoluções administrativas e atos normativos não sujeitos a controle legislativo. Esse modelo, marcado por improvisações hermenêuticas e procedimentos

atípicos, distancia-se da teoria clássica da democracia militante e se aproxima do que se poderia denominar uma "democracia errante": um regime que, ao tentar se proteger, desorienta-se em relação aos marcos jurídicos que o legitimam.

A preocupação com esse deslocamento institucional é compartilhada por autores como Foa e Mounk (2016, p. 11-12), para quem a erosão da confiança democrática não resulta apenas da ineficiência dos governos, mas de uma transformação mais profunda na percepção popular sobre o próprio valor da democracia. Como advertem: "Os cidadãos estão se tornando cada vez mais desiludidos com a democracia e cada vez mais abertos a alternativas não democráticas; e estão, progressivamente, mais atraídos por formas alternativas de regime."

Esse diagnóstico reforça a necessidade de distinguir entre um regime que utiliza a doutrina da democracia militante como instrumento legítimo de preservação institucional e aquele que instrumentaliza a doutrina como pretexto para consolidar estruturas de exceção. A linha que separa uma democracia vigilante de uma democracia errante é justamente o apego às garantias constitucionais: quanto mais se afasta delas, mais se aproxima da autocontradição normativa.

### 2.8.1 A ausência de previsão constitucional e a quebra do Estado de Direito

Em um Estado constitucional, toda e qualquer restrição à liberdade de expressão – e, com ainda maior razão, ao discurso político-eleitoral – deve estar amparada por fundamento jurídico claro, objetivo e previamente positivado. No caso brasileiro, não há qualquer previsão constitucional que autorize medidas como censura prévia, desmonetização de canais de comunicação, bloqueio sumário de perfis em redes sociais ou suspensão preventiva de conteúdos eleitorais com base em categorias genéricas como "desordem informacional", "risco à democracia" ou "ameaça institucional".

A Constituição da República trata com notável densidade normativa da liberdade de expressão, assegurando a livre manifestação do pensamento e vedando expressamente qualquer forma de censura de natureza política, ideológica ou artística (art. 220, §2º). Eventuais restrições a esse direito só são admissíveis na presença de outro direito igualmente tutelado – como a honra, a imagem ou a privacidade – e, ainda assim, condicionadas ao

devido processo legal, com observância das garantias do contraditório, da ampla defesa e da proporcionalidade (art. 5º, incisos X, LIV e LV).

Medidas adotadas com base em categorias abertas, sem fundamento legal específico, constituem uma ruptura com o princípio da legalidade estrita – cláusula pétrea do ordenamento (art. 5º, II) – e, por consequência, uma violação direta ao próprio Estado de Direito. A democracia militante, em sua formulação clássica, pressupõe que os mecanismos excepcionais de defesa institucional estejam delineados com antecedência, previstos na Constituição e limitados por critérios objetivos e controle interinstitucional.

A adoção de medidas excepcionais por construção jurisprudencial não apenas ignora esse arcabouço normativo, como institucionaliza, por via oblíqua, um estado de exceção não declarado. O que se apresenta como defesa do regime torna-se, paradoxalmente, instrumento de erosão de seus fundamentos. O resultado é a instalação de um poder de contenção discursiva sem fronteiras legais, em nome de uma democracia que se justifica não mais pela norma, mas pela urgência – e, com isso, transforma-se em uma democracia errante, descolada da Constituição que deveria sustentar.

### 2.8.2 A necessidade de retorno à presunção de liberdade e ao rigor do texto constitucional

Diante da inflexão jurisprudencial que vem marcando a atuação do Poder Judiciário no campo da expressão político-eleitoral, impõe-se a recuperação da presunção de liberdade como ponto de partida hermenêutico da ordem constitucional. A substituição desse paradigma por uma lógica de suspeição antecipada, fundada em categorias genéricas como "risco institucional" ou "desinformação qualificada", representa grave subversão do modelo normativo vigente, no qual as liberdades públicas precedem o controle estatal e não o inverso.

O alicerce democrático reside no pluralismo, na tolerância institucional à divergência e na confiança na capacidade do cidadão de discernir, criticar e deliberar. A imposição de consensos forjados por instâncias judiciais, em nome da proteção do regime democrático, compromete precisamente o que busca proteger: a legitimidade do processo político e a vitalidade do espaço público.

O controle do discurso político – quando necessário – deve observar rigorosamente os comandos constitucionais. Isso significa atuar com base em norma legal expressa, mediante procedimento contraditório,

com motivação densa, proporcionalidade na medida aplicada e sujeição ao controle jurisdicional recíproco. Afastar-se desses requisitos não constitui apenas erro técnico, mas ruptura com os fundamentos republicanos do exercício do poder. O Judiciário, como guardião da Constituição, está submetido ao mesmo pacto normativo que deve proteger. A extrapolação desses limites transforma a jurisdição em instância de exceção, desprovida de legitimidade democrática.

Reverter esse quadro exige mais do que declarações formais de compromisso com a liberdade: exige o abandono das práticas que instauraram uma lógica institucional de desconfiança em relação à cidadania. A filtragem prévia do discurso, a censura indireta de conteúdos, a desmonetização sumária de canais e a criminalização do dissenso político não se compatibilizam com um regime fundado na soberania popular.

A restauração do pacto democrático passa, portanto, pela reafirmação da liberdade de expressão como direito fundamental indisponível – sobretudo no ambiente eleitoral, onde está em jogo a própria definição do futuro político da nação. Esse direito não pode ser compreendido como concessão estatal, modulável conforme critérios conjunturais, mas como manifestação direta da titularidade popular do poder. Preservá-lo é mais do que um imperativo jurídico: é a condição de possibilidade da democracia enquanto forma de governo legítima e juridicamente estruturada.

## 3 Conclusão

A análise desenvolvida neste estudo evidenciou um preocupante desvio hermenêutico na aplicação jurídico-constitucional da liberdade de expressão no processo eleitoral brasileiro contemporâneo. Sob o pretexto de proteger a democracia, consolidou-se uma mutação silenciosa nos fundamentos clássicos do regime democrático, marcada pela substituição da presunção de liberdade por uma lógica de suspeição antecipada, censura preventiva e silenciamento de vozes dissidentes. A retórica da "democracia militante" – originalmente concebida como mecanismo de defesa contra ameaças reais à ordem democrática – tem sido instrumentalizada para legitimar práticas excepcionais desprovidas de respaldo constitucional. Verifica-se, assim, o deslocamento da função protetiva da norma para a imposição de controles discursivos frágeis juridicamente e fortemente marcados por motivações políticas.

Constatou-se que, longe de conter abusos reais, diversas decisões judiciais geraram efeitos deletérios à própria democracia que pretendiam preservar. Entre os exemplos, destacam-se censuras baseadas em projeções hipotéticas, remoções preventivas de conteúdos, desmonetizações sem contraditório e inquéritos que concentram múltiplas competências. Tais práticas são incompatíveis com os pilares do Estado Constitucional de Direito, como o devido processo legal, a legalidade estrita, a tipicidade e a proporcionalidade.

Diante disso, impõe-se com urgência a restauração do primado da liberdade de expressão político-eleitoral. Isso implica reafirmar a presunção de licitude do discurso, salvo exceções expressamente previstas e delimitadas na ordem jurídica. A Constituição de 1988 já prevê mecanismos adequados para responder a ameaças reais à democracia, como os estados de defesa e de sítio e o controle penal de condutas típicas. O problema, portanto, reside no uso arbitrário de medidas excepcionais sem base legal estrita, orientadas por critérios vagos e decisões discricionárias.

Propõe-se, assim, conter o que este estudo denominou de "militância judicial sem previsão constitucional". Essa contenção requer a reafirmação dos limites de competência do Judiciário, o respeito às garantias processuais e a submissão de quaisquer restrições à liberdade de expressão ao princípio da legalidade. Além disso, é fundamental recuperar a confiança no eleitor como sujeito político autônomo, capaz de discernir entre discursos legítimos e abusivos sem depender da tutela permanente do Estado – tutela esta que a democracia, em sua essência, repudia.

A liberdade de expressão constitui, por fim, o principal termômetro da vitalidade democrática. Sua preservação não é apenas um imperativo jurídico, mas uma condição indispensável para a autenticidade do debate público, a integridade do processo eleitoral e a legitimidade das instituições republicanas. Defender a liberdade de expressão, sobretudo em sua dimensão político-eleitoral, não representa complacência com o erro, mas lealdade à Constituição, à pluralidade de ideias e ao valor do dissenso como expressão da autonomia moral dos cidadãos. É, em tempos de crise, reafirmar a confiança no modelo constitucional que tem na liberdade o seu fundamento e na deliberação democrática o instrumento legítimo de transformação social.

## Referências

BARBOSA, E.M.Q.; FRANCISCO, G.O.S.; HORSH, H.S. A erosão constitucional vista sob um enfoque judicial - como salvar a democracia em face dos tribunais em estados autoritários. In: CRUZ, A.R.S. et al. **Erosão constitucional**. Belo Horizonte: Arraes, 2022.

CRUZ, A.R.S.; MARTINS, G.M. **Erosão democrática brasileira**: entre democracia militante e fake news eleitoral. Revista FT, v.28, n.138, set.2024. Disponível: https://revistaft.com.br/erosao-democratica-brasileira-entre-democracia-militante-e-fake-news-eleitoral/. Acesso 3 out. 2024.

FOA, R.S.; MOUNK, Y. **The dangers of deconsolidation**: The democratic disconnect. Journal of Democracy, Baltimore, v.27, n.3, p.5-17, jul. 2016.

FOA, R.S.; MOUNK, Y. **The signs of deconsolidation**. Journal of Democracy, Baltimore, v.28, n.1, p.5–15, jan. 2017.

LAZER, D.M.J. et al. **The science of fake news**: Addressing fake news requires a multidisciplinary effort. Science, v.359, n.6380, p.1094-1096, 9 mar. 2018. Disponível https://scholar.harvard.edu/files/mbaum/files/science_of_fake_news.pdf. Acesso 12 abr. 2018.

NORRIS, Pippa. **Is Western Democracy Backsliding?** Diagnosing the Risks. HKS Faculty Research Working Paper Series, N.RWP17-012, Harvard Kennedy School, mar.2017. Disponível: https://www.hks.harvard.edu/publications/western-democracy-backsliding-diagnosing-risks. Acesso 18 abr. 2025.

SILVA, Isadora O. **Democracia militante**: uma crítica à proposta de defesa da democracia contra suas próprias bases. Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, v.61, n.243, p.255–278, jul./set. 2024. Disponível:https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/243/ril_v61_n243_p255. Acesso 18 out. 2024.

BRASIL. TSE. **Representação n. 0601697-71.2018.6.00.0000**, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 17 out. 2018. TSE, mural eletrônico 17 out. 2018.

BRASIL. TSE. **AIJE 06015223820226000000**, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 24 out. 2022. TSE, DJE, Tomo 216.

PODER360. **TSE manda excluir vídeo de Nikolas Ferreira contra**

**Lula**. Poder360, 2022. Disponível:https://www.poder360.com.br/justica/tse-manda-excluir-video-de-nikolas-ferreira-contra-lula/. Acesso 18 abr. 2025.

Capítulo 6

# CONDENAÇÃO CRIMINAL E ELEGIBILIDADE: AS REPERCUSSÕES DO DIREITO PENAL NA VIDA POLÍTICA

*Pedro Meneses Feitosa Neto*[1]
*Alberto Hora Mendonça Filho*[2]
*Cecília Petri Rosa Santos Silva*[3]

## 1 Introdução

O presente capítulo trata da relação entre condenação criminal e elegibilidade, abordando as repercussões do direito penal na vida política e analisando a normativa brasileira acerca dos temas.

Objetiva-se, com isso, fornecer mais subsídios para as discussões sobre o tema, certos de que, quando o assunto é democracia e direitos políticos, sempre há o que avançar.

Utiliza-se, para tanto, uma pesquisa qualitativa, pois a intenção consiste em explorar o conjunto complexo de fatores que envolvem o fenômeno central (CRESWELL, 2010, p. 162). No que diz respeito à abordagem, trata-se ainda de pesquisa bibliográfico-documental, na

1 Advogado. Mestre em Direito pela Universidade Tiradentes/SE. Graduado em Direito pela Universidade Tiradentes/SE. Professor da Graduação em Direito no Centro Universitário Estácio de Sergipe e da Faculdade de Direito 8 de Julho. Integrante dos Grupos de Pesquisa "Políticas públicas de proteção aos direitos humanos" presente no diretório do CNPq E-mail:pedro.gepm@hotmail.com. Lattes. http://lattes.cnpq.br/7137246666834791. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4316-3208.

2 Advogado. Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes (UNIT/SE). Especialista em Direito Penal e Criminologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS) e em Direito Eleitoral pela Fundação Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP/RS). Professor de Direito Penal e Direito Processual Penal. Bacharel em Direito pela UNIT/SE. Integrante dos Grupos de Pesquisa "Políticas públicas de proteção aos direitos humanos" e "Novas tecnologias e o impacto nos Direitos Humanos", presentes no diretório do CNPq. Conselheiro do Instituto da Advocacia de Sergipe (IASE). Avaliador de Periódicos. Email: alberto@horaeleao.com.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/7275914320278975. Orcid: https://orcid.org/ 0000-0002-2169-2523

3 Graduanda em direito pela Faculdade de Direito 8 de Julho. Integrante do Grupo de Estudos "Trabalho Infantil e Trabalho Escravo Contemporâneo". Integrante do Grupo de Pesquisa "Discurso de Ódio e Fake News". Membro fundadora do Centro Acadêmico Maria Rita Soares de Andrade.

medida em que se vale tanto de artigos científicos e obras jurídicas, como de normas infraconstitucionais, convencionais e constitucionais.

Em vista à necessária revisitação da literatura já produzida acerca da temática, far-se-á um levantamento bibliográfico inicial, para que seja então conceituado o sistema acusatório e a sua aplicabilidade no processo penal militar (MARCONI; LAKATOS, 2011).

Inicialmente, o estudo analisa interpretações teóricas sobre a democracia, representatividade e sufrágio, a partir de Rousseau, Dallari e Gomes, interligando tais conceitos sob uma perspectiva crítica.

Após, investiga-se como a Constituição de República Federativa do Brasil de 1988 eleva o princípio democrático e a participação popular a um grau anteriormente não visto, bem como aborda sobre inelegibilidade.

Por fim, o capítulo realiza um panorama acerca das alterações realizadas pela Lei da Ficha Limpa à Lei das Inelegibilidades, considerando seus impactos para os direitos políticos dos condenados criminalmente – seja aqueles com recurso pendente de julgamento ou não.

## 2 Desenvolvimento

O contratualista francês Jean-Jacques Rousseau (2010, p. 85) afirmava que "se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente", porque, como concluía, em eloquente tom pessimista, "um governo tão perfeito não convém aos homens"

Neste âmbito, apurando-se o motivo da afirmação proferida por Rousseau, constata-se que o filósofo acreditava que a representação política como meio de representar a vontade do povo era um método falho. Para ele o povo ficava preso à vontade do representante, ou seja, à mercê da vontade deste. (GOMES, 2006, p. 42-52).

Em que pesem os variados obstáculos (ainda hoje enfrentados) para a consecução de uma democracia real - como, por exemplo, o sectarismo, falta de educação de esclarecimento (sentido crítico e de informação), comunicação social isenta -, não se trata, como disse o *premier* britânico Winston Churchill, do "pior sistema com exceção de todos os outros", mas sim do *melhor* dentre os demais, nada obstante o seu contínuo aperfeiçoamento (CUNHA, 2015, p. 78-79).

Além disso, ao estudar a Teoria Econômica da Democracia desenvolvida por Joseph Schumpeter, é possível perceber críticas bem fundamentadas e desenvolvidas à democracia. Para ele, a democracia não

é um governo de soberania popular (governo pelo povo), mas sim um governo aprovado pelo povo. Portanto, o regime democrático não é um governo direito do povo e sim de uma escolher uma elite para governar aprovada pelo povo. (AMANTINO, 1998, p. 129-132).

Afinal, como bem pontuava o Lord Russel, num povo inapto à democracia, haveria alguém preparado para ser um déspota? Posto que, como alertava o escritor russo Fiódor Dostoievski, em Memórias da Casa dos Mortos, "o homem e o cidadão morrem sempre no tirano".

O conceito de Estado Democrático, como ensina Dallari (2016, p. 144-149), traduz-se então pela noção de *governo do povo*, que é pautada por três aspectos fundamentais: supremacia da vontade popular; preservação da liberdade (em face à potestade estatal); e a igualdade de direitos – valores estes cristalizados na Carta Constitucional de 1988.

Haja vista que, como sintetiza Abraham Lincoln (1809-1865), a democracia é, numa simples, porém culta, fórmula, o "Poder do Povo, pelo Povo, para o Povo" (CUNHA, 2015, p. 59).

O pacto social descrito por Rousseau propõe uma união de todos os cidadãos, assim, constituindo o povo como um todo, de modo que passe a possuir um poder superior ao resultado da soma de todos os poderes individualmente. (GOMES, 2006, p.70).

Além disso, conforme Gomes (2006, p.66), para Rousseau a participação popular deveria ser incentivada e possibilitada através da educação. É a prática ao exercício de engajamento político que contribui com a educação dos cidadãos ativos.

Essa contribuição se dá por meio da experiência prática, assim gerando aos indivíduos do corpo social uma visão objetiva do funcionamento do sistema político vigente e uma consciência maior dos desafios enfrentados pelo Estado (GOMES, 2006, p. 66).

Sabe-se que, inclusive, que a democracia é indispensável à República brasileira, como a própria Constituição Federal de 1988 estabelece já em seu primeiro artigo - razão pela qual se torna importante pontuar, dentre outras questões, a (in)elegibilidade, que caracteriza uma democracia, de fato, participativa.

Assim sendo, a Constituição Federal de 1988, se insere no contexto da *terceira onda de democratizações* (QUINALHA, 2012, p. 154-155), e prescreve, em seu artigo 14, que "a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos".

Por isso, nos termos da Constituição Cidadã (Brasil, 1988), é evidente a importância da existência de uma fiscalização dos representantes políticos, ante a necessidade de garantir que a vontade do povo esteja sendo cumprida, considerando a supremacia do interesse público sobre os interesses privados.

De tal modo, a ordem constitucional franqueia a todo nacional o poder de participar, seja ativamente, seja passivamente, da estrutura governamental, na medida em que detêm direitos políticos (ALMEIDA, 2015, p. 84).

Nesse mesmo viés, o art. 3º do Código Eleitoral prescreve que "qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade".

Assim, efetiva-se a democracia, em que as normas e leis são respeitadas e cumpridas, proporcionando um cenário político de participação popular efetiva, correspondente às normas do direito político.

Neste sentido, a partir das informações do Tribunal Superior Eleitoral do Brasil (2021), os direitos políticos se dividem em positivos e negativos sendo os primeiros representados pelo direito de votar e ser votado, enquanto o os segundos se referem à privação da efetivação desses direitos, seja por perda definitiva ou temporária.

Em segunda análise, conforme compreendido pelo Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2025), é válido pontuar outra divisão presente na temática dos direitos políticos: a capacidade eleitoral ativa e passiva - a capacidade eleitoral ativa se refere ao direito de votar e ser votado, enquanto a capacidade eleitoral passiva se trata da aptidão para ser eleito.

Dito isso, é imperioso destacar que a condenação criminal repercute na vida política dos cidadãos, de modo que, consoante o art. 15, III, CF/88 (BRASIL), com o trânsito em julgado, suspendem-se os direitos políticos do particular, enquanto durarem os efeitos daquela.

É possível relacionar a inelegibilidade, condição que impede o indivíduo de se candidatar à disputa para qualquer cargo eletivo, à infração penal. A inelegibilidade pode ser dividida quanto a origem, inata, cominada, por condenação criminal e ilícito penal, condenação judicial, processual, superveniente, absolutas e relativas, constitucionais e legais. (ORZARI, 2016, p.148).

A despeito disso, é possível que o legislador negue ao condenado o direito de se eleger por um período posterior ao término da execução da pena – como o fez com a edição da Lei Complementar n. 64/90, conhecida

como Lei de Inexigibilidade, alterada pela Lei da Ficha Limpa - Lei Complementar nº 135 de 2010 (JORGE, LIBERATO, RODRIGUES, 2017, p. 132).

Nessa linha, no seu primeiro artigo alterado pela Lei da Ficha Limpa, se diz que "são inelegíveis para qualquer cargo [...] 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 listados nas alíneas subsequentes.

É permitido concluir então que "a inelegibilidade é um efeito da decisão penal condenatória não transitada em julgado" advinda de órgão colegiado, como decidiu o próprio Supremo Tribunal Federal nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade n. 29 e 30 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade n 4.578 (JORGE, LIBERATO, RODRIGUES, 2017, p. 133).

Ora, a "elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico - constitucional e legal complementar - do processo eleitoral" (ADI 4578), de modo que a reiteração condenatória pelo Juízo *ad quem* afastaria, na seara eleitoral, o candidato da exigência constitucional de moralidade para o exercício do mandato eletivo (art. 14, § 9º, CF/88), visto que o princípio da presunção de inocência se reduz, segundo o STF, aos "efeitos próprios da condenação criminal" (redução teleológica).

Além disso, Orzari (2016, p. 271) indica que a Lei da Ficha limpa também acrescentou diversos crimes no rol gerador de inexigibilidade e modificou o prazo de restrição da capacidade eleitoral passiva de três para oito anos.

Portanto, há a necessidade de que o artigo 15, III da Constituição Federal de 1988 (BRASIL) seja tratada como de eficácia contida, de maneira a possibilitar que o legislador permita o sufrágio sem elegibilidade pelos "eleitores condenados por contravenções, crimes culposos ou de menor potencial ofensivo; a penas não privativas de liberdade ou em regime aberto" (BORN, 2020, p. 521). Dessa maneira, se autorizaria ao órgão prolator decidir o alcance temporal de afetação dos direitos políticos.

Born (2020, 521) pondera, entretanto, "que não poderá haver tolerância com crimes hediondos ou equiparados, mesmo que o condenado esteja cumprindo em liberdade". Maior razão lhe cabe, contudo, quando afirma que "*é mister que haja a fixação de um período máximo de inelegibilidade para condenações por órgãos judiciais colegiados pendentes de recurso*".

Na data de elaboração deste articulado, há certa movimentação política para a flexibilização da Lei da Ficha Limpa (CAMAROTTI, 2025), o que, a despeito do necessário aprimoramento do atual estado da arte normativo, representa um imenso retrocesso, pois, aparentemente, reduz às consequências práticas da referida sanção.

Isso porque a limitação dessa capacidade eleitoral passiva, em razão de condenações criminais que passaram pelas instâncias ordinárias pelo cometimento de certos crimes, mostra-se adequada por fomentar um pleito eleitoral mais propositivo, isonômico e longe de candidatos associados a fatos criminais graves já reconhecidos pelo Poder Judiciário.

## 3 Conclusões

Os direitos políticos constituem Direitos Fundamentais protegidos pela Constituição Cidadã, assim como a própria democracia mista, que tem como um dos meios de participação direta da população o sufrágio universal.

Nesse capítulo, realizou-se uma análise dos conceitos de democracia, elegibilidade e suspensão dos direitos políticos para, ao analisá-los em conjunto, constatar que o prognóstico apontado na introdução fora correto e, de fato, a inelegibilidade constitui uma sanção, por vezes desproporcional, ao praticante de determinados crimes.

Com a alteração legislativa provocada pela Lei da Ficha Limpa, houve o aumento do rol de crimes que geram tais impactos nos diretos políticos, de maneira que cada vez mais deve ser exigida do Judiciária uma aplicação restritiva do dispositivo constitucional – para que não acarrete numa retirada massiva de direitos fundamentais.

Ademais, constatou-se a necessidade de fixação de período máximo de inelegibilidade nos casos em que houver condenações por órgãos judiciais colegiados ainda pendentes de recurso.

Dessa maneira, compreende-se a necessidade de valorização dos direitos políticos sem arrefecer em relação às disposições da Lei da Ficha Limpa, porém, interpretando o direito de maneira menos agressiva aos referidos direitos.

## Referências

ALMEIDA, R. M. *Curso de Direito Eleitoral*. 9ª ed. rev., ampl. e atual. – Salvador: Juspodivm, 2015.

AMANTINO, A. K. Democracia: a concepção de Schumpeter. *Revista Teoria e Evidência Econômica*, *[S. l.]*, v. 5, n. 10, DOI: 10.5335/ree. v5i10.4780. 1998. Disponível em: https://seer.upf.br/index.php/rtee/article/view/4780 Acesso em: 11. abr. 2025.

BORN. R. C. A desproporcionalidade das restrições aos direitos políticos fundamentais decorrentes de condenação criminal. *Revista Humanidades e Inovação* v.7, n.20 – 2020. Palmas - TO. Disponível em: https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/3996. Acesso em: 13. mar. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 06. mar. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 135 de 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 10. Abr. 2025.

BRASIL. Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htmAcesso em: 10. Abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4578. Rel. Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 16/02/2012. Data de Publicação: 29/06/2012

BRASIL. Tribunal Eleitoral Regional. *Conheça as diferenças entre capacidade eleitoral ativa e passiva.* 2025. Disponível em:https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Marco/conheca-as-diferencas-entre-capacidade-eleitoral-ativa-e-passiva Acesso em: 31. mar. 2025

BRASIL. Tribunal Eleitoral Regional. *Conheça a diferença entre direito político ativo e negativo*. 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Julho/conheca-a-diferenca-entre-direito-politico-ativo-e-negativo. Acesso em: 31. mar. 2025

CAMAROTTI, Gerson. *Partidos se unem para flexibilizar Lei da Ficha Limpa*. G1. 19 mar. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/

blog/gerson-camarotti/post/2025/03/19/partidos-se-unem-para-burlar-lei-da-ficha-limpa.ghtml. Acesso em: 31 mar. 2025.

CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa*: métodos qualitativo, quantitativo e misto. trad. Magda Lopes. 3 ed. – Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUNHA, P. F. da. Democracia: sentidos e desvios. *In*: MESSA, A. F., SIQUEIRA NETO, J. F. (Coords.). *Transparência eleitoral*. – São Paulo: Saraiva, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado.* 33 ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

GOMES, F. S. Rousseau – democracia e representação. Florianópolis, 2006. 105f. Dissertação (Mestrado em Ética e Filosofia Política) – Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/88818/225138.pdf?sequence1. Acesso em: 31. mar. 2025

JORGE, F.C.; LIBERATO, L.; RODRIGUES, M. A. *Curso de Direito Eleitoral*. 2ª ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Juspodivm, 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do trabalho científico*. 7 ed. rev. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2011.

NICARINI, R. M.S.; Segurança Jurídica. *Revista Jurídica "9 de Julho"* São Paulo, n.3, p. 213-223, 2004.

ORZARI, O. A. S. *A inelegibilidade como consequência do delito.* Dissertação (Mestrado), Universidade de São Paulo, São Paulo. 2016. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-27062024-161724/en.php. Acesso em: 13. abr. de 2025

QUINALHA, R. H. *Justiça de Transição: contornos do conceito*. 2012. 174 f. Dissertação (Mestrado), Universidade de São Paulo, São Paulo. 2012.

ROUSSEAU, J.J. *O Contrato Social*. trad. Mário Franco de Sousa. – Oeiras: Presença, 2010.

Capítulo 7

# ENTRE A LIBERDADE, A VERDADE E A DEMOCRACIA: O ENFRENTAMENTO DAS FAKE NEWS PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO

*Vitor Hugo Souza Moraes*[1]
*David Bayma Amora Dominici*[2]

## 1 Introdução

A desinformação, intensificada no ambiente digital, tornou-se um dos principais desafios contemporâneos à consolidação do Estado Democrático de Direito, afetando diretamente a formação da opinião pública e o exercício de direitos fundamentais, como a liberdade de expressão, o acesso à informação e o direito à honra. A pandemia de COVID-19, iniciada em 2020, expôs de forma aguda os riscos sociais e institucionais das fake news, sobretudo em contextos de incerteza, como se observou em São Luís, capital do Maranhão, quando rumores infundados sobre bloqueios arbitrários causaram temor e desorientação social. Desde então, o debate sobre a regulação da informação nas redes sociais passou a ocupar espaço central nas agendas públicas, políticas e jurídicas, particularmente em períodos eleitorais, em que a desinformação pode comprometer a lisura do pleito e a legitimidade das escolhas populares.

Justifica-se, portanto, a relevância desta pesquisa no contexto de sucessivos ciclos eleitorais marcados por campanhas difamatórias, ataques à honra de candidatos e manipulação massiva de conteúdos. A disseminação de fake news configura ameaça não apenas a indivíduos, mas à própria estrutura democrática, sobretudo quando instrumentalizada para comprometer o debate político e influenciar indevidamente o voto. A

1 Doutorando em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (UFMA). Especialista em Direitos Difusos e Coletivos pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva e em Direito Constitucional pela UniBF. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Professor Universitário e Advogado. E-mail: vitorhugosmoraes@gmail.com

2 Graduado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Advogado. E-mail: davidominici85@gmail.com

atuação das instituições de justiça, nesse cenário, é essencial para equilibrar a proteção à liberdade de expressão e o combate à desinformação, reforçando a confiança pública nas decisões judiciais e na integridade das eleições.

Diante disso, o presente estudo tem como problema de pesquisa: como o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA) tem julgado casos envolvendo fake news e quais os critérios utilizados para equilibrar a liberdade de expressão com a responsabilização por desinformação, especialmente em contextos com potencial impacto eleitoral?

Como objetivo geral, busca-se analisar criticamente a atuação do TJMA no enfrentamento jurídico às fake news. Os objetivos específicos incluem: (i) mapear decisões judiciais proferidas pelo tribunal em casos relacionados à desinformação; (ii) identificar fundamentos jurídicos e princípios constitucionais utilizados nas decisões; e (iii) avaliar a coerência dessas decisões com os marcos legais e com a proteção da democracia em contextos eleitorais.

A hipótese de pesquisa é que o TJMA tem adotado uma abordagem prudente e ponderada diante de litígios envolvendo fake news, buscando proteger a liberdade de expressão, mas também reconhecendo os danos sociais da desinformação, especialmente quando esta compromete a confiança pública e o processo democrático.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa, com análise documental e jurisprudencial, tendo como base três decisões proferidas pelo TJMA entre 2021 e 2023. A escolha dos casos considerou critérios de relevância temática, diversidade de enfoques (liberdade de imprensa, crítica política e responsabilização civil) e disponibilidade pública dos dados. A análise é complementada por revisão bibliográfica, com destaque para autores como Paulo Brasil Menezes (2023), que discute a regulação das fake news no Judiciário; Antônio Carlos Lua (2020), ao identificar características textuais de notícias fraudulentas; e referenciais teóricos como Robert Alexy, Hannah Arendt e Karl Popper, que contribuem para a reflexão sobre os limites dos direitos fundamentais, a banalização da verdade e o paradoxo da tolerância.

Este estudo parte do pressuposto de que o enfrentamento às fake news exige uma abordagem sistêmica e integrada, combinando ação institucional, educação midiática, responsabilização jurídica e engajamento cívico. Ao analisar decisões do TJMA, busca-se compreender como a justiça estadual tem contribuído para esse esforço coletivo e qual o papel do

Judiciário na proteção da democracia frente ao avanço da desinformação digital.

## 2 Fake news, direitos fundamentais e o desafio da regulação constitucional no ambiente digital

A Constituição Federal consagra, já em seu art. 1º, III, a dignidade da pessoa humana como um de seus fundamentos, além de assegurar garantias fundamentais no art. 5º. No entanto, casos como o de Fabiane Maria de Jesus, espancada até a morte em 2014 após ser falsamente acusada de sequestro para rituais de magia negra, escancaram os efeitos trágicos da disseminação de fake news. O crime foi amplamente divulgado nas redes, e até hoje a família busca responsabilizar o Facebook pela inércia diante do conteúdo.

Nesse contexto, o Projeto de Lei 2630/2020, de autoria do senador Alessandro Vieira, busca responsabilizar plataformas digitais e usuários que contribuam para a propagação de notícias falsas. O PL propõe sanções, remoção célere de conteúdos enganosos e multas milionárias para descumprimento judicial, sendo crucial para garantir direitos fundamentais em ambiente digital. Contudo, o projeto enfrenta críticas por supostamente ameaçar a liberdade de expressão, sendo por alguns apelidado de "PL da Censura".

Entretanto, conforme Robert Alexy (2015, p. 93), direitos fundamentais não são absolutos e, quando colidem, um princípio pode ter precedência sobre outro, a depender das circunstâncias. A reflexão de Hannah Arendt (1981) sobre a pluralidade humana reforça que nenhum direito deve se sobrepor de modo a violar outros igualmente fundamentais. Assim, o PL 2630 deveria reforçar a proteção da dignidade humana também no ambiente digital, promovendo um equilíbrio constitucional.

A omissão diante de violações aos direitos fundamentais enfraquece o Estado Democrático de Direito e desrespeita o art. 8º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), que assegura o direito à reparação judicial por ofensas a direitos constitucionais. Empresas que lucram com a desinformação e indivíduos que abusam da liberdade de expressão para promover discursos de ódio não devem encontrar respaldo em uma sociedade que valoriza a dignidade da pessoa humana.

A regulamentação das redes sociais é um desafio global e exige ponderação cuidadosa diante de conflitos entre garantias fundamentais.

Garcia (2015, p. 327) explica que há colisão de direitos quando o exercício de um inviabiliza o de outro, como ocorre entre liberdade de expressão e direito à honra. O PL 2630 visa justamente enfrentar essa tensão, responsabilizando plataformas e usuários, sem afrontar cláusulas pétreas da Constituição.

Como explica Lenza (2020, p. 1821), a liberdade de expressão não é absoluta, como reafirmado pelo STF no julgamento do RHC 146.303 (2018), que reconheceu limites à manifestação religiosa quando esta incita o ódio. Assim, regulamentar não é censurar, mas preservar direitos fundamentais em equilíbrio.

A história demonstra que a censura é característica de regimes autoritários, enquanto a manipulação da verdade é arma poderosa contra a democracia. George Orwell (2020, p. 114) alertava que a desconsideração pela veracidade abre espaço ao totalitarismo: "Ninguém busca a verdade, todos estão defendendo uma 'causa'...". Do mesmo modo, Karl Popper (1974, p. 289-290) advertia que "a tolerância ilimitada leva ao desaparecimento da tolerância". Para Paulo Brasil Menezes (2023, p. 94), fake news são formas de intolerância que devem ser combatidas racionalmente, sob pena de corroerem a coesão social.

A regulamentação proposta no PL 2630 também visa suprir lacunas do Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014), especialmente quanto ao art. 19, que restringe a responsabilidade das plataformas à inércia diante de ordem judicial. O projeto busca tornar as empresas mais proativas e exige maior controle sobre a criação de contas e circulação de conteúdos prejudiciais à democracia.

Por fim, é essencial garantir a liberdade de expressão dentro dos limites constitucionais, combatendo de forma eficaz a desinformação. A construção de um espaço digital seguro exige regulação democrática e juridicamente robusta, a fim de proteger a dignidade, os direitos fundamentais e a própria estrutura do Estado Democrático de Direito.

## 3 O fortalecimento da democracia pela educação midiática e pela ação interinstitucional

"Situações acolhedoras e notícias benéficas não costumam ter a aceitação do público nem a repercussão viralizante como os fatos negativos possuem" (Menezes, 2023). Essa constatação de Paulo Brasil Menezes revela um paradoxo: a sociedade impulsiona aquilo que a prejudica, dando

visibilidade a conteúdos enganosos que, além de desinformar, corroem valores constitucionais fundamentais. A lógica da "economia da atenção" — sustentada por algoritmos que reforçam padrões de consumo de conteúdo — torna as fake news lucrativas, polarizantes e difíceis de conter, dificultando a proteção de bens jurídicos essenciais (Menezes, 2023).

O problema se agrava com o uso estratégico das mídias sociais por agentes que manipulam narrativas. Um estudo do MIT, conduzido por meio do sistema de inteligência artificial RIO (Reconhecimento de Operações de Influência), mostrou que notícias falsas se espalham 70% mais rápido que as verdadeiras, alcançando um número muito maior de pessoas. O sistema detecta padrões linguísticos e comportamentais em redes sociais com 96% de precisão, mapeando redes de disseminação de desinformação (Minari, 2021).

Tais evidências demonstram como a tecnologia pode ser aliada no combate às fake news. Ferramentas de IA como o RIO ajudam a identificar narrativas falsas e seus principais propagadores. Além disso, plataformas sociais podem adotar mecanismos mais eficazes de curadoria e moderação. No Brasil, o TSE já desenvolveu iniciativas como o chatbot no WhatsApp e parcerias com agências de checagem, além de criar um programa permanente de enfrentamento à desinformação (Menezes, 2023, p. 309).

O combate à desinformação exige uma atuação coordenada entre atores públicos e privados. Empresas podem implementar programas de integridade informacional, com setores internos e auditorias dedicadas à checagem de conteúdo, responsabilizando profissionais em caso de falhas (Menezes, 2023, p. 308). Medidas repressivas, como alertas e remoção de conteúdos nocivos, e ações preventivas, com uso de algoritmos para identificar e limitar "bolhas informacionais", são fundamentais para um ambiente digital seguro.

No entanto, essa luta não pode depender apenas de empresas ou instituições. A sociedade civil deve exercer papel ativo no reconhecimento e denúncia de conteúdos enganosos. Entender como as fake news se propagam ajuda o cidadão a agir com mais criticidade, buscando fontes confiáveis, desconfiando de títulos sensacionalistas e denunciando conteúdos suspeitos.

Não há soluções isoladas. A maturidade democrática exige ação conjunta. A participação cidadã deve ser horizontal, colaborando com seus pares, e vertical, dialogando com os formuladores de políticas públicas. A construção de um espaço informacional saudável passa, portanto, por uma

ética comunicativa compartilhada e um esforço coletivo de separação entre fatos e opiniões.

Nesse processo, a educação tem papel central. A alfabetização midiática nas escolas e universidades deve preparar as novas gerações para lidar com o excesso de informações e identificar conteúdos falsos. Investir no pensamento crítico é essencial para formar cidadãos conscientes, capazes de avaliar mensagens e reagir a conteúdos manipuladores.

Como propõe Menezes (2023), a criação de disciplinas específicas sobre educação mediática no ensino básico e superior seria um passo estratégico para formar cidadãos mais preparados para a realidade digital. Essa formação pode se estender por meio de campanhas educativas promovidas pelo próprio poder público, utilizando redes sociais para disseminar boas práticas e fomentar um uso responsável da internet.

Portanto, fortalecer a educação midiática e a responsabilização informacional são estratégias complementares para enfrentar os efeitos da desinformação. A construção de uma cultura digital baseada na verdade e no respeito exige o envolvimento de todos — Estado, empresas, instituições, educadores e cidadãos. O combate às fake news é, antes de tudo, uma tarefa coletiva.

## 4 A atuação do TJMA como freio à instrumentalização política das fake news

No ano de 2020, em meio à pandemia de COVID-19, a desinformação atingiu níveis alarmantes. Em São Luís, capital do Maranhão, circularam rumores infundados sobre bloqueios totais e arbitrários de vias públicas, alimentando o medo da população. Ignorava-se, contudo, que tais medidas visavam proteger o direito à saúde e à vida, conciliando-o com a liberdade de locomoção em um momento de emergência sanitária global. O episódio ilustra como a propagação de notícias falsas compromete não apenas direitos individuais, mas o próprio pacto constitucional.

Diante desse cenário, o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA) lançou a campanha institucional "Fake News Não é Legal", orientando a população a verificar o conteúdo completo das notícias, checar fontes e observar padrões linguísticos. O jornalista Antônio Carlos Lua destacou que fake news costumam apresentar títulos sensacionalistas, vocabulário apelativo, erros gramaticais, ausência de data ou fonte, e convites para compartilhamento em massa com apelos emocionais —

características que as diferenciam de reportagens jornalísticas sérias (Lua, 2020).

Além disso, o TJMA institucionalizou, em julho de 2021, o Núcleo de Combate à Desinformação (NUCODE), iniciativa pioneira entre tribunais estaduais. Como ressalta o juiz Paulo Brasil Menezes, esse núcleo atua diretamente na checagem de informações divulgadas sobre a atuação do Judiciário, contribuindo para fortalecer a confiança social na Justiça (Menezes, 2023, p. 309).

Em 2023, reforçando esse compromisso, o governo do Maranhão firmou uma carta-compromisso contra a desinformação. A magistratura estadual também incorporou o tema nos cursos de formação de juízes, com foco em litígios envolvendo fake news, buscando enfrentar o fenômeno sem comprometer direitos constitucionais como a liberdade de expressão. Em tempos eleitorais, esse desafio se torna ainda mais urgente, visto que a manipulação de informações tem potencial para afetar diretamente a escolha democrática dos representantes políticos.

Nesse contexto, a atuação do Judiciário deve ser ampla: aplicar rigorosamente a legislação vigente, promover a educação midiática, como nas ações de 2020, e colaborar com outros setores para construir um ambiente informacional íntegro. A confiança social no sistema de Justiça exige transparência e resposta efetiva às ameaças que desinformam e confundem a opinião pública, especialmente durante processos eleitorais, nos quais a formação crítica do eleitor está diretamente ligada à legitimidade do pleito.

A seguir, são analisados três processos julgados pelo TJMA que envolvem diretamente o problema das fake news:

Tabela 1: Processos do TJMA selecionados.

| Nº DO PROCESSO | ANO | MUNICÍPIO |
|---|---|---|
| 0820585-84.2023.8.10.0000 | 2023 | São Luís |
| 0822400-19.2023.8.10.0000 | 2023 | São Luis |
| 0801144-23.2021.8.10.0054 | 2021 | Presidente Dutra |

Fonte: elaborada pelos autores (2024).

No processo nº 0820585-84.2023.8.10.0000, discutiu-se se uma publicação jornalística sobre ato público configurava fake news. De um lado, argumentava-se haver abuso do direito à informação; de outro, a

defesa da liberdade de imprensa. O Desembargador Raimundo Bogéa entendeu que, naquele momento processual, a informação não poderia ser considerada falsa, por derivar de processo público e ter interesse social. Advertiu que censura indevida à imprensa pode privar a comunidade do direito à informação (TJMA, 2023). O caso revela a complexidade de se julgar conflitos entre princípios constitucionais — como a liberdade de imprensa e a honra — especialmente quando os efeitos de uma informação equivocada podem ser amplificados no ambiente digital e eleitoral.

O segundo caso (n° 0822400-19.2023.8.10.0000) tratou da tentativa de proibir a circulação de carros de som com críticas à gestão municipal de uma prefeita. A gestora alegava que as mensagens violavam sua honra e eram falsas. No entanto, o Desembargador Samuel Batista entendeu que se tratavam de críticas legítimas e subjetivas, feitas por cidadãos insatisfeitos, e que não restava comprovada, de plano, a disseminação de fake news. Ao indeferir a tutela, reforçou-se que críticas políticas duras, ainda que carregadas de emoção, integram o exercício da liberdade de expressão e do debate democrático, sobretudo em períodos eleitorais (TJMA, 2023).

Por outro lado, no processo n° 0801144-23.2021.8.10.0054, a Justiça reconheceu a existência de fake news. A notícia veiculada tinha título sensacionalista ("Bomba"), motivação política, e seu autor demorou seis meses para se retratar, mesmo após decisão judicial. A juíza Cristina Leal Meireles concluiu que o réu extrapolou os limites da liberdade de imprensa e informação, devendo indenizar a vítima por danos morais. A sentença destacou a responsabilidade civil pelo uso distorcido da liberdade comunicativa, sobretudo quando há prejuízo à honra e à imagem (TJMA, 2023).

Esses julgados evidenciam a necessidade de discernimento técnico e sensibilidade constitucional por parte do Judiciário ao lidar com o fenômeno da desinformação. Em contextos eleitorais, o risco é ainda maior, pois a manipulação intencional de informações pode afetar a formação da vontade popular, o que reforça a importância de mecanismos preventivos e repressivos proporcionais à gravidade do problema.

Ao mesmo tempo, os casos demonstram que o ordenamento jurídico brasileiro ainda carece de respostas mais robustas frente à complexidade e à velocidade da disseminação de notícias falsas. Enquanto se espera por avanços legislativos, cabe ao Judiciário garantir que os direitos fundamentais — tanto a liberdade de expressão quanto a dignidade da

pessoa humana — sejam protegidos em equilíbrio, sobretudo quando as fake news ameaçam o próprio processo democrático.

## 5 Considerações finais

O presente estudo teve como objetivo analisar a atuação do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA) no enfrentamento jurídico às fake news, especialmente em contextos de potencial impacto eleitoral. Partiu-se da hipótese de que a corte estadual tem adotado uma postura ponderada, buscando compatibilizar a proteção da liberdade de expressão com a necessidade de responsabilização por desinformação, em defesa do Estado Democrático de Direito.

A análise das decisões judiciais selecionadas revelou que o TJMA vem tratando a temática com discernimento técnico e sensibilidade constitucional, reconhecendo os riscos da censura indevida, mas também a gravidade dos danos provocados por notícias falsas. Casos como os processos nº 0820585-84.2023.8.10.0000 e nº 0822400-19.2023.8.10.0000 demonstram a cautela da corte em não rotular como fake news manifestações que se enquadram no legítimo exercício da crítica jornalística ou política. Já no processo nº 0801144-23.2021.8.10.0054, o reconhecimento da falsidade da informação e sua motivação política ensejou a devida reparação, evidenciando que a responsabilização civil é possível e necessária em determinadas circunstâncias.

Tais decisões confirmam a hipótese central desta pesquisa: o TJMA tem buscado atuar como um mediador equilibrado entre direitos fundamentais em conflito, especialmente em uma era marcada pela intensificação da desinformação digital. A atuação institucional da corte, por meio do Núcleo de Combate à Desinformação (NUCODE) e da campanha "Fake News Não é Legal", reforça esse compromisso, ampliando o alcance da Justiça para além dos autos e promovendo educação midiática e transparência institucional.

Além disso, a pesquisa destaca que, embora o debate sobre fake news seja frequentemente travado em nível federal ou internacional, sua aplicação no plano estadual e local — como no Maranhão — tem efeitos concretos e relevantes. A experiência maranhense demonstra que, quando há envolvimento proativo das instituições, os danos da desinformação podem ser mitigados de forma eficaz, sobretudo quando medidas jurídicas são articuladas a estratégias de educação, tecnologia e mobilização social.

No entanto, o enfrentamento às fake news ainda carece de aprimoramentos normativos e institucionais. Há uma lacuna importante na legislação infraconstitucional para lidar com a complexidade e a velocidade de disseminação de conteúdos fraudulentos, especialmente nas redes sociais. A jurisprudência estadual pode e deve seguir sendo objeto de análise para compreender como os tribunais interpretam os limites da liberdade de expressão, sobretudo em cenários eleitorais nos quais o impacto da desinformação tende a ser mais sensível e profundo.

Para futuras pesquisas, recomenda-se o aprofundamento de estudos comparados entre diferentes tribunais estaduais, a análise de decisões do STF e do TSE sobre o tema, bem como investigações empíricas sobre o impacto real das campanhas institucionais no comportamento informacional da população. Além disso, há espaço para pesquisas interdisciplinares que integrem Direito, Comunicação, Ciência Política e Tecnologia, a fim de compreender o ecossistema da desinformação e propor soluções que sejam ao mesmo tempo juridicamente sólidas e socialmente eficazes.

Conclui-se, portanto, que o combate à desinformação exige um esforço contínuo, plural e democrático. O TJMA tem contribuído com seriedade para esse processo, mas a consolidação de um ambiente informacional íntegro depende também do engajamento do Poder Público, da sociedade civil, das plataformas digitais e, sobretudo, dos próprios cidadãos. Quando todos esses atores reconhecem sua corresponsabilidade, fortalece-se não apenas o combate às fake news, mas a própria democracia.

## Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARENDT, Hannah. **A condição humana.** Tradução de Roberto Raposo; introdução de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

Assembleia Geral da ONU. (1948). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: Declaração Universal dos Direitos Humanos (unicef.org).

BRASIL. **Marco Civil da Internet.** Lei 12.964/14. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm . Acesso em: 3 abr. 2024.

GARCIA, Emerson. **Conflito entre normas constitucionais:** esboço

de uma teoria geral, 2ª edição.. São Paulo - SP: Editora Saraiva, 2015. 9788502625587. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502625587/. Acesso em: 21 Jun 2023.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional: Esquematizado.** 24. Ed. São Paulo: Editora Saraiva Educação, 2020.

LUA, Antônio Carlos. **TJMA deflagra ação institucional de combate às Fake News.** Disponível em: https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/500881. Acesso em: 4 abr. 2024.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Maranhão – TJMA. **Agravo de Instrumento nº 0820585-84.2023.8.10.0000,** Rel. Desembargador RAIMUNDO MORAES BOGEA, TERCEIRA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO. Acesso em: 10 abr. 2024.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Maranhão – TJMA. **Agravo de Instrumento nº 0822400-19.2023.8.10.0000,** Rel. Desembargador SAMUEL BATISTA DE SOUZA, TERCEIRA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO. Acesso em: 10 abr. 2024.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Maranhão – TJMA. **Procedimento Comum Cível nº 0801144-23.2021.8.10.0054,** Juíza CRISTINA LEAL MEIRELES, 2ª VARA DE PRESIDENTE DUTRA. Acesso em: 10 abr. 2024.

MENEZES, Paulo Brasil. **Fake News:** Modernidade, Metodologia, Regulação e Responsabilização. 4 ed., rev., ampl., e atual. São Paulo; Editora JusPodivm, 2023.

MINARI, G. **MIT desenvolve inteligência artificial para combate fake news na internet.** Disponível em: https://canaltech.com.br/internet/mit-desenvolve-inteligencia-artificial-para-combate-fake-news-na-internet-186082/. Acesso em: 2 abr. 2024.

ORWELL, George. **Sobre a Verdade.** 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

POPPER, Karl. **A Sociedade Aberta e seus inimigos: o fascínio de Platão.** v.1. Trad. Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1974.

Capítulo 8

# INELEGIBILIDADE POR VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO: DESAFIOS PROBATÓRIOS E RISCOS DE BANALIZAÇÃO NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO

*Larissa de Moura Guerra Almeida*[1]
*Wladimir Leal Rodrigues Dias*[2]

## 1 Introdução

A democracia pressupõe a livre participação de todas as pessoas nos processos políticos, especialmente na ocupação de espaços de poder. No entanto, no Brasil, a trajetória histórica de mulheres e pessoas pertencentes a grupos minorizados rumo à efetiva representação política tem sido marcada por obstáculos estruturais e institucionais (Araújo, 2010).

A violência política de gênero, neste contexto, surge como uma das mais insidiosas formas de exclusão democrática. Ao atingir candidatas,

1 Doutoranda e Mestre em Direito Público, PUC Minas. Bolsista CAPES PROEX/Taxa. Pesquisadora do "Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional", do Grupo de Pesquisa "Constitucionalismo e Direitos na Era Digital" e do Núcleo de Pesquisa "REDES de Direitos Humanos" (PPGD PUC Minas). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. Professora e Advogada em Direito Constitucional, Administrativo e Eleitoral. Contato: lah.moura.guerra@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/0406208623321421. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9130-1893. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

2 Doutor em Direito Público, PUC Minas (2011), com estágio doutoral na Universidade de Coimbra (2008-2009). Mestre em Administração Pública, Fundação João Pinheiro (2006). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos (1995). Pós-doutor em Direito pela Università degli Studi di Messina (2019). Pós-doutorando em Direito pela Universidade Nova de Lisboa e Doutorando em Sociologia pela Universidade de Coimbra. Professor na Fundação Cultural de Belo Horizonte - UNIBH (2006-2012) e na PUC Minas (2005-2008). Professor e Coordenador da Pós-Graduação da Escola do Legislativo. Consultor da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Juiz Titular do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (2014-2016). Advogado e Consultor da *Rodrigues Dias & Riani - Advocacia e Consultoria*. Associado e Diretor do Instituto dos Advogados de Minas Gerais (IAMG). Associado e Diretor do Instituto Brasileiro da Advocacia Pública (IBAP). Ouvidor Eleitoral da OAB/MG (2016-2018). Contato: wladimir_rd@yahoo.com.br.

parlamentares eleitas ou mulheres que atuam politicamente, essa violência revela não apenas a persistência de um sistema desigual, mas também os limites das instituições democráticas em garantir proteção e participação equitativa.

A promulgação da Lei n.º 14.192 de 2021 representou um marco importante na tentativa de combate à violência política de gênero, ao estabelecer normas para prevenir, punir e erradicar práticas discriminatórias e agressivas contra mulheres no exercício de funções públicas ou durante o processo eleitoral (Brasil, 2021). Recentemente, a Justiça Eleitoral tem sido provocada a interpretar a lei à luz do regime das inelegibilidades, em especial nos casos que envolvem práticas de violência reiterada com o intuito de minar candidaturas femininas ou de gênero dissidente.

A análise dessas decisões judiciais, no entanto, revela um cenário desafiador. De um lado, observa-se a dificuldade de caracterizar objetivamente as condutas que configuram a violência política, sobretudo quando os fatos se apresentam de forma simbólica, discursiva ou institucional. De outro, emerge o risco de banalização da inelegibilidade como sanção, especialmente diante da instrumentalização de denúncias em contextos de disputa política. Trata-se, assim, de um campo jurídico delicado, em que a proteção às vítimas precisa ser equilibrada com o respeito às garantias processuais, à liberdade de expressão e à segurança jurídica.

Este artigo tem como objetivo analisar criticamente os desafios jurídicos da judicialização da inelegibilidade por violência de gênero no Brasil, com foco especial nos critérios normativos, nos limites probatórios e nos riscos de uso estratégico dessa sanção. Para tanto, será adotada uma metodologia qualitativa, com abordagem teórico-normativa e análise de jurisprudência eleitoral recente. Serão examinados, ainda, os marcos legais e institucionais aplicáveis, com sugestões de aprimoramento normativo e institucional.

Ao final, pretende-se contribuir com o debate sobre os caminhos possíveis para garantir a proteção eficaz contra condutas misóginas, sem comprometer os princípios constitucionais que regem o processo eleitoral (Biroli, 2018; Araújo, 2010). Em tempos de crescente polarização, ataques à participação política feminina e manipulação do discurso de inclusão, o equilíbrio entre repressão e garantia torna-se não apenas jurídico, mas essencialmente democrático (Almeida; Souto, 2023).

## 2 Violência política de gênero como fenômeno jurídico-eleitoral

A violência política de gênero é uma manifestação do patriarcado institucionalizado que se projeta sobre o espaço público e busca restringir a atuação de mulheres e pessoas dissidentes de gênero nos processos políticos. Embora historicamente presente, esse tipo de violência passou a ser juridicamente reconhecido e conceituado com maior precisão apenas nos últimos anos, a partir da crescente mobilização de movimentos feministas, entidades da sociedade civil e organismos internacionais.

A Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio da Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), define tal violência política como qualquer ação, conduta ou omissão realizada com base no gênero que tenha como objetivo ou efeito restringir, anular ou impedir o reconhecimento, o gozo ou o exercício dos direitos políticos das mulheres (CIM, 2025). No Brasil, a Lei n.º 14.192 de 2021 avançou nesse reconhecimento, ao prever expressamente que constitui esse tipo de violência "qualquer ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, dificultar ou restringir os direitos políticos das mulheres" (art. 3º) (Brasil, 2021).

É importante destacar que a violência política de gênero pode assumir diferentes formas. Ela pode ser simbólica, quando envolve discursos misóginos, piadas, estereótipos ou deslegitimação da competência das mulheres; pode ser institucional, quando os partidos, o sistema de justiça ou os meios de comunicação reproduzem estruturas excludentes; (Butler, 2003) e pode ser física ou moral, quando há agressão direta, intimidação, assédio ou chantagem. Muitas vezes, essas manifestações se sobrepõem e se naturalizam, dificultando sua identificação e responsabilização.

O ambiente eleitoral brasileiro tem revelado de forma crescente esses episódios, especialmente no contexto de campanhas majoritárias e proporcionais, em que candidatas são alvo de ataques em redes sociais, sabotagem interna nos partidos, desinformação e agressões públicas. A subnotificação é um dos principais obstáculos para o reconhecimento da gravidade do fenômeno, agravado por um sistema político ainda pouco receptivo à perspectiva de gênero e marcado por práticas estruturais de exclusão.

Quando se observa a atuação da Justiça Eleitoral nesses casos, nota-se um campo em construção, no qual ainda faltam parâmetros consolidados

para aferição da conduta e aplicação de sanções adequadas. Apesar dos esforços institucionais do Tribunal Superior Eleitoral[3] – como campanhas de conscientização e cartilhas sobre violência de gênero na política –, a resposta jurisdicional ainda é tímida e muitas vezes desarticulada da complexidade do problema.

Além disso, é necessário considerar a interseccionalidade como categoria fundamental de análise. Mulheres negras, indígenas, periféricas e pessoas trans são alvos preferenciais da violência política e, ao mesmo tempo, as menos protegidas pelas estruturas institucionais (Almeida; Souto, 2025). O duplo apagamento – por gênero e por raça, classe ou identidade – evidencia a seletividade do sistema jurídico e a necessidade de políticas específicas que contemplem essa pluralidade.

A compreensão da violência política de gênero como uma violação aos direitos fundamentais à participação, à dignidade e à igualdade exige, portanto, um olhar crítico sobre o funcionamento das instituições democráticas (Biroli, 2018). No plano jurídico-eleitoral, esse olhar demanda não apenas a aplicação de sanções, mas também a produção de garantias efetivas de participação segura e igualitária. O debate sobre a inelegibilidade decorrente de atos de violência política deve se inserir nessa perspectiva (Brasil, 2021).

## 3 A Lei n.º 14.192 de 2021 e sua aplicação pela Justiça Eleitoral

A promulgação da Lei n.º 14.192 de 2021 representou um avanço normativo na proteção das mulheres contra práticas misóginas no espaço público e, em especial, no contexto do processo eleitoral (CIDH, 1994). A norma estabelece princípios e diretrizes para prevenir, reprimir e remediar atos de violência de gênero, sendo considerada a primeira legislação brasileira a tipificar formalmente esse tipo de conduta. Embora não trate expressamente da inelegibilidade como sanção, a lei tem sido invocada como parâmetro interpretativo para a aplicação da alínea "l" do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar (LC) nº 64 de 1990, a qual prevê a inelegibilidade de quem tenha praticado "atos que atentem contra o funcionamento livre e regular das instituições democráticas" (Brasil, 1990).

Nesse contexto, a Justiça Eleitoral passou a ser provocada a se posicionar sobre a possibilidade de enquadramento de atos de violência

3 TSE. *Cartilha sobre violência política de gênero*. A cartilha publicada pelo TSE sobre a matéria, do Observatório da Violência Política contra a Mulher, compila diversos julgados ilustrativos e decisões que não geraram súmulas, mas formam jurisprudência relevante. (TSE, 2022a).

política de gênero como causa de inelegibilidade. Essa aproximação entre a Lei n.º 14.192 de 2021 e o regime das inelegibilidades tem suscitado relevantes debates jurídicos, tanto pela ausência de previsão expressa da sanção no texto da nova lei, quanto pelas dificuldades de delimitação objetiva das condutas sancionáveis e de sua gravidade.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao julgar casos envolvendo violência de gênero[4], tem oscilado entre uma postura garantista – exigindo a comprovação inequívoca da materialidade e da finalidade eleitoral das condutas – e outra mais expansiva, na tentativa de afirmar uma postura institucional de tolerância zero à violência política (TSE, 2024; Almeida, Souto, 2023). Decisões recentes[5] revelam essa tensão: de um lado, o reconhecimento da gravidade simbólica das agressões e, de outro, a preocupação com o respeito ao devido processo legal, à liberdade de expressão no debate político e ao princípio da legalidade estrita das inelegibilidades (TSE, 2023a).

Um dos principais desafios enfrentados é o enquadramento jurídico da conduta no rol restritivo das hipóteses de inelegibilidade previstas na LC n.º 64 de 1990. Como as inelegibilidades têm natureza de sanção restritiva de direitos políticos, a doutrina e a jurisprudência consolidaram a exigência de interpretação restritiva e de previsão legal específica. Assim, para que uma conduta de violência de gênero gere inelegibilidade, ela precisa estar inserida em uma das hipóteses legais – como a prática de abuso de poder político ou uso indevido dos meios de comunicação (art. 22) – ou ser reconhecida como ato atentatório ao funcionamento das instituições democráticas (Brasil, 1990).

Ademais, a ausência de critérios objetivos[6] para aferição da gravidade da conduta, da intencionalidade e do nexo com o processo eleitoral contribui para a insegurança jurídica. A dificuldade de prova,

4 TSE. Informativo de Jurisprudência n. 11, ano 25, 2023. Aborda a aplicação da Lei n. 14.192 de 2021 em casos de propaganda ofensiva. Este informativo destaca decisões do TSE que tratam da veiculação de conteúdos ofensivos contra candidatas, enfatizando a necessidade de coibir práticas que desqualificam mulheres no ambiente político. (TSE, 2023a).

5 TSE. HC nº 0601564-88.2022.6.00.0000 (caso Wladimir Costa). Pedido de *habeas corpus* em caso de violência política de gênero contra jornalista e candidata. O TSE manteve a prisão preventiva do ex-deputado federal Wladimir Costa por atos de violência política contra mulheres, destacando a gravidade institucional dessas práticas. (TSE, 2024).

6 TSE. *Repositório Temático de Jurisprudência: Violência Política de Gênero*. Conforme sistematizado no Repositório Temático de Jurisprudência do TSE, há decisões que oscilam entre uma interpretação formalista e outra voltada à proteção simbólica, contradiscursos misóginos e discriminatórios (TSE, 2023b).

especialmente quando se trata de violência simbólica[7] ou moral, tende a gerar uma assimetria na apuração e no julgamento dos casos, abrindo margem para seletividades ou para o risco de banalização da sanção, como será examinado no tópico seguinte.

A seletividade do sistema jurídico, ao aplicar com maior rigor normas punitivas a determinados grupos políticos ou sociais, revela uma estrutura de exclusão no âmbito do modelo liberal normativo de Direito (Sanín-Restrepo, 2016).

Ainda assim, é possível identificar um movimento institucional de afirmação de um novo paradigma de proteção[8], especialmente após o julgamento de ações em que o TSE reafirma o compromisso com a integridade do processo democrático e a promoção da igualdade de gênero. Nesse cenário, a aplicação da Lei n.º 14.192 de 2021 como instrumento interpretativo exige equilíbrio: deve-se evitar tanto a omissão estatal frente às agressões quanto a hipertrofia punitivista que desvirtue o sistema de garantias eleitorais.

O debate permanece em aberto e evidencia a necessidade de uma reflexão mais aprofundada sobre os limites e possibilidades da atuação judicial nesse campo, como se discutirá no próximo tópico, que tratará dos desafios probatórios e dos riscos de banalização da inelegibilidade.

## 4 O desafio probatório e os riscos da banalização da inelegibilidade

A judicialização da violência política de gênero como causa de inelegibilidade apresenta, entre seus principais obstáculos, a complexidade probatória que envolve a demonstração da materialidade, da autoria e, sobretudo, da intencionalidade discriminatória da conduta. Trata-se de um campo marcado por violências que nem sempre deixam vestígios concretos ou imediatos, com manifestações que frequentemente ocorrem em esferas simbólicas, discursivas ou institucionais. Esse cenário impõe desafios significativos à Justiça Eleitoral, cuja atuação tradicionalmente se ancora em provas documentais, testemunhais e periciais formais.

---

7 TSE. Informativos de Jurisprudência do TSE, n. 14, ano 25 (2023a). Violência simbólica no contexto eleitoral. Este informativo apresenta decisões que reconhecem a existência de práticas simbólicas que perpetuam estereótipos de gênero e desestimulam a participação feminina na política, mesmo quando não configuram violência física ou verbal direta.

8 TSE. *Cartilha sobre violência política de gênero*. (TSE, 2022a).

A exigência de demonstração da gravidade da conduta e da sua conexão com o processo eleitoral é outro elemento que limita a eficácia da resposta judicial. A jurisprudência do TSE tem reiterado a necessidade de comprovação do "potencial ofensivo" das práticas imputadas e da sua influência direta no equilíbrio do pleito. (Almeida; Souto, 2023). No entanto, a própria natureza da violência de gênero, muitas vezes cumulativa e estrutural, não se compatibiliza facilmente com esse modelo probatório tradicional. A ausência de parâmetros objetivos sobre o que constitui "violência política suficiente para ensejar inelegibilidade"[9] tem levado a decisões contraditórias e a uma percepção de seletividade na aplicação da norma (TSE, 2022a).

A subjetividade envolvida na interpretação das condutas contribui para um risco adicional: a banalização da inelegibilidade. A despeito da importância da sanção como instrumento de proteção democrática, o seu uso desmedido – ou descontextualizado – pode gerar efeitos colaterais graves, como a politização dos julgamentos, a estigmatização indevida de adversários políticos e o enfraquecimento da própria credibilidade da Justiça Eleitoral.

A instrumentalização de denúncias com fins eleitorais tem sido observada em alguns casos, em que a simples imputação de violência política é utilizada como estratégia para inviabilizar candidaturas competitivas, sem que haja investigação aprofundada ou prova robusta.

Esse risco é especialmente sensível no contexto de disputas locais, em que relações de poder desiguais, disputas partidárias internas e interesses imediatos podem contaminar o manejo jurídico da acusação. A banalização, nesse sentido, não apenas enfraquece a proteção real das vítimas, como pode gerar um efeito perverso: a deslegitimação das denúncias genuínas e o reforço da cultura de impunidade, ao reduzir a violência política de gênero a uma alegação estratégica e desacreditada.

O dilema que se impõe, portanto, é como garantir a proteção eficaz das candidaturas femininas e de gênero dissidente sem comprometer as garantias do Estado Democrático de Direito. A resposta não está na flexibilização das exigências processuais ou na ampliação acrítica da aplicação da inelegibilidade, mas na construção de critérios jurídicos claros, em diálogo com uma compreensão aprofundada da dinâmica da

9 TSE. AIJE nº 0603541-42.2022.6.00.0000. Inelegibilidade por abuso de poder e violência política de gênero durante campanha. Discussão sobre o uso de termos depreciativos contra candidatas, sem decisão unânime sobre o impacto eleitoral da conduta. Houve divergência quanto à caracterização da violência como causa suficiente para inelegibilidade. (TSE, 2022a).

violência política e com a adoção de instrumentos procedimentais sensíveis ao gênero.

É nesse ponto que o debate sobre provas ganha centralidade. Propostas como a inversão do ônus da prova em casos de violência de gênero, a valorização da prova indiciária qualificada, o uso de perícias interdisciplinares e a escuta ativa de vítimas são mecanismos que, respeitando o devido processo legal, podem contribuir para uma resposta mais justa e eficaz. A atuação articulada com órgãos como o Ministério Público, as Defensorias Públicas e os observatórios de gênero também pode auxiliar na coleta de elementos de prova e na qualificação das denúncias.

Por fim, é importante destacar que o risco de banalização da inelegibilidade não pode ser pretexto para a omissão judicial. Ao contrário: é justamente diante da complexidade do fenômeno que se exige do Judiciário uma postura técnica, responsável e comprometida com a promoção da igualdade substancial.

O fortalecimento das instituições passa pela capacidade de diferenciar com rigor os casos que demandam resposta punitiva daqueles que exigem outras formas de enfrentamento, como medidas protetivas, reparação simbólica e responsabilização política (Almeida; Souto, 2023).

## 5 Propostas para o aprimoramento normativo e institucional

Diante dos desafios identificados na aplicação da inelegibilidade por violência de gênero, torna-se urgente o aprimoramento do marco normativo e das práticas institucionais da Justiça Eleitoral. A efetivação do combate à violência política exige mais do que a punição eventual de condutas; requer a construção de um sistema jurídico sensível às desigualdades estruturais, capaz de proteger as vítimas, garantir o devido processo legal e promover uma cultura democrática inclusiva.

Uma primeira medida fundamental é a criação de protocolos específicos para apuração de violência política de gênero no âmbito da Justiça Eleitoral. Tais protocolos devem prever fluxos próprios de apuração, com prazos compatíveis com a gravidade da denúncia, acolhimento adequado das vítimas e mecanismos de proteção, especialmente durante o período de campanha. A experiência internacional, como o "Protocolo para atender a mulheres vítimas de violência política", desenvolvido no México (ONU, 2017), pode oferecer modelos úteis para a formulação de diretrizes nacionais adaptadas à realidade brasileira.

Em segundo lugar, é recomendável a formação contínua e obrigatória de magistradas, magistrados, promotoras e promotores eleitorais em temas relacionados à igualdade de gênero, interseccionalidade, direitos humanos e violência política (Almeida; Souto, 2025; Ribeiro, 2018). A capacitação dos operadores do direito eleitoral é essencial para que as decisões não reproduzam estigmas ou invisibilizem condutas estruturais de exclusão. A inclusão da temática nos cursos da Escola Judiciária Eleitoral e em programas de formação inicial da magistratura deve ser uma prioridade institucional.

Outra proposta relevante é o fomento à atuação articulada entre a Justiça Eleitoral e órgãos especializados, como Defensorias Públicas, Ministérios Públicos, Conselhos de Direitos das Mulheres e instituições de pesquisa. Essa atuação em rede pode ampliar a capilaridade da escuta qualificada, a produção de provas e a responsabilização de condutas. Além disso, mecanismos de cooperação com organizações da sociedade civil que acompanham casos de violência política – como o "Observatório da Violência Política contra a Mulher" – podem oferecer dados e apoio técnico-jurídico (TSE, 2022b; ONU, 2017).

No campo normativo, é necessário discutir a inclusão expressa da violência de gênero como causa de inelegibilidade na Lei Complementar n.º 64 de 1990, com critérios objetivos para sua caracterização (Brasil, 1990). Essa tipificação pode conferir maior segurança jurídica à atuação judicial e evitar distorções interpretativas. Alternativamente, a legislação pode prever a vinculação da prática de violência política como forma qualificada de abuso de poder político, possibilitando a aplicação das sanções já previstas, como cassação do registro ou diploma, e inelegibilidade.

É igualmente importante refletir sobre formas alternativas de responsabilização, que não se limitem à inelegibilidade. A imposição de multas, a suspensão temporária de direitos partidários, a realização de retratações públicas ou a adoção de medidas pedagógicas podem ser mais proporcionais em determinados casos, especialmente quando se busca prevenir a reincidência e conscientizar sobre a gravidade da conduta.

Por fim, é imprescindível que se assegure a centralidade da vítima no processo, garantindo sua proteção física, psíquica e jurídica. A judicialização da violência política de gênero não pode se transformar em mais um espaço de revitimização. O respeito à autonomia da vítima, a preservação de sua imagem e a adoção de medidas de segurança devem ser princípios orientadores da atuação estatal.

Essas propostas não esgotam o debate, mas apontam para a construção de um sistema eleitoral mais comprometido com a equidade de gênero, a justiça procedimental e a proteção democrática. O desafio está em equilibrar a efetividade das respostas institucionais com a preservação das garantias constitucionais, de modo a assegurar que a democracia seja, de fato, um espaço para todas e todos.

## 6 Considerações finais

A violência política de gênero representa uma das formas mais persistentes e sofisticadas de exclusão no processo democrático. Seu enfrentamento não se limita à responsabilização individual de agressores, mas demanda uma transformação institucional mais ampla, capaz de garantir que mulheres e pessoas de gênero dissidente possam exercer plenamente seus direitos políticos em condições de igualdade e segurança.

A análise proposta neste artigo evidenciou os avanços trazidos pela Lei n.º 14.192 de 2021, ao reconhecer juridicamente essa violência e estabelecer mecanismos de enfrentamento (Brasil, 2021). Contudo, mostrou também que a aplicação da inelegibilidade como resposta judicial a essas condutas enfrenta limites normativos, desafios probatórios e riscos de instrumentalização, especialmente quando se opera sem critérios claros e sem o devido cuidado com as garantias constitucionais.

A dificuldade de produção de provas robustas, a subjetividade das condutas envolvidas e a ausência de tipificação específica na Lei de Inelegibilidades geram incertezas e abrem margem para decisões contraditórias e seletivas. O uso desmedido da sanção pode deslegitimar o próprio sistema de proteção, banalizar a gravidade da violência de gênero e afastar candidaturas legítimas sob o pretexto de justiça.

Diante desse cenário, este trabalho defendeu a necessidade de uma atuação institucional qualificada e articulada, com a adoção de protocolos específicos de apuração, capacitação de operadores do Direito, articulação com órgãos especializados e, eventualmente, a reforma da legislação para inclusão expressa da inelegibilidade por violência política de gênero, com critérios objetivos e garantias procedimentais adequadas.

A democracia brasileira exige mais do que o reconhecimento formal da igualdade: requer estruturas que a garantam concretamente. A luta contra a violência de gênero não é apenas uma pauta identitária ou

setorial – trata-se de uma exigência fundamental de justiça, pluralismo e legitimidade do próprio sistema representativo.

Espera-se que este breve estudo contribua para o aprofundamento do debate sobre a judicialização da proteção eleitoral das mulheres e para a construção de caminhos que tornem o processo democrático verdadeiramente acessível a todas as vozes. Como continuidade, recomenda-se a investigação aprofundada de casos concretos julgados pela Justiça Eleitoral, a comparação com experiências internacionais e a formulação de propostas normativas que serão desenvolvidas de forma ampliada em obras futuras.

## Referências

ALMEIDA, L.M.G.; SOUTO, G.M.M. Cota de gênero, candidatura de pessoas trans e a (in)visibilidade de minorias: reflexões sobre a identidade social, subnotificação de dados e violência de gênero. **Boletim ABRADEP**, n.14, jan.2025, p.5-27. Disponível: https://abradep.org/wp-content/uploads/2025/02/BOLETIM-ABRADEP-n14.pdf. Acesso: 15 mar. 2025.

ALMEIDA, L.M.G.; SOUTO, L.M. Questões de gênero e a (in)eficácia da prestação jurisdicional eleitoral: retrocesso na efetivação das ações afirmativas de ampliação da representatividade de gênero na política. **Minorias visíveis**. CABRAL et. al. (org.). São Paulo: Dialética, 2023.

ARAÚJO, Clara. **Gênero e política no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades**. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRASIL. Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. **Diário Oficial da União,** Brasília, 21 mai.1990. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64compilado.htm. Acesso: 15 mar. 2025.

BRASIL. Lei n. 14.192, de 4 de agosto de 2021. **Diário Oficial da União,** Brasília, 5 ago.2021. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14192.htm. Acesso: 15 mar. 2025.

BUTLER, Judith. **Problemas de Gênero**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CIDH. **Convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar**

**a violência contra a mulher**. 24º per. ord., Assembleia Geral. Belém do Pará, Brasil, 9 jun.1994. Disponível: https://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm. Acesso: 15 mar. 2025.

CIM. **Mulheres**. OEA, 2025. Disponível: https://www.oas.org/pt/topicos/mulher.asp. Acesso: 15 mar. 2025.

DJAMILA, Ribeiro. **Quem tem medo do feminismo negro?**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ONU. Prevenção à violência política contra as mulheres em contextos eleitorais. **ONU Mulheres Brasil**, 2017. Disponível: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Cartilha_de_Prevencao_a_Violencia_contra_as_Mulheres_em_Contextos_Eleitorais-1.pdf. Acesso: 15 mar. 2025.

SANÍN-RESTREPO, Carlos. **Exclusión, dominación y derecho**. Bogotá: Siglo del Hombre, 2016.

TSE. **Cartilha sobre violência política de gênero**. Brasília: TSE, 2022a. Disponível: https://transparenciaeleitoral.com.br/wp-content/uploads/2021/12/Cartilha-PTBR.pdf. Acesso: 15 mar. 2025.

TSE. **Informativo de Jurisprudência: ano 25-2023**. Brasília: TSE, 2023a. Disponível: https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/informativo-tse. Acesso: 15 mar. 2025.

TSE. **Repositório de Jurisprudência**. Brasília: TSE, 2023b. Disponível: https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/repositorio-tematico. Acesso: 15 mar. 2025.

TSE. **Revista Estudos Eleitorais**, vol.16, n.1, jan./jul. 2022. Brasília: TSE, 2022b. Disponível: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes/arquivos/revista-estudos-eleitorais-vol-16-n.2/@@download/file/revista-estudos-eleitorais-vol-16-n-2.pdf. Acesso: 15 mar. 2025.

TSE. TSE confirma manutenção de prisão preventiva de político envolvido em violência política de gênero. **TSE Notícias**, 17 set. 2024. Disponível: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Setembro/tse-confirma-manutencao-de-prisao-preventiva-de-politico-envolvido-em-violencia-politica-de-genero. Acesso: 15 mar. 2025.

Capítulo 9

# PROCESSO ELEITORAL, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO

*Henrique Avelino Lana*[1]

## 1 Introdução

A importância do processo eleitoral no Estado democrático de direito é multifacetada e abrange aspectos essenciais para a consolidação e a efetividade da democracia. O processo eleitoral desempenha um papel importante no fortalecimento da cultura democrática. Quando os cidadãos participam ativamente das eleições, seja através do voto, da militância ou do debate, eles se tornam mais conscientes dos valores democráticos, como a liberdade de expressão, o respeito às minorias e a importância da pluralidade. Essa consciência cívica é vital para a construção de uma sociedade que valoriza a democracia não apenas como um sistema político, mas como um modo de vida. Uma cultura democrática robusta incentiva os cidadãos a se envolverem em discussões sobre questões públicas, promovendo um ambiente onde as opiniões podem ser trocadas respeitosamente, mesmo diante de divergências.

As eleições também influenciam diretamente a legislação e as políticas públicas. Quando os cidadãos elegem representantes que compartilham suas visões e prioridades, isso se traduz em propostas legislativas que atendem às necessidades da população. A responsabilidade política dos eleitos, reforçada pelo processo eleitoral, os incentiva a implementar políticas que reflitam as demandas sociais. Isso é especialmente evidente em democracias onde a participação popular é forte e onde os eleitos são obrigados a prestar contas de suas ações. A implementação de políticas públicas eficazes, que respondam às demandas da sociedade, é um dos principais resultados do funcionamento saudável do processo eleitoral. As eleições também são momentos educativos que podem aumentar a conscientização política da população.

---

1 Advogado. Sócio do Escritório MP&AL - Moreira do Patrocínio & Avelino Lana Advogados. Especialista, Mestre e Doutor em Direito Pela PUC/MG. Pós-Doutorado em Direito Empresarial.

O processo eleitoral envolve campanhas, debates e uma série de atividades que promovem a discussão sobre as questões políticas e sociais do país. Isso contribui para a formação de cidadãos mais informados e críticos, capazes de avaliar e analisar as propostas apresentadas pelos candidatos. Essa educação política pode inspirar uma maior participação em outras formas de engajamento cívico, como audiências públicas, assembleias comunitárias e mobilizações sociais. A consciência de que o voto é uma ferramenta poderosa para provocar mudanças estimula os cidadãos a se envolverem ativamente em sua comunidade, criando uma sociedade mais participativa. Outro aspecto importante do processo eleitoral é sua contribuição para a resiliência democrática. Em tempos de crises, como recessões econômicas, conflitos sociais ou crises de confiança nas instituições, a realização de eleições justas e transparentes pode atuar como um estabilizador. As eleições permitem que a população escolha novos representantes que podem trazer novas ideias e abordagens para enfrentar os desafios. A alternância de poder, garantida pelo processo eleitoral, é fundamental para evitar a concentração de poder em um único grupo ou indivíduo, mitigando riscos de autoritarismo e garantindo que diferentes perspectivas sejam consideradas na governança.

A dinâmica eleitoral também promove a vigilância e o controle social. Durante o processo eleitoral, a mídia desempenha um papel importante, investigando candidatos e denunciando irregularidades, o que aumenta a transparência. Organizações da sociedade civil monitoram o processo eleitoral, assegurando que as eleições sejam livres e justas. Esse tipo de controle social é essencial para garantir a integridade do processo, ajudando a construir a confiança da população nas instituições democráticas. O processo eleitoral se mostra essencial para a saúde e a vitalidade do Estado democrático de direito. Ele não apenas permite a escolha de representantes, mas também desempenha um papel central na promoção da cidadania, na educação política e na construção de uma cultura democrática. A defesa da integridade e da efetividade das eleições deve ser uma prioridade contínua em qualquer democracia, uma vez que a legitimidade das instituições e a confiança da população estão intrinsecamente ligadas ao funcionamento desse processo. A qualidade das eleições reflete a qualidade da democracia, e é fundamental que todos os cidadãos se engajem ativamente para assegurar que suas vozes sejam ouvidas e respeitadas.

Assim o presente artigo almeja relacionar processo eleitoral, democracia e desenvolvimento.

## 2 Processo Eleitoral, democracia e desenvolvimento

Valendo-se da famosa fórmula de Abraham Lincoln (governo do povo, pelo povo e para o povo), José Afonso da Silva defende que Governo do povo significa que este é a fonte e titular do poder (todo poder emana do povo), de conformidade com o princípio da soberania popular que é, pelo visto, o princípio fundamental de todo regime democrático. Governo pelo povo quer dizer governo que se fundamenta na vontade popular, que se apoia no consentimento popular; governo democrático é o que se baseia na adesão livre e voluntária do povo à autoridade, como base da legitimidade do exercício do poder, se efetiva pela técnica a representação política (o poder é exercido em nome do povo). Governo para o povo há de ser aquele que procure liberar o homem de toda imposição autoritária e garantir o máximo de segurança e bem-estar. (SILVA, J., 2001, p. 139). Rodolfo Vianna Pereira esclarece que a visão procedimental de processo eleitoral geralmente se escora em "abordagens técnicas e pragmáticas que costumam definir o termo segundo um critério meramente formal: conjunto de atos e procedimentos que objetivam constituir a representação política." (PEREIRA, 2008, p. 21)

Dentro de tal concepção procedimental, é comum tomar-se processo eleitoral como "conjunto de atos realizados pelas autoridades eleitorais, pelos partidos políticos e cidadãos com o objetivo de empreender a renovação periódica dos mandatos legislativos e executivos". (PEREIRA, 2008, p. 22)

Pela lição de Dinamarco, pode-se dizer que "o procedimento é um sistema de atos interligados numa relação de dependência sucessiva e unificados pela finalidade comum de preparar o ato final de consumação no exercício do poder." (DINAMARCO,1987, p. 131).

Sobre expressão processo eleitora, pode ser definida como conjunto de atos e fases necessários à organização de uma determinada consulta eleitoral concreta e que, portanto, estabelecem um modo pelo qual serão habilitados os atores políticos, os mecanismos voltados à informação dos eleitores acerca das propostas em jogo, a realização da consulta eleitoral e os sistemas de fiscalização e garantia da regularidade das operações. (PEREIRA, 2008, p. 24). Já em sentido amplo, processo eleitoral "significa a complexa relação que se instaura entre Justiça Eleitoral, candidatos, partidos políticos, coligações, Ministério Público e cidadãos com vistas à concretização do sacrossanto direito de sufrágio e escolha, legítima, dos ocupantes dos cargos público-eletivos em disputa. O procedimento, aqui,

reflete o intrincado caminho que se percorre para a concretização das eleições, desde a efetivação das convenções pelas agremiações políticas até a diplomação dos eleitos. Em geral, quando se fala em processo eleitoral, é a esse sentido que se quer aludir. (GOMES, J., 2013, p. 234)

Sivanildo de Araújo Dantas (2004) busca estabelecer o conceito de processo eleitoral a partir da distinção entre processo e procedimento, efetuada por grande parte da doutrina do direito processual. O autor recusa que processo e procedimento possam ser reputados como sinônimos, havendo, sob sua ótica, notas distintivas suficientes que permitiriam classificar esses termos como institutos jurídicos distintos.

Em tal esforço demonstrativo, o autor destaca que o procedimento deveria ser compreendido como "uma estrutura técnica dos atos jurídicos praticados por sujeitos de direito, caracterizável pela sequência ordenada de atos normativos preestabelecidos no ordenamento jurídico, com a finalidade de exercer função estatal." (DANTAS, 2004, p. 67). Já o processo, embora também possa de certa forma ser encaixado nessa definição, teria sua mais marcante nota distintiva, em relação ao procedimento, assentada no elemento do contraditório. Nem todo procedimento se faz, discorre Dantas, sob contraditório, mas apenas o processo. Assim, o procedimento quando adota a dialeticidade, contida no contraditório, passaria a ser qualificado como processo. Segundo a frase cunhada pelo autor, "o processo é o procedimento com contraditório", concluindo, segundo sua ótica, que "todo processo é procedimento, porém, nem todo procedimento é necessariamente processo." (DANTAS, 2004, p. 67-68).

É importante observar que o autor, quando fala em dialeticidade e contraditório, o faz em sentido bastante estrito. De acordo com Sivanildo de Araújo Dantas, o contraditório é aquele realizado sob a supervisão do Estado-juiz, dentro de uma lide formalmente submetida à jurisdição, de sorte que "o procedimento se realiza em todas as funções estatais, o processo somente na jurisdicional." (DANTAS, 2004, p. 65).

Logo, haveria em Direito Eleitoral tanto procedimento quanto processo. O procedimento estaria relacionado às funções administrativas da Justiça Eleitoral, seria a exteriorização da função administrativa da Justiça Eleitoral. O processo seria termo reservado às lides submetidas à Justiça Eleitoral no exercício de sua função jurisdicional.

O termo processo eleitoral, tal qual o costume vem sedimentando, comporta duas dimensões, uma, de natureza jurisdicional e outra, de natureza administrativa. Esta espécie, da qual nos ocuparemos neste

trabalho, diz respeito ao "procedimento" que visa realizar as eleições e não se confunde com a primeira espécie, que é tratada Na Teoria Geral do Processo. (DANTAS, 2004, p. 75).

Justamente por compreender que a expressão "processo eleitoral", a que se refere o art. 16 da Constituição, não se relaciona com processo jurisdicional, mas com procedimentos afetos à função administrativa da Justiça Eleitoral, Sivanildo de Araújo Dantas defende que as regras processuais que regem os processos judiciais eleitorais podem ser alteradas a qualquer tempo. (DANTAS, 2004, p. 217).

Marcos Ramayana (2008) enfatiza que o processo eleitoral é um conceito vago geralmente associado às seguintes fases, tidas por necessárias para a realização de uma eleição: alistamento, votação, apuração e diplomação. No entanto, o próprio autor reconhece que restringir o processo eleitoral apenas a essas fases se mostra insuficiente para extrair maior efetividade ao dispositivo constitucional (art. 16 da Constituição). Dessa forma, o autor propõe que "deve-se entender por processo eleitoral os atos que refletem, ou de alguma forma se projetam no pleito eleitoral, abrangendo as coligações, convenções, registro de candidatos, propaganda política eleitoral, votação, apuração e diplomação." (RAMAYANA, 2008, p. 48).

Para Édson Resende de Castro (2014), também frisa ser imediata a associação de processo eleitoral à noção de procedimentalidade, razão pela qual "parece inevitável ver na expressão processo eleitoral o conjunto de atos, providências, procedimentos e decisões, desencadeados sob as regras que fixam as condições essenciais da disputa e garantem a prevalência dos valores constitucionais da normalidade e legitimidade das eleições." (CASTRO, 2014, p. 161). Tenho para mim que o processo eleitoral, enquanto sucessão ordenada de atos estágios casualmente vinculados entre si, supõe, em função do tríplice objetivo que persegue, a sua integral submissão como disciplina jurídica que, ao discriminar os momentos que o compõem, indica as fases em que ele desenvolve: (a) fase pré-eleitoral, que, iniciando-se com a apresentação de candidaturas, estende-se até a realização da propaganda eleitoral respectiva; (b) fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) fase pós e leitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitos, bem assim como dos respectivos suplentes. (BRASIL, 2001).

A seu turno, o ministro Sepúlveda Pertence consignou que a conceituação de processo eleitoral deveria ter "extensão tão ampla quanto seus termos comportam, de modo a abranger, radicalmente, desde o alistamento dos eleitores e a habitação dos partidos à escolha dos candidatos", passando ainda pelo registro, propaganda, votação, apuração, proclamação e, finalmente, diplomação dos eleitos. (BRASIL, 2001).

O processo eleitoral é um dos pilares fundamentais do Estado democrático de direito, uma vez que ele permite a participação ativa dos cidadãos na escolha de seus representantes e na definição das políticas públicas. A legitimidade das instituições e a efetividade do sistema democrático dependem, em grande medida, da realização de eleições livres e justas, que garantam a expressão da vontade popular.

Primeiramente, as eleições são um mecanismo essencial para a representação política. Elas possibilitam que diferentes grupos sociais, com interesses variados, possam se manifestar e ser ouvidos no governo. Em um Estado democrático, é vital que as vozes da sociedade civil sejam levadas em consideração nas decisões políticas. Através do voto, os cidadãos elegem representantes que devem ser responsáveis por atender às demandas e expectativas da população. Assim, o processo eleitoral atua como um canal de comunicação entre os governantes e os governados, assegurando que os eleitos estejam cientes de suas obrigações.

As eleições são cruciais para a manutenção da accountability, ou seja, a responsabilidade dos líderes políticos em relação aos cidadãos. A possibilidade de reeleição e a competição entre candidatos incentivam os políticos a atuar de forma transparente e a prestar contas de suas ações. A pressão popular, que se manifesta durante as campanhas eleitorais e nas urnas, atua como um poderoso instrumento de controle, contribuindo para a prevenção de abusos de poder e corrupção. Quando os cidadãos percebem que suas opiniões podem influenciar diretamente o resultado das eleições, eles se sentem mais motivados a participar ativamente da vida política do país.

Outro aspecto importante é que o processo eleitoral fortalece a cultura democrática e a educação cívica. Quando as pessoas participam de eleições, discutem propostas, assistem a debates e se informam sobre os candidatos e suas plataformas, elas se tornam mais conscientes de seus direitos e deveres como cidadãos. Isso contribui para o fortalecimento da cidadania e para a construção de uma sociedade mais engajada e informada. As eleições são fundamentais para a estabilidade política. A alternância de

poder, garantida por processos eleitorais regulares, reduz a probabilidade de conflitos sociais e crises políticas. Em sociedades onde as eleições são respeitadas e reconhecidas como legítimas, há um clima de confiança nas instituições e no próprio sistema democrático. O processo eleitoral é vital para o Estado democrático de direito, pois garante a representação, a responsabilização dos líderes, a promoção da cidadania e a estabilidade política. A manutenção de eleições livres e justas é, portanto, essencial para a saúde da democracia e para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

A importância do processo eleitoral no Estado democrático de direito se estende ainda a diversas outras dimensões, sendo um tema que merece um aprofundamento significativo. Além dos aspectos já mencionados, o processo eleitoral é um mecanismo que promove a inclusão social e a diversidade na política. Em sociedades onde grupos historicamente marginalizados, como mulheres, minorias étnicas e sociais, têm a oportunidade de participar do processo eleitoral, ocorre uma representatividade mais justa. Isso contribui para uma política mais plural, onde as diferentes perspectivas são consideradas na formulação de políticas públicas.

A diversidade de candidatos e partidos também é um reflexo da saúde do processo democrático. Sistemas eleitorais que permitem a concorrência de diversas legendas e candidaturas independentes fortalecem o debate democrático, permitindo que o eleitor escolha entre uma gama mais ampla de ideias e propostas. Essa diversidade é fundamental para a inovação nas políticas públicas, pois permite que soluções criativas e novas abordagens sejam apresentadas, enriquecendo o debate político. Outro ponto a ser considerado é o papel das eleições na construção da identidade nacional e na coesão social. Em muitos países, as eleições são um momento em que a população se une em torno de um objetivo comum: a escolha de seus representantes. Isso pode fortalecer o sentimento de pertencimento e a solidariedade entre os cidadãos, contribuindo para a estabilidade social. Em situações de crise ou polarização política, o processo eleitoral pode servir como um espaço de diálogo e negociação, permitindo que as diferenças sejam discutidas de maneira pacífica.

A integridade do processo eleitoral é um reflexo direto da maturidade de uma democracia. A realização de eleições transparentes, com regras claras e fiscalização independente, é um indicador da capacidade de um país de assegurar os direitos políticos de seus cidadãos. Em contrapartida, a

manipulação eleitoral, fraudes ou restrições ao voto minam a confiança nas instituições e podem levar a crises de governança e legitimidade.

A participação cívica também é ampliada por meio do processo eleitoral. As campanhas eleitorais mobilizam a população, incentivando debates públicos e o engajamento em questões sociais. Organizações da sociedade civil, movimentos sociais e grupos comunitários frequentemente aproveitam o período eleitoral para articular suas demandas e pressionar por mudanças. Esse fenômeno não apenas torna a política mais acessível, mas também fortalece a democracia participativa, onde os cidadãos não se limitam a votar, mas se tornam agentes ativos na construção de políticas.

As eleições servem como um termômetro para a saúde da democracia. Ao observar a participação eleitoral, a confiança nas instituições e a liberdade de expressão, é possível avaliar o nível de satisfação da população em relação ao sistema político. Uma baixa participação nas urnas pode sinalizar descontentamento e apatia, enquanto uma alta taxa de comparecimento é frequentemente um indicativo de que os cidadãos acreditam na relevância de sua participação.

O processo eleitoral é um componente vital do Estado democrático de direito, que não apenas possibilita a escolha de representantes, mas também promove inclusão, diversidade, responsabilidade, e coesão social. É através dele que se constrói uma sociedade mais justa e participativa, onde cada cidadão tem a oportunidade de fazer sua voz ser ouvida e de influenciar o futuro de sua nação. Portanto, a defesa e a promoção de eleições livres e justas devem ser uma prioridade constante em qualquer democracia que aspire a ser verdadeiramente representativa e eficaz.

O processo eleitoral, a democracia e o desenvolvimento estão interconectados de maneira intrínseca, formando um ciclo que fortalece as instituições e promove o progresso social e econômico. Em um Estado democrático de direito, as eleições são fundamentais para garantir que a vontade popular seja respeitada, ao mesmo tempo em que servem como um mecanismo para a implementação de políticas que buscam o desenvolvimento sustentável e inclusivo.

O processo eleitoral é a base da democracia, permitindo que os cidadãos escolham seus representantes e participem ativamente da vida política. Em um sistema democrático, as eleições livres e justas garantem que diferentes vozes e interesses sejam ouvidos, promovendo uma representação plural e garantindo que o governo seja responsável diante da população. A legitimidade dos governos, derivada de um processo eleitoral

transparente, é importante para a estabilidade política e para a confiança dos cidadãos nas instituições. Quando os eleitores se sentem representados, eles tendem a se envolver mais na política, criando um ciclo de participação que reforça a democracia.

A democracia, por sua vez, é um fator importante para o desenvolvimento. Estudos mostram que países que respeitam os princípios democráticos tendem a ter um crescimento econômico mais sustentável e inclusivo. Isso ocorre porque a democracia promove a responsabilização dos líderes, incentiva a transparência e reduz a corrupção. Em um ambiente democrático, os governantes são pressionados a atender às necessidades da população, o que se traduz em políticas públicas mais eficazes, voltadas para o bem-estar social e econômico. A democracia fomenta a participação da sociedade civil e o engajamento cívico, elementos essenciais para o desenvolvimento. Quando os cidadãos têm a oportunidade de influenciar as decisões políticas, eles podem pressionar por melhorias em áreas como educação, saúde, infraestrutura e direitos humanos. Essa interação entre o governo e a sociedade civil cria um ambiente propício para inovações sociais e econômicas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável.

A interdependência entre o processo eleitoral, a democracia e o desenvolvimento é evidente em diversos contextos. Em muitos países, a falta de um processo eleitoral robusto e a fragilidade das instituições democráticas têm resultado em governança ineficaz, corrupção e desigualdade. Nesses cenários, o desenvolvimento é frequentemente prejudicado, pois as políticas públicas não refletem as necessidades da população, resultando em estagnação econômica e social. Por outro lado, países que mantêm processos eleitorais saudáveis e democráticos tendem a colher os frutos de um desenvolvimento mais equitativo. A inclusão de diversas vozes no processo de tomada de decisões permite que políticas sejam formuladas levando em conta as necessidades de diferentes segmentos da população, promovendo a justiça social. A promoção de direitos iguais e a proteção das minorias, pilares da democracia, são essenciais para garantir que o desenvolvimento beneficie a todos, e não apenas a uma elite privilegiada. O processo eleitoral é um componente essencial da democracia, e ambos são cruciais para o desenvolvimento. A realização de eleições livres e justas não apenas legitima os governos, mas também garante que a voz da população seja ouvida nas políticas públicas. A democracia, quando praticada de forma eficaz, cria um ambiente propício para o desenvolvimento econômico e social, promovendo a inclusão, a justiça e a equidade. É fundamental que os países invistam na consolidação de processos eleitorais robustos e na

promoção de uma cultura democrática que favoreça o desenvolvimento sustentável. Essa relação simbiótica entre processo eleitoral, democracia e desenvolvimento é a chave para construir sociedades mais justas e prósperas.

## 3 Conclusão

A relação entre processo eleitoral, democracia e desenvolvimento é fundamental para a construção de sociedades justas e prósperas. O processo eleitoral, ao permitir a escolha livre de representantes, é o alicerce da democracia, garantindo que as vozes de todos os cidadãos sejam ouvidas e consideradas nas decisões políticas. Essa participação ativa não apenas legitima os governos, mas também promove a responsabilidade e a transparência, fatores essenciais para a boa governança. Por sua vez, a democracia fomenta um ambiente onde a inclusão e a diversidade são valorizadas, possibilitando que políticas públicas respondam efetivamente às necessidades da população. O desenvolvimento sustentável e equitativo é, portanto, uma consequência direta de um sistema democrático robusto. Países que investem em processos eleitorais transparentes e na proteção dos direitos civis tendem a alcançar resultados mais positivos em termos de crescimento econômico e bem-estar social. Em contrapartida, a fragilidade das instituições democráticas pode levar à corrupção, desigualdade e estagnação. Assim, é imperativo que se fortaleçam os mecanismos democráticos e se incentive a participação cidadã, promovendo um ciclo virtuoso onde o processo eleitoral, a democracia e o desenvolvimento caminham juntos em direção a um futuro melhor.

## Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 605 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23/10/1991, Diário de Justiça 05-03-1993b PP-02897 EMENT, v.-01694-02, p.-00252.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.3345, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 25/08/2005, Diário de justiça eletrônico -154 DIVULG 19-08-2010c PUBLIC 20-08-2010 EMENT, v.-02411-01 PP-00110 RTJ, v.-00217- p.-00162.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 1442, Resolução nº 21702 de 02/04/2004, Relator(a) Min. José Paulo Sepúlveda Pertence,

Publicação: Diário de Justiça, Data 6/4/2004, Página 81 REPDJ - Republicado no Diário de Justiça, Data 12/4/2004, p. 91

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n 733, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/1992, Diário de Justiça, 16-06-1995 PP-18213 EMENT, v.-01791-02, p.-00238.

CASTRO, Edson de Resende. Teoria e prática do direito eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. CASTRO, Edson Rezende. A minirreforma Eleitoral de 2013 e sua Aplicabilidade às Eleições de 2014. In: RIBEIRO, P. H; COSTA, M. A. M. F; GUERRA, A. M. S. (Org.). Direito Eleitoral: leituras complementares. Belo Horizonte: D´Plácido Editora, 2014, p. 99-116, v.5

DANTAS, Sivanildo de Araújo. **Direito eleitoral:** teoria e prática do procedimento das eleições brasileiras. Paraná: Juruá Editora, 2004.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do Processo.** São Paulo: Editora RT, 1987, v. 420.

GOLTZMAN, Elder Maia. **Liberdade de Expressão e desinformação em contextos eleitorais.** Ed. Forum. 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** São Paulo: Editora Atlas, 2013.

GOMES, Suzana de Camargo. **A justiça eleitoral e sua competência.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

GONÇALVES, Luiz Carlos. **Ações Eleitorais:** Aspectos Materiais e Processuais. Publique Edições. São Paulo, 2024.

GONÇALVES, Luiz Carlos**. Investigação e Processo dos Crimes Eleitorais e Conexos.** São Paulo: Saraiva jur, 2022

SCHLICKMANN, Denise Goulart e outros (orgs.). **Questões Eleitorais Contemporâneas.** Editora d'Plácido. 2021.

VELLOSO, Carlos Mario da Silva e AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral.** 2017, São Paulo: Saraiva.

PEREIRA, Rodolfo Viana**. Tutela coletiva no direito eleitoral: controle social e fiscalização das eleições.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral.** Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral.** Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional.** 19. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2001.

SILVEIRA, José Néri da. **Aspectos do processo eleitoral.** Porto Alegre: Livro do Advogado, 1998.

ZILIO, Rodrigo López. **Manual de Direito Eleitoral.** São Paulo: Jus PodiVm. 2024 GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral, São Paulo: Atlas. 2022.

Capítulo 10

# ATIVISMO JUDICIAL E SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

*Cristina Rezende Eliezer*[1]
*Placídio Ferreira da Silva*[2]
*Alex Junior Bilhoto Faria*[3]

## 1 Introdução

Este capítulo, consubstanciado em uma pesquisa bibliográfica e documental, buscou investigar se existe ativismo no Sistema Eleitoral Brasileiro, considerando os aspectos e especificidades da Justiça Eleitoral (JE) e enfatizando as decisões emitidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Na atual conjuntura, têm sido debatidas questões acerca da legitimidade e imparcialidade das decisões proferidas pelas Cortes (Poder Judiciário), quando essas, notadamente, extrapolam o âmbito de atuação, interferindo nos Poderes Executivo e Legislativo. Nessa perspectiva, questiona-se, demasiadamente, se as condutas adotadas (e as decisões) têm cunho ativista.

Nesse contexto, Moreira e Mezzaroba (2013, p. 54) ensinam que o:

1 Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas (BOLSISTA CAPES). Mestra em Educação pela Universidade Federal de Lavras - UFLA/MG. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas. Graduada em Pedagogia pelo Centro Universitário Newton Paiva. Coordenadora-geral da Rede de Egressos do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Lavras - UFLA. Coordenadora do Projeto PUCblica - PUC Minas. Pesquisadora no Grupo de Pesquisa Currículo Crítico, Educação Transformadora: políticas e práticas (CNPq)- PUC Minas. Membro do Conselho Editorial da Editora Dialética e da Editora Metrics. Membro da Associação Brasileira de Currículo - ABDC. Acadêmica Efetiva na Academia Formiguense de Letras – AFL. Advogada. E-mail: cristinaeliezer@yahoo.com.br

2 Pós-doutorando em Direito. Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais. Mestre em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais. Graduado em Direito (PUC Minas). Advogado. Professor universitário. E-mail: placidiofs@gmail.com

3 Professor do Centro Universitário do Sul de Minas (Grupo Unis). Graduado em Letras e em Pedagogia. Especialista em Docência do Ensino Superior. Mestre em Educação (UFLA). E-mail: alexbilhoto@gmail.com

> [...] ativismo na justiça especializada eleitoral cujo problema recai na possível inconstitucionalidade das resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral que criam obrigações, direitos, sanções, e na prevalência do Judiciário ante os demais poderes. Essa importante questão vem sendo amplamente suscitada pelos partidos políticos, pelos candidatos, pelos juízes eleitorais e pelos doutrinadores do direito, visto que inúmeros julgados paradigmáticos e Resoluções expedidas pelo TSE estão em desconformidade com as prerrogativas fixadas na Constituição, especialmente quanto aos princípios da separação de poderes, da legalidade e da segurança jurídica.

Dado isso, com o objetivo de elucidar as questões associadas ao ativismo judicial na contemporaneidade brasileira, o texto se organiza na seguinte configuração: a) considerações e relações com o fenômeno da judicialização e b) as relações práticas do ativismo no processo eleitoral brasileiro.

## 2 Ativismo Judicial: breves considerações e discrepâncias com o fenômeno da judicialização

Para tratar sobre o ativismo judicial, entendemos que, além da disposição das principais definições e conceitos, é imperioso contextualizar alguns aspectos históricos e constitucionais. A promulgação da atual Constituição ocorreu há 36 anos, consolidando que o Brasil se define como um Estado Democrático de Direito; também foram estabelecidos princípios basilares e a própria divisão de poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). Ademais, por se tratar da norma hierarquicamente superior, é consubstanciada em fundamento para as demais leis. A Carta Constitucional

> [...] de um país representa o pacto fundamental da sociedade que rege o conjunto das relações sociais. Ademais, ela é o fundamento das demais leis infraconstitucionais. Tratando-se, no caso da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de uma constituição proclamada, ela tem como continente maior o Estado Democrático de Direito, solenemente inscrito no Preâmbulo da Constituição. Segue-se que seus dispositivos estão contidos nesse delineamento estrutural maior. Diferentemente de uma constituição outorgada, a constituição proclamada advém de eleições nas quais a soberania popular detém a titularidade do poder. E dessa titularidade se estabelecem as regras básicas que regularão as relações sociais de uma nação, sob a discriminação de seus fundamentos, objetivos, princípios e divisão de poderes. (Cury, 2023, p. 2).

Nos termos do artigo 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), são estabelecidos os Poderes da União que,

apesar de harmônicos entre si, são também independentes: "Art. 2º: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário." (Brasil, 1988).

Nessa direção, Canela Júnior (2012) argumenta que as constituições liberais modernas estão alicerçadas na concepção de Montesquieu sobre a separação dos Poderes. A teoria do filósofo francês surge como uma resposta à concentração de poder observada nos Estados absolutistas e visa criar um sistema de contenção do poder pelo próprio poder.

Elucidando essa divisão, Lima e Filho (2018) ensinam que:

> as decisões estatais, cotidianamente, deparam-se com o princípio da separação dos poderes, cuja apuração da sua dimensão é imprescindível, até porque, historicamente, nota-se que a sua implementação se deveu ao esforço teórico do constitucionalismo liberal, forjado por uma das possíveis exegeses da filosofia política de Montesquieu e com a inequívoca atuação política da burguesia. O objetivo era criar um equilíbrio entre os poderes, cada um com a sua função, mas limitando o exercício do outro e assim sucessivamente. Nesse movimento, um poder coibiria o outro, naturalmente. Tal engrenagem foi pensada com um só intento: proteger os interesses liberais do abuso do poder absoluto, mediante a divisão do próprio poder e, sobretudo, pelo constante choque do exercício de poderes. (Lima; Filho, 2018, p. 205)

Assim sendo, no cenário das decisões estatais, a separação dos poderes foi historicamente evidenciada. Um dos intuitos dessa tripartição foi estabelecer uma limitação de um poder em relação ao outro, de modo a coibir abusos e/ou conflitos entre eles. Assim, cada poder seria responsável por suas funções bem definidas, sem extrapolar ou, até mesmo, arvorar em outros. É um poder uno, mas, ao mesmo tempo, tripartido.

Não obstante, o que tem se percebido é que algumas questões, especialmente, de cunho político, passaram a ser debatidas e decididas também no âmbito do Poder Judiciário (e não só no Legislativo). Nesse âmbito, conflitos surgem. Como consequência, "nas últimas décadas, o mundo testemunhou uma profunda transferência de poder de instituições representativas para tribunais, tanto domésticos, quanto supranacionais." (Hirschl, 2009, p. 139).

Para exemplificar essa celeuma, analisemos o art. 22 da CRFB/88, o qual estabelece que: "**Compete privativamente à União legislar sobre**: "I - direito civil, comercial, **penal**, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; [...]" (Brasil, 1988, grifamos). Extrai-se que a competência para legislar sobre direito penal é da União.

> Para ilustrar com um dado histórico recente, em junho de 2019, o STF, por maioria, equiparou a homofobia e a transfobia ao crime de racismo como resultado do julgamento de duas ações relevantes. A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) n. 26, com relatoria do ministro Celso de Mello, e o Mandado de Injunção (MI) n. 4733, tendo por relator o ministro Edson Fachin, reconheceram a mora do Congresso Nacional em legislar sobre a temática e, até que sobrevenha legislação federal, ordenaram a aplicação da Lei n. 7.716/1989 a fim de estender a tipificação prevista para os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional à discriminação por orientação sexual ou identidade de gênero. Não se olvida que, por disposição do art. 22, I, da Carta Magna, compete privativamente à União legislar sobre direito penal e que somente por meio de lei estrita é possível tipificar condutas penalmente relevantes, em homenagem ao princípio da legalidade previsto em seu art. 5º, XXXIX. O comportamento ativo do STF, que acabou por criar uma figura típica por meio de uma construção decisionista, foi considerado indevido por algumas vozes, reputando abusiva a interpretação sob a justificativa de que "a criação de leis é tarefa afeta exclusivamente ao Poder Legislativo. Não se pode transigir com a estrita legalidade penal" (SANTOS e GARCIA, 2019, p. 315). (Goltzman; Neto, 2023, p. 4).

Analisando essa questão, percebe-se que o STF, ao empreender um comportamento "ativo", cria uma figura decisionista, gerando uma problematização em torno dos limites de sua interpretação, definida por alguns teóricos como abusiva, tendo em vista que a criação de leis seria tarefa típica do Poder Legislativo. No caso em específico do inciso I do art. 22 da CRFB/88, ao equiparar a homofobia e a transfobia ao crime de racismo, aplicou-se a Lei n. 7.716/1989, de modo a estender a tipificação relativa aos crimes resultantes de preconceito de raça à discriminação por orientação sexual ou identidade de gênero.

Sem adentrar no mérito e nem na necessidade de proteção dos crimes empreendidos em razão de orientação sexual/identidade de gênero, o Judiciário, ao legislar sobre direito penal (privativo da União), fere o princípio da legalidade previsto no art. 5º, XXXIX da CRFB/88[4], afinal, é apenas por intermédio de lei estrita que é possível tipificar condutas penalmente relevantes. Fato é que essa é uma questão política por natureza. Vê-se, em relação a essa decisão, que o Poder Judiciário extrapola a sua atuação, ferindo, de certo modo, a teoria da tripartição dos poderes. A cada

4 "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: "XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal; [...]" (Brasil, 1988).

dia, observam-se decisões ativistas ou mediante a incidência do fenômeno da judicialização.

Importante frisar que "ativismo" e "judicialização", apesar de serem termos correlatos, não são sinônimos.

> O termo judicializar significa tratar judicialmente, chegar a um julgamento ou decisão. Judicialmente, nesse sentido, diz respeito ao julgamento legal, aos tribunais. Por outro lado, nas democracias a tomada de decisão baseia-se no princípio da maioria, no debate aberto entre iguais, nas assembleias eleitas pelo voto popular. Se na democracia quem decide é o povo, através de representantes eleitos, é porque o poder é do povo. Decisões judiciais e decisões políticas são duas formas distintas de solução de conflitos. O tema da judicialização da política remete à tensão entre democracia e o Estado de Direito. Sob o argumento de que vivemos em democracias de direitos, a política e as relações sociais vêm sendo cada vez mais orientadas menos pela ótica da política do que pelo direito. (Tonelli, 2013, p. 6)

Nesse ínterim, a acepção "judicializar" estaria relacionada à decisão, proferida com base em um julgamento legal. Nos termos da Constituição (democrática), a titularidade do poder pertence ao povo. Para solucionar conflitos, são empreendidas decisões, sendo essas políticas ou judiciais. As diferenças em relação aos termos "judicialização" e "ativismo" começam pelas suas origens. Dissertando sobre o tema, Barroso explica que:

> [...] judicialização e o ativismo são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. Em todos os casos referidos acima, o Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer, sem alternativa. Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria. Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. A ideia do ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos demais poderes. (Barroso, 2009, p. 6).

Nesse cenário, uma decisão é considerada ativista porque, ao se interpretar a Constituição, houve uma expansão do seu sentido e alcance. A fim de concretizar valores e, até mesmo, salvaguardar direitos, o Poder

Judiciário interfere no âmbito dos outros poderes (Legislativo e Executivo). Em relação à judicialização, a decisão acontece porque era o que se deveria fazer, já que não havia outra alternativa.

Para Goltzman e Neto (2023, p. 24), o ativismo judicial é diferente da judicialização da política. Enquanto a última "[...] é compreendida como um fenômeno que transporta os debates de temas eminentemente políticos e com raiz no Legislativo e no Executivo para o Poder Judiciário", o ativismo se trata daquele que "[...] é uma atitude proativa do Judiciário que, em suas decisões e interpretações legais e constitucionais, deliberadamente age para além de sua competência constitucional", de modo a inovar "no Direito posto ora para criar obrigações, ora para criar exceções aos regimes jurídicos estabelecidos, sem que haja fundamento normativo".

Importante frisar que os institutos do ativismo judicial e da judicialização, apesar das suas distinções, conforme visto, ainda tendem a gerar dúvidas, no âmbito das decisões. Explica Leal (2014, p. 136) que "uma decisão que em um determinado tempo e lugar poderia ser classificada de ativista pode ser recebida como absolutamente 'normal' em outro, uma vez que estes conceitos são [...] relativos". Porém, como a ênfase desta pesquisa é o "ativismo judicial", passemos, então, a uma análise sobre o instituto no âmbito do processo eleitoral brasileiro.

## 3 Ativismo Judicial, decisões e impactos no/do processo eleitoral Brasileiro

Para uma compreensão acerca do processo eleitoral brasileiro, precisamos entender algumas nuances relativas à "governança eleitoral". Afinal, a expressão é bastante importante para o conhecimento e estudo sobre as instituições/órgãos eleitorais brasileiros. De início, cumpre destacar que:

> [...] o termo "governança eleitoral" passa a ter importância para o estudo das instituições eleitorais a partir da utilização do termo "governança" como um elemento a ser considerado para a estabilização democrática. A primeira geração de análise sobre o termo "governabilidade" surgiu na década de 1960, tendo como precursor Samuel Huntington. Na obra Political Order in Changing Societies (1968), o autor analisa que o declínio da ordem política, o enfraquecimento da autoridade, bem como efetividade e legitimidade política foram resultado do excesso de participação e da sobrecarga de demandas nascidas no período pós-II Guerra Mundial. (Lopes, 2019, p. 2)

Nota-se que a governança eleitoral está interligada à noção de estabilização democrática, pois emerge da "governabilidade", termo que teve origem na década de 60. Naquele momento, vários fatores coadunaram para o advento dessas questões, dentre eles, o excesso de participação e sobrecarga das demandas judiciais no quadro pós-guerra (Segunda Guerra Mundial).

Ao tratar sobre essa questão, Goltzman e Neto (2023, p. 5) lembram que, com "o fim da Segunda Guerra Mundial, há um fortalecimento do constitucionalismo e da jurisdição constitucional". Como consequência, a Constituição deixa de ser lida, somente, "como um documento político cuja implementação depende de atitudes proativas do Executivo e do Legislativo para ser compreendida como uma norma jurídica que impõe deveres de atuação ao Estado e tem no Judiciário seu intérprete e guardião [...]".

Complementando o exposto, Marchetti (2008, p. 866) ensina que os estudos sobre governança eleitoral na literatura política comparada são bastante recentes. Ainda, assevera que "a *electoral governance"* ganhou destaque a partir da preocupação com a credibilidade dos resultados eleitorais das democracias nascidas da terceira onda democrática). Uma das preocupações precípuas foi a de garantir que os resultados obtidos nas urnas fossem justos, transparentes e, principalmente, aceitos pelos competidores políticos.

Nesse ínterim, consultando a literatura americana, é possível verificar que, "após a decisão da Corte Suprema que definiu o resultado das eleições presidenciais de 2000, a forma de administrá-las tornou-se um tema em destaque". A democracia, notadamente, estava consolidada, porém, a credibilidade dos resultados das eleições foi colocada sob investigação. Havia consideráveis suspeitas. Nessa perspectiva, muitas dúvidas acerca do modelo de governança eleitoral adotado, no país, foram se propagando. Não obstante, apesar dessas problematizações, a governança eleitoral foi definida como sendo "o conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral", consubstanciada em "uma variável negligenciada nos estudos sobre transição e consolidação democrática em função de um predomínio do foco nas questões normativas, como os sistemas de governo e as fórmulas eleitorais adotados".

Assim, expressou-se Zauli (2011, p. 264-265):

> O atual modelo de governança eleitoral utilizado no Brasil surgiu como parte das mudanças institucionais realizadas no Brasil na esteira

> da Revolução de 1930. Com relação às eleições, tratou-se então de restringir a participação dos Poderes Legislativo e Executivo na organização e execução dos procedimentos eleitorais mediante a criação da Justiça Eleitoral [...]. Ainda que não tenha eliminado de vez todo e qualquer desvirtuamento dos processos eleitorais, a atribuição à Justiça Eleitoral de poderes antes a cargo de outros atores contribuiu para a melhoria dos índices de confiança nos resultados das eleições [...].

Nessa perspectiva, com a criação da Justiça Eleitoral, no atual modelo de governança eleitoral, houve a determinação de atribuições antes inerentes ao Legislativo e Executivo. A ideia foi, justamente, restringir a participação desses Poderes no que tange às eleições. Tal alteração favoreceu o aumento dos índices de credibilidade em relação aos resultados das eleições.

Em síntese, a acepção governança surge "com uma conotação de neutralidade que é transferida para a expressão "governança eleitoral" e, consequentemente, "é contemporizada para a percepção da relação entre o Poder Judiciário e os aspectos gerenciais do modelo de governança eleitoral brasileiro" (Lopes, 2019, p. 4).

Feitas essas observações, Goltzman e Neto (2023, p. 2) explicam que a CRFB/88, no seu art. 118, estabelece critérios acerca da estrutura da Justiça Eleitoral (JE), que tem como composição "do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), dos juízes eleitorais e das juntas eleitorais".

No art. 118 da CRFB/88 é possível verificar, *in verbis:*

> Art. 118. São órgãos da Justiça Eleitoral:
>
> I - o Tribunal Superior Eleitoral;
>
> II - os Tribunais Regionais Eleitorais;
>
> III - os Juízes Eleitorais;
>
> IV - as Juntas Eleitorais. (Brasil, 1988)

Nessa direção, os órgãos que compõem a Justiça Eleitoral são bem definidos TSE e TREs). Apesar disso, os sistemas eleitorais podem variar, a depender do Estado. Nesse sentido, asseveram Perlingeiro e Pavi (2024, p. 2) que os "sistemas eleitorais são múltiplos e plurais ao redor do mundo. Cada Estado pode apresentar modelos que diferem em organização, funções, composição e quanto às prerrogativas de seus membros". Nessa direção, "quaisquer sistemas eleitorais devem comungar do mesmo desígnio: promover a democracia e o exercício da cidadania [...] critérios mínimos, princípios fundamentais e diretrizes básicas se

apresentam como balizas à prática eleitoral, internacionalmente, vindo a definir modelos de justiça eleitoral". Logo, existem, para os autores, inúmeras possibilidades de estruturação organizacional eleitoral, tendo como base os antecedentes históricos e os políticos de cada Estado, bem como o progresso de suas sociedades. "O direito internacional e os sistemas regionais de direitos humanos têm contribuído razoavelmente para a interpretação da conjuntura eleitoral, com o intuito de não só fomentar o desenvolvimento político, mas também de garantir direitos fundamentais e o desenvolvimento da cidadania".

Nesse ponto, importante salientar que, de acordo com Gomar (2010), a Justiça Eleitoral possui um papel que vai além da contenção de litígios; as suas funções se referem a todas as formas técnico-jurídicas úteis aos procedimentos e aos seus atos (perante órgãos administrativos, jurisdicionais ou políticos), de modo a corroborar com a adequação das eleições ao Estado de Direito.

Nesse cenário, "ainda que sejam múltiplos e muitos possíveis sistemas eleitorais, suas atuações tendem a compartilhar o mesmo objetivo: proporcionar processos eleitorais livres, íntegros e justos". (Perlingeiro; Pavi, 2024, p. 26)

Apesar disso, quando se escolhe um sistema eleitoral:

> [...] há um matiz de tarefas a que este é chamado a fazer ou, ao menos, a conduzir pugnando pelo cumprimento – como as funções narradas acima, por exemplo. Ainda que sejam múltiplos e muitos possíveis sistemas eleitorais, suas atuações tendem a compartilhar o mesmo objetivo: proporcionar processos eleitorais livres, íntegros e justos. Sistemas e organismos eleitorais devem, dessa forma, aderir a e observar tanto princípios fundamentais eleitorais como princípios gerais do Direito. Além de um objetivo em comum, há semelhanças entre muitos sistemas eleitorais, quer seja por compartilharem origens jurídicas ou mecanismos padronizados de resolução de conflitos, quer seja pelo resultado da necessidade de enquadrarem-se em um Estado Democrático Constitucional. Os princípios visam a cumprir compromissos e obrigações de condições mínimas para a conformidade entre os sistemas eleitorais e o Estado de Direito, assegurando a correção e a regularidade dos processos. Assim, estruturam-se mediante uma tipologia de garantias, as quais dividem-se em estruturais, ou orgânicas, e procedimentais, resultando num sistema responsivo e, na medida do possível, célere, gratuito ou financeiramente acessível, completo e efetivo. (Perlingeiro; Pavi, 2024, p. 26-27)

Explica Lopes (2019, p. 7) que uma das especificidades estruturais inerentes à Justiça Eleitoral é que o órgão não possui um quadro judicante

próprio, tendo em vista que os seus membros "são recrutados de outros órgãos judiciários, exercendo as funções da Justiça Eleitoral em concomitância com as atividades inerentes ao órgão judiciário que integram, pelo período de dois anos, podendo ser reconduzidos por igual período". Desse modo, não há, na governança eleitoral, no Brasil, um Organismo Eleitoral com corpo de direção exclusivo/próprio. Todas as instâncias da governança eleitoral do país "contam com a "regra da interseção" para a composição de seus membros que acompanham a estrutura do Poder Judiciário". Assim, "a interseção eleitoral máxima (TSE) possui interseção com as últimas instâncias judiciais, e as instâncias inferiores possuem interseção com as instâncias judiciais superiores".

Nesse contexto, Zilio (2019, p. 91) destaca que "a Justiça Eleitoral brasileira tem características próprias e singulares, que a distinguem dos demais ramos do Poder Judiciário". Uma característica importante é que "a resolução emanada pelo TSE tem (ou deve ter) um caráter meramente regulamentar, de modo a explicitar, de modo mais minudente, a matéria que já é prevista em lei". Noutra margem, "a consulta tem a função de proporcionar uma orientação, em tese, dada pela Justiça Eleitoral em uma determinada situação hipotética, tendo a função de mero esclarecimento em matérias controversas". Além do mais, a Resolução detém força legal imperativa, vincula a todos e tem densidade legislativa hábil a "ser atacada através de Ação Direta de Inconstitucionalidade; essa (a consulta), não tem força vinculativa e não pode ser objeto de recurso e tampouco pode ser objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade."

No entanto, a Justiça Eleitoral, apesar das suas especificidades, quando atua em funções que não possuem caráter jurisdicional, em algumas situações, adota padrões ativistas, quando extrapola as suas competências designadas. Sobre esse assunto, Goltzman e Neto (2023, p. 9) afirmam que:

> [...] ainda que aja em funções outras que não a judicante, o TSE altera regras da governança eleitoral por interpretação do texto constitucional ou legal. No entanto, o STF, no exercício da interpretação do texto constitucional, também modifica as normas dos processos eleitorais sem que sejam percebidos conflitos interpretativos entre os dois tribunais.

Em síntese, um dos pontos intrincados é o referente à interpretação do texto constitucional. Disserta Nobre Júnior (2017, p. 156) que é muito controvertida a discussão acerca da postura ativista das cortes constitucionais. "A experiência tem mostrado que o juiz não se restringe ao parâmetro de Montesquieu, de nada expressar além do que a "boca" pela

qual ecoa a letra da lei. Ao contrário, é um partícipe, embora numa menor medida que o legislador, na criação do direito".

A celeuma é mais relativa à medida e limites de interpretação, pois o juiz constitucional não formula novas regras, somente aperfeiçoa as que já existem, aplicando-as com base nos critérios de justiça e racionalidade. "Quando se trata de princípios constitucionais, aquele delimita o seu conteúdo – que muitas vezes não consta da legislação – e daí extrai padrões de condutas a serem seguidos, mas que já se encontravam no ordenamento jurídico".

Nesse contexto, Streck (2016) lembra que o ativismo judicial seria prejudicial para a democracia, tendo em vista que decorre de comportamentos e de visões pessoais dos julgadores. Entende o teórico que nos casos de desrespeito à Constituição por algum dos Poderes ou, em se tratando de inconstitucionalidades, o Judiciário deve ser convidado a se pronunciar. O ativismo judicial liga-se à resposta que o Poder Judiciário oferece à questão que é objeto de judicialização. Em se tratando da judicialização da política, o ativismo representa um tipo de decisão em que a vontade do julgador substitui o debate político, para realizar um pretenso "avanço" ou para manter o *status quo.*

Além disso, a "judicialização não provoca necessariamente o ativismo judicial, mas dá-lhe o combustível necessário. O ativismo judicial, por sua vez, pode incentivar a judicialização, criando um movimento espiral expansivo" (Mauricio Junior, 2011, p. 225).

Logo, o ativismo judicial ocorre quando as competências jurisdicionais são extrapoladas, *in casu*, no Sistema Eleitoral Brasileiro. Desde o advento da atual Carta Magna, o Poder Judiciário ganhou um notável protagonismo, em razão, principalmente, da insuficiência do Executivo e Legislativo, que não conseguem resolver, de forma efetiva, as demandas sociais. Não obstante, os direitos precisam ser assegurados/protegidos, o que a coaduna para que o fenômeno "ativismo judicial" seja utilizado.

Nesse sentido, Moreira e Mezzaroba (2013, p. 63), ao analisarem o fenômeno no contexto da Justiça Eleitoral, aduzem que:

> [...] é possível observar tanto a judicialização da política e, consequentemente, das eleições, quanto o ativismo judicial [...] o primeiro termo se refere ao fato de que inúmeras disputas eleitorais não se esgotam no resultado das urnas, mas nas decisões da Justiça Especializada Eleitoral, a quem cabe julgar ações e recursos que poderão significar mudanças no pleito. Nessa toada, são citadas

> como exemplos a Ação de Investigação Judicial Eleitoral, onde é possível averiguar abusos cometidos e cassar o registro eleitoral ou o diploma do candidato eleito, e a Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (vide, em 2012, a manutenção da sentença de 1º grau pelo TRE/SC que indeferiu o registro de candidatura do candidato à reeleição Clésio Salvaro por inelegibilidade). [...] essa atuação está amparada em lei, possibilitando aos juízes agirem dessa forma.

Extrai-se, com base no excerto supracitado, que existe ativismo judicial na seara política. Muito se tem debatido acerca de possíveis inconstitucionalidades presentes nas Resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral. Dentre as argumentações empreendidas, asseveram que está ocorrendo uma criação de direitos e, até mesmo, de sanções. Para Maia (2010, p. 86),

> [...] o exercício de expedir regulamentos é legal, porém, o Judiciário não pode usar dessa competência para exasperar sua atuação e, em vez de somente regulamentar a legislação já existente, ampliar, restringir ou criar direitos e deveres que a lei não ordena.

Nessa mesma direção, Salgado (2010, p. 232-233) pondera que "apenas o Parlamento pode ditar normas sobre a disputa eleitoral", já que "as regras eleitorais se referem à concretização do princípio da legitimação do poder político". Inclusive, na formação das regras eleitorais, é necessária "ampla discussão parlamentar, com caráter fortemente deliberativo e com a participação das minorias".

Argumentam Goltzman e Neto (2023, p. 24-25) que a Justiça Eleitoral, por se tratar de um órgão que integra o Judiciário brasileiro, não está imune a decisões ativistas no que tange à sua atividade jurisdicional. No entanto, em razão das suas funções diferenciadas, notam-se comportamentos ativistas "também no exercício de expedição de resoluções e consultas, quando, na verdade, nem uma nem outra podem criar regras jurídicas". Apesar de "a legislação eleitoral seja antiga e, por vezes, confusa, não é papel do TSE ou dos demais órgãos da JE a criação de regras jurídicas, proibições, exceções, obrigações e deveres aos atores sujeitos à sua jurisdição, mormente por meio de resoluções e consultas". Fato é que a constitucionalidade das consultas é questionável. "Embora não versem sobre casos concretos, os questionamentos são formulados para que o próprio órgão julgador se pronuncie sobre a maneira como interpreta a legislação, sendo suas respostas não vinculantes, o que gera alguns percalços aos consulentes". São inúmeras as dificuldades encontradas:

> A primeira dificuldade apontada pela ausência de vinculação é que o tribunal pode se manifestar de uma forma em determinada consulta e decidir de outra, o que não é improvável devido à rotatividade dos membros que assumem a função de magistrados eleitorais temporariamente por não mais que dois biênios consecutivos. Assim, os candidatos e os partidos podem adotar todo o procedimento apontado como correto e, futuramente, ser surpreendidos com uma decisão contraditória. Outra dificuldade pela falta de vinculação ocorre com o oposto disso: o partido ou candidato, ainda que não siga o posicionamento exarado na consulta, pode se livrar de qualquer consequência no momento do julgamento. Imagine a incoerência: uma parte não segue a consulta e sai ilesa, ao passo que a outra parte, que se posicionou da forma que a consulta fora respondida, acaba sendo prejudicada por seguir a orientação. Por derradeiro, resoluções de cunho ativista acabam por contribuir com a judicialização da política. Os atores do processo eleitoral que se sentem de alguma forma prejudicados com inovações levam a questão até o STF, mormente porque os partidos políticos são legitimados universais na sistemática do controle de constitucionalidade adotado pela CF/88. (Goltzman; Neto, 2023, p. 25).

Nessa perspectiva, são inúmeras as problematizações enfrentadas. Uma que merece ênfase é que decisões ativistas colaboram para a judicialização da política. Como consequência do ativismo, os sujeitos que se sentem, de certo modo, prejudicados com as "inovações" fomentadas pela emissão de Resoluções, podem acionar o Supremo Tribunal Federal, de forma legítima, até porque, os partidos políticos têm aptidão para tanto (se trata de situação de controle de constitucionalidade, com fulcro na CRFB/88).

Ao dissertarem sobre o STF *versus* JE, Araújo e Ximenes (p. 433) lembram que, "ao consagrar normas de direito eleitoral e de matérias correlatas, a Constituição Federal de 1988 franqueou aos candidatos acesso ao Supremo Tribunal Federal, que passou a ser chamado cada vez mais a intervir no processo eleitoral". Desse modo, buscando identificar os motivos "constitucionais aventadas para justificar a intervenção do Poder Judiciário nos pleitos, serão analisados adiantes os perfis de entrada dos recursos extraordinários e dos respectivos agravos interpostos contra decisão do Tribunal Superior Eleitoral".

Moreira e Mezzaroba (2013, p. 72), complementando, afirmam que "[...] na seara especializada da Justiça Eleitoral, o ativismo também é percebido cotidianamente: sejam em julgados ou na expedição de resoluções". Porém, também destacaram que as "[...] instruções normativas

devem se submeter aos princípios da separação dos poderes, da legalidade e da segurança jurídica."

> Pela própria forma de distribuição de competência prevista na Constituição Federal, o ativismo judicial tem se desenhado com mais regularidade nas decisões das cortes constitucionais; no Brasil, contudo, além do Supremo Tribunal Federal, é certo que existem fortes sinais de decisões taxadas de ativistas que são emanadas do Tribunal Superior Eleitoral – que trata de matérias estreitamente vinculadas com a representação política e partidária da nação. Com efeito, é certo que a forte vocação política do TSE é traduzida pelo inegável vínculo de ancilaridade das decisões projetadas sobre temas caros e sensíveis ao regime democrático constitucional. [...] (Zilio, 2019, p.90)

Nota-se que o ativismo judicial tem ocorrido com mais regularidade nas decisões das Cortes Constitucionais. Tanto o Supremo quanto o Tribunal Superior Eleitoral têm proferido decisões taxadas como ativistas. O TSE, inclusive, tem adotado posturas consideradas ativistas quando analisa matérias relativas à representação política e partidária.

Por todo o exposto, conclui-se que, quando o Poder Judiciário atua de forma expansiva, ocorre o ativismo judicial. Como consequência, há uma interferência nos Poderes Executivo e Legislativo.

Um comportamento ativista em área tão específica e política por natureza, de acordo com Goltzman e Neto (2023), especialmente, em momentos de grande polarização, como acontece na atualidade, pode fomentar indagações, cada dia mais intrincadas, sobre a real legitimidade e a imparcialidade das decisões, gerando como consequência, em último caso, descrédito e polêmicas, já que se trata de órgão de mediação de interesses.

## 4 Considerações finais

A discussão empreendida neste capítulo apresentou o ativismo judicial no sistema eleitoral brasileiro como um fenômeno complexo, marcado por decisões que, em situações específicas, mesmo que com intenções socialmente bem aceitas ou tidas como positivas, desafiam os limites constitucionais da divisão de poderes. Nessa seara, entendemos que O STF e o TSE, ao interpretarem extensivamente a Constituição e a legislação eleitoral como um todo, assumem uma função que, em tese, caberia ao Legislativo.

Como evidenciado, o caso da equiparação da homofobia e transfobia ao crime de racismo pelo STF ilustra a percepção do ativismo

judicial. Embora a decisão tenha como objetivo a proteção de direitos fundamentais, ela ignora a competência da União para legislar sobre direito penal, o que fere o princípio da legalidade. Da mesma forma, o TSE, ao emitir resoluções de cunho normativo, acaba por exorbitar a sua função de regulamentar, fato esse que gera insegurança jurídica e conflitos com os demais poderes.

Entendemos, como consequência, que os impactos desse ativismo são significativos na e para a sociedade. Por um lado, ele acaba por suprir lacunas deixadas historicamente pelo Poder Legislativo, garantindo avanços em direitos fundamentais, principalmente para as minorias sociais. Por outro, contudo, mina a confiança nas instituições democráticas, especialmente quando decisões são percebidas como arbitrárias ou influenciadas por visões pessoais dos julgadores. Como alertam Goltzman e Neto (2023), em contextos de alta polarização política, como o atual, o ativismo judicial pode alimentar desconfiança sobre a imparcialidade da Justiça Eleitoral.

Em resumo, embora o Judiciário deva atuar como guardião da Constituição, é essencial que sua intervenção respeite os limites impostos pela tripartição de poderes. O equilíbrio entre o amparo de direitos e a preservação da democracia representativa exige um diálogo institucional mais robusto, em que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário possam cumprir seus papéis sem sobreposições que interfiram nas legalidades das ações.

## Referências

ARAÚJO, Eduardo Borges Espíndola; XIMENES, Júlia Maurmann. Contencioso eleitoral em tempos de judicialização da política: a disputa no Supremo e o Supremo na disputa. **Rev. Investig. Const.,** Curitiba, vol. 6, n. 2, p. 423-448, maio/ago. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista Atualidades Jurídicas**, Brasília, OAB, n. 4, 2009. Disponível em: www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: DF: Senado, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 abril 2025.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. O controle jurisdicional do processo político no Brasil. Paraná Eleitoral, **Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política**, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 183-193, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os trinta e cinco anos da educação na Constituição de 1988. **Pro-Posições**, Campinas, SP, v. 34, 2023, p. 1-23. Disponível em: https://www.scielo.br/j/pp/a/rh6fhCndfq3Y8RjTGKzj9Jk/. Acesso em: 25 abril 2025.

HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 251, p. 139-178, 2009.

GOMAR, Salvador Olimpo N. Electoral disputes in practice – The mexican experience. In: COUNCIL OF EUROPE. **Supervising electoral processes.** Science and technique of democracy. N. 48. Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2010

GOLTZMAN, Elder Maia; NETO, Newton Pereira Ramos. Ativismo judicial e Justiça Eleitoral em suas funções não judicantes: uma análise crítica. **Revista Direito GV**, São Paulo, V. 19, 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdgv/a/LvMpfyT638bHLgzPCJR3ydk/abstract/?lang=pt. Acesso em: 28 abril 2025.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Corte interamericana de direitos humanos e jurisdição constitucional: judicialização e ativismo judicial em face da proteção dos direitos humanos e fundamentais? **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v.1, n.3, p.123-140, set./dez. 2014.

LIMA, Fernando Rister de Sousa; FILHO, Orlando Villas Bôas. Separação dos poderes e complexidade social – uma releitura sistêmica. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 189-220, jan./abr. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rinc/a/R4B4GNDTY4VZYtVzWYgN9vL/. Acesso em: 28 abril 2025.

LOPES, Ana Paula de Almeida. Governança eleitoral e ativismo Judicial: uma análise comparada sobre o impacto de decisões Judiciais nas regras do processo eleitoral Brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, vol.6 (3), 2019, p. 1-36. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/MdtLDf4JHnydNzQPVvXvLJG/. Acesso em 30 março 2025.

MAIA, Clarissa F. **O ativismo judicial no âmbito da justiça eleitoral.** 2010. 152 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2010.

MARCHETTI, Vitor. Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008, p. 865-893. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/NKgmD93BGP9xnSfTXGSb9wG/. Acesso em: 28 abril 2025.

MAURICIO JUNIOR, Alceu. **O estado de risco:** o estado constitucional de direito no paradigma social do risco. 2011. 294 f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, Rio de Janeiro, 2011.

MOREIRA, Aline Boschi; MEZZAROBA, Orides. **O ativismo no judiciário eleitoral:** Contribuições Críticas sobre a Aplicação da Resolução TSE nº 23.376/2012. Direitos Fundamentais & Justiça, ano 7, n. 25, p. 54-74, out./dez.2013.

NOBRE JÚNIOR, EDILSON PEREIRA. **Jurisdição constitucional e política. Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 147-162, maio/ago. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rinc/a/P38mXQSdt5zSbq8CdnSDXDx/?lang=pt. Acesso em: 20 maio 2025.

PERLINGEIRO, Ricardo; PAVI, Camila. Bases para uma justiça eleitoral. **Rev. Investig. Const.**, Curitiba, vol. 11, n. 1, e259, jan./abr. 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rinc/a/BXkFnGNkMq58G4ryxrHKcsM/. Acesso em: 20 março 2025.

SALGADO, Eneida Desirré. **Princípios constitucionais eleitorais.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

STRECK, Lenio Luiz. O Rubicão e os quatro ovos do condor: de novo, o que é ativismo? **Revista CONJUR**, 7 jan. 2016. Disponível em: www.conjur.com.br/2016-jan-07/senso-incomum-rubicao-quatro-ovos-condor-ativismo#author. Acesso em: 10 fev. 2025.

TONELLI, Maria Luiza Quaresma. **A judicialização da política e a soberania popular.** 2013. 126f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Filosofia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ZAULI, Eduardo M. Justiça Eleitoral e judicialização das eleições no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 102, p. 255-289, 2011.

ZILIO, Rodrigo López. Ativismo Judicial e Justiça Eleitoral. **Revista Democrática**, Cuiabá, v. 5, p. 87-105, 2019.

Capítulo 11

# A CONTENÇÃO DOS TOTALITARISMOS: DIÁLOGOS ENTRE PSICANÁLISE E A CONSTRUÇÃO DO SUJEITO POLÍTICO

*Paulo Cesar de Lara*[1]

## 1 Introdução

A crescente onda de autoritarismos contemporâneos, marcada por processos de erosão institucional que se dão muitas vezes de forma muito sutil, manipulação da legalidade e deslegitimação simbólica da Constituição, impõe à teoria do direito e à ciência política o desafio de repensar os mecanismos de contenção do poder. O século XXI tem assistido à ascensão de movimentos de extrema-direita que, embora não repliquem integralmente os modelos fascistas ou totalitários do século XX, se valem de dispositivos semelhantes para consolidar hegemonias antidemocráticas.

Neste contexto, o presente estudo propõe uma investigação interdisciplinar das formas contemporâneas de totalitarismo, com base nas contribuições de teóricos clássicos e modernos, articulando psicanálise, teoria constitucional, sociologia política e ciência cultural do direito.

A análise inicia-se com o resgate das categorias fundamentais da psicanálise e da filosofia do direito presentes nas obras de Sigmund Freud, Carl Gustav Jung dialogando com os estudos de Hannah Arendt. Gustave Le Bon (1980, p. 12) analisa os fenômenos de manipulação de massas

Por outro lado, os estudos de Hans Kelsen, que iluminam os mecanismos inconscientes de submissão à autoridade, a construção simbólica da figura do líder e a defesa racional da normatividade impessoal como barreira ao arbítrio.

Em seguida, a reflexão hermenêutica de José Alfredo de Oliveira Baracho revela como a Constituição pode ser capturada por interpretações regressivas e como a hermenêutica comprometida com os valores fundantes

1 Doutor Direitos Fundamentais e Democracia. Professor do Departamento de Direito das Relações Sociais do Curso de Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa, Paraná. E-mail: paulocesardelara@gmail.com

se constitui em trincheira da democracia contra a manipulação institucional do direito e por fim o pensamento de Menelick de Carvalho Neto traz à luz os aspectos muitas vezes invisibilizados do processo legislativo, desvelando o uso político da sanção como ato de poder, e a lógica do "autoritarismo formal", que legitima a exceção sob o véu da legalidade.

O texto se encerra com uma análise empírica e comparada da ascensão da extrema-direita no mundo e no Brasil. Ao articular teoria, crítica institucional e experiências históricas, este artigo se propõe não apenas a descrever, mas a reagir aos perigos da normalização da exceção. Seu objetivo é reconstruir, em bases teóricas sólidas e comprometidas com a democracia substancial, as ferramentas jurídicas, políticas e culturais capazes de conter os totalitarismos em suas formas renovadas e sempre mutantes.

## 2 Fundamentos teóricos do Totalitarismo na Psicanálise e no Direito

A compreensão do totalitarismo demanda uma abordagem teórica multidisciplinar, que ultrapasse os limites tradicionais da ciência política e incorpore elementos da psicanálise, da filosofia do direito e da teoria constitucional. Nessa perspectiva, Sigmund Freud, Le Bom, Carl Gustav Jung e Hans Kelsen oferecem eixos analíticos essenciais: a psique coletiva e o desejo de submissão (Freud), os arquétipos inconscientes e o comportamento de massa (Jung), e a normatividade jurídica racionalizada (Kelsen).

Freud, em obras como Psicologia das Massas e Análise do Ego (2011, p. 15), observa que a adesão a lideranças autoritárias é resultado de um processo de transferência e identificação entre o ego individual e a figura líder, que assume uma posição simbólica de pai protetor. Esse mecanismo psicanalítico se intensifica em contextos de crise econômica ou moral, quando os indivíduos estão mais vulneráveis à manipulação simbólica.

Não é sem sentido que a força mobilizadora de bandeiras morais contra a corrupção, valores que falam de perto à comunidade como pátria, família, Deus são temas que tem um poder catalizador muito grande e que uma vez trabalhados de forma coletiva e sendo amplificados através dos inúmeros meios de comunicação de massa em especial os ambientes

digitais manipuláveis por algoritmos, criam as condições ideais para esta manipulação.

É esta a atmosfera ideal para que estes processos de manipulação da vontade popular no plano do inconsciente se concretizem sem que esta mesma comunidade sequer suspeite dos processos intensos de manipulação a que está sendo submetida.

Como acentua Sigmund Freud (2011, p. 15) nestes processos de manipulação de massas a pessoa se encontra em data situação e condição que lhe possibilitem "se livrar das repressões dos seus impulsos instintivos inconscientes" e as características "aparentemente novas", que ele então apresenta, são justamente "as manifestações desse inconsciente, no qual se acha contido, em predisposição, tudo de mau da alma humana". Freud observa que diante de tais circunstâncias não é difícil se compreender o esvaecer da consciência ou do sentimento de responsabilidade. É nessa condição que os regimes totalitários se instalam com mais facilidade, criando identidades coletivas baseadas na exclusão e na obediência cega (Arendt, 1989, p. 453).

Hanna Arendt trabalha o conceito de "personalidade autoritária" demonstrando que o princípio da autoridade é diametralmente oposto ao princípio do "domínio totalitário", posto que é a sua exata degradação e a sua natureza primeira aparece na história de romana, ao passo que a autoridade, sob qualquer aspecto tem como finalidade restringir ou limitar a liberdade, nunca a abolindo, o domínio totalitário, visa à abolição da liberdade até mesmo ao ponto de eliminar toda espontaneidade humana.

Não se está diante de uma autoridade hierárquica em um sistema totalitário, como foi o caso da Alemanha nazista onde não haviam níveis intermediários definidos entre o supremo poder *(o Führer)* e os governos, pois não ocorre uma repartição de autoridades e de obediências, uma vez que o desejo do *Führer* pode encarnar-se em qualquer parte e a qualquer momento, sem que o próprio *Führer* esteja ligado a qualquer hierarquia, nem mesmo àquela que ele mesmo possa ter criado.

A idéia de que o movimento, após a tomada do poder, cria uma multidão de principados onde cada pequeno líder é livre para fazer o que quiser e imitar o grande líder lá de cima, tal qual uma bem amarrada construção de lideranças, no fim é tudo uma cortina de fumaça a tese nazista de que o partido seria esta rede de lideranças bem ajustadas.

Para mais confundir as coisas a proliferação de órgãos e a confusão da autoridade levam ao estado de coisas em que o cidadão é diretamente

confrontado com o desejo do líder (Arendt, 1989, p. 414), que escolhe arbitrariamente o órgão executante das suas vontades dando uma falsa aparência de um sistema racional.

Desta forma tanto Hitler como Stálin revelam que o verdadeiro princípio de liderança só se cristalizou lentamente, em paralelo com a gradual "totalitarização" do movimento. Gustave Le Bon (1980, p. 12) ao analisar os fenômenos de manipulação de massas observa que impressiona em uma multidão é o fato de sejam quais forem os indivíduos que a compõe e suas diferenças de gênero de vida, ocupações, caráter ou na sua inteligência, o simples fato de constituírem uma multidão concede-lhes uma alma coletiva que ensejará um novo pensar, sentir e agir de uma maneira diferente do modo como sentiriam, pensariam e agiriam isoladamente.

Específicas ideias e sentimentos se transubstanciam em atos dos indivíduos em multidão a qual se caracteriza enquanto multidão psicológica em um ser provisório de elementos heterogêneos que, por momentos, se uniram. Em uma comparação simples, tal como as células que se unem num corpo novo que em tudo é novo, quanto as suas características totalmente diversas das características dos entes isolados que a criaram. Le Bon (1980, p. 14) observa que as causas destas peculiaridades das multidões são diversas, sendo a primeira característica o fato de que o indivíduo em multidão adquire, um sentimento de poder invencível de tal forma que se possa dar asas à imaginação, se permite ceder a instintos que enquanto indivíduo solitário jamais seria concebível, pois este fluxo instintivo seria reprimido.

Quanto mais se fortalece o elemento do anonimato mais irresponsável o indivíduo fica em sua conduta e assim mais irresponsável será pois acaba desaparecendo o sentimento de responsabilidade diante do qual todo indivíduo se detém na prática de seus atos. Se a primeira causa é esta relação entre o anonimato como fator facilitar da irresponsabilidade individual, a segunda causa é o contágio mental, um fenômeno de dimensões hipnóticas. Em uma multidão, todos os sentimentos e atos são contagiosos a tal grau que o indivíduo chega ao ponto de se sacrificar o seu interesse pessoal ao interesse coletivo, algo que é absolutamente inverso à natureza humana, mas que quando em grupos anônimos se torna possível.

Uma terceira causa, e de longe a mais importante é o poder de sugestão o qual determina nos indivíduos em multidão uma natureza

oposta aos indivíduos isolados, sendo o contágio mental uma outra dimensão desse poder da sugestão.

Em certas celebrações religiosas em alguma medida estas características também se manifestam, são processos hipnóticos massivos onde os indivíduos são facilmente cooptados para ilustrar narrativas mirabolantes de efeitos espirituais, quando é a própria mente humana se descobrindo em seus aspectos admiráveis, mas também muitas vezes obscuros.

Este estado anímico quando aliado a um contexto de violência tem consequencias das mais graves possíveis, pois pessoas simples do povo com funções simples na sociedade e que individualmente jamais sequer cogitariam de certas condutas, uma vez acometidas destas 3 condições apontadas por Le Bom, se agigantam na prática inclusive de atos insanos chegando ao ponto de praticarem gravíssimos crimes. É o que acontece nos grandes distúrbios de bandos, na eclosão de linchamentos de suspeitos e de atos de natureza tanto religiosa como política.

Carl Gustav Jung (2016, p. 19-20) informa inicialmente que a princípio o conceito do inconsciente limitava-se a designar o estado dos conteúdos reprimidos ou esquecidos. O inconsciente, em Freud, despontava metaforicamente como sujeito atuante, consistindo em um "espaço de concentração desses conteúdos esquecidos e recalcados" adquirindo um significado prático graças a eles. Jung observa que para Sigmund Freud o inconsciente é de natureza exclusivamente pessoal, muito embora ele tenha chegado a discernir as formas de pensamento arcaico-mitológicas do inconsciente e admite que uma camada mais ou menos superficial do inconsciente é indubitavelmente pessoa, ao que Jung expressa como sendo um "inconsciente pessoal", o qual descansa em uma dimensão mais ampla e profunda que não se origina em experiências ou aquisições pessoais, sendo inata, se trata do "inconsciente coletivo".

Jung explica que optou pelo termo "coletivo" pelo fato de o inconsciente não ser de natureza individual, mas universal, diversamente da psique pessoal, o inconsciente coletivo possui conteúdos e modos de comportamento idênticos em todos os seres humanos, constituindo, portanto, um "substrato psíquico comum de natureza psíquica supra pessoal que existe em cada indivíduo".

Como a existência psíquica pressupõe a identificação de conteúdo capazes de serem conscientizados, se pode falar em inconscientes na medida em que comprovarmos os seus conteúdos. Desta forma os conteúdos

do inconsciente pessoal são principalmente os complexos de tonalidade emocional, que constituem a intimidade pessoal da vida anímica e os conteúdos do inconsciente coletivo, Jung denomina arquétipos.

Jung (2016, p. 19-20) passa a fazer um grande inventário sobre o conceito e a ideia de arquétipos perpassando por Filo Judeu (imago dei no homem), Irineu (o criador do mundo não fez essas coisas diretamente a partir de si mesmo, mas copiou-as de outros arquétipos), no Corpus Hermeticum (Deus é denominado *τὸ ἀρχέτυπον φῶς*, a "luz arquetípica"), em Dionísio Areopagita (*αἱ ἄὐλαι ἀρχετυπίαι*, os "arquétipos imateriais".

Observa que o termo arquétipo não é usado por Agostinho, mas sua ideia, no entanto, está presente pois argumentava Agostinho que que haviam "ideias que não são formadas, mas estão contidas na inteligência divina". Jung também menciona que a ideia de arquétipos se encontra tanto no mito como nos contos de fada. Em todas as situações a idéia de arquétipo, enquanto expressa do inconsciente coletivo, o conceito só se só se aplica indiretamente às representações coletivas enquanto designam apenas aqueles conteúdos psíquicos que ainda não foram submetidos a qualquer elaboração consciente, representando um dado anímico imediato.

Sua manifestação imediata, como a encontramos em sonhos e visões, é muito mais individual, incompreensível e ingênua do que nos mitos, por exemplo. O arquétipo representa essencialmente um conteúdo inconsciente, o qual se modifica através de sua conscientização e percepção, assumindo matizes que variam de acordo com a consciência individual na qual se manifesta. Jung (2016, p. 19-20), por sua vez, argumenta que os arquétipos inconscientes, como o herói redentor ou o pai justo podem ser mobilizados em momentos de caos social e emocional. De todos estes conceitos de arquétipos se podem apreender certos elementos teóricos para a construção mental que se dá diante do fenômeno dos totalitarismos, enquanto expressões de violência e dominação em vários níveis e graus de intensidade.

Neste sentido, se pode analisar a figura de Adolf Hitler, por exemplo, como uma encarnação simbólica desses arquétipos e assim o é ante a evidência de que Hitler foi capaz de mobilizar emocionalmente milhões de pessoas que de forma coletiva passam a se identificar com esta figura arquetípica. É exatamente isso que o totalitarismo é capaz de fazer, ou seja, leva a se ignorar a racionalidade individual cedendo lugar a "irracionalidade coletiva", o totalitarismo manipula esses arquétipos para reforçar sua dominação psíquica. Adolf Hitler é representa a personificação

de vários arquétipos, mas em sua versão distorcida e destrutiva, sua capacidade de manipulação e seu impacto psicológico e social não são um mero acaso.

Jung desenvolve a ideia de sombra em sua teoria psicanalítica, buscando justamente este ângulo nebuloso do arquétipo, de fato, alguns elementos psíquicos em Hitler podem ser associados a figuras como o "herói redentor" ou o "sombra". O arquétipo do herói redentor tem uma natureza messiânica, figuras salvíficas, entes que prometem salvação ou libertação, no caso de Hitler, este se apresentava como alguém, senão o único destinado a "salvar a Alemanha" e para salvar alguém é obvio que se precisa pressupor que há o risco de perda, destruição, subjugamento ou aniquilação e isso só poderia ser obra de forças contrárias que podem ser identificadas em sistemas, ideias, mas também podem ser encorpadas, sendo personalizadas.

No caso da Alemanha a ação salvífica de Hitler se daria em face as humilhações pós-Primeira Guerra Mundial, prometendo restaurar o país à sua antiga glória, o que fez com que muitos o vissem como um líder messiânico, seria como que os *slogans* atualmente em voga, "fazer a Alemanha grande novamente". Só que o que ocorreu foi o roubo de cena e a total distorção da função do "herói" junguiano, aquele que trazia em si uma jornada cheia de lutas, adversidades, perdas, quedas, mas reerguimento, vitória e salvação ao final, no caso foi o contrário, o que sobreveio foi a destruição e a tirania.

Para Jung, a ideia de "sombra" representa os aspectos reprimidos ou não reconhecidos da psique que precisam ser integrados a psique sob pena de se converterem em elementos rebeldes e de forma destrutiva. Adolf Hitler partiu de uma matéria prima exclusiva para chegar aos seus propósitos sombrios, explorou os ressentimentos, os medos, os ódios das massas, desta forma manipulou a sombra coletiva da sociedade alemã, canalizou os sentimentos de amargura, ressentimento, frustração e medo para de forma paradoxal "salvar" o povo alemão exatamente do que vinha trazer a este mesmo povo, ou seja, o ódio e a violência.

A ideia de uma identidade superior, em que o "outro" é o inimigo é a sombra coletiva não reconhecida pela sociedade, o outro no caso poderia ser qualquer tipo de elemento ou ideia, no caso a concretização destes medos foi a figura dos judeus, ciganos, homossexuais, deficientes, pessoas de cor, estrangeiros, os não arianos, e um mundo que era "inimigo natural" do povo escolhido, os arianos.

Aqui as estratégias de demonização é a expressão da manifestação de uma sombra coletiva não reconhecida pela sociedade, não elaborada, portanto, devendo ser destruída. Por outro lado, Hitler se enquadrava em outro plano, o do Pai Justo, provedor e cuidador de sua casta, o que se expressava pela figura garantidora da ordem e da disciplina, impondo a ordem um regime totalitário, levando à imposição do caos social e emocional, no qual os próprios cidadãos eram coagidos a se submeter a uma ordem desumana em nome de uma "humanidade superior".

Há aqui mais uma estrutura arquetípica, ou seja, o arquétipo do "caos", uma vez que o que ele prometia era o seu oposto, ou seja, a "ordem". As teorias de Jung permitem identificar perfeitamente diversos arquétipos aplicáveis à figura de Hitler, o que permite não só entender o surgimento e a força de líder como também leva a compreensão de como se deu o processo de "exploração do inconsciente coletivo" por um louco que manipulou milhares de destinos causando um nível de autodestruição absolutamente trágico.

O passado não se esquece e nem se pode esquecer ou perdoar, mas passou, o problema não é mais o que um dia aconteceu, mas sim o fato de que os mecanismos são exatamente os mesmos e que na atualidade ou no futuro não se pode afirmar que jamais coisas assim possam acontecer, basta indagar à luz de tudo o que se refletiu ao longo do presente texto, como é possível ser analisado o fenômeno do agigantamento da extrema direita nas mais diversas direções e com as a mais diversa intensidade.

A manipulação de massas, pessoas sendo levadas a sonharem acordadas um sonho de salvação em nome de valores, conceitos ou ideias, o efeito de manada que se acometeu sobre certa parte da população abrindo caminhos para a prática de ações das massas que individualmente as pessoas sequer podiam conjecturar, a identificação de certas lideranças políticas ou religiosas como "mitos", "heróis", "salvadores da Pátria, da família", "ungidos de Deus". Hans Kelsen oferece um contraponto normativo e racional a esse processo emocional que possibilita os caminhos para uma eclosão dos fenômenos de massa.

Na obra mais conhecida de Kelsen (2021) "A Teoria Pura do Direito", Kelsen defende a separação entre direito e moral, mas não o faz por uma postura asséptica e sem ideologias buscando deixar os cidadãos ao sabor das tecnicalidades do direito e sujeitos a injustiças, o que seria incompreensível observando o conjunto da obra de Kelsen e algumas obras muito significativas sobre este aspecto.

Kelsen, muito diferente do que a crítica rasa assaca tentando abater a reputação democrática de Kelsen, ao lhe atribuir a construção teórica baseada na ideia da existência de uma hierarquia normativa meramente positivista, árida tecnicamente e indiferente a valores como justiça, direito, verdade, democracia, busca na realidade basear o direito em uma norma fundamental que não é jurídica e nem no direito e nem na política, mas sim psicanalítica a qual baseia todo o sistema de justiça em uma estrutura impessoal e antiautoritária que busca impedir que o direito seja capturado por regimes ideológicos, o que Kelsen (2000) sustenta com brilhantismo na obra A Democracia.

Kelsen foi um dos juristas que mais atuaram contra a legitimação do nazismo por vias legais, defendendo a centralidade da Constituição como limite ao poder político e desta forma a contenção de totalitarismos. No plano constitucional estaria o maior trunfo em face a arbitrariedade na medida em que uma noção de Constituição e Processos defensivos desta consistiriam em um recurso poderoso que poderia se antepor a aventuras totalitárias, aventuras estas das quais foi vítima o próprio Kelsen (2011) como relatado em sua autobiografia.

## 3 A hermenêutica constitucional e a contenção do poder: a contribuição de José Alfredo de Oliveira Baracho

A hermenêutica constitucional é na concepção de José Alfredo de Oliveira Baracho (1984) um instrumento de salvaguarda da democracia contra os riscos permanentes do autoritarismo, da deformação institucional e da manipulação do direito por interesses momentâneos e antirrepublicanos. Em sua obra clássica Processo Constitucional (1984), Baracho argumenta que a interpretação constitucional não pode se reduzir à literalidade do texto ou ao método meramente gramatical.

Pelo contrário, ela deve emergir como um esforço comprometido com a historicidade da Constituição, com os valores fundamentais que a animam e, sobretudo, com a afirmação dos direitos fundamentais como núcleo de proteção da dignidade da pessoa humana.

Para Baracho a Constituição não é apenas um instrumento técnico de organização do Estado, mas um "projeto de civilização", que articula compromissos éticos, políticos e sociais assumidos por uma coletividade em um dado momento histórico. Esse projeto, no entanto, está sempre sob ameaça. Quando a interpretação constitucional se distancia de seus

fundamentos axiológicos, abre-se espaço para a manipulação autoritária da norma, o esvaziamento simbólico das garantias fundamentais e a corrosão do pacto democrático. Nesse sentido, a hermenêutica não é neutra, mas sim um campo de disputa pelo sentido da democracia.

Todo este escopo teórico aventado por Baracho (1984) tem o seu fundamento na constatação de que a ausência de instrumentos processuais aptos a defesa direta dos direitos fundamentais em torno da dignidade da pessoa humana consagrados constitucionalmente bem como ausência de preceitos individuais e de caráter social torna a proteção da Constituição uma tarefa mais árdua. A multiplicação de formas de intervenção estatal leva a reflexão sobre a conveniência de fixação de remédios processuais eficientes das liberdades fundamentais, o que ocupa especial relevo em um estado constitucional democrático, que assentado em um sistema de princípios e regras processuais aperfeiçoa a ordem jurídica limitando o arbítrio estatal.

É evidente que todas essas concepções não se coadunam com um mero estado de direito formal e legalista depois no sentido material é necessário que o estado garanta a Liberdade do indivíduo através de um mecanismo de direitos individuais que se constitui em um conjunto coeso de direitos enfrenta o estado bem como Barreiras protetivas para a atuação deste.

A construção de uma justiça constitucional e seus pressupostos constitucionais são estabelecidos a partir do conceito fundamental da supremacia de uma corte constitucional sobre a vontade do representante máximo dos supostos interesses do povo. O embate entre Hans Kelsen e Carl Schmitt foi no fundo a grande disputa que perduraria para sempre na história humana de um lado o poder sem limites em nome do estado e do outro a imperiosa necessidade de respeito aos direitos individuais constituindo um dos pontos mais importantes da Teoria Constitucional (Loewenstein, 1976).

Neste sentido os Tribunais Constitucionais devem atuar não como intérpretes passivos do texto, mas como "guardiães dos valores constitucionais", especialmente em tempos de crise institucional (BARACHO, 1984). Essa atuação deve ser guiada por princípios como o respeito à dignidade humana, a igualdade, o pluralismo e a função contramajoritária das cortes. Quando os tribunais se omitem diante da violação de direitos, tornam-se cúmplices da degradação democrática.

A hermenêutica constitucional proposta por Baracho também se contrapõe à noção de "originalismo" constitucional, cada vez mais defendida por setores conservadores no Brasil. Essa perspectiva interpreta o texto constitucional de forma estática, restringindo-o às intenções originárias do legislador constituinte. Para Baracho (1984, p. 363) isso equivale a negar o caráter histórico e dinâmico da Constituição, que deve ser reinterpretada continuamente à luz das transformações sociais e das novas demandas por justiça e inclusão, pois o Processo Constitucional não pode ter apenas preocupações formalistas, mas sim criar um anova ordem jurídica e social, que abrigue a totalidade das pessoas, em igualdade de condições, que não deverão ser apenas formais.

O Processo Constitucional deve ser instrumento eficaz para fazer consagrar, respeitar, manter ou restaurar os direitos individuais e coletivos, lesados através de qualquer fonte, seja do próprio poder, dos indivíduos, grupos ou mesmo de ordem econômica e social inadequada à realização da dignidade humana, realizando através do Tribunais Constitucionais a realização das aspirações da sociedade humana.

Por último, Baracho (1984, p. 364) observa que o Estado Contemporâneo está cada vez mais inserido na ordem supranacional e necessita de valores de uma ordem internacional capaz de fazer valer os valores essenciais da vida humana os conciliando nas esferas nacionais e internacionais assentados no respeito aos direitos e à dignidade humana. Nesse ponto, sua visão dialoga com teorias constitucionais contemporâneas, como a "força normativa da Constituição" de Konrad Hesse (1991), e com a teoria da "eficácia horizontal dos direitos fundamentais" de Robert Alexy (2011), ambas centradas na dimensão principiológica da norma constitucional.

No Brasil atual, o apagamento simbólico da Constituição de 1988 é um fenômeno que pode ser explicado à luz da hermenêutica regressiva criticada por Baracho e muito bem analisada por Marcelo Neves (2007). O avanço de pautas ultraconservadoras, a relativização de direitos sociais sob o pretexto de austeridade fiscal, e a ascensão de interpretações jurídicas punitivistas, desvinculadas do devido processo legal, ilustram o esvaziamento dos compromissos constitucionais originários. Em vez de servir como limite ao poder, a Constituição passa a ser manejada como instrumento de legitimação simbólica do arbítrio, exatamente como previsto por Baracho (1984).

A teoria hermenêutica de Baracho, portanto, continua extremamente atual. Ela nos oferece instrumentos para denunciar as manipulações do texto constitucional por projetos autoritários, para reivindicar uma interpretação comprometida com a justiça social e para defender o Estado Democrático de Direito como conquista civilizatória. Seu legado é também uma advertência: o maior risco à democracia não é a ruptura aberta, mas a normalização da exceção jurídica travestida de interpretação legítima.

A legitimidade do texto constitucional é um dos temas centrais do constitucionalismo e foi muito bem analisada por Menelick de Carvalho Netto (1999) ao apresentar a obra de Friedrich Müller. A concepção pluralista da Constituição aberta a múltiplas interpretações, como assinalado por Peter Häberle (1997) é outro tema essencial ao constitucionalismo e ganha uma importância muito grande na atualidade.

Menelick de Carvalho Netto (1992) oferece uma das abordagens mais instigantes e críticas sobre a dinâmica do processo legislativo e seu papel na manutenção ou erosão do Estado Democrático de Direito. Sua obra A sanção no procedimento legislativo, se destaca por desconstruir a ideia da neutralidade do processo de produção normativa, revelando que os ritos legislativos, muitas vezes vistos como meros trâmites técnicos, são carregados de intencionalidades políticas, ideológicas e, frequentemente, autoritárias.

A premissa central de sua análise reside na constatação de que a sanção legislativa é um ato político que integra, com protagonismo, o processo legislativo. Diferentemente da visão tradicional, que a entende como mero endosso ou validação do Presidente da República, Menelick sustenta que a sanção é, de fato, um ponto nodal no qual se expressam relações de força entre Executivo e Legislativo, entre o público e o privado, entre projetos de sociedade que se digladiam na arena institucional.

Esse olhar desmistificador tem profundas implicações para a teoria democrática. Em vez de conceber o procedimento legislativo como campo neutro e impessoal de elaboração normativa, o autor revela como ele pode ser manipulado de forma a consolidar hegemonias e perpetuar desigualdades. O que está em jogo na sanção, portanto, não é apenas a vontade formal do Chefe do Executivo, mas a própria disputa por significados constitucionais. A sanção é palco da tensão entre democracia substantiva e legalidade aparente, entre forma e conteúdo.

A análise se torna ainda mais contundente quando transposta ao cenário brasileiro recente. A partir de 2016, o país assistiu à intensificação do uso estratégico da sanção e do veto presidencial para consolidar agendas ultraliberais, desmantelar políticas públicas e institucionalizar retrocessos sociais sob o argumento da responsabilidade fiscal. Projetos que afetavam diretamente os direitos trabalhistas, previdenciários, ambientais e culturais foram sancionados sem debate com os setores atingidos, evidenciando a lógica de um autoritarismo procedimental travestido de governabilidade.

Menelick denomina esse fenômeno de "autoritarismo formal", expressão que designa o uso instrumental das formas legais para legitimar substantivamente políticas regressivas. Trata-se de um autoritarismo que não se apresenta com tanques nas ruas, mas com pareceres técnicos, discursos tecnocráticos e o verniz da constitucionalidade. Um autoritarismo que não desafia a Constituição frontalmente, mas que a distorce de dentro, valendo-se de seus próprios mecanismos para esvaziá-la de sentido. Um dos aspectos mais inovadores de sua teoria é a crítica ao que ele chama de "parlamentarismo de ocasião" uma forma de cooptação do Legislativo pelo Executivo por meio de barganhas, emendas, liberação de verbas e manipulação do orçamento secreto. Essa prática transforma o parlamento em órgão homologador das vontades do Executivo, eliminando o sistema de freios e contrapesos e ferindo o princípio da separação dos poderes. O resultado é a conversão da sanção presidencial em símbolo de subordinação institucional, em vez de ser expressão de concordância deliberativa.

Sua crítica ecoa autores como Carl Schmitt, no sentido da importância dos procedimentos como espaços de decisão política, mas vai além ao denunciar a fetichização da legalidade, ou seja, a crença de que a forma basta para legitimar o conteúdo. A legalidade, argumenta Menelick, não é neutra, e a sanção pode ser veículo de projetos autoritários quando dissociada da escuta democrática e do compromisso com os princípios constitucionais fundantes.

Outro ponto relevante é a intersecção que o autor faz entre processo legislativo e exclusão estrutural. Ao demonstrar que determinadas populações como povos indígenas, quilombolas, trabalhadores informais e mulheres negras são sistematicamente excluídas dos debates que antecedem a sanção de leis que impactam diretamente suas vidas, Menelick desvela a lógica racista, patriarcal e elitista que estrutura o processo decisório no Brasil. A sanção, nesse sentido, não é apenas ato de poder, mas dispositivo de invisibilização.

Sua abordagem também contribui para uma releitura crítica da teoria da democracia deliberativa. Para que haja deliberação real, é necessário que o procedimento legislativo incorpore mecanismos efetivos de participação popular. A ausência desses elementos transforma a sanção em instrumento de fechamento do debate, e não de sua consagração. Assim, a sanção deve ser compreendida como o ápice de um processo que só é democrático se for inclusivo, transparente e plural.

A ascensão da extrema-direita no Brasil após 2013 revelou os mecanismos típicos dessa nova forma de autoritarismo: culto à personalidade, militarização do Executivo, disseminação de desinformação, uso instrumental da religião e ataque às instituições. O caso brasileiro é conectado aos de Hungria, Polônia e Estados Unidos, nos quais a aparência democrática é mantida enquanto se corroem as garantias constitucionais. O fenômeno é classificado por Levitsky e Ziblatt (2018) como "morte lenta das democracias". Também sob estes mesmos aspectos, Runciman (2018) analisa as formas sofisticadas de sufocar o regime democrático.

## 4 Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que o totalitarismo, longe de ser um fenômeno do passado, se reconfigura continuamente sob formas adaptadas ao contexto contemporâneo. As contribuições de Freud, Jung e Kelsen, Arendt, somadas às formulações de Baracho e Menelick Netto, mostram que o autoritarismo moderno opera por dentro das instituições, deformando seus sentidos simbólicos, jurídicos e culturais. Como demonstrado, a ascensão da extrema-direita no Brasil e em diversos países do mundo ocorre por meio da erosão lenta e silenciosa das bases do Estado Democrático de Direito. A estratégia autoritária contemporânea se vale de instrumentos como a manipulação legislativa, o uso político do sistema de justiça, o culto à personalidade, a desinformação digital e a deslegitimação das instâncias críticas, como a imprensa e as universidades. Trata-se da institucionalização da exceção, do populismo penal midiático e da desconstitucionalização de direitos sociais.

A teoria da "normalização do autoritarismo" aponta que a banalização de discursos de ódio, práticas antipluralistas e formas simbólicas de violência contra minorias gera, progressivamente, um ambiente institucional permissivo à regressão democrática. Como afirma Arendt (2009, p. 376), o maior perigo não está na ruptura abrupta, mas

na adaptação progressiva da sociedade a pequenas transgressões reiteradas que, somadas, resultam em um novo regime de exceção.

Para enfrentar esses desafios, é preciso resgatar a centralidade do constitucionalismo democrático, compreendido não apenas como técnica normativa, mas como cultura política e compromisso civilizatório. A resistência democrática exige, portanto, a atuação coordenada de diversas esferas: acadêmica, judicial, legislativa, educacional e midiática. Reforçar a educação para os direitos humanos, valorizar o pluralismo político, democratizar os meios de comunicação, reformar o sistema de justiça e fortalecer a transparência institucional são tarefas urgentes para impedir a derrocada democrática.

## Referências

ALEXY**,** Robert**.** Teoria dos Direitos Fundamentais. Trad. por Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ARENDT, Hannah. ***Origens do Totalitarismo.*** Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 453.

CARVALHO NETTO, Menelick. Apresentação. In: MÜLLER, Friedrich. **Legitimidade como conflito concreto do direito positivo**. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, 5 (9), p. 7-12, jul./dez. 1999.

FREUD, Sigmund. Obras Completas Vol. 15. **Psicologia das Massas e Análise do eu e outros textos** [1920-1923]. Trad. Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras. 2011, p. 15

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional:** a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

JUNG, Carl Gustav. **Os arquétipos e o inconsciente coletivo.** Obra Completa. Petrópolis: Vozes Tradução Maria Luiza Appy, Dora Mariana R. Ferreira da Silva. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2016., p. 19-20

KELSEN, Hans. **A democracia.** Tradução de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São

Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELSEN, Hans. **Autobiografia de Hans Kelsen**. 2ª edição. Trad. Gabriel Nogueira Dias; José Ignácio Coleho Mendes Neto. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. Trad. Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2021.

LE BON, Gustave. **Psicologia das Multidões**. Trad. Ivone Moura Delraux. Paris: Roger Delraux, 1980, p. 12.

LEVITSKY, Steven & ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución.** Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica.** São Paulo: Martins Fontes, 2007.

RUNCIMAN, David. **Como a Democracia Chega ao Fim**. São Paulo: Todavia, 1ª ed. 2018.

Capítulo 12

# O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL, PROCESSO ELEITORAL, SOCIEDADE JUSTA, ISONOMIA, CIDADANIA, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E A IMPORTÂNCIA DESTES TEMAS PARA O ESTUDANTE DE DIREITO

*Henrique Avelino Lana*[1]

## 1 Introdução

A evolução do Direito Eleitoral no Brasil reflete uma trajetória complexa e multifacetada que se entrelaça com as lutas históricas pela democracia, inclusão e justiça social. Desde a Proclamação da República em 1889, quando o sufrágio era restrito a uma elite privilegiada, até a promulgação da Constituição de 1988, que consolidou o Estado Democrático de Direito, o sistema eleitoral brasileiro passou por transformações significativas. Essas mudanças foram impulsionadas por movimentos sociais que exigiam a ampliação da cidadania e a igualdade de direitos, culminando na adoção de princípios como a universalidade do voto e a igualdade de condições para todos os cidadãos. Neste contexto, o Direito Eleitoral se torna uma ferramenta vital para garantir a participação efetiva de diversos grupos sociais, promovendo a isonomia e a justiça nas relações políticas. Os desafios contemporâneos, como a desinformação e a polarização política, ressaltam a importância de uma análise crítica das normas e práticas eleitorais. Assim, compreender a interrelação entre o Direito Eleitoral, a cidadania, o desenvolvimento social e o Estado Democrático de Direito é essencial não apenas para os estudantes de Direito, mas para todos que desejam contribuir para uma sociedade mais justa e igualitária no Brasil.

1 Advogado. Sócio do Escritório MP&AL - Moreira do Patrocínio & Avelino Lana Advogados. Especialista, Mestre e Doutor em Direito Pela PUC/MG. Pós-Doutorado em Direito Empresarial.

## 2 O Estado Democrático de Direito no Brasil, processo eleitoral, sociedade justa, isonomia, cidadania, desenvolvimento social e a importância destes temas para o estudante de Direito

O artigo 1º da Constituição Federal define o Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito e o fundamenta na cidadania, no pluralismo político e na dignidade da pessoa humana. O Brasil adota, também, um conjunto de leis bastante avançadas (Estatuto da Criança e do Adolescente, Código de Defesa do Consumidor, Lei de Execução Penal, etc.), e atualizou, nos últimos anos, toda a sua legislação.

O Estado Democrático de Direito é um conceito fundamental na construção de uma sociedade justa e igualitária. No Brasil, esse modelo é consagrado pela Constituição Federal de 1988, que estabelece não apenas os direitos e deveres dos cidadãos, mas também os princípios que regem a organização política e social do país. Nesse contexto, a relação entre o processo eleitoral, a isonomia, a cidadania e o desenvolvimento social se torna um tema central para a formação dos estudantes de Direito. O processo eleitoral é um dos pilares da democracia, permitindo que os cidadãos escolham seus representantes e participem ativamente da vida política. A cidadania, entendida como o conjunto de direitos e deveres que conferem ao indivíduo a condição de membro da sociedade, é essencial para o exercício da democracia. No Brasil, o sufrágio universal, que garante a todos os cidadãos o direito de votar e ser votado, é um reflexo do compromisso do Estado em promover a participação ativa da sociedade nas decisões públicas.

Para o estudante de Direito, compreender o funcionamento do processo eleitoral é fundamental, pois este envolve não apenas a legislação pertinente, mas também questões éticas, sociais e políticas. A educação cívica e a formação de uma consciência crítica são essenciais para que futuros profissionais do Direito possam contribuir para um ambiente político mais transparente e responsável.

A isonomia, princípio que assegura a igualdade de todos perante a lei, é um elemento chave no Estado Democrático de Direito. No Brasil, esse princípio se traduz na busca por uma sociedade mais justa, onde todos têm as mesmas oportunidades de acesso a direitos e serviços. No entanto, a realidade brasileira ainda apresenta disparidades significativas, que podem ser observadas em áreas como educação, saúde e segurança. O estudante de Direito deve estar atento a essas desigualdades e às formas de

combate a elas. O conhecimento das leis que promovem a inclusão social e a igualdade de direitos é fundamental para a construção de uma sociedade mais equitativa. O profissional do Direito deve ser um agente de mudança, utilizando suas habilidades para promover a justiça social e garantir que os direitos de todos sejam respeitados.

O desenvolvimento social é intrinsecamente ligado à consolidação do Estado Democrático de Direito. Políticas públicas que visam à inclusão social e ao desenvolvimento humano são essenciais para a promoção do bem-estar coletivo e para a redução das desigualdades. O estudante de Direito, ao compreender a importância dessas políticas, pode atuar de forma proativa na defesa dos direitos fundamentais e na promoção de uma sociedade mais justa. A interrelação entre o Estado Democrático de Direito, o processo eleitoral, a cidadania, a isonomia e o desenvolvimento social é de suma importância para a formação do estudante de Direito. A compreensão desses temas permite que os futuros profissionais atuem de forma consciente e crítica, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. O desafio é não apenas entender a legislação, mas também reconhecer o papel transformador que o Direito pode exercer na promoção da justiça social e na efetivação dos direitos humanos.

O Estado Democrático de Direito, tal como consagrado pela Constituição Federal de 1988, representa um marco histórico na trajetória política do Brasil. Este conceito não apenas estabelece um regime de garantias e direitos fundamentais, mas também impulsiona a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Para os estudantes de Direito, a compreensão das interações entre o processo eleitoral, a cidadania, a isonomia e o desenvolvimento social é crucial para a formação de um profissional comprometido com a ética e a justiça social.

O processo eleitoral no Brasil é regido por princípios que garantem a soberania popular. O artigo 1º da Constituição estabelece que a República é fundada na dignidade da pessoa humana e na cidadania, reiterando a importância da participação ativa dos indivíduos nas decisões políticas. As eleições, portanto, não se limitam à escolha de representantes; elas representam um mecanismo de controle social e uma oportunidade para que os cidadãos expressem suas demandas e interesses. Os estudantes de Direito devem estudar os diversos aspectos que permeiam o processo eleitoral, incluindo as regras de elegibilidade, as garantias do voto, as condições de candidatura e os mecanismos de fiscalização das eleições. A análise crítica das práticas eleitorais e a compreensão dos desafios enfrentados, como a desinformação, a corrupção e a desigualdade no acesso

ao processo eleitoral, são fundamentais para uma atuação responsável e ética no campo jurídico. A isonomia, ou igualdade perante a lei, é um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito. Ela garante que todos os indivíduos, independentemente de sua origem, raça, gênero ou condição socioeconômica, sejam tratados com equidade. No entanto, a aplicação prática desse princípio enfrenta inúmeros desafios no Brasil, onde as disparidades sociais e econômicas persistem.

Para os estudantes de Direito, o estudo da isonomia envolve a análise das legislações que visam promover a igualdade, como a Lei de Cotas e outras políticas de inclusão. É essencial compreender como essas normas buscam corrigir as desigualdades históricas e proporcionar igualdade de oportunidades. É necessário discutir os limites e as controvérsias relacionadas à aplicação do princípio da isonomia, como as críticas às ações afirmativas e ao conceito de meritocracia. A cidadania é um conceito multifacetado que envolve não apenas a titularidade de direitos, mas também a participação ativa na vida pública. No Brasil, a cidadania é um direito constitucional que deve ser exercido de maneira plena e consciente. O estudante de Direito deve entender que a cidadania vai além do voto: envolve a responsabilidade de informar-se sobre questões políticas, engajar-se em movimentos sociais e exigir transparência e responsabilidade dos governantes.

A formação cidadã deve ser um dos pilares da educação em Direito, preparando os alunos para serem não apenas advogados competentes, mas também cidadãos conscientes e engajados. Essa perspectiva é vital para fomentar uma cultura de respeito aos direitos humanos e à diversidade, fundamental para a consolidação de uma sociedade democrática. O desenvolvimento social é um conceito que abrange o crescimento econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Para que o Estado Democrático de Direito seja efetivo, é crucial que as políticas públicas promovam não apenas a inclusão social, mas também o acesso a serviços essenciais, como saúde, educação e habitação. Os estudantes de Direito devem estudar como as legislações nacionais e internacionais abordam o desenvolvimento social e quais são as responsabilidades do Estado nesse contexto. A análise crítica das políticas sociais e de sua efetividade pode fornecer insights sobre as lacunas existentes e as necessidades de reforma. O estudo de casos concretos e a pesquisa sobre a atuação de organizações não governamentais e movimentos sociais são essenciais para entender como o Direito pode ser utilizado como uma ferramenta para promover mudanças sociais.

A interrelação entre o processo eleitoral, a isonomia, a cidadania e o desenvolvimento social é inegável. A eficácia do Estado Democrático de Direito depende da capacidade dos cidadãos de participar ativamente do processo político, da proteção dos direitos iguais para todos e da promoção de políticas que visem o bem-estar social. Essa interconexão ressalta a importância da formação de uma nova geração de juristas que não apenas compreenda as normas e princípios do Direito, mas que também se comprometa com a justiça social e a promoção dos direitos humanos.

Para os estudantes de Direito, a análise aprofundada do Estado Democrático de Direito e suas implicações é fundamental para a formação de uma visão crítica e ética. A responsabilidade do advogado vai além do exercício da profissão; envolve a defesa da democracia, a promoção da igualdade e o compromisso com o desenvolvimento social. Ao se tornarem profissionais capacitados e conscientes, os futuros juristas têm o potencial de influenciar positivamente a sociedade, contribuindo para um Brasil mais justo e democrático. A compreensão dessas interrelações não apenas enriquece a formação acadêmica, mas também prepara os alunos para os desafios e responsabilidades que enfrentarão em suas carreiras.

A evolução do Direito Eleitoral no Brasil está intimamente ligada à construção do Estado Democrático de Direito, à cidadania, à isonomia e ao desenvolvimento social. Desde a Proclamação da República em 1889 até os dias atuais, o Direito Eleitoral tem se adaptado às demandas sociais e às transformações políticas, refletindo as conquistas e os desafios da democracia brasileira. Este texto busca analisar essa evolução e sua interrelação com os conceitos fundamentais que sustentam a sociedade democrática.

O sufrágio, a base do Direito Eleitoral, foi inicialmente restrito a uma parcela da população. A Constituição de 1891 introduziu o voto indireto e limitou o direito de voto a homens maiores de 21 anos que atendessem a critérios de renda e instrução. Essa exclusão de amplos segmentos da população mostra que a cidadania, nos primórdios da República, era limitada e não refletia a diversidade da sociedade brasileira.

Com o tempo, movimentos sociais e políticos pressionaram por uma ampliação dos direitos eleitorais, resultando em mudanças significativas. A Constituição de 1934 foi um marco ao introduzir o voto feminino, reconhecendo que a cidadania deve ser inclusiva. Essa evolução do Direito Eleitoral se alinha com o princípio da isonomia, que preconiza que todos devem ter igualdade de oportunidades para participar da vida política.

A redemocratização do Brasil, após o regime militar, culminou na promulgação da Constituição de 1988, que consolidou o Estado Democrático de Direito. A nova Constituição estabeleceu princípios fundamentais para o processo eleitoral, como a universalidade do voto, a secretividade e a periodicidade das eleições. Esses princípios são fundamentais para a construção de uma democracia saudável, permitindo que todos os cidadãos possam exercer sua cidadania de forma plena e igualitária.

A reforma eleitoral, além de garantir a participação de todos, buscou assegurar a lisura das eleições por meio da criação de órgãos como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O fortalecimento das instituições eleitorais é essencial para garantir a legitimidade do processo democrático e promover a confiança da população nas eleições, elemento vital para a estabilidade do Estado Democrático de Direito. A relação entre o Direito Eleitoral e o desenvolvimento social é evidente nas políticas que visam a inclusão de grupos historicamente marginalizados. Com o passar dos anos, diversas leis e medidas foram implementadas para garantir que todos os cidadãos tivessem acesso ao voto e à candidatura. A Lei de Cotas, que reserva um percentual de vagas para mulheres e candidatos de grupos étnicos minoritários, é um exemplo de como o Direito Eleitoral se adapta para promover a igualdade e a justiça social.

O desenvolvimento social está intrinsecamente ligado à participação ativa dos cidadãos nos processos eleitorais. Quando todos têm a oportunidade de votar e serem votados, a representação política se torna mais justa e equilibrada. Essa dinâmica contribui para a formulação de políticas públicas mais inclusivas, alinhadas às necessidades da população, promovendo, assim, um desenvolvimento social mais equitativo.

Apesar dos avanços, o Direito Eleitoral brasileiro enfrenta desafios contemporâneos que afetam sua eficácia. A desinformação e as *fake news* têm se tornado barreiras à efetividade do processo eleitoral, prejudicando a formação de uma opinião pública informada. Nesse contexto, a necessidade de regulamentação e controle sobre as novas tecnologias de comunicação se torna evidente, visando garantir a integridade das eleições e a participação informada dos cidadãos. A questão da acessibilidade para pessoas com deficiência, a participação de jovens e a inclusão de populações indígenas e afrodescendentes ainda requerem atenção especial nas políticas eleitorais. A evolução do Direito Eleitoral deve continuar a buscar formas de garantir que todos os grupos sociais tenham voz e representação adequadas. A evolução do Direito Eleitoral no Brasil é

um reflexo das transformações sociais, políticas e econômicas que o país enfrentou ao longo de sua história. A relação intrínseca entre o Direito Eleitoral, o Estado Democrático de Direito, a cidadania, a isonomia e o desenvolvimento social é fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa. Para os estudantes de Direito, a compreensão dessa evolução e seus desdobramentos é essencial não apenas para o exercício da profissão, mas também para a atuação cidadã e o compromisso com a justiça social. Assim, ao se prepararem para os desafios da prática jurídica, os futuros profissionais devem estar cientes da importância de um Direito Eleitoral que promova a inclusão, a participação e a equidade em todas as esferas da sociedade. A evolução do Direito Eleitoral no Brasil é uma jornada marcada por transformações profundas que refletem as lutas sociais, as aspirações democráticas e as necessidades de uma sociedade em constante mudança.

A Constituição Federal de 1988 estabelece um marco na consolidação do Estado Democrático de Direito, promovendo a inclusão, a participação cidadã e a igualdade. Este texto se propõe a analisar a evolução do Direito Eleitoral e suas inter-relações com a cidadania, a isonomia e o desenvolvimento social, destacando a importância desses temas para a compreensão crítica do processo democrático brasileiro.

O Direito Eleitoral brasileiro tem suas raízes na Proclamação da República em 1889, com a primeira Constituição republicana, a de 1891, que instituiu o voto direto, mas restrito. O sufrágio era limitado a homens alfabetizados que atendiam a requisitos de renda. Essa exclusão reflete a natureza elitista do sistema político da época, onde apenas uma fração da população poderia participar das decisões políticas. Essa configuração inicial do Direito Eleitoral estabeleceu um padrão de exclusão que se manifestou em diversas formas ao longo da história do Brasil.

A Constituição de 1934 representou um passo significativo ao ampliar o sufrágio, incluindo o voto feminino e estabelecendo o voto direto como regra. No entanto, essa conquista ainda era limitada, e a efetiva participação das mulheres na política só se consolidou com a legislação da década de 1940. A evolução do Direito Eleitoral, portanto, está intrinsecamente ligada ao avanço da cidadania, onde a inclusão de diferentes grupos sociais e a ampliação do acesso ao voto se tornaram essenciais para a construção de uma democracia genuína.

A redemocratização do Brasil, após o regime militar (1964-1985), culminou com a promulgação da Constituição de 1988, um marco

fundamental que consolidou o Estado Democrático de Direito. Este novo ordenamento jurídico consagrou princípios democráticos, como a universalidade do sufrágio, a secretividade do voto e a igualdade de todos perante a lei. O artigo 14 da Constituição estabelece que "a soberania popular é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos".

Esses princípios são cruciais para a eficácia do Estado Democrático de Direito, pois garantem a participação ativa dos cidadãos nas decisões políticas e a legitimidade do processo eleitoral. A implementação de um sistema eleitoral que respeite esses direitos é fundamental para fortalecer a confiança nas instituições democráticas e promover um ambiente político saudável. Para os estudantes de Direito, a análise do sistema eleitoral e de suas práticas é fundamental para compreender os desafios da democracia, incluindo a necessidade de reformas e a luta contra a corrupção e a manipulação eleitoral. A isonomia, ou igualdade perante a lei, é um princípio fundamental do Direito Eleitoral. No Brasil, o reconhecimento da diversidade social e a luta pela igualdade de oportunidades têm gerado mudanças significativas nas normas eleitorais. A Constituição de 1988 e as legislações subsequentes promoveram políticas de inclusão que visam corrigir desigualdades históricas, como a Lei de Cotas, que garante a participação de mulheres e pessoas de grupos étnicos minoritários nas eleições.

A relação entre isonomia e Direito Eleitoral é complexa e multifacetada. Por um lado, as leis eleitorais buscam garantir que todos os cidadãos tenham igualdade de oportunidades no acesso ao voto e à candidatura; por outro, é necessário que a sociedade como um todo esteja disposta a reconhecer e apoiar essas mudanças. A luta pela igualdade não se limita apenas ao espaço eleitoral, mas se estende a todas as esferas da vida social. Assim, o estudante de Direito deve estar ciente da importância da isonomia na formação de um Estado democrático que respeite a diversidade e promova a justiça social. A cidadania, entendida como o conjunto de direitos e deveres que conferem ao indivíduo o status de membro da sociedade, é um elemento central na evolução do Direito Eleitoral. A efetiva participação cidadã vai além do ato de votar; envolve o engajamento em processos políticos, a conscientização sobre direitos e deveres e a responsabilidade social. O fortalecimento da cidadania é fundamental para a construção de uma democracia vibrante e inclusiva.

A educação cívica desempenha um papel crucial na formação de cidadãos conscientes. A compreensão do sistema eleitoral, dos direitos

políticos e da importância da participação ativa é vital para empoderar os indivíduos a exercerem sua cidadania de maneira plena. Para os estudantes de Direito, a análise do papel da educação cívica e da formação política na sociedade é essencial para entender como esses fatores influenciam o processo democrático e a capacidade de resposta dos cidadãos às demandas sociais.

O desenvolvimento social e econômico está intrinsicamente ligado à qualidade da democracia e à eficácia do Direito Eleitoral. Políticas públicas que visam promover a inclusão social e a justiça econômica são essenciais para garantir que todos os cidadãos tenham acesso a direitos fundamentais, como educação, saúde e habitação. O Direito Eleitoral, ao promover a participação de grupos marginalizados, contribui para a formulação de políticas que atendam às necessidades da população. O desafio contemporâneo reside na necessidade de garantir que o Direito Eleitoral continue a evoluir em resposta às mudanças sociais e tecnológicas. A desinformação e a manipulação eleitoral, exacerbadas pelas redes sociais, impõem novas questões que precisam ser abordadas para preservar a integridade do processo democrático. A inclusão de grupos historicamente marginalizados, como pessoas com deficiência, jovens, indígenas e negros, deve ser uma prioridade contínua nas políticas eleitorais.

O cenário atual do Direito Eleitoral brasileiro enfrenta desafios significativos. As questões relacionadas à transparência, à ética e à responsabilidade dos candidatos e partidos são cruciais para garantir a legitimidade das eleições. A corrupção, a desinformação e a polarização política são problemas que exigem respostas efetivas e rápidas. Para os estudantes de Direito, a compreensão das leis e regulamentações que regem o processo eleitoral é essencial, assim como o estudo das possíveis reformas necessárias para fortalecer a democracia. As propostas de reforma eleitoral, que incluem a discussão sobre o financiamento de campanhas, a publicidade política e a utilização de novas tecnologias, devem ser analisadas à luz dos princípios democráticos e da necessidade de inclusão. O Direito Eleitoral deve ser uma ferramenta que não apenas regule as eleições, mas que também promova a equidade, a justiça social e a participação cidadã. A evolução do Direito Eleitoral no Brasil é um reflexo das transformações sociais, políticas e econômicas que moldam a sociedade. A inter-relação entre o Direito Eleitoral, o Estado Democrático de Direito, a cidadania, a isonomia e o desenvolvimento social é essencial para a construção de uma democracia sólida e justa. Para os estudantes de Direito, o entendimento dessas relações e a análise crítica dos desafios contemporâneos são

fundamentais para a formação de profissionais comprometidos com a ética, a justiça e a promoção dos direitos humanos.

A construção de um Brasil mais justo e democrático exige a participação ativa de todos os cidadãos e o engajamento dos profissionais do Direito na defesa da democracia e dos direitos fundamentais. Ao se prepararem para os desafios da prática jurídica, os futuros juristas devem estar cientes da importância do Direito Eleitoral como um instrumento vital para a promoção da inclusão, da igualdade e do desenvolvimento social, comprometendo-se com a transformação social e a efetivação da cidadania em todas as suas dimensões.

## 3 Conclusão

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, erigiu o Brasil a Estado Democrático de Direito, fazendo valer, assim, para o nosso país, os princípios e regramentos acima mencionados que envolvem essa caracterização. Para a perfeita garantia da transformação e manutenção do Brasil como Estado Democrático de Direito, afirmou a Carta Magna que todo poder emana do povo, podendo ser exercido diretamente por este ou por representantes, e determinou como sendo fundamentos básicos a serem respeitados por nossa República Federativa a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, a livre iniciativa e o pluralismo político. A evolução do Direito Eleitoral no Brasil é um testemunho da luta constante por uma democracia mais inclusiva e justa. Desde a Proclamação da República até a promulgação da Constituição de 1988, o processo eleitoral passou por significativas transformações que refletiram as aspirações sociais e políticas da população. A interrelação entre o Direito Eleitoral, o Estado Democrático de Direito, a cidadania, a isonomia e o desenvolvimento social destaca a importância de um sistema eleitoral que promova a participação ativa e igualitária de todos os cidadãos. A inclusão de grupos historicamente marginalizados e a luta pela igualdade de direitos são elementos cruciais para garantir que a democracia brasileira seja verdadeiramente representativa. Os desafios contemporâneos, como a desinformação e a corrupção, exigem uma análise crítica e contínua das normas eleitorais e das práticas políticas.

Para os estudantes de Direito, compreender essa dinâmica é fundamental para se tornarem profissionais comprometidos com a ética, a justiça e a promoção dos direitos humanos. Ao se engajar na defesa

de um Direito Eleitoral mais equitativo e participativo, eles não apenas contribuem para a construção de uma sociedade mais justa, mas também fortalecem as bases da democracia no Brasil.

## Referências

ALMEIDA, Dulce Calmon de Bittencourt Pinto de; ANJOS, Luiz Cláudio Correia dos. A importância dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito, sua proteção e exigibilidade. **Revista Forense. Rio de Janeiro**, v. 104, n. 398, p. 29-42. Jul/ago. 2008.

BARRETO, Vicente de Paulo; CULLETON, Alfredo. Raízes filosóficas do Estado Democrático de Direito ou porque estudar a filosofia do direito. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica.** Porto Alegre, v. 1, n. 5, p. 319-32. 2007

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 605 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23/10/1991, Diário de Justiça 05-03-1993b PP-02897 EMENT, v.-01694-02, p.-00252.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.3345, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 25/08/2005, Diário de justiça eletrônico -154 DIVULG 19-08-2010c PUBLIC 20-08-2010 EMENT, v.-02411-01 PP-00110 RTJ, v.-00217- p.-00162.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 1442, Resolução nº 21702 de 02/04/2004, Relator(a) Min. José Paulo Sepúlveda Pertence, Publicação: Diário de Justiça, Data 6/4/2004, Página 81 REPDJ - Republicado no Diário de Justiça, Data 12/4/2004, p. 91

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n 733, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/1992, Diário de Justiça, 16-06-1995 PP-18213 EMENT, v.-01791-02, p.-00238.

CASTRO, Edson de Resende. Teoria e prática do direito eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. CASTRO, Edson Rezende. A minirreforma Eleitoral de 2013 e sua Aplicabilidade às Eleições de 2014. In: RIBEIRO, P. H; COSTA, M. A. M. F; GUERRA, A. M. S. (Org.). Direito Eleitoral: leituras complementares. Belo Horizonte: D´Plácido Editora, 2014, p. 99-116, v.5

DANTAS, Sivanildo de Araújo. **Direito eleitoral:** teoria e prática do

procedimento das eleições brasileiras. Paraná: Juruá Editora, 2004.

DELGADO, Gabriela Neves. Estado Democrático de Direito e direito fundamental ao trabalho digno. **Revista dos Tribunais.** São Paulo, v. 101, n. 925, p. 305-21. nov. 2012.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo, Estado Democrático de Direito e imposto sobre o consumo. Direito Público: **Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 29-52. jan./jun. 1999

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do Processo.** São Paulo: Editora RT, 1987, v. 420.

GOLTZMAN, Elder Maia. **Liberdade de Expressão e desinformação em contextos eleitorais.** Ed. Forum. 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** São Paulo: Editora Atlas, 2013.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral, São Paulo: Atlas. 2022

GOMES, Suzana de Camargo. **A justiça eleitoral e sua competência.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

GONÇALVES, Luiz Carlos. Ações Eleitorais - Aspectos Materiais e Processuais. Publique Edições. São Paulo, 2024.

GONÇALVES, Luiz Carlos. **Investigação e Processo dos Crimes Eleitorais e Conexos**. São Paulo: Saraiva jur, 2022

SCHLICKMANN, Denise Goulart e outros (orgs.). Questões Eleitorais Contemporâneas, Editora d'Plácido. 2021.

VELLOSO, Carlos Mario da Silva e AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**, 2017, São Paulo: Saraiva.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Tutela coletiva no direito eleitoral:** controle social e fiscalização das eleições. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral.** Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral.** Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional.** 19. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2001.

SILVEIRA, José Néri da. **Aspectos do processo eleitoral.** Porto Alegre:

Livro do Advogado, 1998.

ZILIO, Rodrigo López. **Manual de Direito Eleitoral.** São Paulo: Jus PodiVm. 2024.

Capítulo 13

# DAS RUAS À CONSTITUIÇÃO: 40 ANOS DA EMENDA *DANTE DE OLIVEIRA* E AS *DIRETAS JÁ* COMO FUNDAMENTO DEMOCRÁTICO DO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

*Larissa de Moura Guerra Almeida*[1]
*Miguel Gualano de Godoy*[2]

## Introdução

No ano de 2024, o Brasil completa quarenta anos da apresentação da Emenda Constitucional *Dante de Oliveira* e do auge do movimento *Diretas Já* – marcos simbólicos e estruturantes da transição democrática que culminaria na Constituição Federal de 1988.

Tais acontecimentos não pertencem apenas à história política, mas também à história jurídica e institucional do país, pois representaram a ruptura com o modelo autoritário de controle sucessório e a revalorização do sufrágio direto como núcleo do princípio democrático.

Não obstante a emenda não ter sido aprovada pelo Congresso Nacional, à época, seu impacto na cultura política nacional e sua força

1 Doutoranda e Mestre em Direito Público, PUC Minas. Bolsista CAPES PROEX/Taxa. Pesquisadora do "Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional", do Grupo de Pesquisa "Constitucionalismo e Direitos na Era Digital" e do Núcleo de Pesquisa "REDES de Direitos Humanos" (PPGD PUC Minas). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. Professora e Advogada em Direito Constitucional, Administrativo e Eleitoral. Contato: lah.moura.guerra@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/0406208623321421. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9130-1893. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

2 Professor Adjunto de Direito Constitucional da Universidade Federal do Paraná (UFPR), atualmente na Universidade de Brasília (UnB). Mestre e Doutor em Direito Constitucional pela UFPR. Pós-Doutor pela Faculdade de Direito da USP. Autor dos livros: Fundamentos de Direito Constitucional, 3ªed. (Ed. Juspodivm, 2025); STF e Processo Constitucional: caminhos possíveis entre a ministrocracia e o Plenário mudo (Ed. Arraes, 2021); Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais (Ed. Fórum, 2017); Caso Marbury v. Madison: uma leitura crítica (Ed. Juruá, 2017); Constitucionalismo e Democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella (Ed. Saraiva, 2012). Ex-assessor de Ministro do STF. Advogado em Brasília e Curitiba.

mobilizadora contribuíram decisivamente para a deslegitimação do regime militar e para a convocação de uma nova ordem constitucional.

Quatro décadas depois, rememorar esse processo é não apenas um exercício de memória, mas uma tarefa de reafirmação democrática.

Em tempos de instabilidade institucional, tentativas de erosão das garantias eleitorais e ameaças à legitimidade do voto, revisitar o episódio da Emenda *Dante de Oliveira* e o movimento *Diretas Já* se revela fundamental para compreender as raízes populares e normativas do Direito Eleitoral brasileiro. Ambos os eventos operaram como catalisadores de uma transformação normativa, cultural e institucional, que possibilitou a construção de um sistema eleitoral fundado na participação cidadã, no pluralismo e na soberania popular.

Este capítulo propõe, portanto, uma análise crítica e sistemática dos antecedentes, da formulação, da tramitação e da rejeição da Emenda *Dante de Oliveira*, articulada ao processo de mobilização nacional protagonizado pelas *Diretas Já*. Parte-se da hipótese de que esses dois marcos históricos, embora não tenham produzido efeitos jurídicos imediatos, produziram efeitos normativos estruturantes, inclusive para o campo jurídico-eleitoral, ao instaurar uma nova concepção de legitimidade democrática na sucessão de poder.

Além de reconstituir o contexto histórico e institucional do período, o trabalho destaca a forma como a memória desses eventos fundou a base simbólica e normativa do sistema eleitoral instituído pela Constituição de 1988, em especial pela consagração do voto direto e pela autonomia da Justiça Eleitoral. Assim, o capítulo insere-se na linha de estudos que buscam compreender o Direito Eleitoral não apenas como técnica normativa, mas como expressão de disputas históricas e institucionais em torno da legitimidade democrática.

Sendo assim, o capítulo adota uma abordagem qualitativa, histórico-institucional e documental, com ênfase na análise da Emenda Constitucional n. 5 de 1983 (Emenda *Dante de Oliveira*) e do Movimento *Diretas Já*, compreendidos não apenas como eventos históricos, mas como fatos jurídicos e políticos fundantes da redemocratização brasileira e do atual sistema eleitoral democrático. A investigação está ancorada em fontes primárias (discursos parlamentares, registros dos anais da Câmara dos Deputados, documentos da época, notícias de comícios e manifestos populares) e secundárias (literatura jurídica, histórica e política), com a integração de reflexões doutrinárias, constitucionais e eleitorais.

Do ponto de vista teórico, adota-se como base a literatura sobre transições democráticas, especialmente os estudos de Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter (1988), que compreendem a democratização como um processo complexo, marcado por pactos, rupturas e mobilização social. No contexto brasileiro, esse modelo revela-se pertinente para compreender o modo como a rejeição da Emenda Dante, longe de encerrar o processo, catalisou sua aceleração, ao evidenciar a desconexão entre o regime e a sociedade civil.

Articula-se ainda a abordagem da memória política, na linha proposta por Elizabeth Jelin (2002) e Jacques Le Goff (1990), como instrumento de reconstrução crítica do passado e de reafirmação de compromissos democráticos. A memória da luta pelas eleições diretas opera como um dispositivo de resistência ao esquecimento e de resgate da centralidade do voto como fundamento do pacto constitucional de 1988.

Do ponto de vista jurídico, parte-se da leitura do Direito Eleitoral como ramo jurídico de base democrático-constitucional, cujo núcleo é o princípio da soberania popular, conforme previsto no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal (Brasil, 1988).

O sufrágio direto e periódico é compreendido como cláusula pétrea do modelo republicano, e sua afirmação como valor estruturante do sistema eleitoral brasileiro é analisada sob inspiração dos escritos de Norberto Bobbio (1986) e José Afonso da Silva (2007), além de contribuições específicas do campo eleitoral, como os de Adriano Soares da Costa (2018) e Rodrigo López Zílio (2021).

A metodologia utilizada compreende ainda a recuperação de trechos de textos acadêmicos anteriores da autora, já publicados em obras sobre cidadania, constitucionalismo e Direito Eleitoral, os quais servem de base empírica e argumentativa para reforçar os vínculos entre o tema histórico e os elementos contemporâneos do sistema eleitoral democrático. Este capítulo integra uma coletânea voltada à reflexão crítica sobre o Direito Eleitoral brasileiro, partindo da premissa de que a luta histórica pelo sufrágio direto, universal e secreto constitui o núcleo originário de legitimidade democrática do sistema eleitoral.

Ao rememorar os 40 anos da Emenda *Dante de Oliveira* e do movimento *Diretas Já*, busca-se destacar como a reivindicação popular pela participação direta na escolha do Chefe do Executivo federal consolidou, no imaginário jurídico-político nacional, o princípio do voto como expressão da soberania popular.

A análise proposta contribui para a compreensão das raízes democráticas do Direito Eleitoral contemporâneo e para a valorização da memória constitucional, como fator de resistência e aprofundamento institucional.

## 2 Antecedentes históricos e o ambiente político da abertura

A transição democrática brasileira não se operou de maneira abrupta.

A Emenda *Dante de Oliveira* e o Movimento *Diretas Já* não surgem como fatos isolados ou espontâneos, mas como produto de um longo processo de desgaste do regime autoritário instaurado em 1964, conjugado à reorganização da sociedade civil e à emergência de novos sujeitos políticos.

O período que antecede a proposição da "Emenda" é marcado por tensões entre a manutenção da ordem autoritária e as crescentes demandas por liberalização política. Para compreender a importância jurídica e histórica desses marcos, é necessário resgatar o contexto da chamada "abertura política" brasileira[3] (Fausto, 2018) – um processo ambíguo, negociado, e marcado por tensões entre liberalização institucional e mobilização popular.

### *2.1 A erosão do regime militar e o projeto de abertura*

O processo de transição da ditadura civil-militar brasileira (1964-1985) para a democracia não se deu por ruptura imediata, mas por meio de uma abertura negociada, construída com base em tensões internas ao regime, pressões da sociedade civil e disputas entre elites políticas

A partir da segunda metade dos anos 1970, o modelo autoritário brasileiro dava sinais de esgotamento: o chamado "milagre econômico" já havia colapsado, a inflação corroía salários e a crise do petróleo agravava a dependência externa (Fausto, 2018). Ao mesmo tempo, a repressão política e a censura já não se sustentavam diante das denúncias de violações de direitos humanos e da insatisfação social crescente.

3 À época, argumentava-se a necessidade de uma abertura "lenta, gradual e segura", conduzida pelos próprios militares, que aliada ao papel crescente desempenhado pela sociedade civil na reconfiguração da cultura política brasileira, conduziram para as reivindicações das *Diretas Já*. (Fausto, 2018).

No plano institucional, a abertura foi formalmente iniciada durante o governo do General Ernesto Geisel (1974-1979), que adotou a fórmula da "abertura lenta, gradual e segura" (Fausto, 2018). Essa estratégia visava controlar o processo de liberalização, evitando uma transição caótica.

Foi nesse período que se iniciou o esvaziamento do aparato mais duro do regime: o AI-5 foi revogado em 1978, houve a liberação parcial do pluripartidarismo em 1979, e a anistia política foi promulgada no mesmo ano, permitindo o retorno de exilados e perseguidos políticos (Fausto, 2018).

Contudo, transições democráticas não se dão unicamente por concessões institucionais (O'Donnell; Schmitter, 1988). Há um embate entre setores do regime e da oposição, e a estabilidade só é alcançada quando um novo pacto de poder é legitimado.

No Brasil, a persistência do colégio eleitoral para a escolha do presidente da República era um dos principais entraves à legitimidade da transição. A presidência de João Figueiredo (1979-1985) manteve esse instrumento, o que provocou crescente insatisfação entre setores da oposição e da sociedade civil (Fausto, 2018).

Esse quadro institucional de "liberalização sem democratização" foi o cenário em que emergiu a proposta da Emenda *Dante de Oliveira*, articulada a um processo de mobilização social sem precedentes, desde a década de 1960 (Fausto, 2018). O colégio eleitoral simbolizava o resquício mais resistente do autoritarismo, e sua manutenção seria inaceitável diante de uma população cada vez mais disposta a exercer diretamente sua cidadania política.

### *2.2 O papel da sociedade civil: reorganização e mobilização*

Em paralelo à abertura institucional conduzida pelo alto, ocorria uma reorganização profunda da sociedade civil brasileira, que passou a reivindicar não apenas mudanças formais, mas a redemocratização plena, com garantias participativas e novos canais de representação política.

Nos marcos da Teoria do Constitucionalismo Democrático, o processo de construção democrática requer o alargamento do espaço público, o fortalecimento da cidadania ativa e a participação deliberativa nos destinos do Estado (Baracho Júnior, 2018).

Nesse ambiente, ganharam destaque novos atores sociais: os sindicatos independentes, como o movimento operário do ABC Paulista, liderado por Luiz Inácio Lula da Silva; os movimentos estudantis e culturais, reorganizados após anos de repressão; as entidades religiosas progressistas, especialmente ligadas à CNBB e às Comunidades Eclesiais de Base; e as novas organizações feministas, negras e populares, que trouxeram à cena política demandas de inclusão social e igualdade (Alonso et al., 2017; Fausto, 2018).

A reforma partidária de 1979, que dissolveu o bipartidarismo artificial e permitiu a criação de novas legendas, foi fundamental para a recomposição do campo oposicionista (Carvalho, 2017).

Surgiram o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o fortalecimento do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) como grande articulador da frente democrática (Carvalho, 2017). Esses partidos desempenharam papel central na organização das *Diretas Já* e na sustentação política da Emenda.

A sociedade civil, assim, passou de objeto da ação estatal a sujeito histórico, reivindicando espaços decisórios. A democratização é sempre um processo de confronto entre diferentes visões de legalidade, e é no campo simbólico e institucional que se constroem os novos consensos constituintes (Sampaio, 2013).

O movimento que culminou nas *Diretas Já* representou exatamente esse momento de virada: a exigência não apenas de eleições, mas de um novo projeto de país fundado na soberania popular e na responsabilização do poder.

## 3 A Emenda *Dante de Oliveira* no Congresso Nacional

A Emenda Constitucional n. 5 de 1983, amplamente conhecida por Emenda *Dante de Oliveira*, simboliza o momento em que a luta social por democracia adentrou formalmente o espaço institucional, desafiando o último bastião normativo do regime militar: o colégio eleitoral.

Sua tramitação no Congresso Nacional mobilizou forças políticas diversas, colocou em xeque a legitimidade da sucessão presidencial controlada e representou uma inflexão no processo de redemocratização. Afora o seu desfecho legislativo, a proposta tornou-se um marco simbólico da transição, catalisando a maior mobilização popular da história recente até então.

Assim, a Emenda representou um gesto de ruptura institucional com os mecanismos de perpetuação do regime militar, ao buscar o restabelecimento do voto direto para a presidência da República – tendo ganhado projeção pública, em meio à crise de legitimidade do regime, que se intensificava e a demanda por democratização crescia dentro e fora do Congresso.

Logo, é imperativo examinar o conteúdo normativo da emenda, as pressões políticas que marcaram sua tramitação e o impacto da votação em sua rejeição, observando-se como esse processo operou um "gatilho" ao Movimento *Diretas Já* e à ruptura simbólica com o regime militar.

### *3.1 A proposta: conteúdo, redação e simbolismo*

De autoria do deputado Dante Martins de Oliveira[4] (PMDB-MT), a emenda foi protocolada em março de 1983 e tinha como objetivo modificar o artigo 74 da Constituição de 1967 (com a redação dada pela Emenda n. 1, de 1969), restabelecendo as eleições diretas para presidente e vice-presidente da República, em 1985 (Brasil, 1967; 1969).

Sua redação era simples e direta, mas seu significado político era profundo: a proposta eliminava o mecanismo do colégio eleitoral, restituindo ao povo o poder de escolha do Chefe do Executivo federal (Brasil, 1967).

Sob a perspectiva da teoria constitucional, a Emenda buscava restaurar a soberania popular como fonte de legitimidade do poder político, rompendo com o modelo autoritário de mediação vertical e excludente. O voto direto torna-se cláusula fundamental da ordem democrática e não pode ser reduzido a mero procedimento técnico: trata-se de um direito político estruturante da cidadania (Araújo Júnior; Almeida, 2024; Gomes, 2020).

Sob essa perspectiva, a proposta de *Dante de Oliveira* assumia não apenas valor normativo, mas densidade simbólica, ao sintetizar as demandas da sociedade civil por participação e representação efetiva.

---

4 Natural de Cuiabá, Mato Grosso, Dante Martins de Oliveira (1952-2006) era advogado, jornalista e militante local da União Democrática Nacional (UDN), sob cuja legenda chegara a ser eleito deputado estadual durante a redemocratização pós-ditadura do Estado Novo de Getúlio Vargas, tendo sido cossignatário da constituição mato-grossense de 1947. Foi procurador do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso de 1952 a 1969, quando se aposentou (Câmara dos Deputados, 2012a).

Não obstante (sob o aspecto formal) se tratasse de uma emenda constitucional relativamente simples, é patente a sua (r)evolução: além de seu conteúdo manifestamente simbólico, a Emenda representava a possibilidade de reintegração do cidadão comum ao processo decisório nacional, após duas décadas de exclusão da vida política[5].

O simbolismo da emenda foi rapidamente captado por parlamentares, partidos políticos, juristas e pela opinião pública (Silva, 2005). Ainda que sua tramitação fosse incerta, a proposta converteu-se em ponto de convergência de um projeto democrático em construção, reunindo distintos segmentos sociais em torno de uma pauta comum (Silva, 2005).

### *3.2 Pressões favoráveis e contrárias: o embate parlamentar*

O caminho da Emenda pelo Congresso Nacional foi marcado por intensa disputa entre o governo militar e a oposição, refletindo a tensão entre um regime em declínio e uma sociedade em ascensão democrática (Fausto, 2018).

A tramitação exigia quórum qualificado de dois terços para aprovação (320 votos na Câmara dos Deputados), conforme previa o artigo 57 da Constituição então vigente (Brasil, 1967). Ciente disso, o governo mobilizou sua base para obstruir a votação, evitar quórum e desarticular apoios.

Por outro lado, a proposta ganhou apoio expressivo de lideranças oposicionistas. Nomes como Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Leonel Brizola, Lula e Fernando Henrique Cardoso (Carvalho, 2017) integraram uma frente ampla em favor da emenda, promovendo mobilizações, debates e comícios em todo o país. A Câmara dos Deputados tornou-se, por semanas, palco da luta entre a legitimidade democrática emergente e os resquícios de um modelo de exceção (Alonso et al., 2017).

A base do Partido Democrático Social (PDS), partido que sucedera a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), tentou desqualificar a proposta como "inoportuna" e "radical" (Figueira, 2023). O governo do general João Figueiredo, por meio da base aliada composta principalmente pelo PDS, empenhou-se em bloquear a aprovação da proposta. Apesar de

5 Para muitos, a Emenda *Dante de Oliveira* consubstanciava o anseio por reconstrução da soberania popular, sendo amplamente divulgada nos meios de comunicação e adotada como bandeira por amplos setores da oposição e da sociedade civil. (Silva, 2005).

impraticável opor-se frontalmente ao discurso da democratização – já dominante no ambiente social –, a estratégia governista concentrou-se em esvaziar o quórum da votação e pressionar parlamentares indecisos ou moderados a se ausentarem da sessão decisiva (Fausto, 2018).

Esse movimento revelou os limites do processo de abertura conduzido "pelo alto". Ao mesmo tempo em que o regime aceitava reformas cosméticas, resistia a qualquer alteração que ameaçasse seus mecanismos centrais de reprodução do poder, como o controle da sucessão presidencial.

Ainda assim, o movimento pela aprovação crescia dentro e fora do parlamento. Pois, passou-se a difundir a ideia de que o retorno ao voto direto era um imperativo de reconstrução democrática e de restauração da legalidade republicana (Baracho, 1995).

A posição foi reforçada por juristas e intelectuais de diferentes matrizes teóricas, que posteriormente analisariam o princípio democrático como critério legitimador do processo eleitoral constitucionalizado (Mendes; Branco, 2022).

### *3.3 A votação e o resultado: derrota legislativa, vitória simbólica*

A votação da Emenda ocorreu em 25 de abril de 1984, em sessão histórica da Câmara dos Deputados, sob intensa mobilização popular e da cobertura massiva dos meios de comunicação (Carvalho, 2017).

Nas ruas de Brasília (sobretudo, nas ruas do entorno do Congresso), bem como em praças e avenidas de grandes cidades, milhares de cidadãos brasileiros acompanharam os desdobramentos ao vivo, da sessão histórica de votação da Emenda *Dante,* fazendo do Parlamento o epicentro de uma disputa política e simbólica inédita, desde o golpe de 1964 (Fausto, 2018; Silva, 2005).

Era momento decisivo para o futuro político do Brasil. Entretanto: o resultado – 298 votos favoráveis, 65 contrários, 3 abstenções e 113 ausências (Silva, 2005). Apesar da mobilização e do apoio majoritário dos deputados, por apenas 22 votos, a Emenda *Dante de Oliveira* não foi aprovada – em decorrência das articulações da base governista, na estratégia de obstrução (Silva, 2005).

Porém, a irresignação toma forma e escancara a realidade: a rejeição da Emenda expôs de forma definitiva o déficit de legitimidade do regime

militar[6]. Desse momento em diante, a luta pelas eleições diretas não cessou. Ao contrário: adquiriu contornos de urgência e inevitabilidade.

A rejeição parlamentar, longe de encerrar o processo, alimentou o crescimento do Movimento *Diretas Já* – no momento, já em curso e que encontraria, naquele resultado, a confirmação de que o Parlamento estava desconectado da vontade nacional. Paradoxalmente, acelerou o processo de redemocratização, reforçando a ilegitimidade do regime e pressionando por uma saída negociada para a sucessão presidencial e o futuro constitucional do país.

## 4 O movimento *Diretas Já*: a sociedade nas ruas pela democracia

O movimento *Diretas Já* transformou a proposta institucional da Emenda *Dante de Oliveira* em um evento político de mobilização nacional sem precedentes, desde o fim do regime democrático, em 1964 (Alonso et al., 2017). Embora sua origem tenha sido parlamentar, o movimento extrapolou os limites do Congresso e tornou-se um fenômeno de massas, reunindo milhões de brasileiros em defesa do direito ao voto direto para presidente (Fausto, 2018). Tal movimento alterou o curso da transição política e sedimentou as bases para a nova cultura constitucional construída, a partir de 1988.

A capilaridade, pluralidade e intensidade das *Diretas Já* evidenciam como a reivindicação pelo sufrágio direto operou como elemento unificador da cidadania brasileira, reunindo atores diversos sob uma bandeira comum[7].

O movimento representa uma grande "virada de chave" na história democrática brasileira, mormente na retomada do sufrágio livre e direto, diante das suas dimensões geográficas (ao se estender por quase todo o território nacional) e sociais (praticamente, todos os segmentos da sociedade brasileira comparecem às ruas), bem como de sua singularidade histórica, quando comparado a outras manifestações relevantes da redemocratização brasileira.

Isso porque as *Diretas Já* não se limitaram a ser um reflexo externo das articulações institucionais em torno da Emenda *Dante*. Consolidou-

6 Declarou Ulysses Guimarães à época que "a emenda foi derrotada no plenário, mas venceu na alma do povo brasileiro" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1984; 2012b).

7 Para Heloisa Starling (Alonso et al., 2017), os momentos decisivos da história republicana brasileira não ocorrem apenas nas instituições, mas também nas ruas, onde se forma a consciência política coletiva e se constroem os significados da democracia.

se como um dos maiores movimentos de massas da história republicana brasileira, com capacidade de mobilizar milhões de pessoas em todas as regiões do país, de diferentes espectros ideológicos e sociais, sob uma bandeira comum: a restauração do sufrágio direto para presidente da República.

Com dimensão e impacto comparáveis aos *Caras Pintadas* – que, décadas depois, contribuíram para o *impeachment* de Fernando Collor –, as *Diretas Já* simbolizaram uma ruptura com o medo e o silêncio impostos pela ditadura, revelando a força política da mobilização cidadã e da ação coletiva como instrumentos legítimos de pressão e transformação democrática.

### *4.1 A amplitude do movimento: das capitais aos rincões do país*

A primeira manifestação de rua organizada em torno da proposta de eleições diretas ocorreu em Abreu e Lima, Pernambuco, em 1983, reunindo cerca de 10 mil pessoas (Kotscho, 2025). Em meio a esse marco simbólico, os eventos se multiplicaram rapidamente, ganhando amplitude, intensidade e visibilidade, em diferentes estados. Ainda, o movimento culminou em grandes atos nas capitais.

Em São Paulo, o comício na Praça da Sé, em 25 de janeiro de 1984, reuniu mais de 300 mil pessoas, sendo sucedido por eventos ainda maiores, como o comício no Vale do Anhangabaú, com mais de 1,5 milhão de pessoas, segundo estimativas da época (Fausto, 2018; Kotscho, 2025).

Além de São Paulo, atos relevantes ocorreram no Rio de Janeiro (Candelária), Belo Horizonte (Praça da Estação), Porto Alegre, Recife, Salvador e Brasília, bem como em centenas de cidades do interior (Kotscho, 2025). A participação incluiu trabalhadores, artistas, estudantes, juristas, religiosos, parlamentares e cidadãos comuns, demonstrando que a mobilização não era restrita a partidos ou elites políticas, mas configurava um movimento popular nacional pela democratização (Alonso et al., 2017; Fausto, 2018; Kotscho, 2025).

Nesse palco, o constitucionalismo democrático ganha forma e força, mediante a massiva participação popular – o que, poucos anos depois, incentivaria discursos e pensamentos na Constituinte de 1987, para que a "Nova Constituição" viesse a pressupor não apenas normas formais, mas também uma cultura política que legitimasse as instituições, a partir da participação popular (Câmara dos Deputados, 2012b; Sampaio, 2013).

Sem dúvidas, as *Diretas Já* foram precisamente a expressão dessa legitimidade em construção: o povo brasileiro reivindicava não apenas o direito de votar, mas o direito de participar da definição do futuro do país – algo que sempre foi pauta para o surgimento e consolidação do estado democrático de direito, no final do século XIX (Sampaio, 2013).

Participaram das manifestações artistas, líderes religiosos, estudantes, professores, jornalistas, parlamentares e movimentos sociais. A presença da imprensa contribuiu para ampliar a difusão do movimento, consolidando-o como um fato político incontornável (Kotscho, 2025). Entre os participantes, estavam líderes como Tancredo Neves, Ulysses Guimarães, Leonel Brizola, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Teotônio Vilela, além de intelectuais e juristas de expressão nacional, como José Alfredo de Oliveira Baracho (Carvalho, 2017).

A pluralidade política era evidente: da esquerda sindical ao centro liberal e à imprensa, formou-se uma frente democrática ampla em torno do princípio comum do voto direto e livre. O movimento contou com diversidade ideológica e partidária, tendo adesão de diversos partidos (PMDB, PDT, PT, PCB), além de dissidentes do regime (Alonso et al., 2017; Fausto, 2018; Kotscho, 2025).

Essa frente ampla foi fundamental para a legitimidade da mobilização e a criação de uma cultura de tolerância e pluralismo que influenciaria o ambiente constituinte posteriormente. O ecumenismo político reforçou o caráter suprapartidário do movimento e contribuiu para sua força simbólica e institucional.

### *4.2 Diretas Já e Caras Pintadas: uma continuidade histórico-democrática?*

Diante de sua importância para a história do Brasil, é relevante o "parêntese" quanto aos dois movimentos, esclarecendo os paralelos existentes.

Apesar de separados por contextos históricos e objetivos distintos, os movimentos *Diretas Já* (1983-1984) e *Caras Pintadas* (1992) compartilham traços estruturais relevantes: ambos envolveram mobilizações massivas; tiveram forte apelo simbólico; ocuparam o espaço urbano como arena política; e resultaram em mudanças institucionais de grande impacto.

Enquanto as *Diretas Já* buscavam instituir um direito – o voto direto para presidente da República – em um contexto de transição autoritária; os

*Caras Pintadas* atuaram para fazer valer um direito já conquistado, exigindo a responsabilização de um presidente civil eleito democraticamente, acusado de corrupção (Alonso et al., 2017; Fausto, 2018).

O movimento dos *Caras Pintadas* também é frequentemente lembrado como um dos grandes momentos de mobilização popular no Brasil contemporâneo (Fausto, 2018); mas, guarda distinções, tanto históricas quanto jurídicas (Alonso et al., 2017; Fausto, 2018).

Na perspectiva do Direito Eleitoral, o legado das *Diretas Já* é ainda mais estrutural: tratou-se da afirmação do sufrágio como pilar do novo sistema constitucional, que resultaria, anos depois, na constitucionalização do processo eleitoral e na consagração da Justiça Eleitoral como órgão autônomo e garantidor da legitimidade das eleições (Gomes, 2020). Por outro lado, o movimento dos *Caras Pintadas* reforçou o aspecto responsabilizador da cidadania, ao acionar os mecanismos constitucionais de freios e contrapesos frente a uma crise ética no Executivo (Mendes; Branco, 2022).

A despeito das diferenças, ambos os movimentos revelam que a democracia brasileira não é produto apenas da engenharia normativa, mas também da mobilização social que legitima e atualiza seus fundamentos. A comparação entre eles é trazida para evidenciar que a sociedade brasileira tem, ao longo de sua história recente, recorrido à manifestação popular como instrumento de afirmação democrática, especialmente diante de crises institucionais profundas.

Pois, o constitucionalismo democrático exige constante realimentação pela cidadania ativa, sob pena de esvaziamento da soberania popular (Baracho Júnior, 2018) e, nesse sentido, as *Diretas Já* foram um dos momentos mais plenos de afirmação da cidadania política brasileira.

## 5 A influência na transição democrática e na Constituição de 1988

A Emenda *Dante de Oliveira*, ainda que rejeitada, tornou-se o estopim definitivo para a reorganização das forças políticas democráticas. Ao revelar o esgotamento do modelo autoritário e a incapacidade do regime de responder às demandas da sociedade, a votação da Emenda catalisou um conjunto de movimentos que culminariam na transição política pactuada

e na elaboração de uma nova Constituição, assentada nos princípios do estado democrático de direito[8].

### *5.1 O colégio eleitoral e a eleição de Tancredo Neves*

Diante da rejeição da Emenda, manteve-se a regra do colégio eleitoral, controlado majoritariamente pelo regime, para a escolha do presidente da República, conforme a Emenda n. 11 de 1978 (Brasil, 1978). No entanto, a pressão popular e o desgaste político da ditadura criaram uma oportunidade para a construção de um amplo pacto de transição entre setores da oposição e dissidências internas do PDS, partido que sustentava o governo (Carvalho, 2017; Fausto, 2018).

O resultado da votação evidenciou, ainda que juridicamente vigente, que o colégio havia perdido seu suporte de legitimidade política. Logo, lideranças de outros partidos políticos (como o PMDB), setores da sociedade civil e dissidentes do próprio PDS articularam uma nova composição para a eleição indireta.

Tal articulação resultou na formação da *Aliança Democrática*, coalizão entre o PMDB e a *Frente Liberal* – grupo dissidente do regime, formado por parlamentares agrupados que se afastaram de Paulo Maluf, então candidato oficial do PDS (Carvalho, 2017; Fausto, 2018). A chapa de Tancredo Neves (PMDB) e José Sarney (ex-ARENA, então no PFL), lançada pela *Aliança Democrática*, foi construída como símbolo da superação do regime autoritário por via institucional e de uma transição conciliadora e moderada, capaz de unir as demandas populares com a estabilidade institucional. (Carvalho, 2017).

Tancredo Neves foi eleito pelo colégio eleitoral, por ampla maioria (480 votos, contra 180 votos do candidato governista Paulo Maluf), em 15 de janeiro de 1985 (Carvalho, 2017; Fausto, 2018). Para muitos, a vitória não foi apenas da oposição, mas da mobilização nacional que, desde a proposição da Emenda *Dante de Oliveira*, havia construído as condições políticas para a mudança.

---

8 O fortalecimento do movimento *Diretas Já*, mesmo sem a aprovação legislativa da proposta, expôs a crise de legitimidade do modelo autoritário e obrigou as forças políticas a buscar uma solução institucional negociada para a sucessão presidencial. Tal solução se materializaria na eleição indireta de Tancredo Neves, no enfraquecimento da base do regime e na posterior convocação da Assembleia Nacional Constituinte, que elaboraria a Constituição de 1988 – marco jurídico da nova ordem democrática brasileira. (Alonso et al., 2017; Carvalho, 2017; Fausto, 2018).

O falecimento de Tancredo Neves em razão de complicações médicas, antes da posse, levou à assunção de José Sarney à presidência, em abril de 1985 (Fausto, 2018). Mas, embora Tancredo Neves não tenha assumido o cargo, a circunstância não impediu a continuidade do processo: José Sarney assumiu o governo e conduziu o país no período de transição definitiva para a ordem democrática (Carvalho, 2017; Fausto, 2018).

Conquanto, o fato de a sucessão ter ocorrido sob os marcos do colégio eleitoral, é patente que o resultado foi determinado pelas forças políticas engajadas na redemocratização e pela pressão contínua da sociedade civil – fazendo com que a crise do regime autoritário e a emergência de um novo pacto constitucional tornassem inegáveis, a partir desse momento (Mendes; Branco, 2022).

### *5.2 Da transição pactuada à Assembleia Nacional Constituinte*

Um dos compromissos centrais da *Aliança Democrática* era a convocação de uma *Assembleia Nacional Constituinte*, que fosse livre, soberana e legitimada pelo voto popular. A demanda pelas *Diretas Já* – mesmo frustrada na forma – encontrou na Constituinte a materialização jurídica de seu conteúdo político: a construção de uma nova ordem fundada no sufrágio direto, na participação popular e na pluralidade partidária (Carvalho, 2017; Fausto, 2018; Mendes; Branco, 2022).

Inobstante o processo de transição ter preservado certas estruturas herdadas do regime militar[9], a pressão por uma nova Constituição tornou-se incontornável. (Carvalho, 2017).

A eleição dos constituintes, em 1986, renovou o Congresso Nacional e incorporou diversas lideranças do movimento democrático (Carvalho, 2017; Fausto, 2018; Mendes; Branco, 2022). Os trabalhos da Assembleia Constituinte, iniciados em 1987, foram acompanhados por intensa mobilização da sociedade civil, que apresentou milhares de emendas populares e pressionou pela inclusão de garantias democráticas no novo texto constitucional (Alonso et al., 2017).

Os "bastidores" da Constituinte revelam a força da memória das *Diretas Já* na formação de consensos, especialmente em torno dos direitos políticos, das garantias eleitorais e da reestruturação do Estado. (Carvalho,

9 A política adotada de "transição pactuada", após o regime da ditadura, mediante a promulgação da *Lei de Anistia* e a presença de militares em cargos estratégicos, viabilizou uma justiça de transição não resolutiva (Pereira, 2010) – o que, mais tarde será investigado e questionado pela Comissão da Verdade (Alonso et al., 2017; Carvalho, 2017; Fausto, 2018) .

2017). Reflexo disso é a redação do artigo 14 da Constituição de 1988, que consagrou o voto direto, universal, secreto e periódico – além da inclusão do "voto direto, secreto, universal e periódico" entre as cláusulas pétreas do Texto Constitucional, elencadas no parágrafo 4º do artigo 60 (Brasil, 1988). Resultado direto da experiência social e institucional que teve como marco inaugural o movimento de 1984.

Ainda, a institucionalização da Justiça Eleitoral como ramo do Poder Judiciário (arts. 118 a 121, CRFB de 1988) assegurou a regulação técnica e independente das eleições, elevando a jurisdição eleitoral à condição de guardiã da soberania popular – o que se mostra como uma das inovações mais relevantes do modelo brasileiro de democracia constitucional (Mendes; Branco, 2022).

Por conseguinte, reconhecer o papel das *Diretas Já* como fundamento simbólico e normativo da nova ordem política é inegável, em especial pelas contribuições e motivação à convocação da Assembleia Constituinte, a qual configurou uma forma de reconciliação nacional e refundação democrática do Estado brasileiro (Baracho, 2006).

## 6 Considerações finais

Quarenta anos após a Emenda *Dante de Oliveira* e o movimento *Diretas Já*, o Brasil se depara novamente com tensões – notadamente, face à polarização política e a desinformação – em torno da legitimidade das instituições democráticas, da confiança no processo eleitoral e do papel das ruas como espaços de afirmação política (Almeida; Godoy, 2024; Araújo Júnior; Almeida, 2024). Rememorar esse marco histórico, portanto, não é apenas um exercício de celebração, mas uma estratégia de resistência democrática, que reafirma os fundamentos da ordem constitucional de 1988.

A Emenda, embora derrotada no plano legislativo, inaugurou uma nova fase na luta democrática brasileira ao restituir ao povo a centralidade do discurso político. Sua rejeição revelou a insuficiência das reformas conduzidas "pelo alto" e impulsionou uma mobilização nacional que desestabilizou o regime autoritário e viabilizou, ainda que por caminhos indiretos, a transição para a democracia.

As *Diretas Já*, por sua vez, consolidou-se como o maior movimento de massas do Brasil republicano até aquele momento, reunindo amplos setores da sociedade civil em torno de um princípio estruturante do

constitucionalismo democrático: o sufrágio como expressão da soberania popular. Como demonstrado, o movimento teve impactos institucionais diretos, como a formação da *Aliança Democrática*, a eleição de Tancredo Neves, e, em especial, a convocação da Assembleia Nacional Constituinte.

A Constituição de 1988 incorporou os valores centrais das *Diretas Já*, imprimindo o voto direto, a universalidade do sufrágio, a autonomia da Justiça Eleitoral e a pluralidade partidária (Brasil, 1988). Trata-se de um pacto constituinte legitimado não apenas pelo voto dos representantes, mas também pelo engajamento histórico do povo brasileiro em defesa da democracia.

Sabe-se que o constitucionalismo democrático exige permanente ativação da cidadania como forma de controle e vitalização das instituições (Baracho Júnior, 2018; Sampaio, 2013). E, no âmbito do Direito Eleitoral, esse legado se manifesta na centralidade atribuída à legitimidade do voto, à isonomia do processo eleitoral e à função garantidora da Justiça Eleitoral (Gomes, 2020; Mendes; Branco, 2022). O sufrágio deixou de ser um mero procedimento formal para tornar-se instituição fundante da democracia constitucional brasileira.

A rememoração das *Diretas Já* é também um gesto de denúncia: o regime autoritário vivido não foi apenas um capítulo superado, mas um espectro que, por vezes, ronda a institucionalidade democrática. Em tempos de ataques à legitimidade das eleições, disseminação de desinformação e tensionamento das instituições (Almeida; Godoy, 2024), o resgate da memória coletiva das *Diretas Já* é um ato de resistência e afirmação dos fundamentos republicanos.

Pois, a democracia também se faz no plano simbólico: a memória das ruas e das vozes que exigiram o direito ao voto livre não pode ser apagada (Alonso et al., 2017). Consequentemente, se o Direito se constrói e é produto de sua sociedade, quanto mais o Direito Eleitoral – mais que por resoluções ou jurisprudência, descende das lutas sociais que o legitimam e o constituem

## Referências

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra; GODOY, Miguel Gualano de. Caso "Fernando Francischini" e a desinformação em face da integridade do processo eleitoral: a "democracia militante" nos percalços da erosão constitucional. **Democracia militante: a democracia brasileira entre**

**a militância e o abuso**. Álvaro Ricardo de Souza Cruz, Ana Luiza 2024 Novais Cabral, Larissa de Moura Guerra Almeida (org.). Belo Horizonte: Arraes Editores, 2024.

ALONSO, Angela; ESPADA, Heloisa; STARLING, Heloisa Maria Murgel (org.). **Conflitos: fotografia e violência política no Brasil, 1889-1964**. São Paulo: Instituto Moreira Salles, IMS, 2017.

ARAÚJO JÚNIOR, Márcio Vieira; ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra. **Noções gerais em Direito Eleitoral**. 1. ed. Belo Horizonte: Promove, 2024.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais**. São Paulo: Saraiva, 1995.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Direito processual constitucional - aspectos contemporâneos**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **O Constitucionalismo Democrático e o Estado de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União,** Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 23 mar. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 outubro de 1988. **Diário Oficial da União,** Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 23 mar. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União,** Brasília, 20 out. 1969, retif. 21 out. 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em 23 mar. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Anais da Câmara: sessão de 25 de abril de 1984**. Coleção de Anais da Câmara dos Deputados, 27 abr. 1984. Brasília, 1984. Disponível em: https://imagem.camara.gov.br/dc_24/1984&txpagina=785&altura=700&largura=800#/. Acesso em: 15

mar. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Dante do Oliveira: ensaio biográfico e seleção de discursos.** KRAMER, Paulo [recurso eletrônico]. Série Perfis Parlamentares. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012a. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/16461/perfis_parlamentares_dante.pdf?sequence=4. Acesso em 14 mar. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ulysses Guimarães: seleção de textos, introdução e comentários de Luiz Gutemberg** [recurso eletrônico]. Série Perfis Parlamentares. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012b. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/10331/ulysses_guimaraes.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em 14 mar. 2025.

CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988: Segredos da constituinte**. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2020.

JELIN, Elizabeth. **Los trabajos de la memoria**. Siglo XXI. Mexico: Fondo de Cultura Económica, FCE, 2002.

KOTSCHO, Ricardo. **Explode um novo Brasil: diário da campanha das diretas**. 2. ed. Edições do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2025. Disponível em: https://livraria.senado.leg.br/index.php?route=product/product&product_id=1691. Acesso em: 25 fev. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe. **Transições do governo autoritário**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SILVA, Hélio. **1930: a revolução derrotada**. Porto Alegre: L&PM, 1993.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.

FIGUEIRA, Paulo. Verbete: Partido Democrático Social (PDS). **Atlas histórico do Brasil**. Fundação Getúlio Vargas, CPDOC/FGV, 2023. Disponível em: https://atlas.fgv.br/verbete/6099. Acesso em: 25 fev. 2025.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

RIDENTI, Marcelo. **Em busca do povo brasileiro: artistas da revolução, do CPC à era da TV**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SILVA, Hélio. **1984: "Diretas Já"**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

Capítulo 14

# SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO: INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO (?) DE PERPETUAÇÃO DE PODER E PREJUÍZO AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

*Yuran Quintão Castro*[1]

## 1 Introdução

A realização de eleições, nas quais se garanta aos cidadãos a liberdade de voto como expressão da cidadania, configura-se como elemento fundante do Estado Democrático de Direito. Nesse processo de conformação político-social, busca-se assegurar, entre outros direitos, a liberdade do indivíduo para optar pelo campo ideológico que melhor represente suas pretensões sociais. Essa escolha possibilita a interferência ativa na realidade em que se vive, com o objetivo de promover mudanças e alcançar maior visibilidade social.

Tal conjuntura está inserida em um sistema eleitoral que se propõe a estabelecer limites e criar mecanismos destinados à promoção da igualdade — tanto no que se refere aos eleitores (um indivíduo, um voto), quanto aos candidatos e candidatas. No tocante a estes últimos, o sistema busca garantir condições equânimes de apresentação pública, permitindo-lhes disputar votos de forma paritária, independentemente de privilégios sociais, como a posse de maior capacidade econômica. Trata-se, portanto, de um objetivo intrinsecamente ligado ao ideal democrático.

Neste sentido, pretendeu-se investigar se o sistema eleitoral brasileiro favorece a inserção de agentes políticos cujo perfil se volte à implementação de políticas públicas distributivas, capazes de atenuar as desigualdades sociais. Como hipótese de pesquisa, considerou-se que há, na verdade, um estímulo à entrada de representantes oriundos das elites

1 Doutorando em Direito pela PUC-MG. Mestre em Direito e Inovação pela UFJF. Bolsista CAPES-PROEX. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa de Direito, Economia e Filosofia, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogado. Contato: yuranqcastro@gmail.com

econômicas, sem incentivo efetivo à adoção de políticas redistributivas — o que compromete o desenvolvimento nacional.

Para tanto, adotou-se uma estratégia metodológica combinando os métodos qualitativo e dedutivo, por meio de análise crítico-reflexiva de fontes indiretas. A pesquisa também se valeu de dados empíricos, obtidos a partir da análise de documentos e normas disponibilizados em plataformas oficiais de entidades estatais.

O estudo inicia-se com a análise da atuação das elites econômica e política em posições de poder e sua influência na definição da agenda pública. Em seguida, aborda os fundamentos da Constituição Econômica e da Ideologia Constitucionalmente Adotada, à luz da implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento. Por fim, examina-se a dinâmica do sistema eleitoral brasileiro e a inserção da elite econômica no campo político. A relevância da pesquisa está na necessidade de se construir uma crítica ao sistema eleitoral como instrumento democrático essencial à efetivação da igualdade, condição indispensável à consolidação do Estado Democrático de Direito.

## 2 Elite política e econômica: dominação da agenda pública

O sistema político nacional, historicamente, é dominado por representantes da elite econômica do país, em virtude da diferenciação social e de poder que essa elite possui, frente aos demais membros da sociedade, especialmente os indivíduos de menor capacidade econômica, ainda que possam ter condições de mobilização social. Essa circunstância facilitou o manuseio da agenda política nacional, de modo a proporcionar o direcionamento de medidas (ações) que pudessem perpetuar tamanha concentração de renda e poder (Lima, 2016, p. 91).

Nesse aspecto, salienta-se que a manutenção de desigualdades sociais, como as de classe, prejudica o livre exercício da autonomia coletiva, uma vez que, a despeito da possibilidade de modificação dessa realidade por meio do voto, classes inferiores socialmente não conseguem adquirir força/mobilização social, de maneira satisfatória, a fim de indicar representantes capazes de contrapor a esse contexto e, como consequência, permanecem como "massas de manobra" das elites dominantes (Lima, 2016, p. 100).

A vantagem de poder permite aos mais ricos permanente prevalência em conflitos públicos, possibilita maior êxito no impedimento de que determinadas temáticas sejam colocadas em discussão. Ainda, é possível

que se convença populações mais pobres de que inexiste margem de abertura para almejar seus próprios interesses no processo político ou que sua participação é irrelevante (denominada "massa de manobra"). Nota-se, com isso, que há evidente monopólio da agenda política, por parte da elite dominante (Oliveira, 2016, p. 47).

Sendo assim, as vantagens adquiridas historicamente na organização de interesses políticos se manifestam em feitos eleitorais, em virtude de perpetuar privilégios individuais, em detrimento de interesses sociais coletivos. Logo, mediante o uso do sistema eleitoral, busca-se a perpetuação de ideais e realizações, que, não necessariamente, visem alterar a realidade social, para se estabelecer menores distâncias entre classes, por exemplo. A agenda política, desde o primeiro momento, permanece monopolizada por determinado grupo social, que, fatalmente, direciona iniciativas para locais de seu interesse, após constatarem a própria inserção nas camadas decisórias de poder (Lima, 2016, p. 100).

Desse modo, percebe-se que a posição de classe, em estrutura administrativa decisória de poder, define um horizonte compartilhado de interesses, vivências, experiências e cultura, o que proporciona as bases para o estabelecimento de projetos próprios, independente da realidade de outras classes sociais. Assim, há o monopólio da agenda pública pela elite, que, desde o primeiro momento, mostra-se à frente do sistema eleitoral e político. Essa dinâmica, proporciona o alcance de posições estratégicas na conformação do Estado (Lima, 2016, p. 114).

A esse respeito, Harvey (*apud* Barbosa; Beirão; Leite, 2022, p. 161), ao enfrentar o contexto urbano da cidade, comenta que "o direito à cidade, como ele está constituído agora, está extremamente confinado, restrito na maioria dos casos à pequena elite política e econômica, que está em posição de moldar as cidades cada vez mais ao seu gosto". Destarte, nota-se o monopólio da conformação da cidade, de acordo com os interesses compartilhados pela elite, que se organiza para alocar pessoas, edificações e normas, segundo as suas preferências.

Ainda nesse contexto de exemplificação, é possível constatar que o sistema capitalista contribui para a perpetuação das discrepâncias exploradas pela elite, pois, segundo Santos (*apud* Barbosa; Beirão; Leite, 2022, p. 162): "o capitalismo monopolista agrava a diferenciação quanto à adoção de recursos, uma vez que, parcelas cada vez maiores de receita pública se dirigem à cidade econômica em detrimento da cidade social". Ademais, segundo Dahl (*apud* Oliveira, 2016, p. 43):

> uma economia de mercado gera automaticamente desigualdades significativas na distribuição de recursos de todo tipo, e estes recursos são logo transformados em recursos políticos que podem ser utilizados para a aquisição de influência sobre o governo. Consequentemente, os dois sistemas, econômico e político, permanecem em tensão permanente, com constantes ajustes e reajustes nos limites entre ambos.

Há, com efeito, a concentração de recursos para os interesses de uma composição social estratificada, que, não somente possui facilidades pelo domínio do sistema econômico, mas o perpetua, mediante o controle da agenda política. Verifica-se, com isso, que a elite tem considerável capacidade de mobilização de meios e recursos para garantir a permanência de sua posição por gerações (Scalon, 2011, p. 64).

Sendo assim, cumpre apontar que, mediante o exemplo da realidade estabelecida junto ao espaço urbano, denota-se a formação de ao menos dois grupos sociais: um, de menor proporção quantitativa (elite), mas se destaca por se apropriar da estrutura do Estado e social para a produção do capital econômico, além da manutenção do *status* político (poder); enquanto em outro espaço (conformação social) há a alocação de pessoas mais pobres (espaços de pobreza), de modo a cercear, ainda mais, a inserção junto à sociedade (Barbosa; Beirão; Leite, 2022, p. 161-162).

## 3 Constituição econômica, ideologia constitucionalmente adotada e desenvolvimento: a busca por efetivação de políticas públicas

Apesar desse cenário, destaca-se que a estruturação de políticas públicas é um poder-dever do Estado Democrático de Direito, de modo a alcançar objetivos constitucionais estabelecidos especialmente nos incisos II, III e IV, artigo 3º, Constituição (Brasil, 1988), quais sejam: desenvolvimento nacional (inciso II), redução de desigualdades regionais e locais (inciso III) e promoção do bem de todos (inciso IV). Nota-se, com isso, que se trata de iniciativa que visa proporcionar à população a dignidade humana - inciso III, artigo 1º, Constituição (Brasil, 1988).

Assim, a execução de políticas públicas é um poder-dever dos entes públicos com o escopo de promover a transformação estrutural. Não se refere a uma mera autorização ou opção dos gestores (Fernandes; Clark; Corrêa, 2023, p. 39). Por se tratar de medidas provenientes de comandos constitucionais, devem ser implementadas devido à vinculatividade dessas disposições normativas. Não são somente normas programáticas, portanto.

Ainda, depreende-se que a Democracia não é plenamente respeitada, se não houver atenção específica à questão das desigualdades sociais (Scalon, 2011, p. 51). A eficácia do Estado Democrático de Direito está imediatamente atrelada a essa conjuntura. Devido a isso, cabe aos membros da administração pública realizar iniciativas que pretendam arrefecer disparidades sociais.

Então, para tanto, deve haver o comprometimento/interesse das elites políticas, uma vez que a concretização de tais pretensões, necessariamente, demanda a realização de iniciativas por parte do poder público. Contudo, conforme debatido neste trabalho, as elites econômicas se confundem com as elites políticas. Devido a isso, percebe-se que tais elites econômicas/políticas nacionais quase não são adeptas a medidas que visem um projeto desenvolvimentista soberano, pois não há a busca imediata pelo rompimento das distorções sociais ocorridas em meio à realidade nacional como um todo (Clark; Araújo; Pinto, 2022, p. 318).

Mesmo assim, é compromisso dos detentores de poder (ocupantes de cargos de natureza gerencial e decisional) a busca pela realização dos ditames constitucionais consubstanciados na Constituição Econômica, considerado vetor normativo-axiológico adequado ao processo de fundamentação das políticas públicas (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020, p. 44). Trata-se de instrumento normativo atrelado aos preceitos da Ideologia Constitucionalmente Adotada, parâmetro hermenêutico que analisa a juridicização da política econômica (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020, p. 37).

Mediante o respeito aos elementos da Constituição Econômica, é possível perceber a efetivação dos direitos fundamentais fixados no texto constitucional. Somente por meio da concretude desses pode-se conquistar a dignidade humana (Clark; Araújo; Pinto, 2022, p. 321). A dignidade humana torna-se o fim último de tal gama de direitos. São dispositivos constitucionais, cujo núcleo se estabelece entre os artigos 170 a 192, Constituição (Brasil, 1988) e têm o escopo de balizar os meios de produção privados, em conjunto com a intervenção estatal no âmbito social e econômico, bem como demandam o planejamento das iniciativas públicas (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020, p. 54).

Nessa conjuntura, insere-se a necessidade por implementação de medidas de cunho desenvolvimentista (de desenvolvimento), tendo em vista que, a partir disso, alcança-se a modificação das estruturas sociais. O desenvolvimento tem por característica a modificação estrutural e promove

a integração do Estado (Clark; Araújo; Pinto, 2022, p. 317). Dessa forma, a superação das desigualdades estruturais nas sociedades atuais passa necessariamente pelo âmbito político, isto é, deve haver a vinculação a determinado projeto político, que viabilize novas formas de organização da sociedade (Clark; Araújo; Pinto, 2022, p. 327).

A perpetuação de disparidades, com efeito, não se coaduna a essa realidade, a despeito da lógica de exploração entre classes inserida no contexto capitalista. Como dito, é preciso haver o balizamento entre as diferentes nuances sociais e a perspectiva de intervenção em sociedade promovida pelo poder público, a fim de que os objetivos constitucionais acima mencionados, sejam efetivados. A igualdade de oportunidade, elemento-chave para uma sociedade mais justa, somente é possível ser alcançada mediante ação pública que reúna diferentes estratégias (Scalon, 2011, p. 64).

O desenvolvimento não corresponde a um mero crescimento modernizante, uma vez que neste caso, inexiste a preocupação de se erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Fernandes; Clark; Corrêa, 2023, p. 34-35). Segundo Bercovici (*apud* Fernandes; Clark; Corrêa, 2023, p. 39): "o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a". Dessa forma, para o crescimento modernizante, a mera perspectiva de avanço econômico em meio à sociedade é suficiente para se atingir as pretensões atinentes à busca por melhorias sociais. Não se percebe a preocupação de se atenuar desigualdades para que socialmente, cada vez menos, verifique-se sujeitos alijados desse contexto de avanço em sociedade.

Sendo assim, ressalta-se que o desenvolvimento deve buscar a promoção da justiça social, em conjunto com a redução das desigualdades. A implementação de políticas distributivas para melhorar as condições de vida e bem-estar da população vulnerável tem impacto considerável na redução dessas disparidades (Scalon, 2011, p. 64). A partir desse cenário, pode-se almejar a universalização da dignidade humana e conquistar o fundamento constitucional estabelecido no inciso III, artigo 1º, Constituição (Brasil, 1988) (Fernandes; Clark; Corrêa, 2023, p. 40).

## 4 Sistema eleitoral brasileiro e elite econômica: fomento à concentração de renda

O sistema eleitoral brasileiro é o instrumento utilizado tanto por eleitores quanto por candidatos na busca por objetivos de ordem política. Cada agente inserido nessa realidade atua com margens de interesse distintas: eleitores desejam ver eleitos os candidatos de sua preferência, enquanto estes procuram convencê-los a obter seus votos no dia da eleição. De forma geral[2], portanto, ambos se valem do sistema eleitoral para alcançar suas finalidades. Segundo Nicolau (*apud* Richter, 2023, p. 34), trata-se do "conjunto de normas que define como o eleitor poderá fazer suas escolhas e como os votos serão contabilizados para ser transformados em mandato".

A partir disso, nota-se que há, substancialmente, uma disputa entre pessoas e partidos no contexto político de cada ente federado, regulamentada por normas federais. Compete a esses agentes, portanto, utilizar estratégias próprias para atingir seus objetivos, normalmente relacionados ao domínio da esfera política local.

No caso dos candidatos – objeto de análise desta pesquisa – constata-se a inexistência de igualdade no acesso a recursos econômicos, o que compromete a isonomia da disputa. Essa realidade afronta os fundamentos da Democracia (artigo 1º, Constituição, Brasil, 1988), que pressupõe igualdade entre os cidadãos. Assim, todos deveriam possuir a mesma capacidade de influenciar o processo eleitoral (Sarmento e Osório, 2014, p. 24-25).

A disponibilidade de verbas revela-se fator essencial para o êxito nas campanhas. Ainda que não haja dados conclusivos sobre a relação direta entre altos gastos e sucesso eleitoral, dada a complexidade do fenômeno, é inegável que o acesso a maiores recursos amplia a presença na mídia, a distribuição de materiais de campanha, a contratação de equipes, e até mesmo de profissionais especializados, como marqueteiros (Sarmento

2 A dinâmica das pretensões dos agentes envolvidos no processo eleitoral é complexa e não se resume à mera busca pela própria eleição por parte dos candidatos e da votação em candidatos específicos, acerca dos eleitores. É possível, por exemplo, em meio ao sistema proporcional, que candidatos atuem para auxiliar na alavancagem da quantidade de votos recebida por determinada agremiação partidária ou federação, a fim de que esta possa conquistar mais cadeiras junto ao Poder Legislativo. Quanto aos eleitores, a título de exemplo, é possível que depositem os respectivos votos, também na realidade do pleito proporcional de lista aberta, apenas na legenda do partido ou federação, o que não gera o direcionamento imediato para algum candidato inserido nessa lista. Esta pesquisa, por outro lado, não pretende esmiuçar tal dinâmica, em virtude do objeto de análise proposto.

e Osório, 2014, p. 18). Tais recursos aumentam substancialmente a capacidade de persuasão junto ao eleitorado.

Assim, a variável econômica introduz disparidades na competição eleitoral, tornando desigual o direito de ser votado (Oliveira, 2016, p. 44). Isso compromete a legitimidade do pleito, já que candidatos de menor poder aquisitivo enfrentam obstáculos para competir com outros com maior acesso a recursos ou apoiadores financeiramente robustos (Oliveira, 2016, p. 45). Tal quadro configura uma distorção do princípio democrático.

Ainda que não se trate do foco central deste estudo, cabe destacar que o financiamento de campanhas pode advir de diferentes fontes: partido político, recursos próprios do candidato ou doações de pessoas físicas, conforme o artigo 20 da Lei n.º 9.504 (Brasil, 1997). Essa mesma norma fixa, em seu artigo 18, limites para os gastos de campanha.

Contudo, tais limites não eliminam as desigualdades econômicas entre os candidatos. Os recursos oriundos dos fundos públicos, em geral, são destinados aos chamados "puxadores de votos" – sobretudo no sistema proporcional de lista aberta –, pois contribuem para o aumento do número de cadeiras obtidas (Richter, 2023, p. 79)[3]. A disputa acirrada por votos e o custo elevado das campanhas levam a uma crescente demanda pelo autofinanciamento, já que os recursos partidários são frequentemente centralizados por figuras com maior influência interna (Richter, 2023, p. 44).

Nesse sentido, a Lei n.º 9.504 (Brasil, 1997), em seu parágrafo2º-A, artigo 23, permite que o candidato utilize até 10% do teto de gastos da campanha com recursos próprios. Embora esse dispositivo sugira uma tentativa institucional de controle e paridade, ele não impede a perpetuação das desigualdades socioeconômicas[4].

Para ilustrar esse panorama, recorre-se ao caso de Belo Horizonte. Nas eleições de 2024, a Portaria n.º 593 do TSE (Brasil, 2024) fixou o teto de gastos para prefeito em R$ 39.500.490,40 e, para vereador, em R$ 898.994,94. Considerando o limite legal de 10% para autofinanciamento, um candidato a prefeito poderia aportar quase quatro milhões de reais em

3 O artigo 100-A, da Lei nº 9.504 (Brasil, 1997), determina limites quantitativos para a contratação direta ou terceirizada de pessoal para atividades de militância e mobilização nas ruas nas campanhas eleitorais.

4 A definição dos critérios de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do Fundo Partidário aos candidatos do partido ou federação é uma decisão *interna corporis* das agremiações partidárias ou federações. Assim, cada entidade elabora normativas próprias para subdividir as quantias destinadas, de modo a estrategicamente obter a maior quantidade de benefícios políticos possível.

sua campanha, enquanto um vereador, cerca de noventa mil. Esses valores são expressivos se comparados à média salarial formal na cidade (cerca de 3,4 salários-mínimos, segundo o IBGE, 2025). Em 2024, o salário-mínimo nacional era de R$ 1.412,00.

Dessa forma, candidatos com maior poder econômico gozam de vantagens desproporcionais, o que gera desigualdade política (Sarmento e Osório, 2014, p. 23). Tal cenário corrobora a análise de Dahl (*apud* Oliveira, 2016, p. 43), sobre a correlação entre concentração de recursos econômicos e aumento de recursos políticos, fator que restringe a efetivação dos direitos e das liberdades.

Outra forma de financiamento é por meio de doações de pessoas físicas. O parágrafo1º do artigo 23 da Lei n.º 9.504 de 1997 permite tais contribuições, desde que limitadas a 10% da renda bruta anual do doador. Essa possibilidade, contudo, também reflete as desigualdades sociais, repercutindo diretamente no exercício dos direitos políticos (Oliveira, 2016, p. 66).

Candidatos vinculados ao empresariado e às classes economicamente superiores tendem a arrecadar mais, pois esses segmentos estão dispostos a contribuir financeiramente para manter o cenário social vigente (Sarmento e Osório, 2014, p. 20). Em contrapartida, candidatos com pautas voltadas às classes populares raramente obtêm doações significativas (Dede; Santos; Ferreira; Braga, 2014, p. 39).

Consequentemente, o modelo de autofinanciamento e financiamento privado reforça a "plutocratização" da política brasileira. Esse processo subverte os princípios democráticos e compromete a igualdade (Sarmento e Osório, 2014, p. 20-21). Verifica-se, ainda, que o aumento da arrecadação amplia as chances de sucesso eleitoral (Sarmento e Osório, 2014, p. 18).

Assim, mesmo diante dos preceitos da Constituição Econômica e da Ideologia Constitucionalmente Adotada, o sistema eleitoral brasileiro favorece a aliança entre as elites política e econômica. Isso reduz a efetividade de políticas públicas distributivas e impede mudanças estruturais. Confirma-se, assim, a hipótese de que o modelo atual perpetua desigualdades socioeconômicas já consolidadas na sociedade brasileira.

## 5 Conclusão

Ainda que o Brasil pretenda estabelecer-se como um Estado Democrático de Direito, mediante a erradicação de desigualdades sociais e regionais, segundo o inciso III, artigo 3º Constituição (Brasil, 1988), por exemplo, verificou-se que o sistema eleitoral brasileiro não contribui para esse intento. Historicamente, o sistema político é dominado pela elite econômica. Desse modo, há uma facilitação ao manuseio da agenda política por parte da elite, o que permite o direcionamento de ações cujo escopo não seja a implementação de políticas públicas distributivas, mas a perpetuação de medidas ensejadoras da permanência de discrepâncias sociais.

A alteração das estruturas sociais não compõe o escopo de ações a serem almejadas pelas elites, tendo em vista o receio de perdas, tanto de cunho econômico (novas pessoas inseridas em camadas sociais mais abastadas), quanto de caráter político (novos agentes capazes de influenciar/alterar a realidade social). Inexiste, portanto, a adesão para que o rompimento de distorções seja efetivado e a implementação de projeto desenvolvimentista se concretize.

Os fundamentos da Constituição Econômica e da Ideologia Constitucionalmente Adotada, em meio à dinâmica de disparidades socioeconômicas, não são implementados. Esse contexto compromete a efetivação de direitos fundamentais, considerados o fim da dignidade humana, tendo em vista que não se percebe o balizamento entre os meios de produção privados, com o aspecto da intervenção estatal no âmbito social e econômico, em consonância com o planejamento de iniciativas públicas

Por fim, notou-se que não há igualdade de acesso a meios econômicos, por parte dos candidatos, de modo a possibilitar uma dinâmica de disputa política adequadamente isonômica. A desigualdade econômica entre os candidatos determina que cidadãos mais pobres ou com acesso a menos recursos sejam impedidos de concorrer paritariamente com cidadãos mais ricos. Há, ainda, uma correlação entre a concentração de recursos econômicos e o aumento de meios políticos, o que inibe a extensão de direitos e liberdades.

Logo, o cenário do sistema eleitoral brasileiro não fomenta o desenvolvimento nacional, na medida em que não estabelece limites suficientes para a atenuação de disparidades econômicas entre candidatos.

Esse quadro proporciona o estímulo à inserção na política de agentes ligados à elite econômica, que, por sua vez, não estão em busca de substanciais alterações de estruturas em sociedade, apesar dos preceitos constitucionais ligados ao Estado Democrático de Direito.

## Referências

BARBOSA, Eduardo Vinícius Pereira; BEIRÃO, Éder de Souza; LEITE, Marcos Esdras. A elite econômica na produção do espaço urbano de Montes Claros/MG. **Revista Desenvolvimento Social,** [S.L.], v. 28, n. 1, p. 153-176, 19 out. 2022. Universidade Estadual de Montes Claros (UNIIMONTES). Disponível em: http://dx.doi.org/10.46551/issn2179-6807v28n1p153-176.Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil,** de 05 de outubro de 1998. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. **Portaria n. 593, de 17 de julho de 2024.** Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2024/portaria-no-593-de-17-de-julho-de-2024. Acesso em: 20 mar. 2025.

CLARK, Giovani; ARAÚJO, Jailton Macena de; PINTO, João Batista Moreira. Do Subdesenvolvimento Periférico a um Desenvolvimento Integrado aos Direitos Humanos. **Veredas do Direito - Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável,** [S.L.], v. 19, n. 44, p. 11-41, 30 set. 2022. Editora Dom Helder. Disponível em: http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v19i44.2347. Acesso em: 20 mar. 2025.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. In: CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição Econômica Bloqueada:** impasses e alternativas. Teresina: Edufpi, 2020. p. 35-59.

DEDE, Hugo de Oliveira; SANTOS, Scarlet Pires Thome da Motta Ribeiro; FERREIRA, Ulisses Neto; BRAGA, Lais Lacerda. A influência

econômica no sistema eleitoral, sistemas de financiamento de campanha e a efetiva participação política. **Jornal Eletrônico Faculdades Integradas Vianna Júnior.** Juiz de Fora, p. 34-44. set. 2014.

FERNANDES, Rodrigo Mineiro; CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves. Desenvolvimento Orientado por Missões sob a Ótica da Constituição Econômica Brasileira. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, [S.L.], v. 21, n. 36, p. 32-54, 2 fev. 2023. Instituto para o Desenvolvimento da Educação. Disponível em: http://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v21i36.p32-54.2023. Acesso em: 20 mar. 2025.

IBGE. **Cadastro Central de Empresas.** Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/belo-horizonte/pesquisa/19/29765. Acesso em: 21 mar. 2025.

LIMA, Mayrá S. A atuação do ruralismo como elite política no Brasil: mobilização de viés mediante desigualdades sociais e de representação política. **Revista Agenda Política**, São Carlos, v. 4, n. 3, p. 90-119, set./dez. 2016.

OLIVEIRA, Joana Oliveira de. **Efeitos da desigualdade econômica em direitos políticos da cidadania:** o caso do financiamento eleitoral privado. 2016. 80 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

RICHTER, João Antônio Cardoso. **A Crise na Democracia Liberal e o Sistema Eleitoral Brasileiro.** 2023. 108 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2023.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Eleições, Dinheiro e Democracia: a adi 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais. **Direitos Fundamentais & Justiça,** Porto Alegre, v. 8, n. 26, p. 15-38, jan. 2014.

SCALON, Celi. Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate. **Contemporânea - Revista de Sociologia da UFSCar,** São Carlos, n. 1, p. 49-68, jan./jun. 2011.

Capítulo 15

# NOÇÕES ELEMENTARES SOBRE O DIREITO ELEITORAL E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

*Henrique Avelino Lana*[1]

## 1 Introdução

Compreender os fundamentos do direito eleitoral é essencial para garantir a solidez de um Estado Democrático de Direito. O direito eleitoral, ao regulamentar os processos de escolha de representantes, assegura que as eleições sejam realizadas de forma justa, transparente e inclusiva, respeitando a vontade popular e assegurando a participação de todos os cidadãos aptos a votar. Esses fundamentos não apenas organizam o processo eleitoral, mas também protegem princípios como o pluralismo político, a igualdade e a soberania popular, pilares essenciais da democracia. O direito eleitoral oferece um conjunto de normas que evita abusos de poder, fraudes e manipulações, promovendo a legitimidade dos governantes eleitos e a confiança nas instituições democráticas. Além disso, garante a lisura do processo eleitoral, regulando questões como a propaganda política, o financiamento de campanhas e a fiscalização das eleições.

Quando os cidadãos compreendem esses fundamentos, tornam-se mais conscientes de seus direitos e responsabilidades, participando ativamente da vida política e contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. Assim, conhecer o direito eleitoral é uma forma de fortalecer o Estado Democrático de Direito e assegurar que o poder político permaneça fiel aos interesses da sociedade.

## 2 Aspectos evolutivos

A evolução histórica do direito eleitoral reflete o desenvolvimento dos sistemas democráticos e as transformações políticas e sociais ao longo

1 Advogado. Sócio do Escritório Moreira do Patrocínio & Avelino Lana Advogados. Especialista, Mestre e Doutor em Direito. Pós Doutorado em Direito Empresarial.

do tempo. A regulamentação das eleições, um dos pilares da democracia, está intimamente ligada à evolução das sociedades, desde a Grécia Antiga até os sistemas contemporâneos de governo. Na Grécia Antiga, a ideia de participação popular nas decisões políticas já existia, especialmente nas cidades-estado como Atenas. Embora o direito ao voto fosse restrito a uma pequena parcela da população (homens livres e cidadãos), esse foi um marco inicial no conceito de cidadania e participação política. Na Roma Antiga, também havia formas de eleição, mas o processo era limitado a cidadãos romanos e muitas vezes favorecia a elite. Com o declínio do Império Romano e o advento da Idade Média, a participação política popular praticamente desapareceu, dando lugar a sistemas de poder baseados na nobreza e no clero. Durante esse período, o direito eleitoral era restrito a contextos muito específicos, como a eleição de líderes religiosos ou em conselhos locais. A ideia de um processo eleitoral como uma prática universal de governança era quase inexistente.

Com o Renascimento e a redescoberta de valores clássicos, as ideias de participação política voltaram a ganhar espaço. No entanto, foi a partir das Revoluções Liberais (particularmente no final do século XVIII, com a Revolução Francesa e a Revolução Americana) que o direito eleitoral começou a se consolidar como uma parte fundamental dos novos sistemas de governo. Nessa época, surgiu o conceito de sufrágio universal como um ideal, embora inicialmente aplicado de forma limitada.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, na França, afirmava que a soberania residia no povo, mas o voto ainda era restrito por questões de renda e propriedades. Nos Estados Unidos, a Constituição de 1787 previu eleições, mas o direito ao voto foi inicialmente reservado a homens brancos proprietários.

No século XIX, o direito eleitoral se expandiu, principalmente com o avanço das ideias liberais e republicanas. A Inglaterra, por exemplo, através da Reforma Eleitoral de 1832, começou a ampliar a base de votantes, reduzindo as restrições de propriedade, embora o voto feminino e de classes populares ainda estivesse distante. Nessa fase, a luta pelo sufrágio universal masculino foi ganhando força na Europa e nas Américas. Em vários países, o direito ao voto foi sendo gradativamente estendido a mais cidadãos, ainda que com exclusões significativas: as mulheres, os pobres e minorias raciais ou étnicas foram muitas vezes excluídos dos processos eleitorais.

O século XX marcou uma transformação importante no direito eleitoral, com a conquista do sufrágio universal em grande parte do mundo. Um marco nesse processo foi a conquista do direito ao voto pelas mulheres em vários países. Na Nova Zelândia, as mulheres obtiveram o direito ao voto em 1893; nos Estados Unidos, esse direito foi garantido pela 19ª Emenda em 1920; no Brasil, o voto feminino foi permitido em 1932. As duas guerras mundiais e o fortalecimento das ideias de autodeterminação dos povos contribuíram para a ampliação dos direitos democráticos. O fim da colonização em várias partes do mundo e o surgimento de novos Estados independentes, especialmente na África e na Ásia, também gerou novas constituições e, em muitos casos, o estabelecimento de direitos eleitorais amplos.

Nas últimas décadas, o direito eleitoral continuou a se adaptar a novos desafios. Em muitos países, movimentos por reformas eleitorais buscam melhorar a representação política, combater fraudes e ampliar a participação. O uso de tecnologias eleitorais, como urnas eletrônicas e sistemas de votação pela internet, trouxe novas questões sobre a segurança e a acessibilidade das eleições.

Ao mesmo tempo, surgiram debates sobre a inclusão de minorias, o financiamento de campanhas eleitorais, e as tentativas de manipulação eleitoral, como a disseminação de *fake news* e interferências externas em processos democráticos. A evolução do direito eleitoral é um processo contínuo, que reflete as mudanças sociais, políticas e tecnológicas de cada época. Desde as primeiras experiências de participação política na Grécia Antiga até as modernas democracias, a história do direito eleitoral mostra uma progressiva inclusão de mais cidadãos nos processos decisórios, embora ainda persistam desafios quanto à plena realização da participação democrática em muitos contextos.

## 3 O direito eleitoral e o Estado Democrático de Direito

O direito eleitoral e o Estado Democrático de Direito estão intrinsecamente relacionados, uma vez que o sistema eleitoral é uma das ferramentas fundamentais para a concretização dos princípios democráticos e para garantir a soberania popular. O Estado Democrático de Direito se caracteriza pelo respeito às normas jurídicas, à proteção dos direitos fundamentais e pela promoção de um sistema político em que o poder emana do povo, o qual exerce sua soberania por meio do voto. O direito eleitoral é o ramo do direito que regula as eleições, estabelecendo as regras

sobre o sufrágio, a organização dos pleitos, a participação dos candidatos, partidos e eleitores, além dos mecanismos de controle e fiscalização do processo eleitoral. Ele desempenha um papel essencial na garantia da legitimidade do poder político, visto que, sem eleições livres, justas e periódicas, a própria noção de democracia estaria comprometida.

Em um Estado Democrático de Direito, a participação política por meio do voto é o principal mecanismo de manifestação da vontade popular. Através do direito eleitoral, assegura-se o exercício do direito de voto a todos os cidadãos aptos, sem discriminação de raça, gênero, religião ou condição social, respeitando o princípio da igualdade. O voto universal, secreto e periódico é um dos pilares do Estado Democrático, pois garante a alternância no poder e permite que a sociedade escolha seus representantes de forma livre.

O direito eleitoral protege o princípio da legalidade, assegurando que todo o processo eleitoral seja regido por normas claras e previamente estabelecidas. A conformidade com essas normas impede abusos de poder, fraudes, manipulações eleitorais e corrupção, resguardando a legitimidade das eleições e, por conseguinte, do próprio Estado. Outro ponto relevante é o controle judicial das eleições, que é um aspecto central do Estado Democrático de Direito. As instituições, como tribunais eleitorais, têm a função de zelar pela correção e regularidade do processo, bem como de julgar infrações eleitorais. Essa supervisão garante a transparência e a imparcialidade do processo, reforçando a confiança da sociedade nas instituições democráticas.

O direito eleitoral não é apenas um instrumento técnico para organizar eleições; ele é um componente fundamental para a preservação dos valores democráticos. Em um Estado Democrático de Direito, o funcionamento do sistema eleitoral assegura a legitimidade do poder, a participação popular e a proteção dos direitos fundamentais, sendo essencial para a manutenção da própria democracia. O direito eleitoral e o Estado Democrático de Direito são profundamente interligados, uma vez que o sistema eleitoral é um dos pilares fundamentais para a sustentação da democracia. No âmbito de um Estado Democrático de Direito, o poder político deve ser exercido de forma legítima, e essa legitimidade decorre diretamente da participação popular, expressa pelo voto. O direito eleitoral, ao regular esse processo, garante a realização dos princípios democráticos e a estabilidade política. O Estado Democrático de Direito é caracterizado pela submissão de todos, inclusive dos governantes, às leis e à Constituição. Em democracias, essas normas são estabelecidas pelo poder constituinte

originário, que, por meio do direito eleitoral, organiza o processo pelo qual os cidadãos escolhem seus representantes. Esse processo não apenas reflete a vontade popular, mas também assegura o cumprimento de valores constitucionais, como o pluralismo político, a igualdade e o sufrágio universal. O direito de votar e ser votado é um dos direitos fundamentais reconhecidos pelas constituições democráticas, sendo vital para garantir a participação ativa dos cidadãos na vida política.

O direito eleitoral, ao regulamentar o processo de escolha dos representantes políticos, abrange diversas esferas, como o sistema de votação, o direito de campanha, o direito de resposta, o financiamento de campanhas e a propaganda eleitoral. Todas essas áreas são cruciais para garantir a justiça e a equidade no processo eleitoral. A regulação do financiamento eleitoral, por exemplo, visa evitar que o poder econômico influencie indevidamente as eleições, comprometendo a igualdade entre os candidatos e distorcendo a vontade popular.

O direito eleitoral deve assegurar a transparência e a lisura do processo eleitoral, com o objetivo de preservar a confiança pública nas instituições. Esse papel é exercido, muitas vezes, pelos tribunais eleitorais, que atuam como garantidores da regularidade das eleições, julgando desde infrações eleitorais até a validação dos resultados. Em um Estado Democrático de Direito, a presença de um sistema de justiça eleitoral robusto é fundamental para garantir que as regras sejam cumpridas e que abusos, como fraudes ou manipulação eleitoral, sejam coibidos.

Outro aspecto importante é a garantia de acesso equitativo aos meios de comunicação durante o processo eleitoral, para que diferentes visões políticas possam ser apresentadas à sociedade de maneira justa. O direito eleitoral busca, assim, equilibrar as condições de disputa, promovendo o pluralismo político, que é essencial em uma democracia. Assim, o direito eleitoral não apenas organiza o processo de escolha de representantes, mas também atua como guardião da democracia, ao garantir que o processo seja justo, inclusivo e transparente, protegendo a legitimidade das instituições políticas e o próprio Estado Democrático de Direito.

## 4 Do alistamento aos novos desafios

O conhecimento das regras eleitorais por parte do cidadão brasileiro é essencial para o fortalecimento da democracia e o desenvolvimento do país. Em uma sociedade democrática, o voto é o principal meio pelo

qual a população escolhe seus representantes e define os rumos políticos e econômicos da nação. No entanto, para que o exercício do voto seja pleno e consciente, é fundamental que os eleitores compreendam o funcionamento do sistema eleitoral, as responsabilidades dos cargos em disputa, e as regras que garantem a lisura do processo. Ao conhecer as regras eleitorais, o cidadão se torna mais apto a exercer seu direito de voto de maneira informada, entendendo a importância de cada escolha e seu impacto no desenvolvimento do país. Isso inclui a compreensão do sistema proporcional para a eleição de deputados, do sistema majoritário para cargos executivos, bem como o funcionamento da cláusula de barreira e do quociente eleitoral, que influenciam diretamente a composição do Legislativo. Eleitores conscientes podem identificar os candidatos e partidos que melhor representam seus interesses, valores e projetos de desenvolvimento para o Brasil.

O conhecimento sobre propaganda eleitoral, financiamento de campanhas e fiscalização permite ao cidadão participar ativamente no processo de controle social, denunciando irregularidades e combatendo a corrupção eleitoral. As eleições não se resumem ao ato de votar, mas englobam todo o processo de campanha e apuração, onde é necessário zelar pela transparência e equidade entre os candidatos. Quando o cidadão compreende seus direitos e deveres eleitorais, ele se torna um agente ativo na construção de um sistema político mais justo e representativo. Eleições bem informadas levam à escolha de líderes mais capacitados e comprometidos com o interesse público, impactando positivamente áreas como educação, saúde, infraestrutura e segurança. Dessa forma, o desenvolvimento econômico e social do Brasil está intimamente ligado à qualidade do processo eleitoral. Portanto, promover o conhecimento das regras eleitorais entre os brasileiros é um passo fundamental para consolidar uma democracia forte e garantir o progresso sustentável do país. Quanto mais os cidadãos entendem o sistema que rege suas eleições, maior é sua capacidade de influenciar positivamente o futuro da nação, escolhendo líderes que priorizem o bem-estar coletivo e o desenvolvimento social.

Um ponto interessante se refere ao alistamento. Alistamento eleitoral é o ato pelo qual o eleitor se credencia perante a Justiça Eleitoral, de modo a ser reconhecido seu direito de votar, desde que preenchidos os requisitos legais e constitucionais. Por meio do alistamento, a pessoa passa a fazer parte do cadastro Nacional de Eleitores da Justiça Eleitoral e adquire, na acepção jurídica, a qualidade de cidadão. A partir daí pode

participar ativamente da condução do destino de seu País, quer votando, quer sendo votado.

Mesmo existindo o fato do alistamento eleitoral ser obrigatório para a maioria das pessoas, para algumas se trata de um procedimento facultativo, enquanto outras se encontram impedidas de se alistar. O alistamento é obrigatório para os maiores de dezoito anos (art. 14, § 1º, I, CF). Essa obrigatoriedade é válida tanto para o brasileiro nato quanto para o brasileiro naturalizado. O brasileiro nato que não se alistar até os 19 anos, ou o naturalizado que não se alistar até um ano depois de adquirida a nacionalidade brasileira, ficará sujeito a multa imposta pelo juiz eleitoral e cobrada no ato da inscrição (art. 8º, CE; art. 15 da Res. TSE n. 21.538/2003).

Porém, não se aplica a referida multa àquele que requerer sua inscrição eleitoral até o centésimo quinquagésimo primeiro dia (151º dia) anterior à eleição subsequente à data em que completar 19 anos (art. 8º c/c art. 91, Lei n. 9.504/1997, art. 15, parágrafo único, da Res. TSE n. 21.538/2003). Vale dizer que é facultativo o alistamento para os analfabetos (art. 14, § 1º, II, a, CF). Se o analfabeto deixar de sê-lo, deverá requerer sua inscrição eleitoral, não se sujeitando à multa imposta pelo juiz eleitoral e cobrada no ato da inscrição (art. 8º, CE; art. 15 da Res. TSE n. 21.538/2003). Também, é facultativo o alistamento também para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (art. 14, § 1º, II, c, CF), bem como para os maiores de 70 anos (art. 14, § 1º, II, b, CF).

Em relação à idade, o art. 14 da Res. TSE n. 21.538/2003 traz uma hipótese em que o alistamento eleitoral pode facultativamente ser realizado por quem ainda não completou 16 anos. Segundo o referido artigo da resolução, é facultado o alistamento, no ano em que se realizarem as eleições, do menor que completar 16 anos até a data do pleito, inclusive. No entanto, o título emitido nessas condições somente surtirá efeitos com o implemento da idade de 16 anos. Ademais, além de casos de alistamento obrigatório e facultativo, há também aqueles nos quais incide um impedimento legal que inviabiliza o alistamento eleitoral. O primeiro impedimento se aplica aos estrangeiros, os quais não podem se alistar como eleitores (art. 14, § 2º, CF). Porém, há uma exceção. Havendo reciprocidade em Portugal, aos portugueses com residência habitual no Brasil há mais de três anos é permitido o alistamento eleitoral, mesmo sem naturalização.

O gozo de direitos políticos no Estado de residência importa na suspensão do exercício dos mesmos direitos no Estado da nacionalidade. Assim, o português que se alistar no Brasil não pode exercer, enquanto se beneficiar da reciprocidade, o mesmo direito em Portugal (art. 14, § 2º, CF). Revelam-se também impedidos de se alistar como eleitores, durante o período militar obrigatório, os conscritos. Conscritos são: a) Brasileiro que, no ano em que completa dezoito anos, é selecionado para prestar o serviço militar obrigatório, seja ele no Exército, na Marinha ou na Aeronáutica; b) Os médicos, dentistas, farmacêuticos e veterinários que não prestaram o serviço militar obrigatório em virtude de adiamento de incorporação para a realização dos respectivos cursos superiores e, uma vez concluídos os seus cursos de graduação, venham a prestar o serviço militar obrigatório; c) Alunos dos órgãos de formação de reserva, tais como o Centro de Preparação de Oficiais da Reserva (CPOR) e o Núcleo de Preparação de Oficiais da Reserva(NPOR).

São excluídos da abrangência da expressão "conscritos" e, portanto, podem se alistar: os engajados no serviço militar, ou seja, aquelas que, uma vez cumprido o período militar obrigatório, decidiram continuar no serviço militar; além dos oficiais, aspirantes a oficiais, guardas-marinha, subtenentes ou suboficiais, sargentos ou alunos das escolas militares de ensino superior para formação de oficiais. Além desses dois casos de impedimento, a jurisprudência do TSE é pacífica ao afirmar a vedação ao alistamento que se impõe em face da incapacidade absoluta nos termos da lei civil. O alistamento se faz por meio da qualificação e inscrição do eleitor. Somente com a realização dessas duas etapas ter-se-á sua consumação (art. 42, CE). A qualificação se consubstancia na demonstração, perante a Justiça Eleitoral, dos dados que habilitam o eleitor a integrar o corpo eleitoral, A inscrição, por sua vez, é a introdução do nome do eleitor no corpo de eleitores, por meio de decisão do juiz eleitoral, após a verificação do preenchimento dos requisitos.

Nesse sentido, para realizar o alistamento, basta o pretenso eleitor dirigir-se ao cartório eleitoral ou posto de alistamento de seu domicílio eleitoral, no prazo de até 150 dias anteriores à data da eleição (art. 91, Lei n. 9.504/1997), com um dos seguintes documentos (art. 13, Res. TSE n. 21.538/2003): a) Carteira de identidade ou carteira emitida pelos órgãos criados por lei federal, controladores do exercício profissional; b) Certificado de quitação do serviço militar; c) Certidão de nascimento ou casamento, extraída do Registro Civil; d) Instrumento público do qual se infira, por direito, ter o requerente a idade mínima de 16 anos e do qual

constem, também, os demais elementos necessários à sua qualificação. A regra é que basta apenas um dos documentos listados acima. Entretanto, para os maiores de 18 anos do sexo masculino, é obrigatória a apresentação do certificado de quitação do serviço militar.

As informações pessoais trazidas pelo pretenso eleitor serão processadas eletronicamente por um sistema de alistamento desenvolvido pelo Tribunal Superior Eleitoral (art. 1º, Res. TSE n. 21.538/2003). Deve o servidor da Justiça Eleitoral, com base na documentação trazida pelo solicitante, preencher o Requerimento de Alistamento Eleitoral – RAE e imprimi-lo na presença do requerente. Após o preenchimento do RAE e juntados os documentos, encaminha-se o requerimento para apreciação do juiz eleitoral.

O juiz poderá, se tiver dúvida quanto à identidade do requerente ou sobre qualquer outro requisito para o alistamento, converter o requerimento em diligência para que o solicitante esclareça ou complete a prova, fixando prazo razoável para tanto. Cumprida a diligência, se houver, e deferido o requerimento de inscrição eleitoral, o juiz eleitoral viabilizará a publicidade dessa decisão por meio de edital publicado quinzenalmente (dias 1º e 15º de cada mês). No edital constam, além dos pedidos deferidos, os indeferidos e os convertidos em diligência. Da decisão de deferimento, poderá recorrer ao TRE qualquer delegado de partido político no prazo de 10 dias, contados da publicação do referido edital. O juiz poderá, se tiver dúvida quanto à identidade do requerente ou sobre qualquer outro requisito para o alistamento, converter o requerimento em diligência para que o solicitante esclareça ou complete a prova, fixando prazo razoável para tanto. Em se tratando de omissão ou irregularidade insanável, deverá o juiz eleitoral indeferir o alistamento. As decisões de indeferimento da inscrição eleitoral, juntamente com as deferidas e as em diligências, são publicadas por meio de edital nos dias 1º e 15º de cada mês.

Mencione-se que o Código Eleitoral define domicílio eleitoral, para efeito de inscrição, o lugar de residência ou moradia do requerente e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer uma delas (art. 42, CE). Apesar desse conceito já ter evoluído bastante, não é incomum a sua literalidade ser cobrada em provas de concursos, por isso fique atento. A transferência consiste na mudança de domicílio eleitoral do eleitor. Na prática, ocorre a transferência do seu nome para colégio eleitoral diferente daquele do qual fazia parte. A transferência pode ocorrer nas seguintes hipóteses: de um local de votação para outro, em município diverso do seu, mesmo que dentro da mesma zona eleitoral;

de um município para outro dentro do mesmo estado; de um estado para outro dentro do país; do exterior para o brasil; do brasil para o exterior (sob a responsabilidade da 1ª zona do distrito federal); de uma zona do exterior para outra também no exterior (sob a responsabilidade da 1ª zona do distrito federal).

Veja-se que a entrada do pedido de transferência no prazo estabelecido pela legislação vigente, que é de até 150 dias antes da data da eleição (art. 91, Lei n. 9.504/1997), estando revogado o prazo de até 100 dias, constante no art. 55, § 1º, I, CE. Veja-se também que outro requisito exigido é a residência mínima de 3 meses do eleitor no novo domicílio. Desse modo, não basta somente a fixação do domicílio eleitoral no novo local. Faz-se necessário, ainda, que ela seja duradoura (no mínimo de 3 meses). Esse requisito, no entanto, não se aplica à transferência de título eleitoral de servidor público civil, militar, autárquico ou de membro de sua família, por motivo de remoção ou transferência.

Para o deferimento de transferência eleitoral, deve ainda ser observado o decurso de prazo de pelo menos 1 ano do alistamento ou da última transferência do solicitante. Assim como a exigência mínima de 3 meses no novo domicílio, o requisito da observância de pelo menos 1 ano da última transferência não se aplica ao servidor público civil, militar, autárquico ou de membro de sua família, por motivo de remoção ou transferência. Por fim, o último requisito se revela na necessidade de comprovação da quitação eleitoral com a Justiça Eleitoral. Ao requerer a transferência, o eleitor entregará ao servidor do cartório o título eleitoral e a prova de quitação com a Justiça Eleitoral. A certidão de quitação eleitoral abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos; o regular exercício do voto; o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito; a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral, e não remitidas; e a apresentação de contas de campanha eleitoral (Incluído pela Lei n. 12.034, de 2009). As inscrições eleitorais têm caráter de definitividade. Não obstante, existem algumas situações que podem ensejar o cancelamento da inscrição do eleitor. Essas hipóteses estão previstas no art. 71 do Código Eleitoral. Perceba-se que a primeira hipótese de cancelamento da inscrição eleitoral, que se refere à infração dos artigos 5º e 42 do Código Eleitoral, alcança apenas o eleitor que infringir o disposto no art. 5º, III, CE, ou seja, aquele que tenha insistido no alistamento mesmo privado temporária ou definitivamente dos direitos políticos – conscritos e estrangeiros –, bem assim aquele se alistou fora do seu domicílio (art. 42, CE).

Já a segunda hipótese de cancelamento de inscrição eleitoral se relaciona com os casos de perda ou suspensão dos direitos políticos, elencadas no art. 15 da CF, tais como a incapacidade civil absoluta (art. 15, II, CF); a condenação criminal transitada em julgado (art. 15, III, CF); a recusa em cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa (art. 15, IV, CF); e a condenação por ato de improbidade administrativa (art. 15, V, CF). Havendo perda ou suspensão de direitos políticos, tem-se como consequência jurídica o cancelamento da inscrição (art. 71, CE). Nesse ponto, é oportuna uma observação. A doutrina majoritária e até mesmo a Res. TSE n. 21.538/2003, no seu art. 51, entendem que, nos casos de suspensão de direitos, opera-se a suspensão da inscrição eleitoral e não o seu cancelamento. É também hipótese de cancelamento da inscrição do eleitor ocorre quando se verifica que este possui mais de uma inscrição eleitoral. A verificação dessa irregularidade, com o objetivo de expurgar possíveis duplicidades ou pluralidades de inscrição, dá-se por meio do procedimento de batimento ou cruzamento das informações cadastrais, realizado pelo TSE, em âmbito nacional (art. 33, Res. TSE n. 21.538/2003).

Acaso detectada a duplicidade/pluralidade de inscrições em uma mesma zona eleitoral, a competência para solucionar a pendência na esfera administrativa é do juiz eleitoral da respectiva Zona. Quando essa irregularidade administrativa se verificar em inscrições de zonas eleitorais diversas de uma mesma circunscrição, a competência desloca-se para a Corregedoria-Regional Eleitoral; e quando a pluralidade se verificar em zonas eleitorais. Se for resolvida a duplicidade ou pluralidade na esfera administrativa e verificando ter sido atribuída duas ou mais inscrições a um mesmo eleitor, excetuados os casos de evidente falha dos serviços eleitorais, os autos deverão ser remetidos pela autoridade judiciária competente ao Ministério Público Eleitoral, para averiguação de ilícito na esfera penal. Se não for cogitada a ocorrência de ilícito penal eleitoral a ser apurado, os autos deverão ser arquivados na zona eleitoral onde o eleitor possui inscrição regular. Manifestando-se o Ministério Público Eleitoral pela existência de indício de ilícito penal eleitoral a ser apurado, o processo deverá ser remetido à Polícia Federal para instauração de inquérito policial. Concluído o inquérito policial, este deverá ser encaminhado pela autoridade policial que o presidir ao juiz eleitoral da zona eleitoral onde foi efetuada a inscrição mais recente, que é a autoridade competente para decidir o caso (art. 44 c/c art. 48, § 3º, Res. TSE n. 21.538/2003). Naturalmente, além da responsabilidade administrativa e penal por inscrição fraudulenta,

outras punições poderão advir, alcançando o eleitor, o servidor da Justiça Eleitoral ou até mesmo terceiros que tenham se beneficiado.

Assim, o Direito Eleitoral é um ramo do Direito que traz grandes desafios eis que as normas eleitorais estão dispostas na Constituição Federal, no Código Eleitoral, em leis esparsas (complementares e ordinárias) e em Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, centro do ordenamento jurídico brasileiro, contém espalhadas por seu texto as principais regras que lastreiam o Direito Eleitoral Brasileiro: afirma que todo o poder emana do povo, e que esse poder é exercido direta ou indiretamente (art. 1º, parágrafo único); trata da nacionalidade, reservando determinados cargos eletivos aos brasileiros natos (art. 12, §3º); regula o exercício do voto e estabelece condições de elegibilidade (art. 14); confere à União competência exclusiva para legislar sobre direito eleitoral (art. 22, inciso), limitando temporalmente a aplicabilidade da norma que alterar o processo eleitoral (art. 16); delineia regras gerais sobre criação e funcionamento de partidos políticos (art. 17); estabelece datas para realização dos pleitos (arts. 28, 29, inciso II, e 77); e define sistemas eleitorais (arts. 45 e 46). Não obstante sua quantidade, os dispositivos constitucionais tratando de eleições não são suficientes para conter todas as regras necessárias à organização do processo democrático de escolha de representantes.

Logo, o Direito Eleitoral Brasileiro é também regulado pelo Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que, conforme disposto em seu artigo 1º, "contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado". É norma extensa, promulgada com 383 artigos e alterada 42 vezes em 55 anos de existência. Porém, outras normas são necessárias: Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei das Inelegibilidades); Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos); e Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) complementam a "espinha dorsal" do Direito Eleitoral Brasileiro (que ainda possui outras leis).

Junto com a Constituição Federal, ao Código Eleitoral, às Leis Complementares e às Leis Ordinárias, há Resoluções editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral com o objetivo de regulamentar a legislação eleitoral. O Código Eleitoral, em seu art. 1º, parágrafo único, e a Lei das Eleições, em seu art. 105, conferem ao Tribunal Superior Eleitoral a atribuição de expedir instruções para sua fiel execução. O art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral, atribui ao TSE competência para responder consultas em tese sobre matéria eleitoral. Assim, das mais de 23.600 Resoluções editadas

pelo TSE até 31 de dezembro de 2019, centenas contém instruções para eleições, enquanto outras centenas contém o resultado do julgamento de consultas em tese. As Resoluções do TSE apresentam numeração sequencial única, iniciada em 1945, e podem tratar ainda de questões administrativas internas da Corte (o Regimento Interno, o Regulamento Interno da Secretaria e diversos temas de pessoal são tratados por Resolução).

## 5 Conclusão

O direito eleitoral desempenha um papel importante na preservação e fortalecimento do Estado Democrático de Direito, ao assegurar que o exercício da soberania popular seja realizado de forma legítima, transparente e inclusiva. O voto, como expressão máxima da vontade coletiva, é garantido e protegido por meio de um arcabouço jurídico que regula tanto o processo eleitoral quanto os direitos dos eleitores e candidatos, promovendo a equidade e a justiça no acesso ao poder. Além de garantir o sufrágio universal, o direito eleitoral busca equilibrar as forças políticas, por meio de normas que regulam o financiamento de campanhas, a propaganda eleitoral e o acesso à mídia, fundamentais para preservar o pluralismo político. O papel dos tribunais eleitorais é igualmente essencial, funcionando como instâncias de controle e fiscalização, evitando fraudes e garantindo que as eleições reflitam a verdadeira vontade popular. Assim, o direito eleitoral é mais do que um conjunto de regras técnicas; ele é um instrumento essencial para o funcionamento saudável das democracias. Sem eleições livres e justas, o Estado Democrático de Direito perde sua legitimidade, comprometendo os princípios fundamentais que garantem a participação política e a proteção dos direitos e liberdades dos cidadãos.

O direito eleitoral enfrenta diversos desafios em um contexto de rápidas transformações sociais, políticas e tecnológicas. Um dos principais desafios é garantir a transparência e a lisura dos processos eleitorais diante de novas formas de manipulação, como a disseminação de fake news e o uso indevido das redes sociais para influenciar eleitores. A regulação da propaganda eleitoral em ambientes digitais e a proteção contra interferências externas são questões centrais para manter a confiança pública nas eleições. Outro desafio significativo é o combate ao abuso de poder econômico e à influência desproporcional de grandes doadores nas campanhas eleitorais. Embora as normas sobre financiamento de campanhas tenham sido reformadas em muitos países, o controle eficaz dessas regras e a promoção da equidade entre os candidatos continuam sendo questões delicadas.

Há a necessidade de aprimorar a inclusão eleitoral, garantindo que todos os cidadãos, independentemente de sua condição social, raça ou gênero, tenham acesso pleno ao direito de votar e ser votados. Esse desafio inclui facilitar o voto para pessoas com deficiência, comunidades remotas e eleitores no exterior. O fortalecimento da justiça eleitoral, com instituições independentes e imparciais, é fundamental para garantir a resolução rápida e justa de disputas eleitorais e a legitimidade do processo.

## Referências

GOLTZMAN, Elder Maia. **Liberdade de Expressão e desinformação em contextos eleitorais.** Ed. Forum. 2022.

GONÇALVES, Luiz Carlos. **Ações Eleitorais** - Aspectos Materiais e Processuais. Publique Edições. São Paulo, 2024.

GONÇALVES, Luiz Carlos. **Investigação e Processo dos Crimes Eleitorais e Conexos.** São Paulo: Saraiva jur, 2022

SCHLICKMANN, Denise Goulart e outros (orgs.). **Questões Eleitorais Contemporâneas**, Editora d'Plácido. 2021.

VELLOSO, Carlos Mario da Silva e AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**, 2017, São Paulo: Saraiva.

ZILIO, Rodrigo López. **Manual de Direito Eleitoral**, São Paulo: Jus PodiVm. 2024 GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral, São Paulo: Atlas. 2022.

Capítulo 16

# A OMISSÃO LEGISLATIVA EM ESTABELECER SANÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DE SHOWMÍCIOS COMO VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA *MÁXIMA IGUALDADE NA DISPUTA ELEITORAL*

*Davi Oliveira Costa*[1]

## 1 Introdução

A Lei Federal n.º 9.504, de 1997, estabelece, no parágrafo 7º do artigo 39, que "É proibida a realização de showmício e de evento assemelhado para promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral" (Brasil, 1997). Tal proibição surgiu no contexto de uma minirreforma eleitoral instituída pela Lei Federal n.º 11.300, de 2006, que acrescentou o referido parágrafo à Lei das Eleições, proscrevendo os showmícios das campanhas eleitorais no Brasil.

Contudo, a proibição não é acompanhada de sanção correspondente. Na legislação eleitoral brasileira, inexiste previsão de multa específica pela realização de showmícios, o que torna inócuo o manejo da representação por propaganda irregular na forma do artigo 96 da Lei das Eleições (Brasil, 1997).

Parte-se da hipótese de que a omissão legislativa em sancionar a realização de showmício ou evento assemelhado impossibilita a aplicação de punições pelos juízes e tribunais eleitorais, violando o *princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral* e incentivando a desobediência normativa.

1 Pós-graduado em Direito Eleitoral pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático (2019) e Pós-graduado em Advocacia Pública pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático/Universidade de Coimbra/Faculdade Arnaldo (2018). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Sócio no escritório Campos Costa Assessoria Jurídica. Contato: davioliveiracosta@hotmail.com.

O presente trabalho objetiva demonstrar que essa lacuna normativa favorece os transgressores em detrimento daqueles que respeitam a legislação eleitoral vigente.

Importa frisar que não se pretende, neste estudo, discutir o acerto ou desacerto da proibição em si, mas, sim, os efeitos negativos da inexistência de sanção. Adota-se, portanto, uma análise jurídica a partir da premissa da proibição vigente.

## 2 A Lei das Eleições e as sanções por propaganda irregular

A Lei n.º 9.504 de 1997 contempla diversas normas proibitivas em matéria de propaganda eleitoral, geralmente acompanhadas de sanção (Brasil, 1997). Abaixo, apresenta-se quadro comparativo de condutas e respectivas penalidades, enriquecido com dados doutrinários e jurisprudenciais:

| Conduta Proibida | Sanção Aplicável | Base Legal / Jurisprudencial | Observação Doutrinária |
|---|---|---|---|
| Propaganda antecipada (art. 36, *caput*) | Multa de R$ 5.000,00 a R$ 25.000,00 ou o valor da propaganda (art. 36, parágrafo 3º) | TSE, AgRg-AI 0600637-96.2020.6.24.0000 | GOMES (2024): visa proteger o marco inicial de igualdade de disputa. |
| Propaganda em bens de uso comum (art. 37) | Multa de R$ 2.000,00 a R$ 8.000,00 (art. 37, parágrafo 1º) | TRE-SP, RE 0600785-61.2022.6.26.0079 | GONÇALVES (2018): protege o uso equitativo do espaço urbano. |
| Propaganda no dia da eleição (art. 39, parágrafo 5º) | Detenção e multa de cinco mil a quinze mil UFIR (art. 39, parágrafo 5º) | TSE, AgRg-AI 0600280-31.2020.6.26.0000 | ZILIO (2019): combate a influência de última hora no eleitor. |
| Propaganda eleitoral por outdoor (art. 39, parágrafo 8º) | Multa de R$ 5.000,00 a R$ 15.000,00 (art. 39, parágrafo 8º) | TRE-RJ, RE 0600034-25.2022.6.19.0025 | SALGADO (2010): veda o abuso visual e a desproporcionalidade. |
| Uso de símbolos de órgãos públicos (art. 40) | Detenção e multa de 10 mil a 20 mil UFIR (art. 40) | TRE-MG, RE 0600918-38.2022.6.13.0000 | GONÇALVES (2018): impede associação indevida com imagem institucional. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Excesso de propaganda paga em jornais (art. 43, *caput* e parágrafo 2º) | Multa de R$ 5.000,00 a R$ 25.000,00 ou o valor da propaganda (art. 36, parágrafo 3º) | TSE, REspe 0601016-33.2020.6.26.0000 | GOMES (2024): regula o uso equilibrado da mídia tradicional. |

O quadro evidencia a existência de sanções para diversas condutas que ameaçam a paridade de armas, ao passo que o showmício, embora proibido, permanece sem sanção correspondente, configurando omissão normativa grave.

## 3 A omissão legislativa em relação ao showmício

A realização de showmícios foi expressamente vedada pela Lei n.º 9.504 de 1997, com o intuito de garantir a igualdade de oportunidades entre os candidatos, evitando que o apelo de artistas famosos viesse a interferir no equilíbrio da disputa. No entanto, ao não prever sanção específica para o descumprimento dessa norma, o legislador cria uma lacuna normativa que compromete a efetividade da vedação.

Diversas decisões dos tribunais eleitorais brasileiros ilustram o impasse gerado por essa omissão. O Tribunal Regional Eleitoral do Pará, ao julgar o Recurso Eleitoral n.º 0600162-75.2024.6.14.0043, reconheceu a prática de propaganda irregular mediante showmício, mas deixou de aplicar sanção por ausência de previsão legal. Situação semelhante se verificou nos julgamentos dos Recursos Eleitorais n.º 0600773-44.2024.6.17.0043 (TRE-PE) e n.º 0600162-03.2024.6.26.0153 (TRE-SP), em que se assentou a impossibilidade de cominação de multa diante da ausência de norma específica.

Essa jurisprudência consolidada evidencia um cenário de ineficácia normativa. Pois, omissões legislativas que afetam diretamente a isonomia no processo eleitoral devem ser objeto de atenção prioritária do legislador e, quando possível, de atuação corretiva do Poder Judiciário (Zilio, 2019).

Além disso, a doutrina especializada destaca que a ausência de sanção tende a estimular o descumprimento reiterado da norma. José Jairo Gomes sublinha que "o desrespeito a normas eleitorais sem previsão de consequência jurídica efetiva mina a legitimidade do processo eleitoral e fomenta práticas desleais" (Gomes, 2024).

No campo normativo, a omissão se apresenta como falha grave na proteção dos bens jurídicos que a norma visa tutelar: a moralidade, a igualdade de condições e a liberdade do voto. A própria vedação ao showmício não se sustenta se desprovida de meios para sua efetivação, tornando-se simbólica, ou, como alerta Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, "meras proibições sem sanção real tornam-se convites à sua transgressão" (Gonçalves, 2018).

Portanto, a manutenção da proibição legal sem a correspondente sanção legalmente prevista transforma a norma em um comando inócuo, violando o princípio da segurança jurídica e comprometendo os objetivos de igualdade e justiça eleitoral previstos na Constituição Federal (Brasil, 1988).

## 4 O princípio da *máxima igualdade na disputa eleitoral*

O princípio da *máxima igualdade na disputa eleitoral* é um dos pilares do estado democrático de direito e da legitimidade do processo eleitoral. Sua função é assegurar que todos os candidatos concorram em condições equânimes, evitando que o poder econômico, a popularidade midiática ou a vinculação institucional desequilibrem a disputa.

Eneida Desirée Salgado (2010) sustenta que tal princípio "exige que os candidatos estejam submetidos às mesmas limitações, às mesmas possibilidades de acesso ao eleitorado e às mesmas regras quanto à propaganda, financiamento e uso do poder político". Assim, qualquer prática que afronte essas balizas jurídicas representa uma ameaça à lisura do processo democrático.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também consagra esse entendimento. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.970, que analisou a validade do parágrafo 7º do artigo 39 da Lei das Eleições, a Corte reconheceu que a vedação ao showmício visa resguardar a paridade de armas entre os candidatos. O voto da Ministra Rosa Weber foi particularmente elucidativo ao afirmar que "a proibição de showmícios se apresenta como um limite necessário à preservação da igualdade na disputa do pleito, a fim de propiciar tratamento isonômico e imparcial aos candidatos"[2].

2 STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5.970. Relator: Min. Dias Toffoli. 07 out. 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5498286. Acesso em: 03 abr. 2025.

No julgamento da referida ADI, o STF[3] julgou a validade do artigo 39, parágrafo 7º, da Lei Federal n.º 9.504, de 1997, e fez uma diferenciação entre showmício e evento para arrecadação de recursos. Observou-se que em diversas oportunidades foi possível verificar a existência de uma preocupação quanto à paridade de armas e à observância do *princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral* em relação à realização de showmícios, conforme ficou registrado no acórdão.

Como se vê, o item 4 da ementa do julgado consigna que:

> 4. A medida se justifica pelo intuito de evitar o abuso de poder econômico no âmbito das eleições e de resguardar a paridade de armas entre os candidatos. O caráter gratuito do showmício ou do evento assemelhado não é suficiente para afastar o desequilíbrio por eles provocado entre os concorrentes a cargos eletivos, havendo clara vantagem para aquele que tem apresentações artísticas associadas à promoção de sua campanha, ainda que sem pagamento de cachê.
>
> Também se justifica no fato de que a promoção de uma candidatura por meio do patrocínio de um show destinado ao público em geral poderia ser considerada como oferecimento de uma vantagem ao eleitor, o qual acabaria por associar sua experiência de entretenimento ao político homenageado. (STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI n. 5.970)

O voto da Ministra Rosa Weber foi ainda mais específico ao tratar sobre o *princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral*:

> 15. A legitimidade do pleito, no âmbito específico da igualdade de oportunidades entre os candidatos, deve ser o vetor interpretativo da interferência do Poder Judiciário na propaganda eleitoral, uma vez já estabelecidas normas restritivas como escolha do Legislativo (autocontenção judicial). [...]
>
> 24. A proibição de showmícios, assim como outras formas de restrição da propaganda eleitoral estabelecidas na lei, apresenta-se, a meu juízo, como um limite necessário à preservação da igualdade na disputa do pleito, a fim de propiciar tratamento isonômico e imparcial aos candidatos.
>
> 25. A proibição de showmícios, sublinho, visa a proteger um bem maior – a igualdade de chances na disputa eleitoral. Por isso, irrelevante o fato de ser remunerado ou não. Ainda que gratuita, a produção musical propicia vantagem capaz de influenciar, de forma desproporcional, a escolha pelo candidato, baseada não apenas no seu plano de governo ou na sua plataforma política, e sim na popularidade do artista.

3 STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5.970. Relator: Min. Dias Toffoli. 07 out. 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5498286. Acesso em: 03 abr. 2025.

> Isso porque a vantagem não é disponibilizada ao eleitor apenas nas hipóteses em que há contraprestação remuneratória, mas em razão da apresentação musical.

Vale reforçar que não é objetivo do presente trabalho tecer qualquer juízo de valor a respeito da proibição dos showmícios. Contudo, nos excertos acima é possível perceber com clareza que a proibição está atrelada a uma preocupação quanto à igualdade de chances, à paridade de armas.

Veja-se, então: se, mesmo na hipótese em que todos os concorrentes estariam autorizados a realizar showmício, é considerado existir risco à igualdade na disputa, sem dúvida, o risco é ainda maior quando todos os concorrentes estão proibidos mas, ainda assim, alguns o realizam, e não sofrem punição.

No âmbito da ADI n.º 5.970, o STF asseverou que mesmo apresentações gratuitas – sem pagamento de cachê – podem gerar desequilíbrio, pois associam entretenimento e marketing emocional à imagem do candidato. Essa percepção demonstra que o princípio da igualdade material não se restringe ao aspecto financeiro, mas também à visibilidade, ao apelo simbólico e à captação de simpatia indevida.

José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior (2023) complementa essa compreensão ao observar que "a *máxima igualdade na disputa* não admite atenuações de fato, pois o processo democrático pressupõe, como condição, a eliminação de vantagens estruturais indevidas». Dessa forma, a mera existência de uma vedação simbólica, sem mecanismos eficazes de controle, transforma a norma em ficção jurídica.

Essa preocupação também aparece em tratados internacionais de direitos humanos. O artigo 25 do *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*, que garante a todos os cidadãos o direito de participar da vida pública em condições de igualdade. A *Comissão de Veneza*, do Conselho da Europa, reforça que eleições democráticas exigem igualdade de oportunidade entre os candidatos, inclusive quanto ao uso de recursos e à exposição pública.

Portanto, a omissão legislativa em prever sanção para showmícios viola diretamente o princípio da *máxima igualdade*. Essa violação não é apenas normativa, mas também constitucional e convencional, pois compromete direitos políticos fundamentais e abre espaço para práticas abusivas no processo eleitoral. A manutenção de normas ineficazes implica, na prática, a consagração de uma lógica perversa: apenas quem

cumpre a lei é penalizado, enquanto quem a descumpre não sofre sanções, desequilibrando as bases da competição democrática.

## 5 Consequências da omissão: desigualdade e incentivo à desobediência

A ausência de sanção específica para a realização de showmícios cria um cenário paradoxal: a conduta é formalmente proibida, mas materialmente tolerada. Tal ambiguidade normativa compromete a autoridade da Justiça Eleitoral, fragiliza o sistema de controle da propaganda e transmite à sociedade uma mensagem de impunidade.

Essa situação tende a incentivar a prática reiterada do ilícito. Os candidatos que observam rigorosamente a legislação enfrentam desvantagens competitivas diante daqueles que se utilizam de recursos não permitidos, mas que não ensejam sanção efetiva. O resultado é uma quebra no equilíbrio da disputa e a legitimação indireta da desigualdade.

Além disso, há implicações institucionais relevantes. A inefetividade da norma impacta a credibilidade da Justiça Eleitoral e gera insegurança entre os atores políticos. Como observa Marcelo Weick Pogliese (2022), "a ausência de coerência entre a norma e sua aplicação enfraquece a autoridade do Direito e estimula a seletividade de obediência".

Jurisprudencialmente, os tribunais têm se deparado com situações de impasse. Mesmo reconhecendo a prática ilícita, como nos casos já mencionados dos TREs do Pará, Pernambuco e São Paulo, não há base legal para aplicação de multa, o que frustra a finalidade da norma. Tais decisões, embora juridicamente corretas diante da omissão legislativa, expõem uma disfuncionalidade normativa que precisa ser enfrentada pelo legislador.

Por fim, do ponto de vista do eleitor, a ausência de punição para práticas sabidamente proibidas compromete a percepção de justiça no processo eleitoral. Em um sistema democrático, é essencial que o cumprimento das regras represente não apenas um imperativo jurídico, mas também um valor cultural compartilhado. Quando a violação se torna vantajosa, rompe-se esse pacto mínimo de confiança cívica.

Nesse contexto, é urgente promover o aperfeiçoamento legislativo, garantindo que a vedação ao showmício esteja acompanhada de sanção eficaz, proporcional e dissuasiva.

## 6 Possíveis soluções normativas

Diante do impasse jurídico e político gerado pela omissão legislativa quanto à sanção para showmícios, duas saídas principais podem ser propostas, cada qual com fundamentos e impactos distintos sobre o sistema eleitoral.

A primeira solução, de caráter mais simples e direto, consiste na correção legislativa por meio da inclusão, no § 7º do art. 39 da Lei n.º 9.504/1997, de um dispositivo prevendo multa para os casos de realização de showmício ou evento assemelhado. A sanção poderia ser estabelecida nos mesmos moldes das demais infrações à propaganda eleitoral, com multa proporcional ao porte da infração, variando entre R$ 5.000 e R$ 25.000. Essa alteração legislativa restauraria a coerência normativa do sistema e ofereceria à Justiça Eleitoral os meios adequados de repressão e dissuasão.

Essa proposta poderia se inspirar no tratamento dado à propaganda antecipada (art. 36, § 3º) ou à propaganda em outdoor (art. 39, § 8º), promovendo equilíbrio e paridade de critérios. Seria, ademais, compatível com os princípios constitucionais da moralidade e igualdade no processo eleitoral, conferindo efetividade à vedação já existente.

A segunda solução, de maior complexidade, demandaria uma revisão do próprio conteúdo da vedação, mediante revogação da proibição aos showmícios, desde que condicionada à criação de um regime regulatório específico. Nesse cenário, a apresentação artística seria permitida, desde que observados critérios objetivos, como:

- Limite de valor gasto com apresentações (ex.: percentual máximo do teto de gastos da campanha);
- Exigência de registro prévio e transparência nas contratações;
- Proibição de patrocínio cruzado ou financiamento por terceiros não autorizados;
- Restrições ao uso de imagem de artistas em materiais de propaganda.

Essa proposta buscaria reconhecer a realidade do marketing político contemporâneo e das novas formas de engajamento eleitoral, oferecendo uma solução mais compatível com os valores de liberdade de expressão, desde que submetida a controles rigorosos que assegurem a isonomia da disputa.

Experiências internacionais podem servir de referência: em países como Portugal, apresentações culturais em eventos de campanha são permitidas, desde que não haja financiamento externo e seja respeitado o limite de gastos. No México, o Instituto Nacional Electoral prevê normativas específicas sobre eventos públicos, inclusive artísticos, durante as campanhas.

Ambas as soluções, embora distintas em sua abordagem, convergem na tentativa de superar a atual disfunção normativa e garantir a integridade do processo eleitoral. Cabe ao legislador, portanto, avaliar qual caminho melhor equilibra os valores da democracia participativa, da liberdade de manifestação e da igualdade de condições entre os candidatos. Essa violação não é apenas normativa, mas também constitucional e convencional, pois compromete direitos políticos fundamentais e abre espaço para práticas abusivas no processo eleitoral.

## 7 Considerações finais

O presente estudo demonstrou que a omissão legislativa em estabelecer sanção para a realização de showmícios compromete gravemente o princípio da *máxima igualdade na disputa eleitoral*, pilar da legitimidade democrática. Embora a vedação esteja expressa na Lei das Eleições, sua eficácia normativa é anulada pela ausência de penalidade correspondente, o que transforma a norma em mera recomendação simbólica.

Verificou-se, por meio de análise jurisprudencial, que tribunais eleitorais de diferentes regiões têm confirmado a impossibilidade de aplicação de sanções por falta de respaldo legal (TRE-PA, 2024; TRE-PE, 2024; TRE-SP, 2025). A doutrina especializada corrobora essa crítica, evidenciando que tal lacuna normativa não apenas desestimula a observância da legislação como fomenta o desequilíbrio entre os candidatos (Gomes, 2024; Zilio, 2019).

Do ponto de vista dogmático e institucional, a manutenção dessa omissão fragiliza o papel regulador da Justiça Eleitoral, compromete a segurança jurídica e amplia o risco de utilização indevida do aparato cultural e midiático no processo de captação de votos (Gonçalves, 2018; Salgado, 2010).

A análise permitiu propor duas alternativas de superação da omissão: a previsão expressa de sanção pecuniária para a realização de showmícios, e a revogação da proibição, condicionada à adoção de controles rigorosos

e parâmetros objetivos. Ambas as soluções buscam resgatar a coerência normativa e garantir a efetividade dos princípios constitucionais da moralidade, igualdade e lisura eleitoral (Baracho Júnior, 2023; Poglesie, 2022)..

Assim, reforça-se o apelo ao legislador para que promova o necessário aprimoramento da legislação eleitoral, em diálogo com a jurisprudência do STF (ADI 5.970), a doutrina especializada e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no campo dos direitos políticos (PIDCP, art. 25; Comissão de Veneza). Enquanto persistir a atual lacuna normativa, continuará pairando sobre o processo eleitoral a sombra da seletividade, da impunidade e da desigualdade de condições entre os concorrentes.

## Referências

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira**. Justiça e cidadania no processo democrático**. Belo Horizonte: Del Rey, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.970**. Relator: Min. Dias Toffoli, 7 out. 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5498286. Acesso em: 3 abr. 2025.

COMISSÃO DE VENEZA. **Código de boas práticas em matéria eleitoral**. Conselho da Europa, 2002.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. Barueri, Atlas, 2024.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Propaganda eleitoral e igualdade de chances. In: Revista Brasileira de Direito Eleitoral**. São Paulo: RT, 2018.

PIDCP – **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966. Promulgado no Brasil pelo Decreto n.º 592, de 1992.

POGLIESE, Marcelo Weick. **Direito eleitoral e desinformação**. São Paulo: Juspodivm, 2022.

SALGADO, Eneida Desirée. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

TRE-PA. Tribunal de Regional Eleitoral. **Recurso Eleitoral n. 0600162-**

**75.2024.6.14.0043**. Relator: José Ailton de Aguiar Portela, 11 dez. 2024. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tre-pa/3003506665. Acesso em: 1 abr. 2025.

TRE-PE. Tribunal de Regional Eleitoral. **Recurso Eleitoral n. 0600773-44.2024.6.17.0043**. Relator: Fernando Cerqueira Norberto dos Santos, 29 out. 2024. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tre-pe/2826830491. Acesso em: 1 abr. 2025.

TRE-SP. Tribunal de Regional Eleitoral. **Recurso Eleitoral n. 0600162-03.2024.6.26.0153**. Relator: Cotrim Guimarães, 24 jan. 2025. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tre-sp/3029473341. Acesso em: 1 abr. 2025.

Capítulo 17

# O CARÁTER OLIGÁRQUICO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL

*Adriano Guilherme de Aro Ferreira*[1]

## 1 Introdução

O Supremo Tribunal Federal (STF) alterou significativamente as condições da corrida eleitoral no Brasil, na medida em que impôs novas regras para o financiamento das campanhas eleitorais, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.65[2], em 2015. Naquela oportunidade, a Corte proibiu as doações por pessoas jurídicas, reduzindo parcela significativa dos capitais privados disponíveis no mercado eleitoral[3].

Em resposta à decisão do STF, a classe política se mobilizou para solucionar o problema da escassez de capitais, alterando a legislação federal e decidindo por migrar para um modelo de financiamento eminentemente público. Portanto, em 2017, o parlamento brasileiro criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), com orçamento mínimo de 1,7 bilhão de reais. A independência da captação perante o setor privado agradou de tal maneira aos parlamentares que, cinco anos mais tarde, já em 2022, os recursos do FEFC foram elevados ao patamar de 4,9 bilhões de reais.

Entretanto, ao criar o FEFC, o Parlamento brasileiro determinou que os recursos públicos seriam distribuídos diretamente aos partidos políticos registrados no TSE (art. 16-D, Lei 9.504/97). Uma vez recepcionados pelas agremiações, tais valores são divididos entre os candidatos, segundo a vontade dos dirigentes das legendas; ou seja, um partido pode canalizar todos os seus recursos para um único candidato (desde que observados os limites individuais de arrecadação e percentuais de cota racial e de gênero).

---

1 Advogado Eleitoralista. Mestre e Doutor em Direito Público pela PUC Minas. Contato: adrianoaro@gmail.com.

2 BRASIL, 2016.

3 Nesse contexto, os dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) apontam que, em 2014 (eleições gerais), os capitais privados representaram 62% do total arrecadado em campanhas eleitorais.

Nesse contexto, os dados disponibilizados pelo TSE referentes às eleições de 2022 demonstraram que os recursos públicos passaram a representar 96,65%[4] do dinheiro empregado nas campanhas, uma mudança drástica e substancial em relação ao período em que se contava com a participação das pessoas jurídicas, quando os aportes públicos representavam apenas 37% do total (Fundo Partidário).

Ocorre que, conforme analisaremos adiante, o paradigma vigente atenta contra a igualdade pretendida pelo Estado Democrático de Direito, na medida em que possibilita uma oligarquização do sistema político por meio da distribuição desequilibrada dos recursos disponíveis para o financiamento das campanhas eleitorais.

Dessa forma, buscaremos demonstrar como o estabelecimento de um modelo de financiamento eminentemente público, sem que existam critérios minimamente objetivos para divisão das verbas estatais, altera a igualdade da competição, resultando na ineficácia do processo eleitoral – concebido como mecanismo de concretização da vontade soberana do povo.

## 2 Democracia representativa e as ideias de Robert Michels

Após as duas grandes revoluções do século XVIII, o modelo democrático representativo passou por um período de consolidação, até ser adotado pela maioria das nações ocidentais. Um paradigma que se consolidou com base na ideia de um povo soberano, cuja autoridade era limitada por direitos fundamentais, mas cujo poder era exercido por meio de representantes eleitos[5].

Entretanto, esse modelo nasceu sob a influência do pensamento liberal, pautado na noção de Estado abstencionista, cujo objetivo central consistia em assegurar o gozo dos direitos naturais (posteriormente concebidos como fundamentais). Um paradigma que se deparou com a dificuldade de garantir a participação do cidadão, seja mediante a proporcionalidade da representação, seja mediante a adoção de políticas públicas que visassem ao bem-estar de todo o povo[6].

Ocorre que, ao longo do século XIX e no início do XX, tornaram-se patentes as péssimas condições de vida das classes trabalhadoras, com

4 BRASIL, 2022.
5 DUNN, 2016, p. 149.
6 BOBBIO, 2017, p. 39-40.

a falta de regulamentação das atividades e a concentração de riquezas nas mãos de poucos. Esses fenômenos se desdobraram em movimentos sociais e políticos que reivindicavam maior participação das classes menos favorecidas, e mais igualdade. Dessa forma, defendia-se a intervenção do Estado na sociedade e na economia, inclusive mediante a redistribuição de recursos, no intuito de corrigir os desequilíbrios e promover a justiça social. No fundo, pretendia-se a concretização do princípio da igualdade. É nesse contexto que emerge o paradigma de Estado social, construído sobre a busca por maior participação do cidadão e mais igualdade[7].

Contudo, o período compreendido entre as duas grandes guerras mundiais evidenciou a fragilidade e ineficácia do modelo de Estado Social, seja pela diminuição do bem-estar geral, seja pela redução da liberdade - consequência de uma maior coerção estatal. Na sequência desses modelos, e a eles se contrapondo, surgiu um paradigma mais centrado na auto-organização da comunidade, com maior coesão entre o público e o privado, um modelo que pretende assegurar os direitos fundamentais, garantir a primazia da lei e promover o cidadão como efetivo soberano, motivo pelo qual recebe o nome de Estado Democrático de Direito.

Hoje, o estado moderno se encontra umbilicalmente atrelado ao modelo de democracia representativa, que soluciona dois grandes problemas: o primeiro, possibilitar a administração estatal de um amplo território, o que só é possível graças a escolha de um pequeno número de representantes; o segundo, reunir a vontade de milhões de pessoas sob um único denominador comum. Não obstante, Sartori aponta que o desafio em se unificar a vontade de milhões de pessoas apresenta implicações muito complexas[8].

Entretanto, um grupo de pensadores do século XX[9] promoveu uma profunda reflexão da democracia representativa, apontando algumas disfuncionalidade desse sistema. Nesse sentido, Robert Michels aponta que a oligarquização do sistema, mediante a entrega do controle das decisões estatais para uma elite dominante, impossibilita a concretização do princípio da soberania do povo.

---

7 Soares sublinha que "no constitucionalismo social, a base da cidadania situa-se na capacidade de participar efetivamente no exercício do poder político, ou da gestão dos negócios da cidade, por meio de modalidades, procedimentos e técnicas diferentes". SOARES, 2017, p. 175.

8 SARTORI, 1994, p. 33. v. 1.

9 Essa corrente ficou conhecida como "realismo", cujos maiores expoentes foram Gaetano Mosca, Valfrido Pareto e Robert Michels.

Por um lado, Michels concebe a democracia representativa como algo inerente ao Estado moderno, sobretudo em função das massas populacionais e da extensão dos territórios. Por outro, defende que o método da representação promove o distanciamento entre os governantes e governados. Para tanto, destaca dois elementos que, em sua opinião, são inseparáveis das entidades políticas: a necessidade de organização e a complexidade da burocracia[10].

Nesse diapasão, esclarece que a organização é imprescindível para o trabalhador que se encontra em uma posição histórica de exploração. Afinal, ele precisa que a vantagem numérica seja convertida em instrumento de resistência política, com vistas a obter maior dignidade social. Entretanto, o problema é que, a partir do momento em que um representante é escolhido, esse "chefe" se torna um oligarca, de modo que seus interesses se tornam contrários aos dos trabalhadores que o escolheram. O poder corrompe. Para Michels[11], o poder de decisão é o que corrompe o mandatário, vez que promove uma mudança de perspectivas, com reflexos na sua maneira de pensar e nos seus interesses.

Nesse sentido, Michels[12] destaca que o processo de organização encerra um desafio: por um lado, revela-se necessário para a consolidação do poder e, por outro, uma vez alcançado, acarreta a diminuição da participação geral. Portanto, o ato de escolha de um representante, com a consequente delegação de poderes, enfraquece o princípio da soberania.

Além desses desafios, Michels[13] se debruça sobre a complexidade do processo burocrático. Em sua opinião, a burocracia é um dos fatores que assegura a uma elite restrita a manutenção do poder. Isto porque, a grande dificuldade em se compreender o processo de tomada de decisões no interior das organizações políticas, faz com que o membro comum da massa se distancie dos postos de comando, permitindo que o poder se perpetue nas mãos dos líderes partidários. Neste sentido, a burocracia contribui para a desvirtuação da vontade real da população.

No fundo, os problemas levantados apontam para a impossibilidade de concretização da democracia representativa, especialmente para a efetivação da soberania do povo - entendida como a realização da vontade do cidadão. Portanto, coloca-se o desafio de conciliar a soberania do povo, a distorção de interesses (entre classes, grupos etc.) e o governo do Estado.

10 MICHELS, 1982, p. 21.
11 MICHELS, 1982, p. 21.
12 MICHELS, 1982, p. 25.
13 MICHELS, 1982, p. 25.

Não obstante uma perspectiva pessimista quanto à concretização do modelo democrático representativo, a crítica de Michels promoveu importantes reflexões sobre a natureza do poder político e a necessidade de governança para o bom funcionamento das instituições do Estado. Sua contribuição é relevante, na medida em que destaca os desafios e as limitações da democracia, em especial o papel das elites no poder. Nesse sentido, sugere a necessidade de mecanismos que assegurem maior responsabilidade, transparência e participação.

## 3 O modelo de financiamento eleitoral brasileiro

A Constituição brasileira outorgou aos partidos políticos o chamado monopólio das candidaturas, de modo que a filiação partidária é requisito indispensável para concorrer ao pleito (art. 14, §3º, inc. V). Logo, a Constituição também estabeleceu os parâmetros para a criação e manutenção das agremiações, impondo a obrigatoriedade de registro no órgão civil e no TSE. Assim, uma vez constituídos, os partidos podem participar das eleições e receber recursos públicos. Diante de sua essencialidade, figuram como atores principais de todo o processo eleitoral.

Desta forma, em relação ao modelo de financiamento eleitoral, a Constituição elegeu um paradigma misto, possibilitando a injeção de recursos públicos e privados. Nesse sentido, impõe que as verbas públicas sejam originárias do Fundo Partidário e Fundo Eleitoral. Em relação aos aportes privados, a Carta proíbe o recebimento de recursos de governos ou entidades estrangeiras, a fim de proteger o caráter nacional do pleito[14].

Portanto, o texto constitucional não estabelece limites ou proibições no que tange aos recursos privados de pessoa nacional – seja física ou jurídica. De igual forma, não fixa percentuais impositivos para aportes públicos ou privados, exceção feita aos valores destinados a incentivar a participação e candidatura de mulheres na política[15], que são calculados sobre o total dos recursos públicos disponibilizados às legendas.

14 BRASIL, 2024.

15 A esse respeito, o art. 17 estabelece: "§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários. § 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário." BRASIL, 2024.

Não obstante a existência de limites bem definidos, que permitem que pessoas jurídicas participem do financiamento do processo eleitoral, o STF decidiu alterar os parâmetros desse modelo. Isso posto, em 17 de setembro de 2015, o plenário do STF concluiu o julgamento da ADI 4.650, decidindo pela procedência parcial da ação, que culminou na proibição das doações por pessoas jurídicas, mantendo-se inalterada a situação das pessoas físicas e candidatos.

Assim, atualmente, o modelo nacional privilegia a injeção de recursos públicos, ao passo que desestimula os aportes privados. De tal sorte, em que pese a legislação possibilitar a injeção de recursos privados - seja oriundo dos próprios candidatos, seja de outros apoiadores - esse montante se revela pouco significativo. Para se ter uma ideia, em 2022[16], os recursos públicos equivaleram a 96,65% dos valores recebidos por candidatos. Naquele pleito, as maiores contribuições foram originárias do Fundo Eleitoral, que representou 89,93% do total arrecadado. Este cálculo não leva em consideração o financiamento indireto consubstanciado no custeio da propaganda partidária em rádio e televisão.

Portanto, tendo em vista a representatividade dos aportes públicos no contexto do sistema eleitoral, precisamos explicar como esses valores deixam os cofres governamentais e chegam até os candidatos, a fim de constatarmos se o paradigma soluciona o problema do acesso aos recursos disponíveis.

Em relação ao Fundo Partidário (subseção 4.7.1), o valor é disponibilizado pelo Tesouro Nacional e creditado, mensalmente, na conta corrente dos partidos políticos. A princípio, se destina a custear as despesas ordinárias das legendas, como suas sedes administrativas, funcionários e materiais, além de campanhas de promoção e difusão dos ideais e filosofia partidários. Entretanto, uma vez custeadas essas rubricas, o restante do dinheiro pode ser provisionado pela legenda para ser utilizado no alistamento e nas campanhas eleitorais de seus candidatos (art. 44, III da Lei 9.096/95). Para termos uma noção, em 2022, foram injetados R$ 382.480.811,12 do Fundo Partidário em campanhas eleitorais, o que corresponde a mais que o dobro dos valores aportados pela iniciativa privada[17].

16 Os dados disponibilizados pelo TSE apontam um crescimento constante dos recursos públicos injetados nas campanhas eleitorais. Neste sentido, em 2018, os recursos públicos representaram 95,66% dos valores arrecadados, enquanto em 2022 o percentual foi de 96,65%. De igual forma, é possível constatar um decréscimo nominal dos valores aportados pela iniciativa privada: em 2018 os recursos privados atingiram o total de R$ 190.289.297,50; já em 2022 o total reduziu para de R$ 101.689.590,59. BRASIL, 2022.

17 BRASIL, 2022.

No entanto, quanto ao Fundo Partidário, é preciso esclarecer que, uma vez creditada a verba na conta bancária do partido, ela não retorna mais aos cofres públicos. Assim, ainda que a legenda não utilize todo o valor que foi provisionado em determinada eleição, o montante retorna ao caixa da agremiação. Isso permite maior liberdade e eficiência em relação à alocação dos recursos.

No tocante ao Fundo Eleitoral, esses valores são depositados em contas no Banco do Brasil, até o primeiro dia de junho do ano de cada eleição, e distribuídos aos partidos políticos pelo TSE, nos quinze dias subsequentes. Ao contrário do Fundo Partidário, os valores que não forem gastos nas campanhas eleitorais devem, ao término do pleito, retornar ao Tesouro Nacional. Uma vez distribuídos aos partidos, esses valores são geridos conforme critérios internos de cada legenda. Contudo, é preciso que o partido informe previamente ao TSE quais serão os critérios de distribuição do Fundo Eleitoral, em cada eleição.

Desse modo, uma vez estabelecidos os montantes que cada partido tem direito a aplicar nas eleições, resta efetuar a divisão do dinheiro, fazendo com que os recursos públicos cheguem até os candidatos. Partindo-se da perspectiva defendida pelos Ministros, ao longo da ADI 4.650, referida distribuição deveria obedecer aos princípios democrático, da igualdade e o republicano. Entretanto, não é isso o que acontece. Na prática, essa divisão é realizada de maneira desigual, promovendo uma significativa distorção entre as chances de cada competidor.

Nesse sentido, o primeiro entrave diz respeito aos critérios de distribuição do dinheiro. Se, por um lado, a legislação impõe a necessidade de transparência, por outro, aceita diretrizes extremamente abertas e subjetivas. A esse respeito, a pesquisa de Morais[18] revelou que, durante as campanhas de 2018 e 2022, as legendas distribuíram a maior parte dos recursos para os candidatos de sua preferência.

Portanto, o que se percebe é que o atual critério de distribuição dos recursos públicos é pautado na discricionariedade de seus gestores, o que pode favorecer uma postura patrimonialista e clientelista. Além disso, a concentração dos recursos públicos nas mãos dos partidos favorece a tendência oligárquica denunciada por Robert Michels, criando maior dependência dos órgãos inferiores em relação às estruturas superiores.

Assim, uma vez superada a distribuição dos recursos entre as legendas aptas, precisamos nos voltar para a alocação interna desses recursos.

18 MORAIS, 2023, p. 129.

A nosso sentir, é justamente nesse ponto que reside o maior problema do modelo atual; na prática, o paradigma promove uma distorção das chances de cada participante da corrida eleitoral, acarretando o desbalanceamento do pleito. Isto porque, ao invés de melhorar a visibilidade das alternativas políticas - ou seja, as propostas de cada candidato -, o modelo atual ofusca algumas candidaturas e privilegia a exposição de outras.

Partindo da realidade reproduzida nos autos da ADI 4.650, o dinheiro, além de necessário, contribui significativamente para o aumento ou a diminuição das possibilidades de cada candidato. Nesse contexto, o legislador optou por outorgar a gestão desses recursos aos dirigentes partidários, cuja autonomia[19] lhes permite aplicar o dinheiro da forma que julgarem oportuna. Isso equivale dizer que, se no passado cada candidato poderia angariar junto à sociedade (pessoas físicas e jurídicas) os fundos necessários, agora eles dependem, exclusivamente, dos presidentes e diretores das legendas.

O que essa realidade revela é que os 29[20] presidentes de partidos políticos controlam o financiamento eleitoral em todo o Brasil. Afinal, os recursos públicos são destinados aos órgãos nacionais que, posteriormente, escolhem qual parcela será revertida para os diretórios estaduais ou municipais, exceção para a aplicação da cota de gênero e racial.

Ou seja, se os partidos políticos já detinham o monopólio das candidaturas, agora eles também controlam os recursos disponíveis para o financiamento das campanhas eleitorais.

## 4 Considerações finais

Isto posto, com o julgamento da ADI 4.650, o STF esvaziou uma significativa parcela de recursos privados que estava acessível a qualquer candidato. Em seguida, possibilitou a criação do Fundo Eleitoral, sem se preocupar em garantir que os candidatos tivessem acesso minimamente igualitário aos fundos disponíveis. Essa situação gerou um desequilíbrio talvez maior do que o anterior, uma vez que limitou, significativamente, a possibilidade de obtenção do financiamento eleitoral.

---

19 A autonomia partidária, expressamente prevista no art. 17, §1º, CRFB/1988, tem desafiado a intervenção do STF, conforme se depreende dos acórdãos das ADIs 5.617 (cotas raciais e de gênero, 6.230 (mandato de dirigentes partidários) e 7.214 (distribuição de Fundo Eleitoral para partidos da coligação).

20 Número de partidos regularmente registrados no TSE em 15.04.25. BRASIL, 2025.

No fundo, a realidade atual promove o distanciamento entre governantes e governados, conforme já denunciado por Michels[21]. Isto, porque, esse estado de coisas, que concentra na mão dos líderes a condução da vida partidária, incluindo a possibilidade do lançamento e financiamento de novas candidaturas, tende a gerar um controle oligárquico. Afinal, a maior parte dos recursos públicos pode ser direcionada para as campanhas daqueles candidatos que gozam da preferência dos dirigentes.

Assim, cada vez mais, verifica-se o distanciamento dos candidatos em relação aos anseios e às aspirações de seu eleitorado; em sentido oposto, ocorre o aumento da dependência em relação aos caciques políticos. Portanto, a absoluta liberdade na gestão do dinheiro público, aliada ao monopólio das candidaturas, outorga aos líderes partidários o controle sobre a eficácia do processo eleitoral.

Desta forma, acreditamos que o atual modelo de campanhas eleitorais vigente no Brasil demanda a instituição de alguns critérios objetivos, que asseguram uma melhor distribuição e aplicação das verbas públicas. Para tanto, é imprescindível que o legislador adote parâmetros que busquem concretizar a igualdade almejada pelo Estado Democrático de Direito.

## Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de contas:** receitas/despesas. Brasília: TSE, 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017.

DUNN, John. **História da democracia: um ensaio sobre a libertação do povo**. Tradução de Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp,

21 MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

2016.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

MORAIS, Arthur Gandra de. **Déficit de democracia intrapartidária e efeitos à capacidade eleitoral passiva: análise dos critérios de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. 2023.** Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.

SOARES, Mario Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização**. 5. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

Capítulo 18

# INGOVERNABILIDADE NO GOVERNO FEDERAL COMO CAUSA DA POLÍTICA DE COALIZÃO

*Selso Ricardo Damacena*[1]
*Adriano Sant'ana Pedra*[2]
*Cássius Guimarães Chai*[3]

## 1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o regime democrático no Brasil, recolocando o povo no centro do poder, que o exerce por meio do sufrágio, na escolha de seus representantes. Além disso, foi escolhido pelo constituinte o modelo presidencialista, em que o mandato do Chefe do Executivo possui período fixo e apenas pode ser interrompido em caso de falecimento, renúncia ou impeachment. Além do modelo presidencialista, optou-se pelo modelo multipartidário, com ampla permissibilidade para a criação de novos partidos políticos, o que dificulta para o Presidente eleito, formar maioria nas casas representativas do Legislativo por meio de seu partido.

Logo, o partido do Presidente deve recorrer a outros diversos partidos e agremiações, por vezes de ideologia política diversa, para formar maioria na base governista no Congresso, e conseguir governar e aprovar as pautas necessárias para materializar as políticas públicas que compõem seu plano de governo. A essa necessidade de "barganhar" com os demais

1 Mestrando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória FDV. Especialista em Direito Civil e Empresarial pela FDV. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória FDV. http:// lattes.cnpq.br/1029656295992401. E-mail: selsoadv@gmail.com.

2 Pós-doutorado pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor em Direito Constitucional (PUC-SP). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais (FDV). http://lattes.cnpq.br/0637600349096702. E-mail: adrianopedra@fdv.br.

3 Pós-doutor em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e pela Cardozo School of Law - Yeshiva University. Mestrado em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (2001). http://lattes.cnpq.br/7954290513228454. E-mail: cassius.chai@fdv.com.br.

partidos para conseguir governar, denomina-se presidencialismo de coalizão.

Por outro lado, a ingovernabilidade é um problema crônico da crise brasileira, de modo que uma parte considerável dos presidentes eleitos após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), não conseguiram finalizar seu mandato, fundamentalmente, por problemas de governabilidade, conforme afirma Yamauti (2003).

A ausência de governabilidade prejudica o projeto político eleito de forma democrática, bem como a implementação de políticas públicas que visam sanar as debilidades do Estado brasileiro e promover a igualdade social. Diante disso, a presente pesquisa pretende responder ao seguinte questionamento: Quais fatores que influenciam na ingovernabilidade do Executivo? A política de coalizão é uma solução adequada para sanar os problemas da ingovernabilidade?

O objetivo geral da pesquisa é discutir a ingovernabilidade do Executivo como causa para a política de coalizão. Como objetivos específicos, pretende-se: apresentar as causas da ingovernabilidade do Executivo brasileiro; identificar os elementos constitutivos da política de coalizão e avaliar os benefícios da política de coalizão face a ingovernabilidade do Executivo.

Para a realização da pesquisa foi utilizado o procedimento metodológico da revisão bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa, em que os artigos científicos, teses e dissertações consultados na construção do trabalho foram encontrados em repositórios digitais, como Google Scholar, Scielo e BDTD.

O método dedutivo foi utilizado. O método dedutivo, segundo Prodanov; Freitas (2013), parte do geral e posteriormente aborda as particularidades da questão, ou seja, pesquisa inicialmente os princípios, leis e teorias tidas como indiscutíveis da questão e a partir do entendimento lógico gerado pela pesquisa dos princípios gerais, emite conclusões puramente formais.

## 2 A ingovernabilidade do executivo brasileiro

Um governo pode ser considerado deficiente, caso não atinja seus objetivos primários, ou seja, caso seus projetos não sejam suficientes para sanar as necessidades sociais e conduzir o país para o desenvolvimento. Há variadas causas para a deficiência do Governo, que vão desde uma separação

de poderes débil, que favorece o Legislativo em detrimento do Executivo; decadência do Estado e suas instituições, deterioração governamental por falta de credibilidade ou corrupção; vocação para o "congressismo", entre outras diversas causas (OROZCO, 1996).

No contexto recente, ao menos a partir da segunda metade do Século XX, diversos autores observam a existência de um fenômeno denominado "ingovernabilidade", bem como analisam as causas para este fenômeno, a exemplo de Juan Linz (1978), Robert Dahl (1998) e Samuel P. Huntington (1968). A ingovernabilidade pode ser definida como um diagnóstico de inviabilidade do governo atingir seus objetivos do ponto de vista do papel do Estado e suas obrigações, ou ainda, como "a incapacidade de produzir bem-estar devido a uma sensível escassez de ordem e estabilidade" (OROZCO, 1996, p. 48).

Já de acordo com Cunha (1998) a ingovernabilidade pode ser compreendida como a deficiência do Executivo em manter uma relação saudável e harmônica com os demais poderes, mormente o Legislativo, que passa a boicotar a agenda governista e busca travar o avanço das pautas propostas pelo Executivo. O autor critica que frequentemente a ingovernabilidade é confundida com a incapacidade do Chefe do Executivo em governar.

> Ingovernabilidade temos hoje com um presidente vacilante que não tem coragem de tomar as medidas saneadoras do déficit público, temendo o impacto na sua popularidade e nos seus conchavos políticos. Sinal de ingovernabilidade é a vacilação em publicar o decreto que impede o repicão no cálculo dos proventos dos magistrados que tomou sumiço no Palácio do Planalto e que, apesar de denunciado na imprensa, continua desaparecido sem que fossem apurados os motivos, mas que todo mundo sabe é o temor de uma reação do Judiciário (CUNHA, 1988, p. 1).

Neste contexto, em razão dos mecanismos de freios e contrapesos propostos pela CF/88, de limitar a atuação de cada Poder, e garantindo a existência de um mecanismo de interfiscalização entre os poderes, o Executivo evita tomar medidas que sejam impopulares entre os demais Poderes, para evitar reações indesejadas e boicotes, ainda que tais medidas sejam necessárias e benéficas para o país.

Yaumti (2003) afirma que esse cenário de ingovernabilidade em razão da dinâmica entre os poderes já se tornou crônico e é ocasionado especialmente pela dificuldade do Governo em conseguir apoio político para aprovar os projetos e medidas, em razão de fatores de ordem política e institucional. Neste interim, Carvalho (2023) afirma que a estrutura

institucional da política no Brasil favorece a troca de favores e os acordos, que hiperexpõe o Presidente e seu partido.

O autor cita o exemplo da crise econômica e política do segundo mandato do Governo Rousseff (2014-2016), em que o insucesso político e econômico do Governo não foi compartilhado com a base governista e ficou concentrado na figura da Presidente e em seu partido, em que pese o fato de que a aprovação de todas as pautas do Governo são parte de um projeto político compartilhado entre os partidos da base legislativa, bem como o fato de que a maior parte dos Ministros deste governo eram de partidos aliados e de centro.

Ainda de acordo com Carvalho, para o sucesso do Executivo, deve haver um forte "escudo legislativo" que proteja o mandato do Chefe e componha uma base forte suficiente para aprovar as pautas necessárias para o avanço do plano de governo eleito de forma democrática. Quirck (1983) afirma que o insucesso do Governo causa a deserção da base aliada e superexposição do Presidente, e neste contexto, afirma que o efetivo poder do Presidente é meramente o poder de barganha, apoiado na frágil relação com os demais poderes.

Yamauti (2003) afirma haver outros elementos causadores da ingovernabilidade:

> Interferência do Poder Judiciário em questões de ordem política, que são de competência dos demais poderes da República, e o tipo de racionalidade subjacente ao sistema jurídico brasileiro; a redução da margem de ação de governos nacionais em decorrência do fenômeno da globalização do mercado; o sistema presidencialista de governo que estabelece uma relação de tipo plebiscitário entre o chefe de governo e a sociedade, atribuindo a ele responsabilidade exclusiva pelos resultados obtidos no processo de gestão governamental (YAMAUTI, 2003, p. 337).

De acordo com Huntington (1968) a instabilidade política das sociedades democráticas modernas está enraizada em diversos elementos, como o desenvolvimento econômico, tecnológico, democratização da educação, na comunicação social e mobilidade urbana. Para o autor, este desenvolvimento amplo da sociedade causou a erosão dos sistemas políticos anacrônicos e fez emergir novos grupos políticos com demandas emergentes, bem como, a sociedade moderna e em rápida evolução demanda maior participação política.

As instituições políticas e a dinâmica político-partidária evoluem de forma consideravelmente mais lenta do que as sociedades, criando

um desequilíbrio entre as demandas sociais e a capacidade do Estado. Em síntese, a crítica de Huntington (1968) é centrada na noção de que as elevadas taxas de mobilização e a expansão da participação política, acompanhada pelo baixo nível de desenvolvimento político e institucional, resultam em instabilidade política e desordem, pois corroem as raízes tradicionais da política.

A solução proposta por Huntington para a sobrecarga do sistema político causada pelas mudanças sociais é a criação e reforço das instituições e da autoridade governamental. Portanto, a ênfase não está na democracia, mas na ordem, pois, "antes de distribuir poder é preciso primeiro acumulá-lo" (SANTOS, 2001, p. 7).

Santos (2001) afirma haver uma crise pelo excesso de democracia em uma sociedade em que as estruturas do Poder são desorganizadas e de baixa capacidade governativa. Já para Ozorco (1996), a função do Governo não é apenas oferecer ordem e estabilidade, mas também garantir a qualidade de serviço e o bem-estar social geral. Contudo, o autor reconhece que a ausência de ordem e estabilidade no âmbito político inviabiliza a promoção de bem-estar social.

Neste contexto, a ingovernabilidade do modelo de governo anacrônico surge como consequência do desenvolvimento das sociedades, portanto, deve-se desenvolver novas bases políticas e um novo modelo, para retomar a estabilização e permitir a governabilidade. A isso, Yamauti (2003, p. 338) acrescenta que a fonte da instabilidade e paralisia dos governos brasileiros recentes está "localizada no padrão institucional do sistema partidário e do Poder Legislativo".

Outro enfoque para o problema da ingovernabilidade, proposto pelas agencias internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o FMI (Fundo Monetário Internacional), é de que a ingovernabilidade está associada à baixa capacidade de governança dos Estados (SANTOS, 2001).

Conforme se verifica, há diversas teorias e causas para a ingovernabilidade em determinado Governo, não sendo possível, portanto, atribuir a ingovernabilidade à meramente um elemento, contudo, para diversos autores, no caso brasileiro, a governabilidade do Executivo é fortemente influenciada por sua relação com o Legislativo e pelo poder dos partidos políticos, capazes de se organizar para minar e contrariar o plano político eleito (VIANA, 2021; SILVA, 2008; TAVARES, 2017).

## 3 A política de coalizão: elementos constitutivos

O termo coalizão é derivado do vocábulo latino "*Coalitio*", que significa "juntos", ou "crescer", portanto, a coalizão é o ato de coalescência, de união. No sentido político, a coalizão denota uma aliança temporária de união de forças para a formação de um governo. As coalizões partidárias são descendentes do sistema multipartidário em um regime democrático (SAGARZAZU; KLUVER, 2015).

Dessa forma, a política de coalizão contrasta com um governo de partido único, em que apenas um partido forma o governo. Para Gyankosh (1999, p. 55), a política de coalizão pode ser definida como:

> [...] um agrupamento de atores políticos rivais reunidos através da percepção de uma ameaça comum ou o reconhecimento de que seus objetivos não podem ser alcançados trabalhando separadamente.

Em que pese o fato de o Presidente não ser eleito pelo Legislativo, a base de apoio institucional do Executivo é constituída pela coalizão de diversos partidos, que atuam no Legislativo, para o avanço de seu plano político, estabelecendo o que a literatura denomina presidencialismo de coalizão (SILVA, 2017). No Brasil, o termo presidencialismo de coalizão foi inicialmente proposto por Sérgio Henrique Hudson de Abranches (1988), que afirma que o modelo presidencialista brasileiro se apoia em coalizões, assim como a maior parte das democracias liberais do Ocidente.

De acordo com Paes; Santos; Melo (2017), a assembleia constituinte que deu origem à CF/88 teve o desafio de encerrar com o presidencialismo autoritário que vigorava no Brasil, e ensejar um novo regime político, pautado pela democracia participativa e pluralidade do povo brasileiro, dessa forma, o presidencialismo de coalizão, passou a constituir o padrão básico da formação dos governos do Brasil.

Com vistas em impedir o retorno do autoritarismo no Brasil, a CF/88 limitou os poderes do Executivo, impedindo que apenas uma pessoa, o Chefe do Executivo, possa sozinho determinar o rumo da política nacional, portanto, acabou com os atos institucionais, decretos-lei, voto indireto e a possibilidade de dissolução do Congresso pelo Executivo. Necessariamente, a redistribuição do poder entre os Três Poderes da República, culmina na necessidade de uma coalizão para garantir a governabilidade (PAES; SANTOS; MELO, 2017).

Abranches (1988) afirma que a coalizão entre Legislativo e Executivo ocorre em um processo de três momentos: a) a constituição

da aliança político-partidária, em que os atores traçam os programas e princípios mínimos a serem seguidos na aliança; b) fase de constituição do governo, em que se distribui os cargos para os aliados políticos e cumpre-se os compromissos firmados com a plataforma política eleita; c) conversão de aliança em coalizão governante, em que ocorre o processo de votação e implementação das políticas governamentais de interesse das partes.

De acordo com Martuscelli (2010), a política de coalizão possui pressupostos fundamentais:

> 1) a proposição de que o funcionamento da democracia no Brasil não está ameaçado pelos efeitos da separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo, visto que os atos do Executivo encontram sólido apoio de coalizões partidárias e regionais; 2) a proposição de que os partidos políticos não são frágeis no país, o que tem possibilitado a emergência de governos de partido (MARTUSCELLI, 2010, p. 61).

Tal fato parece se comprovar com a realidade: a política de coalizão nos últimos anos tem sido eficaz em garantir a governabilidade. De acordo com Paes; Santos; Melo (2017), entre 2010 e 2016 o índice de aprovação dos projetos de lei proposto pelo Executivo esteve sempre acima de 65%, e chegou a 100% entre 2015 e 2016. Este cenário demonstra que em que pese haja divergências entre os poderes, especialmente em razão de contrariedades ideológicas entre Executivo e a maioria do Congresso, parte significativa dos projetos do Executivo se tornam norma jurídica, garantindo a governabilidade.

Martuscelli (2010) salienta que entre a reabertura política do Brasil e o segundo mandato de Lula (2006-2010), apenas o Presidente Collor (1990-1992), manteve uma taxa inferior à 70% de aprovação de projetos do Executivo, e alcançou uma taxa de 77% no sucesso das iniciativas do Executivo sobre a produção legal, um índice 8% abaixo da média à época, de 85%.

O arranjo constitucional determina que o Executivo seja responsável pelas leis de direito financeiro, diretrizes orçamentárias, edição de medidas provisórias e leis acerca dos servidores da Administração pública federal, que todos são submetidos ao crivo do Legislativo para aprovação, logo, há a necessidade de haver comunicação ampla e lítica entre os dois Poderes, para atingir o quórum de aprovação.

A este exemplo, Paes; Santos; Melo (2017) citam que no ano de 2016, a Câmara dos Deputados era composta por 513 deputados de 28 partidos distintos, em que quatro partidos possuíam 42,88% de representatividade, sendo eles o PT (69 deputados), PMDB (65 deputados), PSDB (54

deputados) e PP (38 deputados), portanto, estes possuíam amplo potencial de rejeição de qualquer projeto do Executivo.

Em razão da força e alto grau de fragmentação do Legislativo, o Executivo comumente distribui pastas ministeriais entre membros ou indicados dos principais partidos, visando obter apoio da maioria no Congresso. Castro (2017) afirma haver dois desafios neste contexto: a indicação de ministros com baixa capacidade técnica e interesses próprios, como favor político para obtenção de maioria no Congresso, e o favorecimento da barganha e negociação entre os poderes para manter a governabilidade, o que no Brasil, já demonstrou diversos sinais de comunicação ilícita, tráfico de influência e corrupção ativa:

> Prevalece um imoral, abjeto e desprezível balcão de negócios fisiológico. O apoio parlamentar é literalmente comprado, para todo e qualquer assunto, para toda e qualquer matéria, por "indicações", liberações de verbas, "acessos" e "facilidades" de toda ordem junto à máquina governamental (CASTRO, 2017, p. 4).

O que o autor chama de "repugnante toma lá dá cá" (CASTRO, 2017, p. 4) é contrário à democracia representativa, em um cenário em que o Executivo não busca apoio da maioria do Congresso para aprovar os projetos necessários para alcançar os objetivos estabelecidos e o plano político privilegiado pelo sufrágio, mas há negociação entre os dois poderes, visando atender a interesses particulares, em que ambas as partes atuam para a manutenção do status quo, em detrimento do interesse popular (CASTRO, 2017).

O elemento-chave do sistema democrático vigente é a comunicação lítica entre os poderes, de modo que se espera que tal negociação lítica não cause desgaste político suficiente para ameaçar o Estado de Direito. O propositor do termo "presidencialismo de coalizão", Abranches (1988), já apontava para o perigo da negociação ilícita entre os poderes e a forma que este modelo afeta a estrutura administrativa do Legislativo, chamando tal impasse de "dilema institucional".

Paes; Santos; Melo (2017) afirmam ser necessário a promoção de comunicação apenas lícita entre os poderes, sem esfacelar a democracia participativa e pluralidade necessárias, portanto, é necessário aprimorar o vigente presidencialismo de coalizão por meio da comunicação constitucional entre os poderes.

De acordo com Dahl (1998), o cenário ideal é que o governo tenha mais autoridade e conserve poderes para tomar ações rápidas e independentes do Legislativo, visando evitar o imobilismo e esfacelamento

da capacidade decisiva do governo, porém, tal poder não deve ser maior do que a influência das coalizões do Legislativo.

No cenário vigente no Brasil, há um sistema coerente no sentido de privilegiar a ação partidária em detrimento da ação individual do deputado, ou seja, os regimes internos do Legislativo conferem maior poder aos líderes partidários, minimizando o poder individual dos deputados e fortalecem a ação una do partido. Neste sentido, Martuscelli (2010) afirma que entre 1990 e 2010, em 87,4% dos casos, os partidos que receberam pastas ministeriais votaram de acordo com a indicação expressa do líder, agindo, portanto, como uma unidade partidária, o que demonstra a fidelidade e disciplina partidária existente no Legislativo.

Tal disciplina favorece a política de coalizão, de modo que desde que haja efetiva comunicação lícita entre Executivo e Legislativo, os deputados e senadores agem de acordo e cumprem sua função na coalizão. Scheffler (2019), contudo, salienta, que tal disciplina favorece as decisões do partido, oriunda da comunicação com o Executivo, porém desfavorece a atuação individual do membro do Legislativo, que fora eleito pela defesa de determinadas pautas, que acabam sendo sufocadas pela atuação partidária, o que limita a efetiva participação.

Essa análise também é realizada por Martuscelli (2010), que afirma que a política estatal atende os interesses das frações burguesas, e o funcionamento "normal" da política de forma harmônica entre Executivo e Legislativo não garante o efetivo atendimento das demandas sociais nem a efetividade do Governo no que tange à promoção de justiça social e bem-estar geral.

## 4 A política de coalizão e a ingovernabilidade do executivo

O ponto central do conflito entre Legislativo e Executivo é a fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso. De acordo com Borges; Barbosa (2019), tal fragmentação é fruto da CF/88, que defendeu a pluralidade da sociedade brasileira e garantiu representatividade para todos, portanto, facilitou para a criação de novos partidos políticos. A ampla heterogeneidade da sociedade brasileira faz com que deputados amplamente distintos sejam eleitos e compartilhem o poder no Legislativo.

Inclusive, Abranches (1988), que escreveu sua crítica antes mesmo da aprovação da CF/88, previu que o modelo de governança estabelecido pela

Constituinte deveria enfrentar os problemas associados à heterogeneidade das demandas sociais. Além disso, o autor afirma que o Brasil é o único país do mundo que combina a proporcionalidade, o multipartidarismo e um presidencialismo "imperial", que organiza o Executivo com base em grandes coalizões.

Linz (1978) também afirma que o modelo presidencialista possui duas debilidades fundamentais: escassa flexibilidade para regular as alternativas do processo político e incapacidade em evitar crises, que se convertem em crises no próprio regime político.

Todavia, conforme afirma Bittencourt (2012), o presidencialismo brasileiro funciona, visto que em que pese haja crises no Executivo, mormente os dois casos de Impeachment de presidentes, tais crises não causaram a ruptura da institucionalidade democrática. O autor afirma que a resistência do modelo brasileiro possui diversas causas:

> [...] os mandatos fixos geram previsibilidade para o cálculo político; a legitimidade independente de cada Poder é um fator importante para os *checks and balances* que representam, mais que qualquer outra coisa, a garantia da democracia; a eleição presidencial direta "plebiscitária" é uma abertura real da competição política a todos os setores partidários e uma força no sentido da prestação de contas do governo à cidadania (BITTENCOURT, 2012, p. 11).

Por mais que autores proeminentes, como Linz (1978) fadem o modelo que combina o presidencialismo e multipartidarismo ao fracasso em razão de sua instabilidade, no caso brasileiro, o presidencialismo se mostra eficaz e os conflitos entre Legislativo e Executivo não foram insolúveis nem suficientes para abalar o regime democrático no Brasil (BITTENCOURT, 2012).

Silva (2008) afirma que nos momentos de maior instabilidade entre os dois poderes, sobretudo no Governo Collor, o Executivo age de forma imprevisível e despadronizada, especialmente nas escolhas dos mecanismos de formulação de leis. O autor afirma que a maior crítica ao presidencialismo deve ser centrada na instabilidade do Executivo em períodos em que a relação com o Legislativo é conflituosa.

No âmbito da ingovernabilidade do Executivo no modelo vigente de coalizão, há aporte teórico para afirmar que tal modelo pode oferecer crises de governabilidade, contudo, o exemplo brasileiro não se enquadra na análise, visto que a maior parte das pautas do Executivo são aprovadas pelo Legislativo e as crises entre os Poderes não culmina na erosão do regime.

Silva (2008) afirma, inclusive, que a discussão não deve ser mais centrada na possível ingovernabilidade do Governo, mas o preço que a sociedade paga pela ineficiência e lentidão do governo. Para este autor, o modelo brasileiro é inquestionavelmente governável e o histórico da dinâmica dos mandatos a partir da CF/88 comprovam tal argumento, contudo, tal dinâmica prejudica a eficácia governamental.

Já Peres; Bezerra (2020) afirmam que no modelo presidencialista do Brasil, a ingovernabilidade advém da atuação da oposição no Legislativo, caso haja forte contrariedade ideológica entre o Chefe do Executivo e seu partido e a maioria do Legislativo. Para os autores, a oposição partidária se manifesta de forma eleitoral e governamental. No campo eleitoral, a oposição disputa pelo poder com o partido governista, o que garante a efetividade da democracia.

Por outro lado, no plano governamental, a constante oposição ao Executivo pode ameaçar a governabilidade, causando imobilidade do governo, ameaçando a consolidação da democracia. Neste âmbito, não se compreende a ingovernabilidade como causa para a política de coalizão.

Do contrário, a política de coalizão se manifesta pelo arranjo constitucional de divisão dos poderes e sistema de freios e contrapesos, em que os poderes se fiscalizam entre si. A política de coalizão em um cenário ineficiente, com ampla fragmentação e bancada governista minoritária no Legislativo, causam a ingovernabilidade e a instabilidade política:

> Com efeito, no âmbito desse debate a forma de governo presidencialista foi percebida como a mais propensa ao bloqueio das oposições partidárias no Legislativo; afinal, no presidencialismo não há nenhum instrumento regimental ou constitucional que permita uma saída institucional para impasses entre o Presidente e o Congresso (PERES; BEZERRA, 2020, p. 3).

Neste aspecto da governabilidade ameaçada por uma coalizão desfavorável ao Executivo, há diversos fatores que amplificam a oposição, como o custo político dos projetos em deliberação, o tamanho da coalizão do governo e a existência de contrariedade ideológica.

No contexto vigente, do 3º mandato do Presidente Lula, a ampla polarização ideológica, impulsionada pela popularização do discurso político e pelas redes sociais, que favorecem a ampla e célere disseminação de mensagens políticas, há um fator adicional para a governabilidade sob a ótica da coalizão.

O atual congresso é composto por parte significativa de opositores ao Governo e possuem maciço apoio popular, portanto atuam em diversas

frentes para reduzir o poder do Executivo e para reprovar os projetos de lei propostos por ele, como os votos do Legislativo que derrubaram o veto do Presidente em duas ocasiões: o veto contra as "saidinhas" e o veto sobre o artigo 185; V, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 (Lei nº 14.791/2023), que proibiu os órgãos públicos a utilizar recursos do erário para ações que incentivam ações de transição de gênero e aborto (WALTENBERG, 2024).

Segundo os atuais deputados de oposição, além da ampla oposição ao presidente no Legislativo, o próprio comportamento do Presidente e a defesa de determinadas pautas se tornam alvo de críticas da oposição, que acusam o Presidente de adotar um comportamento causador de instabilidade.

No recente pedido de Impeachment do atual presidente, os deputados defendem:

> [...] Se vistos em conjunto, o contexto geral revela um estado de coisas que têm culminado em ingovernabilidade. Sem a pretensão de esgotar os episódios malfadados e as declarações descabidas do Presidente da República, podemos destacar alguns pontos preocupantes: - ameaça em entrevista à autoridade membro do Poder Legislativo; - ataque às instituições de combate à corrupção; - ingovernabilidade; incapacidade de aglutinar coesão em torno de um plano nacional no Congresso Nacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023, p. 3).

No que tange à governabilidade, os autores do pedido de Impeachment assinado por 33 deputados de oposição, afirmam que a ingovernabilidade do Executivo deriva de inabilidade de seu Chefe e seu comportamento, que transborda em diversas áreas, como econômica, social e financeira (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023).

Em que pese o fato de tal pedido ter baixíssimas chances de ser aceito, pela ausência de apoio amplo no Legislativo e vagueza das acusações, acirra o clima de animosidade entre os Poderes e aumenta a ameaça de ingovernabilidade do Governo.

Por fim, diante da análise realizada até aqui, que não pretendeu esgotar o assunto, apenas realizar um apanhado bibliográfico acerca do tema proposto, entende-se que a ingovernabilidade advém da ineficiência da política de coalizão, que no contexto recente é impulsionada pela contrariedade ideológica.

## 5 Considerações finais

A presente pesquisa pretendeu discutir a ingovernabilidade do Executivo como causa para a política de coalizão. Por meio da pesquisa foi possível compreender ser complexa a interação entre o Legislativo e Executivo, mediada por acordos políticos e compromissos partidários. A dinâmica de coalizão, fundamental para a formação de maiorias legislativas, representa tanto uma estratégia de estabilidade quanto um potencial obstáculo à eficácia governamental.

O sistema político brasileiro, caracterizado por uma ampla fragmentação partidária e uma democracia multipartidária, foi forjado pela Constituição de 1988 para evitar a concentração de poderes e promover a representatividade plural da sociedade. No entanto, essa fragmentação também introduziu desafios para a governabilidade, especialmente quando o Executivo depende de apoio legislativo de múltiplos partidos para avançar com sua agenda política

A política de coalizão, portanto, surge como um mecanismo fundamental para a estabilidade institucional, permitindo ao Executivo negociar e articular apoios no Legislativo. No entanto, essa mesma dinâmica pode gerar efeitos adversos, como a dificuldade na implementação de reformas estruturais necessárias ou a prevalência de interesses diversos e particulares. A dependência de negociações constantes pode levar a um cenário de ingovernabilidade, onde a efetividade das políticas públicas fica comprometida pela necessidade de agradar uma ampla gama de interesses partidários.

Por fim, apesar do presidencialismo de coalizão brasileiro demonstrar resiliência, as tensões e os desafios enfrentados indicam a necessidade contínua de reformas institucionais que fortaleçam a capacidade decisória do Executivo sem comprometer os princípios democráticos fundamentais. A busca por um equilíbrio entre estabilidade política e eficácia governamental continua sendo uma questão central para a governabilidade no Brasil contemporâneo.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados:** revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, 1988.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Relações executivo legislativo no presidencialismo de coalizão**: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Texto para discussão nº 112, abr., 2012.

BORGES, Jaqueline da Silva. BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. Ministérios como "barganha": coalizão de governo e organização do Poder Executivo. **Rev. Serv. Público,** Brasília, v. 70, n. 2, p. 267-296 abr/jun 2019.

BRASIL. Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Denúncia por crime de responsabilidade. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 2023. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2023/03/pedido-impeachment-lula-orleans-braganca.pdf. Acesso em: 07 jul. 2024.

CARVALHO, Eduardo Fortes Portela de. Sistema presidencialista em crise? Análise da governabilidade e das crises políticas**. Contemporânea – Revista de Ética e Filosofia Política**, v. 3, n. 1, 2023.

CASTRO, Aldemario Araujo. **O velho e repugnante toma lá dá cá.** 2017. Disponível em: https://www.aldemario.adv.br/tomaladaca.pdf. Acesso em: 07 jul. 2024.

CUNHA, Péricles da. **Ingovernabilidade ou incapacidade para governar?** Folha de São Paulo, 12 ago., 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/105929/1988_10%20a%2019%20de%20Agosto_%20048.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 07 jul. 2024.

DAHL, Robert A. **On Democracy.** New Haven & London, Yale University Press, 1998.

HUNTINGTON, Samuel P. **Political Order in Changing Societies**. Londres: Yale University, 1968.

LINZ, Juan J. **The Breakdown of Democratic Regimes**: Crisis, Breakdown and Reequilibration. An Introduction. Johns Hopkins University Press, 1978.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. A ideologia do "presidencialismo de coalizão". **Lutas Sociais,** São Paulo, n.24, p.60-69, 1º sem. 2010.

GYANKOSH. **Coalition politics.** GYANKOSH, 1999. Disponível em: https://egyankosh.ac.in/bitstream/123456789/21054/1/Unit-23.pdf. Acesso em: 07 jul. 2024.

OROZCO, Omar Guerreiro. Ingovernabilidade: disfunção e quebra estrutural. **Revista do Serviço Público**, a. 47, v. 120, n. 2, Mai-Ago 1996.

PAES, José Eduardo Sabo. SANTOS, Júlio Edstron S. MELO, Ricardo de Oliveira. Presidencialismo de coalizão: a necessidade de reconhecimento da comunicação lícita entre os poderes na atualidade brasileira. **Direitos Fundamentais & Justiça,** Belo Horizonte, ano 11, n. 37, p. 331-361, jul./dez. 2017.

PERES, Paulo. BEZERRA, Gabriella. Presidencialismo, governabilidade e oposições parlamentares: uma análise crítica da literatura comparada. **Caderno C R H,** Salvador, v. 33, p. 1-22, e020034, 2020.

QUIRK, Paul J. Competência Presidencial. In: NELSON, Michael. **The Presidency and the political system**. CQ Press, 1983, p. 167-194.

SAGARZAZU, Inaki. KLUVER, Heike. **Coalition governments and party competition**: Political communication strategies of coalition parties. Political Science Research and Methods, 2015.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e capacidade governativa:** Algumas notas. Brasília: ENAP, texto para discussão, n. 11, 2001.

SCHEFFLER, Iuna Lamb. **Disciplina partidária**: mensuração, teoria e análise de seus determinantes. Dissertação. 68f. [Mestre em Economia Aplicada]. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.

SILVA, Mariana Borges Martins da. Somos Ingovernáveis? Reflexões sobre o presidencialismo brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo,** v. 103 p. 931 - 963 jan./dez. 2008.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil Por que não? 0 **Revista de Informação Legislativa,** Brasília a. 54 n. 215, p. 59-78, jul./set. 2017

VIANA, Jamylle Lorraynne Siva**. Presidencialismo de coalizão e governabilidade nos governos Dilma a Bolsonaro uma análise do atual sistema de governo brasileiro**. Goiânia: Pontifícia Universidade Católica¸2021.

WALTERNBERG, Guilherme. **Em semana curta, Lula coleciona derrotas amargas no Congresso.** Portal 360, 28/05/2024. Disponível em: https://www.poder360.com.br/analise/em-semana-curta-lula-coleciona-derrotas-amargas-no-congresso/. Acesso em: 07 jul. 2024.

YAMAUTI, Nilson Nobuaki. Enfoques diversos sobre o problema da governabilidade no Brasil. **Acta Scientiarum, Human and Social Sciences** Maringá, v. 25, no. 2, p. 337-348, 2003.

Capítulo 19

# O DIREITO ELEITORAL POR UMA COMPREENSÃO MULTIDISCIPLINAR

*Henrique Avelino Lana*[1]

## 1 Introdução

O direito eleitoral ocupa um papel central nas democracias, pois regula o processo pelo qual os cidadãos escolhem seus representantes e, assim, exercem a soberania popular. No entanto, a análise do direito eleitoral não pode ser limitada ao estudo das normas jurídicas que organizam as eleições. Para uma compreensão profunda e eficaz desse ramo do direito, é essencial adotar uma visão multidisciplinar que envolva outras áreas do conhecimento, como a ciência política, a sociologia, a economia e a psicologia, bem como integrá-lo com outros ramos do próprio direito. Essa abordagem permite uma compreensão mais abrangente e precisa dos desafios e complexidades que envolvem o processo eleitoral. A interdisciplinaridade entre o direito eleitoral e a ciência política, por exemplo, possibilita uma análise mais completa dos sistemas eleitorais e seus efeitos sobre a representatividade e a governabilidade. A sociologia contribui ao revelar como fatores sociais, como desigualdades de gênero e raça, influenciam o acesso ao voto. Já a economia esclarece os impactos do financiamento de campanhas e da influência do poder econômico sobre a competitividade eleitoral. A psicologia ajuda a entender o comportamento do eleitor e a maneira como campanhas e desinformações afetam suas escolhas.

No âmbito jurídico, o direito eleitoral também se relaciona com o direito constitucional, administrativo, penal, civil, digital e até mesmo internacional, formando uma teia de interações complexas. A análise dessas intersecções permite uma abordagem mais robusta e eficaz na proteção da integridade do processo eleitoral, assegurando que ele seja conduzido de maneira justa, transparente e representativa. Portanto, compreender o direito eleitoral de maneira multidisciplinar e em diálogo com outros

1 Advogado. Sócio do Escritório MP&AL - Moreira do Patrocínio & Avelino Lana Advogados. Especialista, Mestre e Doutor em Direito. Pós-Doutorado em Direito Empresarial.

ramos do direito é fundamental para fortalecer a democracia e a confiança nas instituições.

## 2 Por uma compreensão multidisciplinar

O direito eleitoral desempenha um papel fundamental no funcionamento das democracias modernas, pois regula o processo de escolha dos representantes políticos e a legitimidade das instituições. Compreender o direito eleitoral de maneira multidisciplinar é essencial para captar toda a complexidade desse ramo jurídico, que vai muito além das normas estritamente legais. Uma visão ampla e integrada permite que profissionais do direito e da sociedade em geral possam abordar questões eleitorais de forma mais justa, eficaz e em consonância com os desafios contemporâneos.

Em primeiro lugar, o direito eleitoral deve ser compreendido à luz da ciência política. Eleições não são apenas um conjunto de normas jurídicas, mas um fenômeno político de suma importância. O estudo da ciência política oferece ferramentas para entender como as leis eleitorais influenciam o comportamento político, a formação de partidos, a distribuição do poder e a estabilidade democrática. Políticas de voto, por exemplo, como o sistema majoritário ou proporcional, têm implicações diretas na representatividade dos eleitores e na governabilidade. A compreensão desses impactos políticos ajuda a avaliar a adequação e a justiça das regras eleitorais em vigor.

Além da ciência política, a sociologia é outro campo de estudo essencial para a análise do direito eleitoral. A sociologia examina as dinâmicas sociais que influenciam as eleições, como as desigualdades sociais, raciais e de gênero. Essas questões afetam diretamente o processo eleitoral, uma vez que certas populações podem enfrentar barreiras ao voto, como discriminação ou falta de acesso a recursos necessários para exercer seus direitos políticos. A inclusão de uma abordagem sociológica permite a criação de normas mais inclusivas, que busquem a equidade e a participação democrática plena de todos os cidadãos.

Outra disciplina fundamental é a economia, especialmente no que tange ao financiamento de campanhas eleitorais e à influência do poder econômico sobre o processo eleitoral. A economia política ajuda a analisar como o dinheiro circula no ambiente eleitoral, revelando as formas como o financiamento de campanhas pode afetar a independência dos candidatos

e a transparência do processo. A compreensão econômica é importante para regulamentar o financiamento de campanhas de forma que o poder econômico não distorça a vontade popular, garantindo eleições mais equilibradas.

A psicologia também oferece contribuições valiosas para o direito eleitoral. O comportamento dos eleitores é profundamente influenciado por fatores psicológicos, como a percepção de risco, o medo de mudanças, e a influência de campanhas midiáticas. A psicologia eleitoral estuda como os eleitores tomam decisões, muitas vezes baseadas em emoções ou informações incompletas, e como esses fatores afetam o resultado das eleições. Compreender esses aspectos pode auxiliar na formulação de estratégias de educação eleitoral que busquem conscientizar os cidadãos sobre a importância do voto informado. Portanto, a importância de uma abordagem multidisciplinar no direito eleitoral reside na capacidade de integrar diferentes perspectivas e campos de conhecimento para promover um processo eleitoral mais justo, transparente e inclusivo. A combinação de ciência política, sociologia, economia e psicologia com o direito permite uma análise mais rica e completa das eleições e de suas implicações na democracia. Essa compreensão ampliada é essencial para criar mecanismos que assegurem a legitimidade e a representatividade das eleições, fundamentais para o fortalecimento das instituições democráticas.

Compreender o direito eleitoral de maneira multidisciplinar é um desafio necessário para garantir a integridade e a legitimidade das democracias contemporâneas. O direito eleitoral, em seu núcleo, define as regras e os mecanismos pelos quais os cidadãos exercem o direito ao voto, participam do processo democrático e escolhem seus representantes. No entanto, abordar o direito eleitoral unicamente a partir da perspectiva jurídica, isolada de outras disciplinas, pode ser insuficiente para captar as nuances e os desafios que envolvem o processo eleitoral. Essa complexidade requer uma abordagem que envolva múltiplas áreas do conhecimento, oferecendo uma análise mais abrangente e estratégica das questões eleitorais.

A interface com a ciência política é talvez a mais evidente. O direito eleitoral, embora essencialmente jurídico, é intrinsecamente ligado ao funcionamento das instituições políticas. A ciência política oferece uma compreensão mais profunda de como as diferentes formas de sistemas eleitorais – sejam majoritários, proporcionais, mistos ou outros – influenciam a dinâmica política e a estrutura de poder. Por exemplo, sistemas majoritários podem tender a favorecer o bipartidarismo e a formação de governos mais estáveis, enquanto os sistemas proporcionais promovem a

pluralidade partidária, resultando em coalizões mais representativas, mas potencialmente menos estáveis. Ao integrar essas considerações, a análise do direito eleitoral se torna mais robusta, permitindo o desenvolvimento de sistemas que atendam melhor à realidade política e social de um país.

Outra área relevante é a sociologia, que se debruça sobre as desigualdades estruturais que permeiam o tecido social e, inevitavelmente, afetam o processo eleitoral. Questões como o analfabetismo, o preconceito racial, as desigualdades econômicas e a marginalização de grupos sociais específicos impactam diretamente a capacidade de participação desses grupos nas eleições. Por exemplo, barreiras socioeconômicas podem restringir o acesso ao registro de eleitores ou tornar mais difícil o exercício do voto em comunidades rurais ou economicamente desfavorecidas. O estudo sociológico do processo eleitoral permite a formulação de políticas de inclusão mais eficazes, como a adoção de políticas de cotas de gênero e raça, ou medidas de acessibilidade para deficientes físicos e analfabetos. Isso garante que o processo eleitoral não apenas seja formalmente igualitário, mas também materialmente justo. A economia política também desempenha um papel vital na compreensão do direito eleitoral. O financiamento de campanhas eleitorais é uma questão de grande preocupação em democracias ao redor do mundo. A capacidade de um candidato ou partido de arrecadar grandes somas de dinheiro pode afetar diretamente a competitividade das eleições. Sem uma regulamentação econômica adequada, há o risco de que o poder econômico sobreponha a vontade popular, permitindo que interesses privados ou corporativos capturem o processo político. Uma compreensão econômica do direito eleitoral, ao integrar questões como a transparência, o teto de gastos e a fiscalização de recursos, é fundamental para assegurar que o dinheiro não corrompa o processo democrático e que todos os candidatos tenham uma competição justa.

A psicologia eleitoral traz insights valiosos sobre o comportamento dos eleitores, um aspecto que muitas vezes escapa à análise puramente jurídica. Estudos sobre o comportamento eleitoral mostram que a tomada de decisão dos eleitores não é puramente racional, mas é fortemente influenciada por emoções, identidades de grupo, propaganda eleitoral e vieses cognitivos. Por exemplo, a psicologia demonstra que eleitores tendem a ser influenciados pelo efeito de recência, favorecendo candidatos ou partidos que tenham maior exposição mediática nos dias que antecedem a eleição. Assim, a compreensão de como as campanhas de desinformação ou a manipulação emocional impactam o comportamento eleitoral é

essencial para a criação de mecanismos legais que protejam o eleitor de práticas abusivas e garantam um voto informado e consciente.

Uma abordagem multidisciplinar no direito eleitoral não apenas promove uma análise mais completa, mas também contribui para o fortalecimento da democracia. Ao integrar diferentes campos do conhecimento, é possível desenvolver estratégias que garantam a transparência, a equidade e a legitimidade do processo eleitoral. Isso inclui a criação de normas mais inclusivas, políticas públicas voltadas à conscientização e educação política, além de mecanismos de fiscalização mais eficazes. Assim, a compreensão multidisciplinar do direito eleitoral não é apenas uma questão teórica, mas uma ferramenta prática para a construção de democracias mais sólidas, justas e representativas. Essa abordagem integrada reflete a realidade de que o processo eleitoral não é isolado das demais dinâmicas sociais, econômicas e psicológicas que afetam a sociedade como um todo. Ao compreender o direito eleitoral em suas múltiplas dimensões, é possível formular sistemas mais justos e inclusivos, que assegurem a verdadeira representatividade e a participação de todos os cidadãos, garantindo que a democracia funcione em sua plenitude.

## 3 Relação com outros ramos do direito

Os fundamentos do direito eleitoral são os princípios e bases que regem e orientam todo o sistema eleitoral, garantindo a legalidade e a legitimidade do processo de escolha dos representantes. Esses fundamentos têm como objetivo assegurar a democracia, a igualdade política e a soberania popular. A soberania popular é o princípio segundo o qual o poder emana do povo. No contexto eleitoral, significa que os cidadãos têm o direito de participar diretamente do processo político, escolhendo seus representantes por meio do voto. É o fundamento central das democracias, garantindo que o poder exercido pelos governantes derive da vontade popular.

O direito eleitoral está diretamente ligado ao conceito de cidadania, que é o conjunto de direitos políticos e civis dos cidadãos. A participação no processo eleitoral, por meio do direito de votar e ser votado, é uma das expressões mais importantes da cidadania, refletindo o exercício do poder democrático. As eleições devem ocorrer em intervalos regulares, garantindo a renovação do poder político e o controle democrático sobre os governantes. Esse fundamento assegura que o poder não se perpetue indefinidamente nas mãos de uma pessoa ou grupo, reforçando a responsabilidade e a legitimidade dos representantes. O sufrágio universal

garante que todos os cidadãos, independentemente de classe social, raça, gênero ou condição econômica, tenham o direito de votar e participar do processo eleitoral. Esse fundamento é essencial para a igualdade política e a inclusão de todos os setores da sociedade no processo decisório. A igualdade do voto, ou "um homem, um voto", assegura que o voto de cada cidadão tenha o mesmo peso no processo eleitoral, sem qualquer discriminação ou diferença de valor entre eleitores. Esse princípio garante que todos os cidadãos influenciem igualmente o resultado das eleições.

O direito eleitoral garante que o voto seja livre, ou seja, que cada cidadão possa expressar sua vontade sem pressões, coações ou influências indevidas, seja de agentes públicos, candidatos ou de grupos econômicos. A liberdade de escolha é essencial para a legitimidade do processo eleitoral. A garantia do voto secreto visa proteger a liberdade de escolha do eleitor, evitando que ele seja constrangido ou perseguido em razão de sua opção política. O sigilo do voto assegura que a vontade do eleitor seja exercida de forma confidencial, sem interferências externas.

O processo eleitoral deve ser conduzido de acordo com princípios éticos, que assegurem a moralidade e a probidade dos candidatos e dos eleitos. Práticas como corrupção, compra de votos, abuso de poder econômico ou político são vedadas, e os agentes envolvidos devem atuar com integridade e transparência. O fundamento da legitimidade implica que todo o processo eleitoral deve seguir as normas e regulamentos estabelecidos pela lei. A observância das regras eleitorais garante que os resultados das eleições sejam respeitados e aceitos pela sociedade, conferindo legitimidade aos eleitos.

O pluripartidarismo assegura que diversos partidos políticos possam competir em igualdade de condições nas eleições, representando diferentes ideologias e segmentos da sociedade. Esse princípio garante a diversidade de opções políticas para o eleitor e impede a monopolização do poder por um único partido. A Justiça Eleitoral exerce o papel de fiscalização e controle de todo o processo eleitoral, desde o registro de candidaturas até a apuração dos votos e diplomação dos eleitos. Esse fundamento assegura que o processo seja justo, transparente e livre de fraudes, garantindo a integridade das eleições. Apenas aqueles que atendam a requisitos legais podem concorrer a cargos eletivos, enquanto que certos indivíduos, em razão de sua condição ou atuação, podem ser considerados inelegíveis. Essas regras visam proteger a moralidade e a integridade do processo político.

Esses fundamentos servem como pilares que sustentam a estrutura do direito eleitoral, garantindo que o processo de escolha dos representantes seja legítimo, democrático e transparente, assegurando o respeito à vontade popular e à soberania do povo.

O direito eleitoral, como ramo do direito público, é responsável por regular o processo eleitoral, estabelecendo normas para a escolha de representantes políticos e garantindo a legitimidade do exercício do poder. O direito eleitoral é o conjunto de normas que regula o processo eleitoral, garantindo a legalidade, a transparência e a equidade das eleições. Ele estabelece as regras para a escolha de representantes, define os direitos políticos, as condições de elegibilidade, e combate fraudes eleitorais. Já o processo eleitoral é o mecanismo pelo qual essas normas são aplicadas na prática, englobando desde o registro de candidatos e a propaganda eleitoral até a votação, apuração dos votos e proclamação dos eleitos. Assim, o direito eleitoral fornece a estrutura normativa, enquanto o processo eleitoral concretiza o exercício democrático. O direito eleitoral e o processo eleitoral estão profundamente interligados, sendo que o primeiro fornece a base normativa que rege todas as etapas do segundo. O direito eleitoral compreende o conjunto de normas jurídicas que disciplinam os direitos políticos e a organização do processo de escolha dos representantes. Ele abrange desde o reconhecimento dos direitos ao voto, elegibilidade, filiação partidária, até a regulação de campanhas eleitorais, financiamento e fiscalização das eleições. Sua função é assegurar que o exercício do voto seja democrático, livre, secreto e igualitário, de acordo com os princípios constitucionais.

O processo eleitoral, por sua vez, refere-se à aplicação prática dessas normas, envolvendo um conjunto de procedimentos que garantem a efetiva participação popular na escolha de seus governantes. Esse processo inclui etapas como o alistamento eleitoral, o registro de candidaturas, a campanha eleitoral, a votação, a apuração dos votos e a diplomação dos eleitos. O processo eleitoral é administrado pela Justiça Eleitoral, que fiscaliza a regularidade das eleições, previne e pune abusos e fraudes, assegurando a legitimidade do resultado.

Essa relação entre direito e processo eleitoral é essencial para a preservação da soberania popular. O direito eleitoral cria as condições para que o processo seja justo e eficiente, garantindo que as eleições sejam realizadas de maneira transparente e que o voto de cada cidadão tenha o mesmo valor. A legislação também regula os meios de impugnação e

contestação de resultados, oferecendo mecanismos para resolver disputas eleitorais e assegurar que o processo respeite as regras estabelecidas.

O direito eleitoral atua para equilibrar as desigualdades presentes no processo eleitoral, promovendo uma competição justa entre os candidatos e limitando o abuso de poder econômico, político e midiático. O processo eleitoral, por sua vez, materializa esses controles, sendo o campo onde as normas jurídicas se efetivam, assegurando que o direito de voto seja exercido de forma plena e livre. Assim, enquanto o direito eleitoral define as diretrizes que protegem a democracia, o processo eleitoral é a execução dessas diretrizes na prática, resultando em eleições justas, transparentes e legítimas. Ambos se complementam na proteção da vontade popular e no fortalecimento das instituições democráticas.

Rodolfo Vianna Pereira esclarece que a visão procedimental de processo eleitoral geralmente se escora em "abordagens técnicas e pragmáticas que costumam definir o termo segundo um critério meramente formal: conjunto de atos e procedimentos que objetivam constituir a representação política." (PEREIRA, 2008, p. 21). Dentro de tal concepção procedimental, é comum tomar-se processo eleitoral como "conjunto de atos realizados pelas autoridades eleitorais, pelos partidos políticos e cidadãos com o objetivo de empreender a renovação periódica dos mandatos legislativos e executivos". (PEREIRA, 2008, p. 22). Pela lição de Dinamarco, pode-se dizer que "o procedimento é um sistema de atos interligados numa relação de dependência sucessiva e unificados pela finalidade comum de preparar o ato final de consumação no exercício do poder." (DINAMARCO,1987, p. 131). Sobre expressão processo eleitoral, pode ser definida como conjunto de atos e fases necessários à organização de uma determinada consulta eleitoral concreta e que, portanto, estabelecem um modo pelo qual serão habilitados os atores políticos, os mecanismos voltados à informação dos eleitores acerca das propostas em jogo, a realização da consulta eleitoral e os sistemas de fiscalização e garantia da regularidade das operações. (PEREIRA, 2008, p. 24).

Já em sentido amplo, processo eleitoral "significa a complexa relação que se instaura entre Justiça Eleitoral, candidatos, partidos políticos, coligações, Ministério Público e cidadãos com vistas à concretização do sacrossanto direito de sufrágio e escolha, legítima, dos ocupantes dos cargos público-eletivos em disputa. O procedimento, aqui, reflete o intrincado caminho que se percorre para a concretização das eleições, desde a efetivação das convenções pelas agremiações políticas até a diplomação dos eleitos. Em geral, quando se fala em processo eleitoral, é a esse sentido que

se quer aludir. (GOMES, J., 2013, p. 234). Trata-se o processo eleitoral de "uma estrutura técnica dos atos jurídicos praticados por sujeitos de direito, caracterizável pela sequência ordenada de atos normativos preestabelecidos no ordenamento jurídico, com a finalidade de exercer função estatal." (DANTAS, 2004, p. 67).

O termo processo eleitoral, tal qual o costume vem sedimentando, comporta duas dimensões, uma, de natureza jurisdicional e outra, de natureza administrativa. Esta espécie, da qual nos ocuparemos neste trabalho, diz respeito ao "procedimento" que visa realizar as eleições e não se confunde com a primeira espécie, que é tratada Na Teoria Geral do Processo. (DANTAS, 2004, p. 75). Justamente por compreender que a expressão "processo eleitoral", a que se refere o art. 16 da Constituição, não se relaciona com processo jurisdicional, mas com procedimentos afetos à função administrativa da Justiça Eleitoral, Sivanildo de Araújo Dantas defende que as regras processuais que regem os processos judiciais eleitorais podem ser alteradas a qualquer tempo. (DANTAS, 2004, p. 217).

Marcos Ramayana (2008) enfatiza que o processo eleitoral é um conceito vago geralmente associado às seguintes fases, tidas por necessárias para a realização de uma eleição: alistamento, votação, apuração e diplomação. No entanto, o próprio autor reconhece que restringir o processo eleitoral apenas a essas fases se mostra insuficiente para extrair maior efetividade ao dispositivo constitucional (art. 16 da Constituição). Dessa forma, o autor propõe que "deve-se entender por processo eleitoral os atos que refletem, ou de alguma forma se projetam no pleito eleitoral, abrangendo as coligações, convenções, registro de candidatos, propaganda política eleitoral, votação, apuração e diplomação." (RAMAYANA, 2008, p. 48). Para Édson Resende de Castro (2014), também frisa ser imediata a associação de processo eleitoral à noção de procedimentalidade, razão pela qual "parece inevitável ver na expressão processo eleitoral o conjunto de atos, providências, procedimentos e decisões, desencadeados sob as regras que fixam as condições essenciais da disputa e garantem a prevalência dos valores constitucionais da normalidade e legitimidade das eleições." (CASTRO, 2014, p. 161)

No entanto, o direito eleitoral e o processo eleitoral não atuam de forma isolada. A compreensão plena do direito eleitoral requer sua relação com outros ramos do direito, pois ele se entrelaça com diversos aspectos da vida social, política e econômica. Essa inter-relação com outras áreas jurídicas reforça a complexidade e a importância desse ramo no funcionamento do Estado Democrático de Direito.

Direito Constitucional é o campo jurídico mais diretamente relacionado ao direito eleitoral, uma vez que a Constituição estabelece os princípios basilares da ordem eleitoral. O direito ao voto, a periodicidade das eleições, a representatividade e a soberania popular são pilares constitucionais fundamentais. O direito eleitoral opera sob a égide dos princípios constitucionais, como o da igualdade, da moralidade e da legalidade. A Constituição de 1988, por exemplo, garante o sufrágio universal, o voto direto e secreto, e define os parâmetros dos direitos políticos, sendo o direito eleitoral o responsável por concretizar essas diretrizes constitucionais.

O direito administrativo também possui uma forte ligação com o direito eleitoral, especialmente no que diz respeito à atuação da administração pública durante o processo eleitoral. O direito eleitoral regula, por exemplo, o uso da máquina pública em campanhas, proibindo o abuso de poder econômico e político. A Justiça Eleitoral, como órgão administrativo e jurisdicional, tem o papel de fiscalizar e organizar as eleições, sendo sua atuação regida por princípios e normas do direito administrativo. A relação entre esses ramos é evidente na necessidade de garantir que os recursos e serviços públicos não sejam utilizados de forma a distorcer o processo eleitoral, mantendo a imparcialidade da administração.

Outro campo importante é o direito penal, que se aplica ao direito eleitoral principalmente na tipificação de crimes eleitorais. A legislação eleitoral penal prevê punições para condutas que atentam contra a lisura do processo eleitoral, como compra de votos, coação de eleitores, fraudes no registro de candidaturas e abuso de poder econômico. O direito eleitoral utiliza mecanismos do direito penal para assegurar que condutas ilícitas sejam punidas, contribuindo para a integridade do processo democrático. O aumento da fiscalização e penalização de práticas criminosas nas eleições, como o uso de "caixa dois", destaca a importância dessa inter-relação para a justiça eleitoral.

O direito civil também se conecta ao direito eleitoral em aspectos como o direito à honra e à imagem. Em campanhas eleitorais, é comum que candidatos e partidos enfrentem disputas relacionadas à propaganda eleitoral, que podem envolver ofensas, difamação ou fake news. Nessas situações, princípios e normas do direito civil são acionados para tutelar os direitos individuais, garantindo que as campanhas respeitem a dignidade das pessoas envolvidas. O direito à resposta, previsto na legislação eleitoral, é um exemplo de como o direito civil é utilizado para proteger a imagem e

a honra de candidatos que se sintam lesados por práticas abusivas durante o período eleitoral.

Já o direito digital, emergente na era da informação, tem ganhado crescente relevância em questões eleitorais. Com o uso massivo de redes sociais e plataformas digitais nas campanhas, surgem desafios relativos à propaganda eleitoral online, à disseminação de notícias falsas e à manipulação de dados pessoais dos eleitores. O direito eleitoral, em colaboração com o direito digital, busca regulamentar essas práticas e garantir que o ambiente virtual não se torne um espaço de desinformação e fraude. As recentes discussões sobre regulação de fake news e o uso de algoritmos na segmentação de eleitores exemplificam essa interface entre o direito eleitoral e o direito digital.

O direito do trabalho também se conecta ao direito eleitoral em situações envolvendo servidores públicos e trabalhadores durante o período eleitoral. A legislação eleitoral impõe restrições e normas específicas para evitar que trabalhadores sejam coagidos ou manipulados por seus empregadores no exercício do voto. As relações de trabalho no contexto eleitoral, como a contratação de cabos eleitorais e prestadores de serviços em campanhas, estão sujeitas às regras do direito do trabalho, que garantem os direitos dos trabalhadores temporários contratados para fins eleitorais.

Essas inter-relações demonstram que o direito eleitoral não pode ser visto de forma isolada, uma vez que ele interage com diversos ramos do direito para garantir um processo eleitoral justo, transparente e democrático. O diálogo entre o direito eleitoral e outras áreas jurídicas é fundamental para que as eleições sejam realizadas de acordo com os princípios democráticos, respeitando os direitos individuais e coletivos e promovendo a integridade do sistema político.

O direito empresarial também influencia o direito eleitoral, especialmente no que tange ao financiamento de campanhas eleitorais. Empresas e pessoas jurídicas estão proibidas de financiar campanhas eleitorais, de acordo com a legislação brasileira, para evitar que o poder econômico desequilibre o processo eleitoral. O direito eleitoral regula a forma como os recursos financeiros podem ser captados e utilizados nas campanhas, e o direito empresarial entra em jogo na fiscalização das atividades econômicas das empresas que tentam, de maneira ilícita, influenciar o processo eleitoral. O compliance eleitoral em empresas, para evitar contribuições ilegais, é uma área crescente, que une princípios do direito empresarial e do eleitoral.

O direito internacional pode influenciar o direito eleitoral, especialmente em democracias que participam de tratados e convenções internacionais de direitos humanos. A preservação da integridade do processo eleitoral, a garantia de eleições livres e justas, e o respeito aos direitos políticos são valores compartilhados no cenário internacional. Tratados como o Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos) incluem disposições que impactam o direito eleitoral ao garantir o direito ao sufrágio e à participação política, reforçando os princípios democráticos que orientam os ordenamentos jurídicos internos.

A relação do direito eleitoral com outras áreas do direito é fundamental para o bom funcionamento das eleições e a garantia de um processo democrático legítimo. Cada um desses ramos contribui para a construção de um sistema eleitoral que assegura a integridade, a transparência e a justiça, protegendo os direitos dos cidadãos e garantindo que a vontade popular seja devidamente respeitada. O direito eleitoral, ao dialogar com o direito constitucional, administrativo, penal, civil, digital, do trabalho, empresarial e internacional, se torna um instrumento poderoso na defesa da democracia e dos direitos fundamentais.

## 4 Conclusão

Conclui-se que a análise do direito eleitoral por uma perspectiva multidisciplinar e em diálogo com outros ramos do direito é essencial para garantir um processo democrático mais justo, transparente e inclusivo. A interação com áreas como a ciência política, sociologia, economia e psicologia oferece uma compreensão mais rica e ampla das dinâmicas eleitorais, permitindo que se identifiquem os fatores que influenciam o comportamento dos eleitores, a representatividade das eleições e os efeitos das desigualdades sociais no acesso ao voto. A relação do direito eleitoral com outros ramos do direito – como o constitucional, administrativo, penal e civil – fortalece o arcabouço normativo e a proteção dos direitos fundamentais, assegurando que o processo eleitoral seja conduzido com respeito à legalidade e à moralidade. A colaboração entre essas disciplinas e áreas jurídicas é fundamental para que o direito eleitoral consiga responder de maneira eficiente aos desafios contemporâneos, como o financiamento de campanhas, a desinformação nas redes sociais e a proteção da soberania popular.

Assim, a visão integrada e multidisciplinar do direito eleitoral se mostra indispensável para o fortalecimento das democracias, promovendo

a efetividade do processo eleitoral e garantindo que as eleições reflitam, de forma legítima, a vontade popular.

## Referências

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral.** Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CASTRO, Edson Rezende. A minirreforma Eleitoral de 2013 e sua Aplicabilidade às Eleições de 2014. In: RIBEIRO, P. H; COSTA, M. A. M. F; GUERRA, A. M. S. (Org.). **Direito Eleitoral:** leituras complementares. Belo Horizonte: D´Plácido Editora, 2014, p. 99-116, v.5

DANTAS, Sivanildo de Araújo. **Direito eleitoral:** teoria e prática do procedimento das eleições brasileiras. Paraná: Juruá Editora, 2004.

GOLTZMAN, Elder Maia. **Liberdade de Expressão e desinformação em contextos eleitorais.** Ed. Forum. 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** São Paulo: Editora Atlas, 2013.

GOMES, Suzana de Camargo. **A justiça eleitoral e sua competência.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

GONÇALVES, Luiz Carlos. **Ações Eleitorais**: Aspectos Materiais e Processuais. Publique Edições. São Paulo, 2024.

GONÇALVES, Luiz Carlos. **Investigação e Processo dos Crimes Eleitorais e Conexos.** São Paulo: Saraiva jur, 2022

SCHLICKMANN, Denise Goulart e outros (orgs.). **Questões Eleitorais Contemporâneas**, Editora d'Plácido. 2021.

VELLOSO, Carlos Mario da Silva e AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**, 2017, São Paulo: Saraiva.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Tutela coletiva no direito eleitoral:** controle social e fiscalização das eleições. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral.** Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral.** Rio de Janeiro: Forense, 2000.

Capítulo 20

# CRISE DE REPRESENTAÇÃO E MULHERES: UMA ANÁLISE TEÓRICA-POLÍTICO-FEMINISTA

*Bruna Camilo de Souza Lima e Silva*[1]

## Introdução

Há décadas, vivencia-se mundialmente uma instabilidade política significativa. Tanto em países com alto desempenho econômico quanto naqueles situados na periferia do sistema capitalista, a democracia – após um período de relativo consenso – tem sido cada vez mais questionada.

Esse cenário tem levado autoras de diversas partes do mundo a refletirem sobre o tema. Paralelamente, observa-se nas abordagens contemporâneas da Teoria Política uma retomada de discussões clássicas acerca da relação entre Estado e sociedade, dos modelos de democracia e da existência, ou não, de uma crise da representação (Pitkin, 2006).

Neste contexto, destaca-se a dominação masculina como componente fundamental dessa crise democrática percebida. Seja na natureza das instituições ou na forma como se dá a participação política, essa dimensão tem sido apontada como problemática e emblemática de um esgotamento democrático mais amplo.

A atual sub-representação de mulheres nos espaços políticos compromete o funcionamento da democracia representativa (Norris, 2006; Miguel, 2009). Mais do que qualificar o sistema democrático, a presença de mulheres nesses espaços representa uma tentativa de romper com barreiras históricas – sociais, estruturais e culturais – que perpetuam a desigualdade política. Trata-se, portanto, não apenas de eleger representantes de um grupo subalternizado, mas de abrir espaço para vozes marginalizadas pela estrutura social (Miguel, 2009).

1 Pesquisadora em Gênero, Misoginia e Radicalização. Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP.

Os movimentos feministas, há décadas, têm debatido o caráter político das relações de poder. Um dos aspectos centrais desse debate é a ausência, ou a presença reduzida, de mulheres em espaços de prestígio e de acesso a recursos materiais capazes de produzir transformações sociais, como as arenas políticas.

Diante disso, este artigo se propõe a analisar, com base nas contribuições de Anne Phillips (1995), Hanna Pitkin (2006) e Iris Young (1985; 1990), os debates sobre democracia, representação e as crises que os atravessam. Parte-se da hipótese de que a sub-representação das mulheres constitui um dos núcleos da crise democrática contemporânea. O objetivo é analisar criticamente, sob uma perspectiva feminista, as lacunas da representação política tradicional e refletir sobre possíveis formas de superação desse cenário.

Para tanto, adota-se o método de análise bibliográfica, com base em autoras centrais do pensamento político feminista. O texto organiza-se em três seções principais: esta introdução; uma segunda seção teórico-analítica sobre representação e democracia a partir de autoras feministas; e, por fim, as considerações finais.

## 2 Crise da representação e a perspectiva feminista

Antes de adentrar diretamente nas teorias feministas que problematizam a representação política, é importante destacar que este artigo se organiza a partir de uma leitura crítica da democracia contemporânea, com foco na persistente sub-representação das mulheres nos espaços de poder.

A crise da representação será analisada não apenas como um fenômeno quantitativo, mas como expressão de estruturas históricas de exclusão e silenciamento político.

Para isso, a discussão será estruturada em torno de quatro eixos principais: (i) a exclusão histórica das mulheres da política; (ii) as contribuições de Iris Marion Young à crítica do modelo assimilacionista de representação; (iii) a análise das formas de representação proposta por Hanna Pitkin; e (iv) os desafios específicos da democracia brasileira no enfrentamento da sub-representação feminina. Esses eixos, articulados entre si, buscam não apenas diagnosticar o problema, mas também

oferecer caminhos interpretativos e propositivos, a partir da teoria político-feminista[2].

## 3 A exclusão histórica das mulheres da política

A exclusão das mulheres dos espaços decisórios da política institucional não é apenas um dado estatístico, mas uma marca estrutural da formação do Estado moderno. Por séculos, a cidadania foi pensada como uma prerrogativa masculina, ligada à racionalidade e à autoridade pública – atributos culturalmente negados às mulheres. Carole Pateman (1993) argumenta que o contrato social fundacional da democracia ocidental exclui as mulheres por meio de um 'contrato sexual' que naturaliza sua subordinação. A democracia liberal, tal como concebida no Ocidente, nasce permeada por contratos sociais que silenciam ou marginalizam as experiências femininas, como demonstra Carole Pateman (1993) ao denunciar o "contrato sexual" que invisibiliza a subordinação das mulheres sob o manto da neutralidade universalista do Estado.

As consequências dessa construção são visíveis até os dias atuais. A luta pelo sufrágio feminino é apenas um dos marcos da longa trajetória de resistência das mulheres à sua exclusão. O direito ao voto, conquistado tardiamente em diversas democracias, inclusive no Brasil, não garantiu automaticamente o acesso à representação nem à participação efetiva nos processos decisórios. Como destaca Anne Phillips (1995)[3], o problema da presença não se resume à quantidade de mulheres eleitas, mas à possibilidade de que suas vozes, experiências e demandas sejam incorporadas às estruturas do poder político.

A sub-representação feminina deve ser compreendida, portanto, como resultado de múltiplas barreiras: sociais, culturais, simbólicas e institucionais (Sanchez, 2017). O predomínio de valores patriarcais nas instituições políticas tende a desestimular a participação de mulheres e naturalizar sua ausência em posições de autoridade. Os partidos políticos, frequentemente dirigidos por homens, reproduzem mecanismos de exclusão e não garantem condições equitativas de disputa.

---

2 Para uma visão geral sobre os principais eixos da teoria feminista da representação, ver SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. *Teorias feministas da representação política*. In: ANPOCS, 41. Encontro Anual, 2017.

3 Anne Phillips, em *The Politics of Presence* (1995), defende que a presença de mulheres nos parlamentos é condição necessária – ainda que não suficiente – para garantir políticas mais igualitárias.

Conforme argumenta Miguel (2009), a sub-representação das mulheres não é apenas um reflexo de ausência eleitoral, mas resultado de um processo histórico de exclusão estruturado nas instituições políticas e sociais (Miguel, 2009). A esse respeito, Celis e Lovenduski (2011)[4] observam que a desigualdade na representação não decorre apenas da ausência de normas legais, mas da permanência de estruturas de privilégio e poder que operam contra as mulheres mesmo em contextos formais de igualdade. Além disso, estudos comparativos apontam que o baixo índice de representação feminina impacta negativamente a qualidade da democracia e a confiança nas instituições (Norris, 2006).

A exclusão também se expressa simbolicamente: a política ainda é concebida como espaço masculino, e a presença de mulheres tende a ser percebida como "exceção" ou "cota", não como exercício legítimo de poder. Esse fenômeno se agrava quando se trata de mulheres negras, indígenas, trans ou oriundas de classes populares, cuja visibilidade é ainda mais comprometida. É o que Fernanda Bicudo (2022)[5] denomina de "invisibilidade interseccional", na qual a sobreposição de marcadores sociais de diferença aprofunda o distanciamento entre essas mulheres e os espaços de representação.

É nesse contexto que se deve compreender a chamada crise da representação sob uma perspectiva feminista. Não se trata apenas de déficit democrático numérico, mas de uma crise que coloca em questão quem tem o direito de falar, decidir e existir politicamente. A crítica feminista propõe, portanto, não apenas a inclusão formal das mulheres, mas a transformação das regras, valores e práticas que definem o que é representatividade legítima em uma democracia.

## 4 A crítica de Iris Marion Young à representação assimilacionista

Iris Marion Young é uma das autoras fundamentais para se compreender os limites da democracia representativa clássica e as possibilidades de uma reformulação política inclusiva, a partir da

4 Segundo Celis e Lovenduski (2011), o acesso das mulheres ao poder político depende da superação de barreiras simbólicas e estruturais que sustentam a exclusão mesmo após avanços formais na legislação.

5 Bicudo (2022) argumenta que a representação política no Brasil ainda é profundamente seletiva, e que as mulheres não brancas enfrentam obstáculos múltiplos e simultâneos para acessar o sistema político.

perspectiva da diferença. Sua crítica ao modelo liberal-universalista baseia-se na constatação de que a igualdade formal, tal como estruturada nas democracias ocidentais, reproduz as assimetrias sociais e políticas, ao exigir que os sujeitos políticos se adaptem a um padrão dominante de racionalidade, linguagem e comportamento – um padrão essencialmente masculino, branco e burguês.

Em seu texto seminal *Humanism, Gynocentrism and Feminist Politics* (1985)[6], Young defende que a justiça e a participação democrática não podem ser concebidas sem considerar as experiências e necessidades específicas dos grupos historicamente marginalizados. A representação política, nesse sentido, não pode se limitar a uma concepção assimilacionista, na qual as diferenças são apagadas em nome de uma suposta neutralidade. Ao contrário, ela propõe um modelo de representação que valorize a pluralidade e assegure mecanismos de escuta, consulta e deliberação sensíveis às desigualdades estruturais.

A autora argumenta que o modelo contemporâneo de representação política, centrado em eleições periódicas e mandatos generalistas, falha em garantir a responsividade e o accountability contínuo entre representantes e representados. Em *Justice and the Politics of Difference* (1990)[7], Young defende a ampliação dos espaços de participação deliberativa e o fortalecimento de canais institucionais que permitam que os grupos oprimidos tenham voz e capacidade de veto sobre decisões que os afetam diretamente. Essa concepção de democracia exige a criação de instâncias permanentes de diálogo, escuta ativa e responsabilização – o que implica em deslocar o foco da representação como mera autorização para a representação como mediação viva entre diferenças.

Sua proposta de uma representação diferenciada se baseia na premissa de que nem todos os grupos sociais se encontram nas mesmas condições de participar do debate público. Grupos historicamente marginalizados – como mulheres, pessoas negras, indígenas, LGBTQIA+ – necessitam de condições especiais de acesso e garantia de escuta, sob pena de a democracia tornar-se formalmente inclusiva, mas substantivamente excludente. Essa concepção está em sintonia com a crítica feita por Nancy

6 Young (1985) utiliza o termo "modelo assimilacionista" para se referir à expectativa de que os grupos minoritários abandonem suas particularidades para se integrarem à lógica política dominante.

7 Em *Justice and the Politics of Difference* (1990), a autora propõe a criação de estruturas formais de deliberação inclusiva e defende o tratamento diferencial como instrumento de justiça.

Fraser (2013)[8] ao que chama de "falsa universalidade do discurso político", na qual os interesses dominantes se mascaram como interesses de todos.

Young propõe, então, um modelo de representação que combina três elementos centrais: reconhecimento das diferenças, fortalecimento dos espaços de accountability e valorização das formas de organização coletiva específicas de cada grupo. Essa concepção rompe com o paradigma da representação como "espelho" da vontade geral e propõe uma democracia que reconheça as tensões constitutivas entre identidade e política, entre pluralismo e igualdade.

Essa crítica se mostra particularmente pertinente quando observamos o contexto político brasileiro. As relações entre representantes e representados tendem a se enfraquecer entre os ciclos eleitorais, o que contribui para o afastamento da base social e o esvaziamento da legitimidade democrática. A ausência de mecanismos institucionais de escuta – como conselhos, audiências públicas e iniciativas legislativas populares efetivas – reforça a percepção de uma política distante, impermeável e dominada por elites (Žižek, 2009)[9]. Nesse cenário, a proposta de Young torna-se uma alternativa potente para repensar a democracia não como um conjunto fixo de regras, mas como um processo vivo, plural e responsivo.

## 5 A teoria das quatro formas de representação em Hanna Pitkin

Hanna Fenichel Pitkin é uma referência incontornável nos estudos sobre representação política. Em sua obra clássica *The Concept of Representation* (1967)[10], a autora propõe uma tipologia analítica que se tornou fundamental para compreender as diferentes dimensões da representação nas democracias liberais. Essa tipologia é composta por quatro formas: formalística, simbólica, descritiva e substantiva. Cada uma delas oferece uma lente distinta para analisar a relação entre representantes e representados, revelando tanto os limites quanto as potencialidades da prática representativa.

---

8 Fraser (2013) critica o que chama de "falsa universalidade" da esfera pública, na qual os interesses de grupos dominantes são apresentados como neutros ou universais.

9 Para Slavoj Žižek (2009), a crise da democracia se revela quando o povo deixa de confiar nas elites.

10 Pitkin (1967) foi uma das primeiras teóricas a propor uma tipologia multidimensional da representação, oferecendo um arcabouço conceitual ainda amplamente utilizado.

A *representação formalística* diz respeito aos procedimentos institucionais que conferem legitimidade ao representante – como as eleições, o mandato e as regras de autorização e controle. Trata-se de uma concepção voltada ao aspecto jurídico da representação: quem tem o direito de representar e quais são os mecanismos de responsabilização (accountability). Nessa dimensão, o foco recai sobre a estrutura legal e institucional do sistema político. Pitkin destaca que esse modelo tende a proteger a autonomia do representante, muitas vezes em detrimento de uma escuta real e responsiva aos representados.

Já a *representação simbólica*[11] refere-se ao significado afetivo ou cultural atribuído à figura do representante. Nesse caso, a legitimidade não está ancorada em mecanismos formais, mas na crença coletiva de que determinado ator político encarna os valores, identidades ou aspirações de uma comunidade. A crítica de Pitkin a essa forma de representação reside em seu caráter subjetivo e arbitrário: os símbolos são construções sociais e podem ser facilmente manipulados por lideranças carismáticas, o que abre espaço para distorções antidemocráticas, como o populismo personalista.

A *representação descritiva*, por sua vez, parte da premissa de que o representante deve compartilhar características sociais com os representados – como gênero, raça, classe ou religião. Essa forma é frequentemente mobilizada em debates sobre a sub-representação de grupos minoritários (Norris, 2006), especialmente mulheres e pessoas racializadas. Pitkin, porém, alerta para os limites desse modelo: mesmo que haja semelhança de identidade entre representante e representado, isso não garante a defesa de interesses comuns. Ainda assim, autoras como Anne Phillips (1995)[12] defendem que a representação descritiva pode ter valor instrumental e simbólico ao romper com padrões de homogeneidade nos espaços de poder e abrir caminho para maior inclusão substantiva.

Por fim, a *representação substantiva*[13] é a forma mais valorizada por Pitkin. Trata-se da atuação do representante em nome dos interesses dos representados, com responsabilidade e responsividade. Aqui, o foco não está em quem representa, mas no que é feito em nome de quem se representa. Para Pitkin (1967, p. 209), "representar é agir no interesse do

11 A representação simbólica, embora relevante para a construção de identidade política, é criticada por sua dependência de crenças coletivas pouco racionais, o que pode legitimar lideranças autoritárias.

12 Anne Phillips (1995) defende que a representação descritiva é fundamental para romper o monopólio masculino nos parlamentos e abrir espaço para novas vozes políticas.

13 A representação substantiva exige responsividade ativa, ou seja, um vínculo contínuo entre representantes e representados, baseado em diálogo, escuta e ação política comprometida.

representado, de forma a ser responsivo a ele". Essa definição exige não apenas a escuta ativa, mas também a mediação qualificada entre vontades sociais e decisões políticas.

Ao articular essas quatro formas, Pitkin oferece uma visão complexa e dinâmica da representação. Ela recusa tanto a ideia de representação como mera identidade (descritiva), quanto sua redução a um contrato jurídico (formalística), propondo uma síntese em que a *responsividade substantiva* deve ser o critério de legitimidade. Essa proposta dialoga diretamente com a crítica de Iris Marion Young à representação assimilacionista, ao enfatizar que o compromisso ético do representante deve incluir a escuta das diferenças e a consideração de interesses pluralizados.

No contexto da sub-representação das mulheres na política, a tipologia de Pitkin revela-se particularmente útil. A mera presença formal de mulheres nos parlamentos (dimensão formalística ou descritiva) não garante que pautas feministas sejam incorporadas ou que práticas inclusivas sejam adotadas. É necessário avançar para a dimensão substantiva, em que a representação se concretiza pela atuação comprometida com a equidade de gênero, a justiça social e a transformação institucional. Anne Phillips (2009) reforça essa ideia ao defender que a representação política deve ser medida não apenas por resultados eleitorais, mas também pela qualidade das decisões e sua capacidade de enfrentar desigualdades históricas.

## 6 A representatividade feminina e os desafios da democracia no Brasil

Ao observar a política brasileira sob a ótica da teoria feminista da representação, torna-se evidente que a exclusão histórica das mulheres não foi superada com a conquista do sufrágio ou com a adoção de cotas eleitorais. A presença feminina nos espaços de poder permanece minoritária, e os avanços institucionais têm esbarrado em barreiras estruturais profundamente enraizadas. A persistência de desigualdades de gênero, raça e classe no interior das instituições democráticas revela a insuficiência de medidas formais de inclusão e impõe a necessidade de reformas mais substanciais, tanto no plano normativo quanto na cultura política. Melissa Williams (1998) argumenta que a democracia representativa falha ao perpetuar desigualdades por meio da exclusão sistemática de grupos marginalizados.

Apesar de representarem mais da metade da população brasileira, as mulheres ocupam menos de 20% das cadeiras no Congresso Nacional. As cotas previstas na legislação eleitoral brasileira[14] – que exigem o mínimo de 30% de candidaturas femininas por partido – têm sido objeto de descumprimento reiterado, subutilização estratégica e manipulações formais, como as candidaturas-laranja. Esse descompasso entre a norma e a prática evidencia a fragilidade dos mecanismos de enforcement e a resistência das elites políticas à redistribuição do poder simbólico e institucional.

Mais grave ainda é constatar que o simples ingresso de mulheres na política não garante a adoção de pautas feministas ou democráticas. Como aponta Anne Phillips (2009)[15], é necessário distinguir entre presença descritiva e atuação substantiva. Mulheres podem ser eleitas e, ainda assim, reproduzir discursos autoritários, antidemocráticos ou misóginos – fenômeno cada vez mais comum em tempos de polarização política e ascensão de lideranças populistas conservadoras. A ausência de uma massa crítica feminista torna-se, então, um entrave à transformação estrutural da representação.

Outro fator crítico é a violência política de gênero[16], que atua como mecanismo de silenciamento e exclusão. Agressões verbais, simbólicas e até físicas têm sido direcionadas a parlamentares mulheres, especialmente negras e LGBTQIA+, como forma de deslegitimar suas presenças e suas pautas. Essa violência reforça o que Iris Marion Young (1990) identificou como a marginalização persistente dos grupos oprimidos mesmo após sua entrada nos espaços institucionais. Nesse cenário, a representação simbólica da mulher na política brasileira continua sendo marcada por obstáculos explícitos e implícitos.

É também necessário considerar os impactos da cultura política patriarcal sobre os partidos políticos, que muitas vezes negligenciam a formação de lideranças femininas, não distribuem recursos de maneira equitativa e não asseguram visibilidade às candidaturas de mulheres.

14 No Brasil, a Lei nº 9.504 de 1997, art. 10, §3º, estabelece a reserva de no mínimo 30% e no máximo 70% de candidaturas de cada sexo, mas sua efetividade é comprometida pela prática de candidaturas fictícias.

15 Anne Phillips (2009) alerta que o aumento da presença feminina nas instituições políticas não implica automaticamente em maior compromisso com pautas de igualdade ou justiça de gênero.

16 Sobre violência política de gênero no Brasil, ver também os estudos da Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS) e do Instituto Alziras (2021), que evidenciam os obstáculos enfrentados por mulheres eleitas.

Esses elementos contribuem para a manutenção da lógica assimilacionista denunciada por Young, em que as mulheres que adentram a arena política devem se adaptar a normas masculinas de atuação, frequentemente em detrimento de suas agendas próprias.

Nesse contexto, pensar a crise da representação política no Brasil exige uma abordagem interseccional. Conforme argumenta Fernanda Bicudo (2022)[17], é impossível compreender o déficit democrático brasileiro sem considerar os marcadores de gênero, raça e classe que moldam o acesso ao poder. A democracia representativa, assim, falha duplamente: por não incluir as mulheres em termos proporcionais e por não garantir condições para que sua presença se traduza em efetiva transformação política.

A recuperação histórica de episódios como a exclusão das senadoras do acesso ao banheiro do plenário do Senado – situação que perdurou até 2015 – ilustra a persistência de simbolismos machistas na cultura política. Esse tipo de exclusão cotidiana, ainda que aparentemente trivial, expressa a resistência institucional à equidade de gênero. Trata-se de um sintoma da dificuldade de reconhecer a mulher como sujeito político pleno e legítimo.

Por fim, a crítica feminista à representação, como formulada por Pitkin, Young e Phillips, permite compreender que a democracia brasileira ainda está distante de um modelo plural, responsivo e inclusivo. A crise da representação não é apenas uma crise de legitimidade, mas uma crise de justiça. Superá-la requer não apenas ampliar o número de mulheres na política, mas reformular os modos de representação para que a diferença, a escuta e o reconhecimento sejam parte constitutiva da democracia.

## 7 Considerações finais

A crise da representação, especialmente no que se refere à sub-representação das mulheres na política, permanece como uma das expressões mais evidentes da incompletude democrática. Este artigo procurou demonstrar que essa crise vai além da ausência numérica de mulheres em espaços de poder, pois se enraíza em dinâmicas estruturais, simbólicas e institucionais que perpetuam desigualdades de gênero e silenciam vozes historicamente excluídas. Com base nas contribuições de Anne Phillips, Iris Marion Young e Hanna Pitkin, argumentou-se que a representação deve ser repensada para além de uma lógica formalista. A

17 Bicudo (2022) argumenta que a invisibilidade das mulheres negras e pobres na política é resultado de um sistema representativo que não foi pensado para a pluralidade da sociedade brasileira.

presença de mulheres na política, embora simbolicamente importante, não é suficiente para promover transformações substantivas. É necessário romper com modelos que exigem assimilação a estruturas masculinas e fomentar práticas políticas fundadas na escuta, na responsabilidade e na responsividade democrática (Young, 1990).

A análise também evidenciou, a partir de Melissa Williams (1998), que o fracasso da democracia representativa em incluir igualitariamente todos os cidadãos reflete uma falha sistêmica na promoção da justiça política, especialmente em países como o Brasil, marcados por desigualdades históricas. Retomando a crítica estrutural latino-americana, autores como Ruy Mauro Marini (1978; 1991) e Theotônio dos Santos (1968; 1978) já indicavam que a instabilidade política em sociedades periféricas está vinculada à modernização incompleta e à permanência de estruturas coloniais e excludentes. A persistente sub-representação de mulheres na política brasileira expressa a continuidade dessas lógicas patriarcais e a fragilidade da consolidação democrática.

Essa incompletude democrática manifesta-se também na resistência à responsabilização de agentes políticos, como demonstrado no caso da Comissão Nacional da Verdade. Mesmo com o esforço de sua implementação no governo de Dilma Rousseff, a comissão enfrentou resistência significativa, revelando a persistência de elementos autoritários na estrutura republicana brasileira (Jornal da Câmara, 2011). Essa resistência ao enfrentamento do passado e à promoção de justiça transicional exemplifica os entraves impostos ao avanço de pautas transformadoras, como a equidade de gênero. Assim, reafirma-se a hipótese central deste artigo: a sub-representação das mulheres não é apenas uma lacuna na representação, mas um reflexo da crise mais ampla do projeto democrático.

Diante desse contexto, a literatura feminista não oferece respostas únicas, mas fornece ferramentas cruciais para refletir sobre os desafios da democracia contemporânea. Entre elas, destaca-se a interrogação central deste trabalho: como falar em democracia plena quando mulheres – especialmente aquelas marcadas por interseccionalidades – seguem sub-representadas, silenciadas ou violentadas nos espaços de decisão política?

Como apontam as autoras aqui debatidas, é urgente repensar os modos de representação, de escuta e de ação coletiva dentro da democracia. Se a política continua sendo feita sem as mulheres – ou contra elas –, a própria ideia de representação revela-se falida. Nessa perspectiva, a crise da representação é também a crise do próprio projeto democrático, e seu

enfrentamento exige a reconfiguração radical das formas de participação e inclusão política.

## Referências

BICUDO, Fernanda. **Representação política e interseccionalidade no Brasil**. São Paulo: Jandaíra, 2022.

CELIS, Karen; LOVENDUSKI, Joni. **Power, privilege and democracy: reflections on feminist representation**. International Political Science Review, v. 32, n. 5, p. 573–588, 2011.

FRASER, Nancy. **Fortunes of feminism: From state-managed capitalism to neoliberal crisis**. London: Verso Books, 2013.

JORNAL DA CÂMARA. **CNV enfrenta resistências para investigação sobre a ditadura**. 2011. Disponível em: https://www2.camara.leg.br. Acesso em: 9 fev. 2025.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

MARINI, Ruy Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

MIGUEL, Luis Felipe. **Política e representação: o debate contemporâneo**. São Paulo: UNESP, 2009.

NORRIS, Pippa. **Electoral engineering: voting rules and political behavior**. New York: Cambridge University Press, 2006.

PATEMAN, Carole. **The sexual contract**. Stanford: Stanford University Press, 1993.

PHILLIPS, Anne. Da desigualdade à diferença: um caso grave de deslocamento? **Revista Brasileira de Ciência Política (RBCP): Dossiê Gênero e Política**, n. 2. Brasília, jul./dez. 2009.

PHILLIPS, Anne. **The politics of presence**. Oxford: Clarendon, 1995.

PITKIN, Hanna. **The Concept of Representation**. London: University of California Press, 1967.

SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Teorias feministas da representação política. In: **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 41., 2017, Caxambu, MG. Anais eletrônicos [...]. São Paulo: Associação Nacional

de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2017. p. [1-16]. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/9313. Acesso em: 9 fev. 2025.

SANTOS, Theotônio dos. A teoria da dependência: balanço e perspectivas. In: **Socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

SANTOS, Theotônio dos. **Estado e política na América Latina**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

WILLIAMS, Melissa. **Voice, trust, and memory: marginalized groups and the failings of liberal representation**. Princeton: Princeton University Press, 1998.

YOUNG, I. M. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

YOUNG, Iris Marion. **Humanism, Gynocentrism and Feminist Politics**. Women's Studies International Forum, v. 8, p. 173-183, 1985.

ZIZEK, Slavoj. Democracia corrompida. In: **CULT – Revista Brasileira de Cultura**, São Paulo, ano 12, n.137, jul. 2009.

Capítulo 21

# INSEGURANÇA JURÍDICA NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS: ENTRE A INSTABILIDADE NORMATIVA E A EROSÃO DA CONFIANÇA DEMOCRÁTICA

*Luís Gustavo d'Ávila Riani*[1]

## 1 Introdução: o contexto da legislação eleitoral e sua evolução

A legislação eleitoral ocupa um papel central na consolidação da democracia, pois define as regras do jogo político e assegura a igualdade de oportunidades entre candidaturas (Gomes, 2022; Streck, 2019). No Brasil, contudo, a recorrente alteração de normas eleitorais tem gerado um cenário de instabilidade jurídica, que compromete a previsibilidade, a confiança dos eleitores e a legitimidade das disputas.

Este artigo propõe uma análise crítica da insegurança jurídica no contexto eleitoral brasileiro, abordando desde sua formação histórica até os efeitos contemporâneos das minirreformas e das resoluções da Justiça Eleitoral. Com base em doutrina especializada e relatórios institucionais, busca-se compreender os limites do poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e propor caminhos para a estabilidade legislativa.

A lógica expositiva parte da evolução normativa, passa pelos marcos reformistas das últimas décadas, discute os desafios impostos pelas transformações digitais e desinformação, e culmina na análise do déficit democrático provocado pela instabilidade. Ao final, propõe-se um modelo de revisão legislativa periódica e transparente, com mecanismos de controle institucional e participação cidadã.

1 Advogado e Palestrante. Pós-graduado em Direito Público. Especialista em Direito Eleitoral. Sócio do Escritório *Rodrigues Dias & Riani* – Advocacia e Consultoria. Sócio proprietário da *FGW Cursos*. Docente em cursos particulares, de capacitação e treinamento. Contato: l.gustavoriani@gmail.com.

## 2 Evolução Histórica da Legislação Eleitoral no Brasil: do Período Imperial à Constituição da República 1988

A história da legislação eleitoral brasileira reflete, em grande medida, a trajetória política do país e sua progressiva democratização. Desde o Império, o processo eleitoral foi estruturado de forma excludente, com a imposição de critérios censitários que restringiam o direito ao voto a uma elite econômica. A Constituição de 1824 previa o sufrágio indireto, o voto baseado na renda e a exclusão de mulheres, escravizados e analfabetos, configurando um modelo elitista e oligárquico (Gomes, 2022).

Durante a Primeira República (1889-1930), embora tenha havido a transição para o regime federativo e a instituição de eleições diretas para alguns cargos, a legislação permaneceu desorganizada, marcada por manipulações e fraudes eleitorais. O coronelismo e o clientelismo dominavam o cenário político, sem que houvesse um código unificado que garantisse regularidade e transparência ao processo (Silva, 2017).

A promulgação do Código Eleitoral de 1932 representou um marco institucional relevante: além de instituir a Justiça Eleitoral como órgão autônomo e especializado, esse código consagrou o voto secreto e o sufrágio universal masculino. Pela primeira vez, buscou-se uma padronização normativa em nível nacional. A criação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) contribuiu para a supervisão centralizada do processo (Costa, 2018).

Com a redemocratização pós-1964, a legislação eleitoral sofreu diversas adaptações. O Código Eleitoral de 1965, ainda em vigor com modificações, estabeleceu bases duradouras para a organização das eleições, embora tenha surgido em um contexto autoritário. A Constituição Federal de 1988 consolidou os direitos políticos, instituiu o voto facultativo para jovens e idosos, e fortaleceu o papel da Justiça Eleitoral na proteção da normalidade democrática (Barroso, 2017).

## 3 Desafios digitais, fake news e a instabilidade normativa

A partir da década de 1990, o sistema político brasileiro passou a conviver com sucessivas reformas eleitorais que, embora motivadas por demandas legítimas de moralização e aperfeiçoamento democrático, produziram efeitos ambíguos. A cada novo escândalo político ou crise institucional, emergia uma nova "minirreforma" – muitas vezes aprovada

às pressas, sem o necessário debate público e com efeitos imediatos no ciclo eleitoral subsequente (Zílio, 2018).

A Lei n.º 9.504 de1997, marco da reforma de 1997, instituiu regras importantes sobre financiamento de campanhas, propaganda eleitoral e critérios de elegibilidade. Embora tenha contribuído para organizar o processo eleitoral, seu impacto foi mitigado pela contínua alteração de dispositivos e pela edição posterior de normas complementares, frequentemente via resoluções do TSE (Neves, 2016).

As reformas de 2002 e 2006 buscaram restringir abusos no financiamento privado e fortalecer a fidelidade partidária, mas foram novamente revisadas nos anos seguintes. Em 2015, em resposta à pressão da Operação Lava Jato, foi aprovada a mais contundente alteração da década: a proibição do financiamento empresarial de campanhas. Tal medida representou um avanço, mas gerou desequilíbrios temporários pela ausência de um modelo robusto de financiamento público (Pogliese, 2019).

Em 2017, uma nova rodada de reformas proibiu coligações nas eleições proporcionais, introduziu a cláusula de desempenho e redesenhou o fundo eleitoral. Ainda que essas medidas visassem conter a fragmentação partidária e racionalizar o sistema, seu caráter casuístico e a implementação apressada contribuíram para a sensação de permanente transitoriedade normativa. Tal quadro dificulta o planejamento das campanhas e desvaloriza a função pedagógica do Direito Eleitoral (Streck, 2021).

O advento da comunicação digital transformou profundamente as campanhas eleitorais no Brasil. O uso massivo de redes sociais, impulsionamento de conteúdos e ferramentas de micro direcionamento colocou em xeque os modelos tradicionais de regulação eleitoral, desenhados para um ambiente analógico. Com isso, emergiu um novo vetor de insegurança jurídica: a dificuldade de disciplinar a propaganda digital sem comprometer a liberdade de expressão (IDP, 2021).

A partir das eleições de 2018, a disseminação de desinformação — especialmente via aplicativos de mensagens e redes sociais — tornou-se um fenômeno central nos debates sobre o processo eleitoral. A ausência de regulação específica para o combate às chamadas fake news e os limites da atuação das plataformas digitais revelaram a insuficiência das normas tradicionais para lidar com o novo contexto (TSE, 2022).

Em resposta, o Tribunal Superior Eleitoral passou a editar resoluções específicas sobre propaganda digital, remoção de conteúdos e

responsabilização de provedores. No entanto, tais medidas, ainda que bem-intencionadas, geraram tensões jurídicas ao flertarem com uma espécie de "regulação por exceção", baseada em resoluções com força quase legislativa (Pogliese, 2019; Barroso, 2020).

A judicialização excessiva de conteúdos, aliada à polarização política e ao discurso de deslegitimação das instituições, agravou a instabilidade normativa. A confiança pública no processo passou a depender não apenas da lisura das urnas, mas da capacidade das instituições de garantir equilíbrio informacional e prevenir abusos na esfera digital (Streck, 2021).

Esses avanços mostram que a legislação eleitoral, embora marcada por oscilações, vem sendo influenciada por interpretações constitucionais e decisões paradigmáticas, o que reforça a necessidade de sua estabilidade e coerência com os princípios da igualdade, inclusão e segurança jurídica.

Outro marco relevante é a ampliação dos direitos políticos após a Constituição de 1988. A jurisprudência do TSE nos últimos 20 anos ampliou o reconhecimento de direitos de minorias, como no julgamento sobre o uso do nome social por pessoas trans (Consulta 0604054-61.2018.6.00.0000) e na consolidação das cotas de gênero e de raça no financiamento e tempo de propaganda (Resoluções TSE n.º 23.607/2019 e 23.610/2019).

Do ponto de vista jurisprudencial, destaca-se a ADI 3685/DF, em que o STF validou a competência normativa da Justiça Eleitoral para regulamentar aspectos operacionais do processo, desde que não inovem em matéria reservada à lei. Essa decisão reafirma a dualidade entre a atuação regulamentar legítima e os riscos de excesso normativo sem controle parlamentar.

Nesse sentido, a doutrina contemporânea tem reconhecido a importância da Justiça Eleitoral como guardiã da normalidade e da legitimidade do sufrágio. Luís Roberto Barroso (2017) afirma que o surgimento dessa estrutura é um dos primeiros movimentos de constitucionalização da política no Brasil. Já Diogo Rais e Vitor Marchetti (2020) analisam como a autonomia da Justiça Eleitoral deve ser acompanhada de mecanismos de controle democrático, para evitar a concentração de poder regulatório.

A criação do Código Eleitoral de 1932, além de padronizar o processo eleitoral em todo o território nacional, representou uma ruptura com o sistema coronelista e patrimonialista da Primeira República. Como observa Vera Karam de Chueiri, esse código surge em um momento de

transição institucional e inaugura a ideia de que a justiça pode ser um poder regulador da política – ideia reforçada pela criação da Justiça Eleitoral.

Por fim, estudos de cientistas políticos como Fabiano Santos (2016) e Jairo Nicolau (2020) demonstram que mudanças frequentes nas regras eleitorais tendem a beneficiar elites incumbentes, pois partidos já instalados têm maior capacidade de adaptação normativa. Isso reforça a tese de que a instabilidade eleitoral brasileira não é apenas técnica, mas também política – e serve, em parte, à manutenção de determinadas estruturas de poder.

Ademais, a ausência de participação efetiva da sociedade nas reformas do direito eleitoral contraria os princípios do constitucionalismo democrático, como formulados por Bruce Ackerman e Roberto Gargarella. Para esses autores, o processo legislativo deve refletir deliberação pública, especialmente quando se trata das "regras do jogo" político. No caso brasileiro, o monopólio técnico da Justiça Eleitoral, aliado à baixa transparência legislativa, reforça a opacidade normativa e afasta o cidadão comum da discussão institucional.

Além da comparação internacional, é necessário observar que o Código Eleitoral de 1965, embora vigente até hoje, foi editado sob a égide de um regime autoritário, e sua estrutura permanece com traços centralizadores. A doutrina constitucional crítica, como defendem Marcelo Neves (2008) e Luiz Moreira (2011), alerta para a tensão entre normatividade e legitimidade, especialmente em sistemas normativos que acumulam funções jurisdicionais e regulamentares, como a Justiça Eleitoral.

Segundo Marina Costa Lobo e Peter Norris, reformas constantes e fragmentadas no direito eleitoral tendem a gerar desconfiança dos eleitores nas instituições. Esse fenômeno é amplificado em países marcados por desigualdade e descrédito político, como o Brasil, onde a descontinuidade normativa impacta diretamente a legitimidade do processo (Norris, 2014).

Comparativamente, observa-se que democracias consolidadas, como a Alemanha e o Canadá, possuem modelos eleitorais baseados em regras estáveis, com reformas realizadas apenas por consenso multipartidário e com ampla participação pública. No Brasil, a instabilidade legislativa é sintoma de uma baixa institucionalização dos mecanismos de representação política, o que gera insegurança normativa (Mainwaring, 1999; Power, 2011).

Como destaca Lênio Streck, a Constituição exige estabilidade e coerência normativa não apenas para proteger os candidatos, mas para

garantir que o cidadão saiba, com antecedência, sob quais condições seu voto será exercido e interpretado (Streck, 2020). Essa é a base da confiança democrática, hoje em risco pelo uso reiterado de reformas emergenciais e resoluções *ad hoc*.

No julgamento do REspe 193-88/AM, o TSE aplicou a nova lógica de abuso de poder econômico com base em regras que haviam mudado no curso do ciclo político. Esse tipo de aplicação normativa retroativa levanta questionamentos sobre a segurança jurídica, especialmente quando as interpretações do TSE não passam pelo crivo do Congresso Nacional.

A decisão do STF na ADI 4650/DF (2015), ao proibir o financiamento empresarial de campanhas, teve repercussões estruturais sobre o sistema partidário e as campanhas subsequentes. O julgamento buscou reduzir o desequilíbrio provocado pelo poder econômico, mas também gerou incerteza jurídica sobre a operacionalização da arrecadação e a legitimidade de campanhas passadas financiadas com recursos privados.

Além disso, muitas mudanças são feitas com objetivos conjunturais. A reforma de 2002, por exemplo, ampliou a possibilidade de coligações e favoreceu partidos médios, mas foi parcialmente revertida posteriormente. O TSE, ao regulamentar essas alterações, criou interpretações vinculantes que afetaram diretamente o processo político, como na aplicação do princípio da fidelidade partidária (Resolução TSE n.º 22.610 de 2007), declarada constitucional pelo STF no julgamento do Mandado de Segurança 26.602.

A fragilidade da cultura institucional legislativa brasileira torna o Direito Eleitoral particularmente suscetível ao casuísmo. A reforma de 1997, embora relevante pela Lei n.º 9.504 de 1997, inaugurou um ciclo de instabilidade que se estende até os dias atuais. Henrique Neves aponta que a constante alteração das regras do processo eleitoral enfraquece a previsibilidade jurídica e compromete a paridade de armas entre candidatos (Neves, 2016).

Estudos empíricos conduzidos pelo ITS Rio (Instituto de Tecnologia e Sociedade) indicam que "mais de 70% das denúncias de propaganda eleitoral irregular em 2022 referem-se a conteúdos veiculados via redes sociais, sendo o WhatsApp e o Telegram os principais meios. Isso demonstra que a fiscalização tradicional perdeu eficácia diante da pulverização digital, exigindo inteligência institucional integrada entre Justiça Eleitoral, Ministério Público e plataformas".

Além disso, o próprio STF passou a se manifestar sobre o tema, como no Inquérito 4781/DF, que discutiu os limites da liberdade de expressão em ambiente digital quando confrontada com ataques ao estado democrático de direito. As decisões apontam para a necessidade de um novo marco legal sobre o ambiente digital eleitoral, que assegure transparência e proteção à liberdade informacional.

No julgamento do caso Francischini (REspe 0603975-98.2022.6.16.0000), o TSE aplicou a sanção de cassação de mandato por disseminação de desinformação, abrindo precedente inédito. Embora o objetivo fosse proteger a integridade eleitoral, a doutrina tem debatido se tal penalidade estaria suficientemente prevista em lei. Lênio Streck e Miguel Godoy (2023) defendem que, sem norma expressa, há risco de ativismo sancionador.

O TSE, em resposta, editou diversas resoluções a partir de 2017, como a Resolução n.º 23.551 de 2017, que estabeleceu parâmetros para o combate a notícias falsas. Contudo, a atuação da Corte nem sempre foi acompanhada de critérios claros. A ausência de definição legislativa e o uso crescente de decisões monocráticas geraram críticas quanto à insegurança jurídica das sanções aplicadas, conforme apontado por Marinella Machado Araújo (2021).

A regulamentação da propaganda eleitoral digital foi desafiada pela emergência de novas tecnologias e pela desinformação em escala industrial. Segundo Diogo Rais e Vitor Marchetti (2020), o uso de ferramentas digitais, como robôs, impulsionamento irregular e disparo em massa de mensagens, compromete a paridade de armas e exige nova arquitetura normativa.

## 4 Insegurança jurídica e judicialização do processo eleitoral

A judicialização da política no Brasil, especialmente em matéria eleitoral, tem se intensificado desde os anos 2000. A cada ciclo eleitoral, cresce o número de ações sobre inelegibilidade, propaganda antecipada, abuso de poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação. Esse fenômeno é reflexo, em parte, da imprecisão normativa e da sobrecarga interpretativa da Justiça Eleitoral (Barroso, 2017).

Carlos Ari Sundfeld (2018) alerta que a proliferação de normas eleitorais frágeis e casuísticas gera um ambiente de baixa segurança jurídica, em que o processo democrático se torna refém de decisões judiciais de

última hora. A jurisprudência do TSE, por vezes oscilante, contribui para esse quadro ao aplicar entendimentos distintos em anos eleitorais sucessivos.

Um exemplo paradigmático foi a mudança na jurisprudência sobre as sobras eleitorais e coligações proporcionais, aplicada já na eleição seguinte à sua aprovação legislativa. Outro caso recorrente envolve o entendimento sobre a caracterização de abuso de poder religioso, ainda pendente de definição clara pelo TSE, mas já utilizado para fundamentar ações de cassação (REspe 0600707-85.2020.6.26.0000).

A instabilidade normativa gera impactos relevantes na organização de campanhas. O prazo para desincompatibilização, o alcance das coligações e a contagem de prazos processuais são frequentemente questionados nos tribunais. Essa realidade obriga partidos a montarem estratégias eleitorais condicionadas à jurisprudência vigente, e não a normas claras e estáveis (Neves, 2016).

Barroso (2018) defende que a previsibilidade é uma das dimensões essenciais do princípio da legalidade, especialmente em matéria eleitoral. Quando regras se transformam por interpretações em período próximo às eleições, compromete-se o pacto de confiança entre eleitores, partidos e o Judiciário. A democracia, nesse contexto, perde estabilidade e legitimidade.

## 5 As resoluções do TSE e o problema da hierarquia normativa

As resoluções do Tribunal Superior Eleitoral têm desempenhado papel central na operacionalização das eleições brasileiras. No entanto, sua natureza jurídica híbrida – entre norma infralegal e fonte normativa vinculante – levanta questionamentos sobre sua legitimidade e controle democrático (Pogliese, 2019).

Segundo Adriano Soares da Costa (2018), o TSE atua em lacunas legais com base no artigo 23 do Código Eleitoral, o que lhe confere competência para disciplinar matéria técnico-operacional. Contudo, não raro, as resoluções extrapolam essa função e impõem verdadeiras inovações normativas, como ocorreu com as regras sobre federações partidárias (Resolução TSE n.º 23.670 de 2021), editadas antes mesmo da consolidação da legislação sobre o tema.

Esse fenômeno é descrito por autores como Marcelo Neves (2006) como "normatividade paralela", em que órgãos judiciais exercem poderes regulatórios sem mediação legislativa. O risco reside na ausência de filtros

de legalidade e na dificuldade de controle jurisdicional tempestivo das resoluções, especialmente em ano eleitoral.

Um exemplo emblemático ocorreu com a Resolução TSE n.º 23.610 de 2019, que regulamenta a propaganda eleitoral em ambiente digital. O texto trouxe proibições e obrigações amplas sobre impulsionamento, identificação de conteúdo patrocinado e responsabilização de provedores, sem que tais dispositivos estivessem previstos na legislação ordinária. Embora seu objetivo fosse legítimo, seu alcance gerou insegurança normativa e ações judiciais em série.

A crítica da doutrina não se refere à função normativa da Justiça Eleitoral em si, mas à ausência de controle democrático sobre sua produção. Como destaca Gargarella (2013), as "regras do jogo democrático" exigem não apenas legalidade formal, mas também legitimidade procedimental.

Resoluções que alteram substancialmente a dinâmica das campanhas, sem debate público e aprovação legislativa, comprometem o pluralismo político e a igualdade eleitoral.

## 6 Conclusão

A análise da evolução da legislação eleitoral brasileira revela um quadro de instabilidade normativa que compromete não apenas a segurança jurídica dos atores políticos, mas a própria legitimidade do processo democrático. Desde os primeiros marcos institucionais até as reformas recentes, o sistema convive com normas de baixa durabilidade, reformas casuísticas e crescente protagonismo regulatório da Justiça Eleitoral.

As sucessivas minirreformas, muitas vezes aprovadas às vésperas dos pleitos, fragilizam o planejamento das campanhas e a isonomia entre os candidatos. A ampliação das competências normativas do TSE, embora necessária em determinados contextos, carece de mecanismos eficazes de controle democrático. A ausência de filtros legislativos e a pouca transparência das resoluções eleitorais contribuem para a incerteza e a judicialização excessiva das eleições.

Os desafios impostos pela transformação digital e pela desinformação ampliam esse cenário de instabilidade, exigindo respostas institucionais modernas, legítimas e fundamentadas em normas claras e debatidas publicamente. A tensão entre liberdade de expressão e integridade do processo eleitoral exige, cada vez mais, um modelo normativo democrático, transparente e funcional.

Para superar esse cenário, propõem-se algumas medidas estruturantes: (i) a instituição de um calendário fixo e periódico para reformas eleitorais, com proibição de alterações normativas em ano eleitoral; (ii) o fortalecimento do controle legislativo sobre resoluções do TSE, mediante análise técnica prévia da Comissão de Constituição e Justiça do Congresso Nacional; (iii) a realização obrigatória de audiências públicas e consulta à sociedade civil organizada em todos os processos de mudança do marco normativo eleitoral.

Em última análise, a estabilidade das regras eleitorais não é uma questão meramente técnica, mas um imperativo democrático. Somente com previsibilidade, legitimidade e transparência será possível garantir que as eleições cumpram sua função republicana de expressão da soberania popular.

A justiça eleitoral brasileira deve, portanto, reafirmar seu papel constitucional, mas com responsabilidade regulatória e respeito aos princípios do estado democrático de direito.

## Referências

ACKERMAN, Bruce. **The Future of Liberal Revolution**. Yale University Press, 1992.

ARAÚJO, Marinella Machado. **Liberdade de expressão e desinformação eleitoral: entre a omissão legislativa e o ativismo judicial**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Constitucionalismo democrático e judicialização**. Revista de Direito do Estado, n. 49, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **O Novo Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2017.

CHUEIRI, Vera Karam de. **Constitucionalismo, democracia e justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

COSTA, Adriano Soares da. **Direito Eleitoral Positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2022.

IDP. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. **Regulação digital e eleições**. Brasília, 2021.

ITS. Instituto de Tecnologia e Sociedade. **Monitoramento Eleitoral Digital**. Relatório 2022.

MAINWARING, Scott. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil**. Stanford University Press, 1999.

MARCHETTI, Vitor; RAIS, Diogo. **Direito Eleitoral Digital**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MOREIRA, Luiz. **O Direito como Política: constitucionalismo e democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NEVES, Henrique. Financiamento eleitoral e jurisprudência do TSE. **Revista de Direito Eleitoral**, 2016.

NEVES, Marcelo. **Constituição e estabilidade constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputado**s. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

NORRIS, Pippa. **Why Electoral Integrity Matters**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

OBSERVATÓRIO DAS REFORMAS POLÍTICO-ELEITORAIS. **Relatórios Técnicos e Propostas Legislativas**. Câmara dos Deputados, 2021.

POGLIESE, Marcelo Weick. **Poder Normativo da Justiça Eleitoral**. São Paulo: Fórum, 2019.

POWER, Timothy. **O sistema político brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

SANTOS, Fabiano. **Partidos e Comitês Parlamentares: a institucionalização do Legislativo no Brasil**. Dados, v. 59, n. 1, 2016.

STRECK, Lênio Luiz. **Democracia em risco? 22 ensaios contra o bolsonarismo jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. São Paulo: Malheiros, 2018.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Resoluções e julgados. Disponíveis em: www.tse.jus.br. Acesso em: 15 abr. 2025.

ZÍLIO, Rodrigo López. **As Reformas Político-Eleitorais no Brasil**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018.

Capítulo 22

# TUTELA PROVISÓRIA NO PROCESSO ELEITORAL: INSTRUMENTO DE URGÊNCIA E GARANTIA DE DIREITOS

*Lucas Vinícius Dornelas Martins Guerra*[1]

## 1 Introdução

O Direito Eleitoral emerge, com insofismável relevância, como pilar estrutural da ordem democrática e da estabilidade institucional, assegurando, por intermédio de seus preceitos, o equilíbrio e a lisura do pleito democrático. Em face da inexorável celeridade que caracteriza o processo eleitoral contemporâneo, os mecanismos processuais devem ser não somente eficazes, mas também diligentes na proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. Nesse cenário, a tutela provisória manifesta-se como um mecanismo de imprescindível relevância, erigindo uma barreira deflagrável contra qualquer eventual desvirtuamento que possa macular a integridade do processo eleitoral, garantindo a isonomia entre os competidores e a legitimidade dos desfechos eleitorais.

Este tratado se propõe a examinar, de forma profunda, os contornos e a aplicabilidade do instituto da tutela provisória no âmbito das contendas eleitorais, enveredando por uma análise detalhada de seus fundamentos filosóficos e jurídicos, bem como das diversas espécies e requisitos que a compõem.

Além disso, realiza uma investigação meticulosa acerca da harmonização das disposições do Código de Processo Civil de 2015 com as normas específicas que regulam o procedimento eleitoral, bem como a interpretação sistemática advinda da consagração jurisprudencial pelos tribunais eleitorais.

1 Professor de Direito da Faculdade de Direito da Faculdade de Direito de Contagem (FDCON). Graduado em Direito pela PUC Minas. Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil. Especialista em Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho. E-mail: lguerra.advogado@gmail.com

## 2 Fundamentos e natureza jurídica da tutela provisória

A tutela provisória, cuja previsão está circunscrita no Código de Processo Civil de 2015, revela-se como um sofisticado instrumento processual, destinado à antecipação ou à preservação do direito alegado, antes que se profira a decisão definitiva. A lógica subjacente a esse instituto almeja mitigar os riscos inerentes à morosidade judicial, de modo a evitar que eventuais delongas no deslinde do processo resultem em efetivos prejuízos ou injustiças à parte que ostenta o direito reivindicado.

> Em qualquer das espécies, urgência ou evidência, é possível constatar que o procedimento diferenciado se justifica pela adequação da resposta judicial ao mandamento constitucional da isonomia material. Na prática, isso significa dizer que o legislador, cumprindo o seu dever, disponibilizou, ao lado do regramento convencional, uma alternativa de rito processual, capaz de viabilizar respostas adequadas às peculiaridades da demanda, sejam elas decorrentes do tempo ou da extrema probabilidade de ganho por parte do demandante. (RIBEIRO, 2023, p. 575).

No intricado contexto eleitoral, a imperiosidade de medidas de caráter urgente adquire contornos ainda mais agudos, haja vista que o calendário eleitoral impõe limites temporais rigorosos. Decisões intempestivas podem, porventura, redundar em causas de nulidade ou em prejuízos irreversíveis, uma vez que a inércia judicial pode subverter a finalidade primordial do processo.

A possibilidade de concessão da tutela provisória no contexto eleitoral encontra amparo nos princípios fundamentais da razoável duração do processo, consagrado no art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal, e da segurança jurídica, os quais visam prevenir que violações eventuais ao ordenamento jurídico eleitoral se consolidem em malefícios insuperáveis.

## 3 Espécies de tutela provisória no processo eleitoral

Consoante o disposto no Código de Processo Civil de 2015, delineiam-se três modalidades de tutela provisória, a saber: a tutela de urgência cautelar, a tutela de urgência antecipada e a tutela da evidência. No ambiente jurídico eleitoral, tais espécies são moldadas e aplicadas mediante a consideração das especificidades intrínsecas ao Direito Eleitoral e do entendimento consolidado pelos tribunais.

### *3.1 Tutela de urgência cautelar*

A tutela cautelar tem por finalidade precípua a preservação da utilidade do processo principal, blindando o direito submetido a um risco inadiável de perecimento ou deterioração.

> A cautelar é medida que objetiva salvaguardar a utilidade de um processo dito principal. Constitui uma tutela de urgência para a proteção do próprio processo, o que se convencionou chamar no direito italiano de "perigo de infrutuosidade" (Calamandrei). (MONTANS DE SÁ, 2023. p. 561).

No seio do processo eleitoral, esta modalidade reveste-se de particular importância, habilitando a suspensão imediata de medidas que possam macular a regularidade do pleito, como, por exemplo, a veiculação de propaganda irregular, a preservação de provas ou a obstrução de atos que comprometam a normalidade do procedimento eleitoral.

Outro exemplo paradigmático dessa medida é a determinação judicial de suspensão de uma pesquisa eleitoral cuja divulgação, por sua natureza irregular, possa influenciar a vontade do eleitorado de forma desproporcional.

### *3.2 Tutela de urgência antecipada*

A tutela de urgência antecipada consiste em uma medida de caráter excepcional, cujo intento é fazer cessar a espera pela decisão final, assegurando o privilégio do direito material.

Na ótica eleitoral, este mecanismo revela-se indispensável, possibilitando, por exemplo, a salvaguarda da participação de um candidato cuja elegibilidade esteja sob contenda ou determinando a imediata erradicação de propagandas ilícitas.

Para a sua concessão, exige-se a presença concomitante dos requisitos insculpidos no art. 300 do CPC/2015, a saber, a probabilidade do direito e a evidência do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. Considerando a natureza efêmera e dinâmica do processo eleitoral, o critério da urgência adquire uma relevância singular, uma vez que a demora processual pode inviabilizar a própria finalidade da ação.

### *3.3 Tutela da evidência*

A tutela da evidência, insculpida no art. 311 do CPC/2015, permite ao magistrado a concessão da medida sem que seja imperiosa a demonstração adicional do perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo, bastando para tanto que haja prova documental robusta ou que se identifique precedente judicial de natureza vinculante.

> A da evidência não tem por fim afastar um perigo, e será deferida mesmo que ele não exista. Para compreender a sua finalidade, é preciso lembrar que é normalmente o autor quem sofre com a demora no processo, pois é ele quem formula a pretensão, que permanece não atendida até o final (ou até determinada fase). Cabe ao autor, em regra, suportar os ônus da demora. A tutela da evidência inverte esse ônus, seja quando o réu age de forma abusiva ou com intuito protelatório, seja quando o direito cuja proteção o autor postula revista-se de evidência, o que ocorre nas hipóteses dos incisos II e IV do art. 311, seja, ainda, quando se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada de contrato de depósito. (GONÇALVES, 2020, p. 410)

No contexto eleitoral, esta modalidade de tutela pode ser invocada com especial presteza, sobretudo em situações em que o entendimento jurisprudencial está consolidado. Situa-se, por exemplo, o caso de inegável inelegibilidade já pacificada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), circunstância em que a exclusão do candidato pode ser exarar de forma liminar, sem o dispendioso procedimento probatório.

## 4 Aplicação da tutela provisória no direito eleitoral

A materialização da tutela provisória no processo eleitoral emerge como resposta institucional à imperiosa necessidade de resguardar a integridade e a regularidade do pleito democrático.

Em razão da urgência intrínseca ao rito eleitoral, impõe-se ao Poder Judiciário a prestação imediata de decisões que possam influenciar, de forma determinante, o desfecho da eleição ou o exercício dos direitos políticos dos cidadãos.

Entre as mais recorrentes hipóteses de aplicação deste instituto no Direito Eleitoral, podem-se destacar:

### *4.1 Suspensão de propaganda eleitoral irregular*

A propaganda eleitoral, quando veiculada de forma irregular, revela-se capaz de distorcer a vontade do eleitor, comprometendo a equidade entre os candidatos.

> Consiste a propaganda partidária na comunicação estabelecida entre o partido e a sociedade, na qual são divulgados a ideologia abraçada pela agremiação, seus projetos e programas. Sua finalidade é facultar aos partidos a exposição e o debate público de seus projetos e metas, dos valores que defende, de seu programa e dos meios para que ele seja realizado, enfim, de suas propostas para o desenvolvimento da sociedade. Nesse afã, pode haver confronto de opiniões, teses, propostas de soluções para problemas nacionais, regionais ou locais. (GOMES, 2020, p. 220).

Diante dessa realidade, a Justiça Eleitoral tem recorrido com frequência à tutela provisória para ordenar a imediata remoção de conteúdos ilícitos, notadamente nas redes sociais e em veículos de comunicação de ampla repercussão.

Tanto o Tribunal Superior Eleitoral quanto os Tribunais Regionais Eleitorais vêm consolidando entendimento no sentido da adoção de medidas liminares, permitindo a suspensão inexorável de veiculações que apresentem fortes indícios de irregularidade, sem que se aguarde o deslinde final da controvérsia.

### *4.2 Registro de candidaturas e inelegibilidade*

A guarda da legitimidade dos inscritos no rol de candidaturas é outro campo de aplicação da tutela provisória no processo eleitoral. Nos casos em que a elegibilidade de um candidato é posta em xeque, pode-se deferir a tutela de urgência antecipada para assegurar sua participação provisória no pleito até que se conquiste uma decisão definitiva.

De modo análogo, pode ser utilizada para suspender os efeitos de decisões que autorizem o registro de candidaturas, prevenindo a participação de candidatos inelegíveis e, consequentemente, preservando a segurança jurídica e a confiança do eleitorado no processo eleitoral.

### *4.3 Direito de resposta e combate às fake news*

Na contemporaneidade, a desinformação insidiosa, amplificada pelas redes sociais, configura-se como uma ameaça à democracia. O recurso à tutela provisória tem se mostrado um instrumento indispensável para mitigar os efeitos deletérios das *fake news*, permitindo a imediata remoção de conteúdos inverídicos e assegurando o direito de resposta.

A Resolução nº 23.610/2019, emanada pelo TSE, regulamenta expressamente a utilização dessa ferramenta, autorizando a implementação de medidas de contenção dos danos provocados pela disseminação de informações falsas durante o período eleitoral. Como exemplo cita-se Art. 23-A presente resolução.

> Art. 23-A. A autora ou o autor de obra artística ou audiovisual utilizada sem autorização para a produção de jingle, ainda que sob forma de paródia, ou de outra peça de propaganda eleitoral poderá requerer a cessação da conduta, por petição dirigida às juízas e aos juízes mencionados no art. 8º desta Resolução. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)
>
> § 1º A candidata ou o candidato será imediatamente notificado para se manifestar no prazo de dois dias (Lei nº 9.504/1997, art. 96, § 5º). (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)
>
> § 2º Para o deferimento do pedido, é suficiente a ausência de autorização expressa para uso eleitoral da obra artística ou audiovisual, sendo irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou a existência de culpa ou dolo (Código de Processo Civil, art. 497, parágrafo único). (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)
>
> § 3º A tutela poderá abranger a proibição de divulgação de material ainda não veiculado, a ordem de remoção de conteúdo já divulgado e a proibição de reiteração do uso desautorizado da obra artística (Código de Processo Civil, art. 497, parágrafo único). (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024) (grifo nosso)
>
> § 4º Demonstrada a plausibilidade do direito e o risco de dano, é cabível a antecipação da tutela, podendo a eficácia da decisão ser assegurada por meios coercitivos, inclusive cominação de multa processual. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024) (grifo nosso)

### *4.4 Cassação de mandato e Ações de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE)*

As ações destinadas à cassação de mandato, notadamente a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), frequentemente demandam

a instauração de medidas de tutela provisória que visem o afastamento imediatista do candidato eleito, enquanto se processa o exame aprofundado dos autos.

Tal mecanismo tem por escopo evitar que o exercício do cargo seja manchado pela perpetuação de abusos, seja por poder econômico desmedido, emprego indevido dos meios de comunicação ou outras irregularidades que possam comprometer a legitimidade do mandato. Dessa forma, a utilização da tutela provisória neste contexto é crucial para a manutenção da ordem democrática e para a prevenção de danos irreparáveis ao erário e à fé pública.

## 5 A Compatibilidade do CPC/2015 com o processo eleitoral

A promulgação do CPC/2015 representou um marco de renovação e modernização do direito processual brasileiro, emitindo repercussões significativas no campo eleitoral. Embora o ordenamento jurídico eleitoral seja regido por legislações específicas – notadamente a Lei nº 4.737/1965, que institui o Código Eleitoral, e a Lei nº 9.504/1997, que regula as eleições – os tribunais eleitorais têm adotado, de forma subsidiária, os preceitos do CPC/2015 na superação de eventuais lacunas normativas.

A jurisprudência emanada pelo Tribunal Superior Eleitoral corrobora a compatibilidade dos dispositivos referentes à tutela provisória com o rito eleitoral, desde que se observem os princípios basilares da celeridade, proporcionalidade e razoabilidade. Entre os dispositivos do CPC que têm sido correntemente invocados pela Justiça Eleitoral, salientam-se:

> Art. 300 – estabelecendo os requisitos à luz dos quais a tutela de urgência pode ser deferida;
>
> Art. 311 – elencando as hipóteses em que se pode fundamentar a tutela da evidência;
>
> Art. 139, IV – outorgando ao magistrado um poder geral e cautelar para garantir a eficácia do processo.

A sinergia entre as normativas, ao passo que possibilita a emissão de decisões judiciais firmes e céleres, tem, indubitavelmente, contribuído para o fortalecimento da segurança jurídica e para a celebração de um processo eleitoral que se pauta pela transparência e pela justiça.

## 6 Conclusão

A tutela provisória no processo eleitoral configura-se, inarredavelmente, como um mecanismo indispensável não somente para a proteção imediata dos direitos políticos, mas também para a preservação da integridade do sistema democrático. Diante da rapidez com que se desenvolvem os eventos eleitorais, a adoção de medidas urgentes torna-se imprescindível para a mitigação de riscos e para o resguardo dos princípios constitucionais que regem o processo.

A inovação introduzida pelo CPC/2015, por meio da consolidação de seus avançados instrumentos de tutela provisória, permite sua harmoniosa aplicação ao Direito Eleitoral, contribuindo para decisões judiciais mais apuradas e tempestivas.

A reiterada utilização deste instituto em situações envolvendo propaganda eleitoral irregular, controvérsias relativas ao registro de candidaturas, o combate às *fake news* e a implementação de medidas cautelares em procedimentos de cassação evidencia a sua vital importância para a estabilidade e o equilíbrio do processo eleitoral.

Em suma, a tutela provisória reafirma-se não apenas como um instrumento emergencial, mas como uma garantia robusta dos direitos fundamentais e políticos, alicerce indispensável para a manutenção de um sistema eleitoral legítimo, equitativo e condizente com os preceitos democráticos que regem a sociedade contemporânea.

A adoção criteriosa e inovadora de tais medidas consolida a confiança dos cidadãos na Justiça Eleitoral, sendo, portanto, imprescindível para a efetivação plena da democracia e da ordem jurídica.

## Referências

BRASIL. **Código de Processo Civil.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm.

BRASIL. **Resolução no 23.478, de 10 de maio de 2016**. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-no-23478-estabelece-diretrizes-gerais-para-a-aplicacao-da-lei-no-13-105-de-16-de-marco-de-2015-novo-codigo-de-processo-civil-no-ambito-da-justica-eleitoral/@@download/file/TRE-SP-resolucao-tse-23478-estabelce-diretrizes-aplicacao-novo-codigo-

processo-civil-ambito-justica-eleitoral.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. **Resolução no 23.610, de 18 de dezembro de 2019**. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 15 abr. 2025.

GOMES, José. Direito eleitoral. São Paulo, Sp: Gen, Atlas, 2020.

RIBEIRO, M. **Processo Civil**. [s.l: s.n.].

MONTANS, R. **Manual de Direito Processual Civil**. 8. ed., 2023. [s.l.] Saraiva Educação S.A., 2023.

NETO, J. Direito Eleitoral – 10. ed. [s.l.] jusPodivm, 2020.

VINICIUS, M. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 1, 17. ed. Saraiva Educação S.A. 2020.

Capítulo 23

# AS RESOLUÇÕES Nº 23.610/2019 E Nº 23.735/2024 NO CONTEXTO DAS ELEIÇÕES DE 2024: DESAFIOS E AVANÇOS NA REGULAÇÃO ELEITORAL

*Rômulo Brasil de Avelar Campos*[1]

## 1 Introdução

As eleições de 2024 no Brasil foram marcadas por um cenário de profundas transformações tecnológicas e comunicacionais, que exigiram da Justiça Eleitoral respostas ágeis e assertivas para proteger a integridade do processo democrático. O avanço das redes sociais, da inteligência artificial (IA) e de outras ferramentas digitais trouxe oportunidades importantes para o engajamento político, mas também desafios significativos, como a proliferação de desinformação, o uso de tecnologias para manipulação do eleitorado e práticas ilícitas que comprometem a igualdade entre os candidatos.

Nesse contexto, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) revisou e aprimorou sua regulamentação, com destaque para a atualização da Resolução nº 23.610/2019 e a implementação da Resolução nº 23.735/2024. Juntas, essas normas constituem um marco regulatório robusto que reflete o compromisso da Justiça Eleitoral em adaptar-se às demandas de um processo eleitoral cada vez mais complexo. A Resolução nº 23.610/2019, passou por atualizações significativas que ampliaram seu escopo, especialmente no combate à desinformação e à manipulação digital.

1 Advogado. Diretor Institucional da OAB/MG triênio 2022/2024. Conselheiro da OAB/MG triênio 2022/2024. Militante em diversas áreas do direito, sobretudo no direito do consumidor desde 2008. Presidente da Comissão de Participação e Cidadania da OAB/MG (junho de 2016). Presidente da Comissão de Direito à Educação, à Ciência e Tecnologia e à Comunicação e Informação – OAB/Unesco (fev. de 2015). Vice-presidente da Comissão de Defesa do Consumidor (nov. de 2014). Já foi colunista do quadro Direito do Consumidor do programa "Itatiaia Agora" (Itatiaia). Entrevista em diversos meios de comunicação do Estado de Minas e do Brasil. Colunista do Alterosa Alerta (SBT/Alterosa). Quadro de Direito do Consumidor – 1º semestre de 2016. Agraciado com a Comenda Direito e Cidadania em reconhecimento ao trabalho na defesa da cidadania e do Estado Democrático de Direito – Vereador de BH Joel Moreira Filho.

Já a Resolução nº 23.735/2024 introduziu avanços na tipificação de ilícitos eleitorais, consolidando jurisprudências e ampliando a uniformidade na aplicação das leis eleitorais.

## 2 Contexto histórico e jurídico

A regulamentação dos ilícitos eleitorais no Brasil é uma construção histórica, enraizada nas tentativas de mitigar fraudes e abusos de poder que comprometem o sistema representativo. Desde a promulgação do Código Eleitoral de 1965, que unificou as regras eleitorais no país, até a Lei nº 9.504/1997, que trouxe regulamentações detalhadas sobre propaganda e financiamento de campanhas, o arcabouço jurídico tem evoluído para acompanhar as mudanças sociais e políticas. Nos últimos anos, o impacto das tecnologias de comunicação digital e a disseminação de informações falsas impuseram novos desafios ao TSE, demandando a criação de normas específicas, como a Resolução nº 23.735/2024 e a atualização da Resolução nº 23.610/2019.

O papel do TSE tem sido central para o fortalecimento da democracia brasileira. A resolução reflete esse compromisso ao consolidar entendimentos sobre práticas ilícitas e criar instrumentos jurídicos para enfrentá-las.

## 3 As inovações da Resolução nº 23.610/2019 e o enfrentamento da desinformação

A Resolução nº 23.610/2019, em sua versão atualizada, tornou-se um instrumento essencial no enfrentamento de fenômenos como as fake news e a manipulação de informações, desafios que se agravaram nos últimos anos com o uso massivo de tecnologias digitais em campanhas eleitorais. Uma das atualizações mais relevantes foi a inclusão de medidas específicas para regular o uso de deepfakes, tecnologia que manipula digitalmente áudios e vídeos com extrema verossimilhança. Essa prática foi classificada como ilícito grave, capaz de levar à cassação do registro de candidatura ou do mandato, além de implicar a apuração de responsabilidades civis e criminais conforme o Código Eleitoral.

A proibição do uso de deepfakes visa proteger a veracidade das informações e evitar que conteúdos manipulados desvirtuem a percepção do eleitorado. Nas eleições de 2024, casos de tentativas de uso dessa tecnologia

foram rapidamente identificados e interrompidos, o que demonstrou a eficácia da norma e a prontidão da Justiça Eleitoral em lidar com ameaças tecnológicas. Contudo, o monitoramento contínuo e o aprimoramento de ferramentas de detecção ainda são desafios importantes, especialmente devido à velocidade com que essas tecnologias evoluem.

Outra inovação significativa foi a obrigatoriedade de informar ao público o uso de inteligência artificial em peças publicitárias ou outros materiais de campanha. Essa transparência é fundamental para garantir que os eleitores compreendam quando estão interagindo com conteúdos gerados artificialmente, promovendo um ambiente mais ético e equilibrado para o debate político. Além disso, a resolução atualizada restringiu o uso de robôs em campanhas, vedando a simulação de diálogo com eleitores por meio de tecnologia. Esse tipo de prática, que poderia criar uma falsa sensação de proximidade entre candidatos e o público, foi considerado um atentado à autenticidade das interações eleitorais.

A responsabilização das grandes plataformas digitais, conhecidas como big techs, foi outro avanço crucial da Resolução nº 23.610/2019. A norma estabeleceu que provedores e plataformas são solidariamente responsáveis, civil e administrativamente, caso não promovam a retirada imediata de conteúdos que contenham desinformação, discurso de ódio, ideologia nazista ou fascista, além de conteúdos antidemocráticos, racistas e homofóbicos. Essa disposição reflete a postura firme do TSE em garantir que a integridade do processo eleitoral não seja comprometida pela negligência de empresas que controlam os principais meios de comunicação digital.

Adicionalmente, a resolução exigiu que as big techs adotassem medidas concretas para limitar a circulação de informações falsas, incluindo a divulgação de políticas claras para evitar a disseminação de conteúdos prejudiciais à democracia. Nas eleições de 2024, essa exigência resultou em ações mais coordenadas por parte de empresas como Meta, Google e Twitter, embora ainda houvesse lacunas significativas na resposta a conteúdos problemáticos. A integração entre Justiça Eleitoral e plataformas digitais é um elemento indispensável para o sucesso do combate à desinformação, mas exige maior comprometimento por parte das empresas.

## 4 Implicações das fake news no processo democrático

O impacto das fake news vai além da manipulação imediata dos eleitores; elas comprometem a confiança nas instituições democráticas.

A proliferação de mensagens que questionam a legitimidade do sistema eleitoral ou atacam a integridade de candidatos mina a estabilidade do processo como um todo. Esse cenário reforça a urgência de medidas legislativas, como as em comento, que abordem o problema em sua complexidade.

Um dos maiores desafios enfrentados pela Justiça Eleitoral em relação às fake news é a velocidade com que essas informações se propagam. As redes sociais, aliadas a tecnologias como bots e algoritmos de engajamento, permitem que mensagens falsas alcancem milhões de pessoas em questão de horas. A resolução buscou enfrentar essa questão ao estabelecer prazos curtos para a retirada de conteúdos, mas a logística de monitoramento e resposta ainda apresenta limitações.

## 5 Resolução nº 23.735/2024: avanços na tipificação de ilícitos eleitorais

Enquanto a Resolução nº 23.610/2019 tratou de maneira mais específica os desafios tecnológicos e comunicacionais, a Resolução nº 23.735/2024 destacou-se pela ampla regulamentação de práticas ilícitas que comprometem a equidade do processo eleitoral. A norma consolidou jurisprudências importantes do TSE e do Supremo Tribunal Federal (STF), criando um arcabouço jurídico mais sólido e uniforme para a aplicação das leis eleitorais.

Entre os pontos abordados pela Resolução nº 23.735/2024 estão o abuso de poder político e econômico, as fraudes à cota de gênero e a coação de eleitores. Cada uma dessas práticas foi detalhadamente tipificada, com a indicação precisa das sanções cabíveis, o que facilita a atuação de juízas e juízes eleitorais em situações de conflito. A norma também introduziu mecanismos preventivos importantes, como o incentivo à denúncia de irregularidades por parte de eleitores e o uso de tecnologias para identificar padrões suspeitos de comportamento durante as campanhas.

Um dos avanços mais significativos da Resolução nº 23.735/2024 foi o estabelecimento de instrumentos mais ágeis para a investigação e a punição de ilícitos eleitorais. A possibilidade de suspensão imediata de propagandas irregulares e de práticas abusivas contribuiu para que o impacto de condutas prejudiciais fosse minimizado, garantindo a isonomia entre os candidatos. Nas eleições de 2024, casos emblemáticos de abuso de poder econômico e coação de eleitores foram rapidamente identificados

e tratados com base nessa norma, fortalecendo a percepção de justiça e transparência no processo eleitoral.

Nesse sentido, passamos a analisar mais detidamente hipóteses combatidas com a Resolução 23.735/2024.

## 6 Abuso de poder político e econômico

O abuso de poder político e econômico é uma prática severamente combatida pela Justiça Eleitoral, sendo objeto de constantes aprimoramentos normativos para garantir a integridade do processo democrático. A Resolução nº 23.735/2024 representa um marco no enfrentamento dessas irregularidades, ao consolidar mecanismos de fiscalização e punição que visam assegurar a isonomia entre os candidatos.

No campo político, a resolução reforça a vedação ao uso da máquina pública para promoção pessoal em campanhas eleitorais, destacando a importância de coibir qualquer vantagem indevida que comprometa a igualdade de condições no pleito. Por outro lado, no âmbito econômico, a norma fortalece o controle sobre o financiamento de campanhas, impondo sanções severas para práticas como a utilização de recursos financeiros para manipular o resultado das eleições.

Essas medidas não apenas preservam a legitimidade do processo eleitoral, mas também servem como um alerta sobre a necessidade de transparência e lisura na disputa democrática. A aplicação rigorosa da norma estabelece precedentes relevantes, reafirmando que o abuso de poder político e econômico não será tolerado pela Justiça Eleitoral.

## 7 Fraude às cotas de gênero

O enfrentamento à fraude nas cotas de gênero constitui outro ponto central da Resolução nº 23.735/2024, que busca garantir a representatividade feminina e a legitimidade dos pleitos eleitorais. A prática de registrar candidaturas fictícias de mulheres para cumprir formalmente a exigência legal de 30% é combatida com rigor, reforçando a necessidade de uma participação efetiva, e não apenas simbólica, das mulheres na política.

Essa fiscalização robusta visa coibir manobras que desvirtuam o propósito das cotas, promovendo a inclusão genuína e fortalecendo a democracia. A cassação de chapas eleitas por partidos que recorrem a essas

fraudes consolida o entendimento de que práticas abusivas comprometem a representatividade e desrespeitam os princípios democráticos fundamentais.

Conforme destaca a doutrina, a igualdade de gênero na política não se restringe a uma questão formal, mas exige ações concretas para assegurar condições reais de participação. Assim, a aplicação da norma reafirma o compromisso da Justiça Eleitoral com a inclusão e a equidade de gênero nos processos eleitorais.

## 8 Coação de eleitores em ambientes empresariais

A coação de eleitores no ambiente de trabalho também figura como uma das condutas mais graves de abuso de poder, explorando a vulnerabilidade econômica dos trabalhadores para manipular sua liberdade de escolha. A Resolução nº 23.735/2024 reforça a proteção ao eleitorado ao prever punições rigorosas para empresas que pressionem ou ameacem seus funcionários em benefício de determinados candidatos.

Essa proteção da liberdade de escolha é essencial para a democracia, garantindo que nenhum cidadão seja compelido a abdicar de sua autonomia em razão de pressões econômicas ou hierárquicas. As sanções aplicadas pela Justiça Eleitoral não apenas desestimulam essa prática, mas também reafirmam o compromisso com a preservação da vontade popular, um dos pilares fundamentais do sistema democrático.

A doutrina enfatiza que a coação eleitoral transcende a esfera individual, afetando diretamente a legitimidade do processo eleitoral como um todo. Por isso, a aplicação da resolução nesse contexto demonstra a seriedade com que a Justiça Eleitoral trata essas violações, protegendo a soberania do voto e a igualdade no exercício da cidadania.

## 9 Conclusão: implicações para o futuro da democracia

As Resoluções nº 23.610/2019 e nº 23.735/2024 representam avanços significativos na proteção da democracia brasileira, mas também evidenciam os desafios que ainda precisam ser enfrentados. A adaptação contínua das normas às novas realidades tecnológicas e sociais é uma necessidade imperativa para que a Justiça Eleitoral continue desempenhando seu papel de guardiã do processo democrático.

Além disso, o sucesso dessas resoluções depende de um esforço coletivo que envolva não apenas a Justiça Eleitoral, mas também as

plataformas digitais, a sociedade civil e os próprios eleitores. A educação digital é uma ferramenta indispensável nesse contexto, capacitando os cidadãos a identificar desinformação e a atuar de maneira crítica frente às campanhas eleitorais.

As eleições de 2024 mostraram que a Justiça Eleitoral brasileira está disposta a enfrentar os desafios impostos pela modernidade, mas também que o caminho para a consolidação de um processo eleitoral plenamente transparente e igualitário é longo e exige vigilância contínua. As Resoluções nº 23.610/2019 e nº 23.735/2024 são exemplos claros desse esforço, oferecendo ferramentas jurídicas que ajudam a preservar a confiança nas urnas e a garantir que a vontade popular prevaleça.

## Referências

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.610/2019*. Brasília, 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº* 23.735/2024. Brasília, 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução inédita do TSE classifica ilícitos que podem comprometer integridade do processo eleitoral. 28 mar. 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Marco/resolucao-inedita-do-tse-classifica-ilicitos-que-podem-comprometer-integridade-do-processo-eleitoral. Acesso em: 2 dez. 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Confira as novidades da resolução da propaganda sobre o enfrentamento da desinformação. 15 ago. 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/confira-as-novidades-da-resolucao-da-propaganda-sobre-o-enfrentamento-da-desinformacao. Acesso em: 29 nov. 2024.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

Capítulo 24

# A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ELEITORAL À LUZ DA TEORIA DA INTEGRIDADE DE RONALD DWORKIN: LIMITES NORMATIVOS E DEMOCRACIA DELIBERATIVA

*César Augusto Godinho da Silva e Assis*[1]
*Cássius Guimarães Chai*[2]

## 1 Introdução

A Justiça Eleitoral, concebida como uma "justiça especializada", desempenha uma função essencial na preservação da ordem democrática e da legitimidade dos pleitos. Sua atuação, especialmente nas últimas décadas, tem se expandido de forma significativa, não apenas no campo jurisdicional, mas também na seara normativa, por meio da edição de resoluções com força regulatória sobre o processo eleitoral, circunstância que levanta discussões sobre os limites dessa atuação, sobretudo à luz dos princípios constitucionais da legalidade, da separação dos poderes e da reserva legal.

A Constituição da República de 1988, ao conferir competência privativa à União para legislar sobre direito eleitoral (art. 22, I), e ao exigir

1 Advogado. Doutorando e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV), com área de concentração em Direitos e Garantias Fundamentais. Professor. https://orcid.org/0000-0003-0202-0710 E-mail: cezargodinho3@gmail.com

2 Professor Associado da Universidade Federal do Maranhão (PPGDIR e PPGAERO). Professor Permanente da Faculdade de Direito de Vitória (PPGD/FDV). Pesquisador G20 Research Center on International Cooperation Beijing College of Criminal Law, the Normal University of Political Science and Law of Beijing Ibero-american Observatory of Health and Citizenship. Membro da International Association of Political Science, International Association of Constitutional Law, International Law Association, Law and Society Association, Association Française de Sciences Politiques, Ratio Legis UAL, European Society of International Law, International Association of Prosecutors, International Association of Penal Law, International Society of Criminology, ABEC, Academia Brasileira de Direito Internacional, IBCCrim. Promotor de Justiça do Estado do Maranhão. Escola Nacional do Ministério Público. Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão. Red de Derechos Humanos / USAL. E-mail: cassiuschai@gmail.com

que as hipóteses de inelegibilidade sejam estabelecidas por lei complementar (art. 14, §9º), evidencia a centralidade do legislador no desenho do regime jurídico eleitoral. Nesse contexto, a atuação normativa da Justiça Eleitoral deve, em tese, ater-se à regulamentação de dispositivos legais previamente existentes, de forma a viabilizar sua aplicação nos pleitos, entretanto, observa-se uma crescente tendência de o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) ultrapassar os limites dessa função reguladora[3], criando normas que, em muitos casos, inovam no ordenamento jurídico, à revelia do Congresso Nacional.

Essa atuação expansiva do TSE, por mais que se justifique por uma preocupação legítima com a integridade do processo eleitoral, especialmente diante de desafios contemporâneos como a desinformação digital[4], o uso de algoritmos e a sub-representação de minorias, deve ser analisada com cautela. O exercício da função normativa por um órgão jurisdicional, como vem acontecendo, evidentemente levanta preocupações quanto à legitimidade democrática e à segurança jurídica, notadamente porque subverte o modelo clássico de separação das funções de legislar, administrar e julgar.

Neste contexto, a teoria da integridade de Ronald Dworkin surge como um referencial teórico apto a oferecer uma leitura crítica da jurisdição constitucional eleitoral, para tentar compreender os limites normativos da atuação judicial no Estado Democrático de Direito. É que para Dworkin (2003), a legitimidade da decisão judicial decorre de sua fidelidade a princípios morais e jurídicos que conferem coerência ao sistema normativo.

---

3 A atuação ativista do Tribunal Superior Eleitoral é lembrada por Eneida Desirre Salgado: "O artigo 6º da Lei das Eleições (Lei 9.504/97) trata da possibilidade das coligações. A interpretação tomada na eleição de 1998 foi afastada em 2002 por uma consulta ao Tribunal Superior Eleitoral (consulta 715). A partir dessa nova interpretação, dada em 26 de fevereiro de 2006, as coligações que se realizaram neste ano tiveram que obedecer à "verticalização das coligações". Essa "interpretação" do Tribunal Superior Eleitoral foi afastada pela Emenda Constitucional 52, de 08 de março de 2006. Essa decisão legislativa, que alcançou consenso qualificado nas duas casas, em duas votações, previa sua aplicação nas eleições de 2006. O Supremo Tribunal Federal, no entanto, paradoxalmente, declarou inconstitucional esse dispositivo em ação direta de inconstitucionalidade (3685-8). A emenda teve que esperar o prazo do artigo 16 da Constituição. A resolução foi aplicada imediatamente."

4 Segundo levantamento da Comscore, uma empresa internacional especializada em tecnologias e mensuração da internet, citada pela Universidade Federal de Juiz de Fora em publicação de "notícias" em seus site institucional, o Brasil é o terceiro país que mais consome redes sociais em todo o mundo – à frente de Estados Unidos, México e Argentina. O dado preocupa frente ao que constatou a edição 2022 da pesquisa TIC Domicílios, do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br): quase metade dos 149 milhões de brasileiros que usam a internet não checa se as informações que recebem em redes sociais são verdadeiras ou falsas.

O juiz, ao decidir, não cria o direito *ex nihilo*, mas o interpreta à luz da melhor justificativa possível da prática institucional até então existente.

O presente artigo tem por objetivo analisar criticamente a função normativa da Justiça Eleitoral à luz da teoria da integridade de Dworkin, indagando se as resoluções editadas pelo TSE se mantêm dentro dos limites constitucionais da legalidade e da reserva legal, ou se configuram um caso paradigmático de ativismo judicial. Parte-se da hipótese de que, embora muitas dessas normas respondam a lacunas legislativas concretas, a superação de omissões do legislador não pode justificar a usurpação da função legislativa pelo Judiciário, sob pena de ruptura da coerência do ordenamento jurídico e enfraquecimento da legitimidade democrática.

A metodologia adotada é qualitativa e teórico-dedutiva, com base na análise normativa da Constituição Federal, de resoluções do TSE, de decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal e na revisão da literatura jurídica e, sobretudo, filosófica, baseando-se em Dworkin. O trabalho está estruturado em três seções principais: na primeira, discute-se o fundamento constitucional da competência normativa da Justiça Eleitoral; na segunda, examina-se criticamente essa atuação à luz da teoria da integridade; e na terceira, apontam-se os riscos institucionais e normativos da consolidação de um modelo de jurisdição eleitoral ativista.

## 2 A função normativa da justiça eleitoral e os limites constitucionais

A Justiça Eleitoral brasileira foi concebida como órgão especializado do Poder Judiciário incumbido de garantir a legalidade, a normalidade e a legitimidade dos processos eleitorais[5]. Para cumprir essa missão, o ordenamento jurídico conferiu-lhe competências específicas de natureza

5 Cabe à Justiça Eleitoral, conforme prevê sua função normativa, editar as resoluções que orientam o processo eleitoral e auxiliam no cumprimento das leis durante as eleições. As resoluções são editadas a cada pleito para disciplinar as regras do processo eleitoral, desde a campanha até a diplomação. Elas regulamentam dispositivos contidos na legislação e sinalizam a candidatos, a partidos políticos e a cidadãos as condutas permitidas e vedadas durante o processo eleitoral. Ao responder a consultas apresentadas por parlamentares e partidos, a Justiça Eleitoral exerce sua função consultiva, amparada pelo Código Eleitoral (artigos 23, inciso XII, e 30, inciso VIII). Além desse poder, a Justiça Eleitoral exerce a função administrativa quando: organiza o eleitorado nacional, mantendo banco de dados com o cadastro dos eleitores; fixa os locais de votação; gerencia o processo eleitoral; impõe multas a eleitores e mesários faltosos; registra pesquisas eleitorais; e efetua o registro e o cancelamento dos partidos políticos. Além de julgar os processos de registro de candidatura, a Justiça Eleitoral julga, nos anos seguintes a um pleito, os recursos e os processos judiciais relativos a candidatos eleitos e não eleitos. Cabem à Justiça Eleitoral também a análise e o julgamento das prestações de contas eleitorais e partidárias.

administrativa, jurisdicional e regulamentar. Contudo, é preciso distinguir o legítimo poder regulamentar de caráter instrumental, destinado a viabilizar a execução das leis, da função normativa substancial, que cria comandos gerais e abstratos próprios da função legislativa.

O texto da Constituição da República é claro ao delimitar essa separação de funções. O artigo 22, inciso I, por exemplo, estabelece que compete privativamente à União legislar sobre direito eleitoral, o que, por sua vez, realiza-se por meio do Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (art. 44 da CF/88). Adicionalmente, o artigo 14, §9º, determina que "a lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato [...]". Esses dispositivos consagram o princípio da reserva legal em matéria eleitoral, exigindo que restrições a direitos políticos e regras gerais do processo eleitoral tenham fundamento em lei, em especial lei complementar, quando assim exigido.

À luz dos sobreditos textos normativos legislativos, verifica-se, então, que a atuação normativa do Tribunal Superior Eleitoral encontra limites constitucionais, devendo restringir-se à regulamentação da legislação existente, conforme previsão do artigo 23, inc IX, do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), no sentido de que compete ao Tribunal Superior expedir as instruções que julgar convenientes à execução do Código Eleitoral, das leis que o modificarem e das leis eleitorais em vigor.

No entanto, a prática institucional do TSE tem demonstrado uma crescente ampliação dessa função regulamentar. Resoluções como a de nº 23.610/2019, que dispõe sobre propaganda eleitoral, uso da internet e combate à desinformação, e a de nº 23.607/2019, que trata da distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), vão além de simples instruções técnicas ou operacionais, disciplinando matérias de alta densidade normativa sem respaldo legislativo específico. Nesses textos, em diversos temas, o TSE cria regras novas, que deveriam ser objeto de deliberação parlamentar, como, por exemplo, a introdução de critérios para divisão proporcional de recursos com base em raça e gênero, dada a sensibilidade do tema.

Essa expansão normativa tem gerado críticas no meio acadêmico e jurídico, sobretudo em razão dos riscos que representa à segurança jurídica e ao equilíbrio entre os poderes. A propósito, Paulo Gustavo Gonet Branco (2020, p. 217) observava que, embora a Justiça Eleitoral exerça funções

reguladoras relevantes, estas não podem substituir a função legislativa, sob pena de violação ao princípio da legalidade e da separação dos poderes. Claro que o desafio em vigiar e conciliar a abertura hermenêutica disposta na estrutura do art. 23, do Código Eleitoral, com os princípios teóricos da separação dos poderes e das funções públicas se revela historicamente paradoxal e contraditório, razão pela qual se afirma a insurgência do novel art. 23-A.

Embora o art. 23-A tenha sido incluído em 2021, decisões anteriores do STF e do TSE já indicavam limites à competência normativa do TSE, mas também reconheciam sua função regulamentar atípica, especialmente para garantir a efetividade do processo eleitoral. A controvérsia reside na extensão dessa competência, especialmente quando o TSE edita resoluções que impactam direitos ou criam obrigações não previstas em lei, como no caso recente da Resolução nº 23.732/2024, modificando a Resolução nº 23.610/2019, que trata do combate à desinformação e uso de plataformas digitais nas eleições.

O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que o poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral deve observar estritamente os limites legais e constitucionais, não sendo lícito inovar na ordem jurídica sob o pretexto de regulamentação. Esse posicionamento foi consolidado, entre outros casos, no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.999/DF e 4.086/DF, quando se discutiu a constitucionalidade das Resoluções TSE nº 22.610/2007 e 22.733/2008, que disciplinavam a perda de mandato por infidelidade partidária. À época, o STF reconheceu que, embora as resoluções eleitorais possam possuir densidade normativa suficiente para ensejar controle concentrado de constitucionalidade, a função regulamentar da Justiça Eleitoral é de natureza excepcional e não pode substituir o papel do Poder Legislativo na criação de normas materiais e processuais eleitorais (Coêlho, 2017). O STF, no julgamento da ADI 7.261/2023, reafirmou a competência do TSE para atuar na regulamentação da propaganda eleitoral e combate à desinformação, desde que respeite os limites legais e constitucionais, mas o tema ainda gera debates sobre o alcance dessa competência. Lembrando que neste julgamento, a Procuradoria-Geral da República (PGR) contestou a validade constitucional da Resolução nº 23.714/2022, alegando que ela infringiria diferentes dispositivos da Constituição, entre eles a competência legislativa em matéria de direito eleitoral e a garantia da liberdade de expressão sem a imposição de censura prévia.

O relator, ministro Joaquim Barbosa, ressaltou que a edição das resoluções apenas se justificava para assegurar a efetividade de decisões já proferidas pela Corte em mandados de segurança (MS 26.602, 26.603 e 26.604), diante da reiterada omissão legislativa. Ainda assim, frisou-se que se tratava de medida atípica e transitória, sendo vedado ao TSE criar direitos, estabelecer sanções ou inovar em relação ao conteúdo já disciplinado em lei (Coêlho, 2017). Portanto, o entendimento do Supremo é claro: o TSE não pode extrapolar sua função regulamentar, que deve se restringir à fiel execução da legislação vigente, posição advogada contra a Resolução TSE nº 23.732/24, sob alegação de usurpação da competência legislativa da União, pois cria obrigações para provedores de aplicações que podem divergir do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014).

Ainda que se reconheça a dificuldade enfrentada pela Justiça Eleitoral diante da omissão legislativa, sobretudo no que se refere à regulamentação de temas como campanhas digitais, uso de algoritmos, desinformação e inteligência artificial, não se pode admitir que a ausência de normas legais justifique a substituição da função legislativa por resoluções judiciais. Trata-se de um desafio legítimo, mas cuja superação deve ocorrer dentro dos limites constitucionais, sob pena de esvaziamento do princípio da legalidade e fragilização da democracia representativa[6].

Dessa forma, verifica-se que a função normativa da Justiça Eleitoral deve ser exercida de maneira subsidiária, restrita e subordinada à legislação em vigor, respeitando os marcos constitucionais que regem a separação de poderes e a produção normativa. A extrapolação desses limites, mesmo quando bem-intencionada, compromete a integridade do sistema jurídico, tema que será aprofundado no próximo tópico com base na filosofia jurídica de Ronald Dworkin.

## 3 A integridade do direito e os limites do ativismo eleitoral

A expansão da função normativa da Justiça Eleitoral, especialmente por meio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), exige não apenas uma análise dogmática dos dispositivos constitucionais, mas também uma reflexão filosófica sobre a legitimidade dessa atuação à luz da teoria do

6 Paulo Márcio Cruz (2010, p. 204) salienta que a Democracia Representativa vem tendo que enfrentar, como se sabe, Sociedades muito complexas, com forte divisão de classes e demandas sociais cada vez maiores e mais variadas. Este fato tem se traduzido numa representação excessivamente genérica e na adoção da figura do representante fiduciário, ou seja, sem caráter revogável. É dizer, a Democracia Representativa transformou-se numa Democracia Parlamentar. Ou só um procedimento, e não um valor que possa representar as expectativas pós-modernas.

Direito. Nesse sentido, a teoria da integridade, desenvolvida pelo jusfilósofo Ronald Dworkin, oferece uma base teórica robusta para avaliar a coerência e legitimidade das decisões judiciais em um regime constitucional democrático.

Para Dworkin, o Direito não deve ser visto como um conjunto fragmentado de regras positivadas, mas como uma prática interpretativa que exige coerência e integridade moral. Conforme o autor afirma: "o Direito é uma questão de interpretação, e não apenas de aplicação de regras formais" (Dworkin, 2003, p. 243). Assim elucida Dworkin (2005, p. 9) a respeito do assunto:

> Os juízes devem impor apenas convicções políticas que acreditam, de boa-fé, poder figurar numa interpretação geral da cultura jurídica e política da comunidade. Naturalmente, os juristas podem, razoavelmente, discordar sobre quando essa condição é satisfeita, e convicções muito diferentes, até mesmo contraditórias podem passar pelo teste. Mas algumas não. Um juiz que aceita esse limite e cujas convicções são marxistas ou anarquistas, ou tiradas de alguma convicção religiosa excêntrica, não pode impor essas convicções à comunidade com o título de Direito, por mais nobres ou iluminadas que acredite que sejam, pois elas não se podem prestar à interpretação geral coerente de que ele necessita.

A integridade[7], nesse contexto, é o princípio que exige que o sistema jurídico seja tratado como uma obra coletiva construída ao longo do tempo, na qual cada decisão deve se harmonizar com a tradição institucional e com os princípios fundamentais que dão unidade ao Direito.

Essa visão contrasta com o modelo positivista tradicional, que concebe a função jurisdicional como estritamente vinculada ao texto normativo legislativo. Dworkin reconhece que o juiz pode desempenhar um papel criativo ao interpretar o Direito, mas sustenta que essa criatividade deve ser limitada pela coerência institucional e pela moralidade política implícita nas normas constitucionais. O juiz ideal, que Dworkin denomina "Hércules", é aquele que decide os casos difíceis com base na interpretação mais consistente e moralmente aceitável do Direito como um todo (Dworkin, 2003, p. 278).

---

7 A integridade é uma terceira virtude política, ao lado da justiça e do devido processo legal, a qual se refere ao compromisso de que o governo aja de modo coerente e fundamentado em princípios com todos os seus cidadãos, a fim de estender a cada um os padrões fundamentais de justiça e equidade.

Para Jefferson Luiz Alves Marinho (2017, p. 82), Dworkin é defensor de uma interpretação construtiva e, por isso mesmo, de uma teoria hermenêutica crítica. Segundo o autor:

> A ideia de integridade impõe ao juiz o dever de aplicar ao caso todo o conjunto de leis e o repertório de decisões judiciais pertinentes. Para explicar isso ele cria a metáfora do romance em cadeias na qual o juiz figura, igualmente, como autor e como crítico e pressupõe a seguinte ideia: Em um projeto, um grupo de romancistas escreve um romance em série. Cada romancista da cadeia interpreta os capítulos que recebeu para escrever um novo capítulo. Este novo capítulo é acrescentado aos demais e entregue ao romancista seguinte, e assim por diante. Cada autor deve escrever seu capítulo de modo a criar da melhor maneira possível o romance em elaboração como se fosse o único autor da obra. A complexidade dessa tarefa reproduz a complexidade de decidir um caso difícil de direito como integridade. O primeiro escritor terá a tarefa de interpretar os capítulos e escolher o gênero que se propõe a escrever. Logo cada romancista não tem liberdade criativa, pois há um dever de escolher a interpretação que produza a melhor obra possível. Espera-se que o romance seja escrito como um texto único, integrado, e não simplesmente uma série de contos dispersos e independentes.

Aplicando essa concepção ao caso brasileiro, é possível questionar até que ponto a atuação normativa do TSE mantém fidelidade à integridade do sistema jurídico nacional. Ao editar resoluções que inovam no ordenamento jurídico, como a imposição de critérios vinculantes para distribuição de recursos com base em gênero e raça, sem previsão legal expressa, o TSE rompe com a coerência institucional ao exercer papel que a Constituição reservou ao Poder Legislativo. Embora as finalidades perseguidas por tais resoluções, como a promoção da igualdade e o combate à discriminação, sejam moralmente defensáveis, o meio utilizado carece de legitimidade institucional.

A integridade do Direito, conforme Dworkin, exige que as decisões judiciais respeitem a estrutura normativa já consolidada e que eventuais inovações sejam promovidas por meio do processo legislativo democrático. Assim, quando o TSE legisla por resolução, mesmo diante da omissão do Congresso Nacional, cria uma tensão entre eficácia administrativa e legitimidade democrática, pondo em risco a previsibilidade do sistema jurídico e a confiança do cidadão na autoridade das normas eleitorais.

Esse risco se agrava quando se considera que tais resoluções possuem efeitos imediatos e vinculantes sobre os atores políticos, influenciando o resultado das eleições e o acesso ao poder.

O princípio democrático exige que regras com esse grau de impacto sejam fruto de deliberação parlamentar, e não de decisões administrativas tomadas por um colegiado jurisdicional, notadamente porque a legitimidade da jurisdição constitucional depende da fidelidade às premissas constitucionais e à narrativa democrática da qual se origina o poder estatal. Conforme afirma Luis Roberto Barroso (2009, p. 71-91), a judicialização e ativismo[8] são primos, ou seja, vêm da mesma família, mas não têm a mesma origem: A judicialização é um fato que decorre do modelo constitucional adotado no Brasil, ou seja, não é um exercício voluntário de vontade política por parte dos juízes.

Dessa forma, a teoria da integridade de Dworkin impõe limites normativos e éticos à atuação do Judiciário em temas de alta sensibilidade democrática. Reconhece-se que, em determinadas situações, a atuação judicial proativa pode ser necessária para suprir omissões legislativas que comprometam direitos fundamentais, contudo, essa atuação deve estar ancorada na interpretação coerente do Direito vigente, e não na criação de novas normas com pretensão generalizante, valendo ainda observar que no caso da Justiça Eleitoral esse limite é ainda mais sensível, pois qualquer inovação normativa impacta diretamente o regime de acesso ao poder político.

Assim, pode-se concluir que o ativismo do TSE, quando exercido sem respaldo legal claro e sem diálogo institucional com o Parlamento, viola o princípio da integridade do Direito, conforme formulado por Dworkin, e compromete a legitimidade das decisões judiciais em matéria eleitoral.

A superação desse problema exige uma atuação mais coordenada entre os poderes e o fortalecimento do processo legislativo como espaço legítimo para a construção de normas gerais e abstratas em matéria política.

## 4 Conclusão

A análise empreendida ao longo deste artigo permitiu constatar que a atuação normativa da Justiça Eleitoral, especialmente por meio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), embora justificada por finalidades legítimas, como garantir a lisura do processo eleitoral, combater a desinformação e promover maior igualdade material entre os candidatos,

8 Para que haja ativismo judicial, é preciso que exista omissão ou retração do Poder Legislativo no desempenho de suas funções. A expressão "ativismo judicial" significa uma maior interferência do Judiciário na atuação dos outros poderes.

pode estar ultrapassando os limites constitucionais da legalidade e da separação de poderes.

A Constituição Federal de 1988 reserva à União, por meio do Congresso Nacional, a competência legislativa privativa sobre matéria eleitoral, exigindo, em diversos casos, lei complementar para regulamentar direitos e restrições no campo político. Nessa perspectiva, não há como não considerar que a atuação do TSE, quando avança para além da mera regulamentação técnica e passa a editar normas que inovam no ordenamento jurídico, configura desvio de finalidade normativa e compromete a segurança jurídica e a previsibilidade das regras eleitorais.

A aplicação da teoria da integridade, de Ronald Dworkin, ao caso brasileiro demonstra que a legitimidade das decisões judiciais está vinculada à coerência do sistema normativo e à fidelidade dos tribunais à narrativa institucional construída ao longo do tempo. Nesse sentido, quando um órgão jurisdicional atua como legislador de fato, rompe-se o compromisso com a integridade e com os valores que fundamentam o Estado Democrático de Direito, notadamente considerando que a integridade exige que as decisões judiciais se harmonizem com os princípios constitucionais, e que qualquer inovação normativa ocorra por meio do processo democrático de deliberação legislativa.

Ademais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal corrobora esse entendimento, ao reafirmar que a atuação do TSE deve se limitar à regulamentação das leis já existentes, não sendo cabível a criação de normas novas sob o pretexto de suprir omissões legislativas. E isso porque, o respeito à reserva legal é fundamental para a preservação do pacto democrático e para a legitimidade do processo eleitoral como instrumento de representação da vontade popular.

Diante disso, conclui-se que a Justiça Eleitoral deve exercer sua função normativa com autocontenção institucional, limitando-se à interpretação e aplicação da legislação vigente, e evitando substituir o Parlamento na formulação de normas gerais e abstratas, de modo que a superação de lacunas legislativas deve ocorrer preferencialmente por meio do diálogo entre os poderes, com fortalecimento do processo legislativo e participação ativa da sociedade civil.

Obviamente, essa crítica não busca deslegitimar a atuação do TSE enquanto guardião da integridade das eleições, mas sim reafirmar a necessidade de que tal atuação esteja em consonância com os fundamentos do constitucionalismo democrático, sobretudo porque o compromisso com

a legalidade, a integridade do Direito e a separação dos poderes é condição indispensável para a proteção da democracia. Não obstante um dos mais críticos desafios é distinguir entre limites funcionais entre os princípios da legalidade e da reserva legal na apresentação de soluções interpretativas na estrutura do dever ser.

## Referências

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Revista Direito do Estado, Salvador, ano 4, n. 13, p. 71-91, jan./mar. 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 jul. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em: 30 mar. 2025.

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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.999/DF. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, DJe 19 set. 2012. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.086/DF. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, DJe 19 set. 2012. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.603/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, DJe 19 dez. 2008. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.261/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em:

19 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.714, de 27 de outubro de 2022. Dispõe sobre medidas contra desinformação e uso indevido de redes sociais nas eleições. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-714-de-27-de-outubro-de-2022. Acesso em: 19 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.732, de 11 de abril de 2024. Altera a Resolução nº 23.610/2019 para reforçar o combate à desinformação nas plataformas digitais. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-11-de-abril-de-2024. Acesso em: 19 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização da internet e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 dez. 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 30 mar. 2025.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. O poder regulamentar do TSE na jurisprudência do Supremo. Consultor Jurídico, 29 out. 2017. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-out-29/marcus-coelho-poder-regulamentar-tse-jurisprudencia-supremo. Acesso em: 31 mar. 2025.

CRUZ, Paulo Márcio (2010). A Democracia Representativa e a Democracia Participativa. *Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça*, *4*(13), 202–224. https://doi.org/10.30899/dfj.v4i13.408. Acesso em: 31 mar. 2025.

DWORKIN, Ronald. O império do direito. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

DWORKIN, Ronald. Uma questão de Princípio (Tradução de Luís Carlos Borges). 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

GONET BRANCO, Paulo Gustavo. A função normativa do TSE e o princípio da legalidade. Revista de Direito Público, v. 41, p. 205-224, 2020.

MARINHO, Jefferson Luiz Alves. Teoria da integridade de Ronald Dworkin: um olhar matemático para a tese da resposta correta. Prisma Jurídico, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 75–95, 2017. DOI: https://doi.

org/10.5585/prismaj.v16n1.7185. Acesso em 31 mar. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira. Jurisdição constitucional e democracia. São Paulo: Saraiva, 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. Mídias sociais e jornalismo: os perigos da desinformação. Juiz de Fora: UFJF, 30 jun. 2023. Disponível em: https://www2.ufjf.br/noticias/2023/06/30/midias-sociais-e-jornalismo-os-perigos-da-desinformacao/. Acesso em: 31 mar. 2025.

Capítulo 25

# AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE SÃO PAULO E A INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL CONTRA A DESINFORMAÇÃO

*Chrysty Britto dos Reis Colombo Sarnaglia*[1]
*Cássius Guimarães Chai*[2]
*Pedro Paulo Oliveira Penha*[3]

## 1 Introdução

A eleição municipal para o cargo de prefeito da Cidade de São Paulo, no ano de 2024, tornou-se fonte de debates intensos por todo país, especialmente diante da – no mínimo – polêmica atuação do candidato Pablo Marçal a partir do forte impulsionamento das redes sociais com múltiplas formas de ataque aos seus adversários e da amplificação da divulgação de informações inverídicas, violando preceitos constitucionais,

1 Doutorando em Direito pela Universidade de Salamanca (Espanha), Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória. Especialização em Direito Judiciário pela Faculdade São Geraldo, especialização em Direito Penal pelas Faculdades Integradas de Jacarepaguá e especialização em Ministério Público e a Defesa da Ordem Jurídica pela FDV. Servidor Público do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. Lattes iD http://lattes.cnpq.br/9113492193935430. Orcid iD https://orcid.org/0000-0002-4796-9543. E-mail: chrystysarnaglia@gmail.com.

2 Diplomado pela Escola Superior de Guerra: Curso Superior de Defesa e Curso de Política e Estratégia, 2019. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (1994), com especialização em Direito e Sociedade pela Universidade Federal de Santa Catarina (1999), mestrado em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (2001) e doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e pela Cardozo School of Law - Yeshiva University (2006). Professor Titular da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão (ESMPMA); Professor Associado da Universidade Federal do Maranhão, titular do programa de pós-graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça; Professor Permanente do Programa de Pós-graduação da FDV em Direitos e Garantias Fundamentais. Lattes iD http://lattes.cnpq.br/7954290513228454. Orcid iD https://orcid.org/0000-0001-5893-3901. Email: cassius.chai@fdv.br.

3 Bacharel em Direito pela Universidade Ceuma Pós-Graduando em Direito Processual Civil (Universidade Católica de Minas Gerais - PUCMINAS) Pós-graduando em Direito de Familia e Sucessões Estagiário pela Defensoria Publica do Estado do Maranhão Aprovado no Exame da Ordem XXXVIII Integrante do Grupo de Pesquisa Cultura, Direito e Sociedade DGP CNPQ UFMA.

como a direitos da personalidade de seus concorrentes.

O aprofundar da análise jurídica das eleições municipais de São Paulo evidencia o papel fundamental da jurisdição eleitoral na proteção do processo democrático. Em episódios como a atuação reiterada de desinformar os eleitores do candidato Pablo Marçal, o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição garante que o Judiciário possa atuar para coibir a desinformação e assegurar que os eleitores possam exercer seu direito ao voto de maneira livre e informada. A liberdade de expressão não é ilimitada e, em um contexto eleitoral, ela deve ser equilibrada com outros direitos fundamentais, como o direito ao voto livre e informado. A intervenção jurisdicional, com o fim de reequilibrar a higidez das informações transmitidas aos eleitores, não é uma limitação arbitrária à liberdade de expressão, mas sim uma medida necessária para preservar o caráter democrático do processo eleitoral e uma forma de se garantir o voto livro e informado.

À luz desse cenário, com foco nas ações de deliberada desinformação eleitoral, cujo tipo penal está previsto no artigo 323 do Código Eleitoral - regramento eleitoral que visam o equilíbrio e a seriedade do pleito eleitoral -, questiona-se se o direito ao voto livre e informado, enquanto expressão maior do princípio democrático justifica a flexibilização da liberdade de expressão e legitima a atuação da jurisdição eleitoral - direito fundamental à inafastabilidade da jurisdição insculpido no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – como forma de se garantir a higidez do processo eleitoral?

Analisando as eleições municipais da maior capital populacional da América Latina, diante do impacto da desinformação sobre o processo eleitoral, examina-se o papel do Judiciário na preservação da democracia. Esse ponto é crucial para demonstrar de maneira clara que a proteção da liberdade de expressão política no Brasil, particularmente durante as eleições, necessita de um fortalecimento a partir da atuação jurisdicional, quando provocada. A desinformação eleitoral no ambiente privado das redes sociais pelo influenciador digital Pablo Marçal é alvo de análise. Investiga-se a possibilidade de limitação da liberdade de expressão política nas redes sociais, considerando a inafastabilidade da jurisdição como uma proteção ao direito ao voto livre e informado.

Afasta-se na pesquisa a errônea construção - de parte da sociedade - relativa à suposta invasão de competência, via atuação jurisdicional, do Poder Judiciário sobre a liberdade de expressão nas redes sociais,

fundamentando que as ações nesse ambiente virtual possuem limite, em especial quando tal liberdade é exercida no âmbito do processo eleitoral, cuja vertente democrática também deve ser resguardada para que a decisão dos cidadãos seja verdadeiramente livre, baseada na veracidade factual.

Seguindo as diretrizes do método dedutivo, de forma analítica, busca-se averiguar o aparente conflito entre os princípios constitucionais da inafastabilidade da jurisdição e da liberdade de expressão. Utiliza-se, ainda, da pesquisa aos noticiários jornalísticos sobre os fatos em investigação e de revisão bibliográfica de obras atinentes aos limites da liberdade de expressão, ao exercício da democracia no processo eleitoral e ao princípio constitucional da inafastabilidade jurisdicional.

## 2 O uso de fake news para gerar a desinformação eleitoral

A evolução tecnológica, especialmente na área de comunicação digital, tem impactado profundamente os costumes, o linguajar, a escrita e o modo de vida da sociedade, influenciando desde a forma como nos comunicamos até ao modo como vivemos, alimentamo-nos e nos comportamos. Os mecanismos mais utilizados para a conexão entre as pessoas, no ambiente digital propiciado pela internet, são as plataformas digitais, destacando-se dentre elas o Facebook, o YouTube, o WhatsApp, o Instagram e o Twitter.

O estrondoso número de informações que transitam por meio das redes sociais e também o não menos relevante número de usuários, muitos destes se valendo quase que exclusivamente dessas informações transmitidas via redes sociais como principal meio de acesso à informação e acreditando que a blogosfera transformou-se, de fato, num cosmos informacional de valorização da intervenção no espaço público, da cidadania usuária das novas tecnologias, com ampliação dos horizontes das discussões de temas relevantes para a coletividade, bem como de horizontalização das relações e interações entre governados e governantes, sem intermediadores (Morais, 2017, p. 146), tem propiciado um campo fértil para que pessoas motivadas pelos mais diversos interesses, aproveitem para divulgar fake news, termo inglês que pode ser traduzido como "notícia falsa" ou desinformação[4].

4 - Carlos Blanco de Morais adverte: "É que, a bem da verdade, as novas tecnologias de comunicação, como veremos, podem servir tanto como fato de fortalecimento da democracia como de sofisticação da ação política e repressiva de regimes autoritários. As mesmas tecnologias, tanto contribuem para um processo elevado de discussão e 'deliberação' da cidadania informada e consciente sobre temas de relevo público, como se transformam em poderosos veículos de desinformação, de notícias falsas, de difamação dos adversários políticos e de manipulação de

A divulgação das campanhas políticas depende inexoravelmente dos meios de comunicação em massa e como fenômeno mais recente, das denominadas redes sociais, estas com potencial muito maior de propiciar o jogo de efeitos especiais tão relevante à propaganda política, cujo papel principal é expor para o eleitor as ideologias, propostas e plataformas dos partidos políticos e candidatos, de forma a que o eleitor, "esclarecido", possa optar por aquele com quem mais se identifique para o representar. Para o cumprimento desse mister, é essencial que a máquina de propaganda eleitoral esteja comprometida eticamente em divulgar a verdade, não sendo aceitável que ocorra uma atuação descompromissada com a cidadania e voltada apenas para interesses privados de vencer a eleição a qualquer custo, inclusive lançando falsidades contra os concorrentes e o próprio sistema eleitoral, aproveitando-se para tanto das facilidades de divulgação de ideias criada pela chamada "sociedade em rede".

O sociólogo espanhol Manuel Castells (Pontieri, 2022) foi um dos pioneiros a estudar os efeitos e reflexos da chamada "Sociedade em Rede", conceituando-a como "uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação fundamentadas na microeletrônica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informação a partir de conhecimento acumulado nos nós das redes".

Em pesquisa realizada pelo Instituto Ipsos e divulgada pelo Observatório do Terceiro Setor (Garcia, 2019), foi apurado que no Brasil 62% dos entrevistados admitiram já ter acreditado em alguma notícia falsa, o que, segundo o observatório, coloca a população do Brasil no topo do ranking das que mais acreditam em fake news no mundo. Os números do Brasil são ainda mais preocupantes quando em outra pesquisa, levada a efeito pelo Barômetro Global da Corrupção: América Latina e Caraíbas, divulgada em 23 de setembro de 2019, pela Transparência Internacional, apontou que diante do questionamento se "informações falsas ou notícias falsas sendo disseminadas" poderiam influenciar os resultados das votações, quase quatro quintos dos entrevistados responderam afirmativamente (Wakka, 2019).

---

massas. Na realidade, num ciberuniverso algo anárquico e tribal, o impacto político das novas tecnologias da informação tem muito mais a ver com liberalismo (na medida em que envolve uma alameda difusa de comunicações livres, cruzadas, heterogêneas, não filtradas ou mediadas e em muitos casos não sujeitas a sanções ou a controlo repressivo quando a legalidade é violada) do que com a democracia, mesmo na sua vertente deliberativa, já que na maioria das situações, os requisitos ontológicos desta última, no respeitante a qualidade e veracidade da informação disponível e nível do debate e dos debatedores encontram-se ausentes." (2017, p. 147).

Os dados e números revelam, assim, que a desinformação difundida através das chamadas fake news tem capacidade de influir no direito fundamental de ser "corretamente" informado, entendido este como uma das dimensões da liberdade de manifestação e da própria liberdade de expressão, a qual, nesse campo da divulgação de informações vincula-se diretamente com o dever ético e jurídico de manifestar a verdade sobre o que está sendo divulgado para o consumo da sociedade, o que vem sendo deturpado através de discursos populistas que distorcem os fatos e desacreditam os media tradicionais, com o objetivo de que prevaleçam as narrativas que dão sustentação às teses conspiratórias usadas para servir como "banco de cólera" (Empoli, 2021, p. 71-72) e retroalimentar as bases radicais[5].

Conforme definição extraída do Dicionário de Cambridge (2024), o conceito fake news indica "histórias falsas que parecem ser notícias, divulgadas na internet ou usando outros meios de comunicação, geralmente criadas para influenciar opiniões políticas ou como piada". Numa concepção mais ampla, as fake news guardam similaridade com matérias divulgadas pela chamada "imprensa marrom" (ou yellow journalism), utilizada deliberadamente para a veiculação de conteúdos falsos através das redes sociais, com o objetivo de obter algum tipo de vantagem, seja financeira (normalmente mediante receitas oriundas de anúncios publicados em canais nas redes sociais), profissional, política ou eleitoral.

No âmbito do processo eleitoral, com o fim de desvirtuar o padrão normal de elementos que o cidadão possui para tomar sua decisão no sufrágio, a desinformação eleitoral consiste na propagação intencional de informações falsas com o objetivo de manipular a opinião pública e interferir no resultado das eleições. Essa prática afeta diretamente a formação de um voto consciente e informado, violando o direito dos eleitores de escolher seus representantes de forma livre. Não obstante a propagação de desinformação seja uma estratégia política muito antiga para abalar a credibilidade dos oponentes no processo eleitoral, a preocupação com o fenômeno cresce sobremaneira com o advento dos avanços tecnológicos,

5 - Steven Levitsky & Daniel Ziblatt afiram que: "A Administração Trump também intensificou esforços para tirar de campo jogadores importantes do sistema político. Os ataques retóricos de Trump contra críticos na mídia são um exemplo disso. Suas acusações reiteradas de que espaços como o New York Times e a CNN estavam distribuindo ´fake news´ e conspirando contra ele soam familiares a qualquer estudante de autoritarismo. Num tuíte de fevereiro de 2017, ele chamou a mídia de 'inimiga do povo americano´, uma terminologia que, observaram os críticos, imitava a de Stálin e Mao. A retórica de Trump era com frequência ameaçadora (...)". (2018, p. 173).

que reproduzem em escala industrial as chamadas fake news, em especial das redes sociais.

A desinformação nas redes sociais, de cunho eleitoral, representa um grave problema para o processo democrático, especialmente no que se refere ao direito político de votar. O voto, que deve ser uma escolha livre e informada, é diretamente afetado quando as informações que o fundamentam são distorcidas ou manipuladas. Ao interferir no acesso à verdade, a desinformação corrói a base de um direito fundamental, que é a escolha consciente e informada do cidadão (Farah, 2024, p. 56).

Adicionalmente, o impacto da desinformação vai além do ato de votar, pois atinge a liberdade de informação, que é um desdobramento da liberdade de expressão. Quando os fatos são intencionalmente fraudados, o eleitorado não apenas perde a oportunidade de exercer seu direito de forma plena, mas também sofre manipulação em sua compreensão da realidade. Nesse sentido, a liberdade de acesso à informação verdadeira e confiável é comprometida, gerando uma sociedade desinformada e vulnerável a narrativas enganosas.

A desinformação cria um dilema em que se confrontam duas liberdades essenciais: a liberdade de expressão, que permite o livre debate, e a liberdade de informação, que assegura o acesso a fatos verídicos. De um lado, está o direito de se expressar livremente, mas, de outro, está a necessidade de que essa expressão seja pautada na verdade e não em distorções (Farah, 2024, p. 56). O conflito entre essas duas liberdades demonstra que a desinformação não apenas distorce o processo democrático, mas também compromete a integridade do debate público, minando a confiança nas instituições e no próprio processo eleitoral.

Assim, constata-se que as consequências da divulgação de notícias sabidamente falsas nas redes sociais são extremamente graves ao exercício da democracia, tanto para concorre no sufrágio quanto para quem é eleitor, por isso a conduta, atualmente, constitui crime previsto no artigo 323 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965). Esse artigo do Código Eleitoral prevê a punição de detenção de dois meses a um ano, ou pagamento de 120 a 150 dias-multa para quem pratica a desinformação com o fim de prejudicar partidos políticos ou candidatos durante o processo eleitoral.

O dispositivo reforça a ideia de que a liberdade de expressão, quando desvirtuada para a disseminação de fake news com o propósito de influenciar a decisão eleitoral, ultrapassa seus limites constitucionais e o processo democrático. Acrescida como tipo penal pela Lei n. 14.192 de

2021, a conduta (preceito primário) da desinformação assim está descrita no artigo 323 do Código Eleitoral: "Divulgar, na propaganda eleitoral ou durante período de campanha eleitoral, fatos que sabe inverídicos em relação a partidos ou a candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado".

Válido se ressaltar dessa legislação a presença de causa de aumento de pena prevista no inciso I, do § 2º, do artigo 323, do Código Eleitoral, que acresce de 1/2 até metade da pena àqueles que difundirem desinformação por meio de redes sociais. Diante da gravidade das consequências de tal conduta, a intervenção do Judiciário se apresenta como uma resposta necessária para garantir que o processo democrático não seja corrompido pela difusão de informações falsas, e que o direito ao voto livre e informado seja devidamente protegido.

Por fim, como reforço ao combate à desinformação, a promulgação da Resolução TSE nº 23.732/2024, que altera a Resolução TSE nº 23.610/2019, cuja atualização normativa é sintomática da crescente preocupação da Justiça Eleitoral com os efeitos deletérios das campanhas de desinformação sobre a higidez do processo democrático e a legitimidade dos pleitos. O TSE, amparado em sua competência regulamentar (CF, art. 23, IX), introduz normas específicas voltadas à repressão e responsabilização pela desinformação eleitoral.

O artigo 9º-B, inserido pela Resolução nº 23.732/2024, é paradigmático nesse sentido. A norma reconhece a desinformação como forma de abuso de poder e de uso indevido dos meios de comunicação, o que a sujeita à cassação do registro ou diploma e à inelegibilidade, conforme previsto na Lei Complementar nº 64/1990. Há aqui um nítido endurecimento da resposta institucional frente à instrumentalização política da mentira, que passa a ser tratada como infração grave à normalidade e à legitimidade das eleições. A regulamentação também se mostra sofisticada ao prever a responsabilização solidária das plataformas digitais que, uma vez notificadas pela Justiça Eleitoral, não adotarem providências para mitigar os efeitos da desinformação (art. 9º-B, §3º). Essa previsão denota um movimento internacional mais amplo de regulação das big techs. A responsabilização subsidiária visa compelir essas empresas à colaboração ativa com a Justiça Eleitoral, superando a lógica de neutralidade tecnológica (TRE, 2024).

## 3 Propagação da desinformação nas mídias sociais por Pablo Marçal

Nas eleições municipais de São Paulo em particular, o uso intensivo de desinformação por meio de redes sociais pelo candidato Pablo Marçal, com a finalidade de influenciar o eleitorado paulistano e descredibilizar os demais candidatos ao cargo de Prefeito Municipal, mostrou-se uma prática recorrente, causando prejuízos ao equilíbrio do pleito. Esse fenômeno justificou – e ainda justifica – a intervenção do Poder Judiciário para garantir a regularidade das eleições e a proteção da democracia, determinando às empresas controladoras de redes sociais a suspensão e o cancelamento de contas de usuário do aludido candidato.

A postura do candidato Pablo Marçal utilizando as redes sociais para impulsionar ataques e desinformação eleitorais suscita a intensa discussão sobre os limites da liberdade de expressão e da livre manifestação. Durante a campanha para prefeito de São Paulo, Marçal intensificou o uso de suas redes sociais, espaço em que se tornou famoso em todo Brasil. Ele publicava constantemente vídeos que misturavam acusações falsas e narrativas conspiratórias, como a alegação de que haveria um sistema tentando tirá-lo das eleições. Além disso, incentivava o compartilhamento de conteúdo pago, a partir de cortes de suas falas, o que gerou Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) ajuizada por Partido Socialista Brasileiro (PSB). Em sede de análise do pedido liminar, o juízo competente decidiu pela "suspensão temporária dos perfis oficiais até então utilizados pelo requerido Pablo nas redes sociais 'instagram', 'youtube', 'tiktok', 'site' e 'x' (antigo twitter) até o final das eleições" (Brasil, 2024).

A decisão proferida na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) contra Pablo Marçal representa um avanço significativo na tutela jurisdicional durante o processo eleitoral, especialmente no que tange à equidade e ao controle do uso de redes sociais e recursos econômicos nas campanhas. A concessão da liminar pela Justiça Eleitoral busca garantir condições justas entre os candidatos e proteger a integridade do pleito. Assim, a decisão visa prevenir abusos e assegurar equidade entre os candidatos na campanha. É fundamental que o Judiciário encontre um ponto de equilíbrio entre a prevenção do abuso de poder econômico e a preservação dos direitos fundamentais dos candidatos e do eleitor no processo eleitoral realizado no Estado Democrático de Direito.

Após a instrução processual, o juízo competente da 1ª Zona Eleitoral de São Paulo proferiu sentença condenatória declarando a inelegibilidade, pelo prazo de oito anos, do candidato X. A condenação teve por fundamento a prática de diversas condutas vedadas pela legislação eleitoral, dentre elas: abuso de poder político, abuso de poder econômico, uso indevido dos meios de comunicação social e captação ilícita de recursos eleitorais. No tocante ao abuso de poder político, o magistrado destacou que o candidato X utilizou suas redes sociais, notadamente o Instagram, para propagar desinformação — vulgarmente denominada "fake news" — com o propósito de deslegitimar o sistema de financiamento público de campanhas eleitorais, ao mesmo tempo em que promovia propaganda negativa contra adversários políticos (TRE, 2025).

Após esse episódio, mais uma grande controvérsia envolveu o nome do candidato Pablo Marçal: a divulgação nas suas redes sociais de um laudo médico falso, associando seu adversário Guilherme Boulos ao uso de drogas e surto psicótico, na véspera da votação – no dia 04 de outubro de 2024 – (Abel, 2024). No documento havia a informação de que Guilherme Boulos, após o uso de cocaína, apresentava "quadro de surto psicótico grave, em delírio persecutório e ideias homicidas" (Carlucci, 2024).

O documento divulgado por Marçal nas redes sociais foi prontamente desmentido pelo adversário (Partido Socialismo e Liberdade, 2024), inclusive com a revelação de que o médico citado no laudo havia falecido em 2022, tornando o documento ainda mais suspeito de falsificação. A campanha de Eduardo Boulos entrou com uma ação judicial na Justiça Eleitoral pedindo a exclusão dos conteúdos pelas plataformas (Instagram, TikTok e Youtube), a suspensão das redes sociais de Marçal e a proibição de criação de novos perfis até o fim das eleições municipais, além de aplicação de multa. O juiz da 2ª Zona Eleitoral concedeu em parte o pedido liminar, determinando a imediata exclusão de vídeos publicados nas plataformas Instagram, TikTok e Youtube fazendo referência a um documento falso, divulgado pelo candidato Pablo Marçal, fundamentando o seguinte (Brasil, 2024):

> Há plausibilidade nas alegações envolvendo não apenas a falsidade do documento, a proximidade do dono da clínica em que gerado o documento com o requerido Pablo Marçal, documento médico assinado por profissional já falecido e a data em que divulgados tais fatos, justamente na antevéspera do feito.

Em relação à notícia-crime também apresentada à Justiça Eleitoral, o citado magistrado determinou o envio a um dos juízes de garantia da

capital. A representação, que pede a prisão e outras medidas cautelares, como apreensão e quebra de sigilo telefônico e telemático dos investigados, tramita em segredo de justiça (Brasil, 2024).

No dia seguinte à publicação do documento falso (05.10.2024), Técnicos do Instituto de Criminalística da Polícia Civil de São Paulo informaram à imprensa a conclusão do laudo, cujo exame pericial concluiu: "É falsa a imagem de assinatura em nome do médico José Roberto de Souza, lançada no receituário objeto de exame (...) posto que tal assinatura não apresenta as mesmas características gráficas dos exemplares observados" (Tavares, 2024).

De forma convergente, os peritos científicos da Polícia Federal, no dia 07.10.2024, apresentaram à imprensa laudo pericial concluindo que a assinatura do médico José Roberto de Souza, morto em 2022, no laudo contra Guilherme Boulos não foi produzida pelo médico (Tavares, 2024):

> Verificou-se a prevalência das dissimilaridades entre a assinatura questionada e os padrões apresentados, tanto nas formas gráficas, quanto em suas gêneses, não havendo evidências de que tais grafismos tenham sido escritos por uma mesma pessoa. As evidências suportam fortemente a hipótese de que os manuscritos questionados não foram produzidos pela mesma pessoa que forneceu os padrões.

Por outro lado, os advogados de defesa de Pablo Marçal sustentaram perante o Tribunal Regional da capital paulista, que a divulgação de um laudo contra Guilherme Boulos está amparada pelo direito à livre manifestação do pensamento. No documento, protocolado no dia 07.10.2024, os advogados argumentam, ainda, que o candidato "não fabricou nem manipulou o conteúdo veiculado, limitando-se a divulgá-lo da forma como foi expedido"; e que "se a propaganda veiculada tivesse causado danos ao equilíbrio do pleito, fatalmente o representante [Guilherme Boulos] não teria avançado para o segundo turno" (Carlucci, 2024).

E como consequência disso, "Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) veem espaço para a declaração de inelegibilidade do ex-coach Pablo Marçal mesmo após a sua derrota na disputa à prefeitura de São Paulo" (Martins, 2024).

O ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), compartilhou com a presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ministra Cármen Lúcia, informações da Polícia Federal (PF) que podem implicar a elegibilidade de Marçal, descrevendo o "intenso uso da plataforma" pelo perfil de Marçal pode configurar abuso de poder

econômico e uso indevido dos meios de comunicação, sendo "grave a afronta à legitimidade e normalidade do pleito eleitoral, podendo acarretar a inelegibilidade" por oito anos, caso se comprove que de fato houve abuso, o que cabe ao TSE examinar (Martins, 2024).

Esse contexto nos leva a refletir sobre o sistema democrático, a intervenção jurisdicional e o paradoxo da liberdade de expressão, pois uma liberdade sem a imposição de regramentos limitadores pode conduzir o Estado Democrático de Direito ao pleno desaparecimento da própria liberdade, em especial quando não se está devidamente preparado para defender uma sociedade tolerante de pessoas intolerantes.

A hipótese nos faz rememorar recente história da humanidade e "ninguém pode ser ingênuo a ponto de entender que a ascensão do nazismo poderia ter sido, por si só, evitada se a Constituição de Weimar fosse dotada de cláusulas superconstitucionais" (Fachin; Arruda, 2023).

## 4 Direito à inafastabilidade da jurisdição versus liberdade de expressão na redes sociais durante o processo eleitoral

O mundo passa, nas últimas décadas, por um processo de transformação estrutural, baseada especialmente na rápida e reiterada evolução tecnológica, com ênfase na área das comunicações potencializadas pelo advento da internet. Em que pese ser a sociedade que dá forma à tecnologia de acordo com as necessidades, valores e interesses das pessoas que utilizam as tecnologias, as grandes inovações surgidas com a popularização da internet e das redes sociais possibilitaram o surgimento da chamada "sociedade em rede" (Castells, Cardoso, 2005, p. 16-17) cujas potencialidades ainda são desconhecidas para uma significativa parcela da população, mesmo entre os usuários dessas redes, o que tem propiciado o mau uso em prol de interesses inconfessáveis, que perpassam pela utilização desses facilitadores tecnológicos para difundir discursos de ódio e informações falsas (desinformações ou fake news), capazes de confundir e levar a equívocos acerca dos valores que regem a vida em sociedade e o funcionamento da política.

A credibilidade nas instituições democráticas e no sistema de eleições para a escolha dos representantes do eleitorado é essencial para a legitimidade e, por consequência, para a própria sobrevivência da Democracia, a qual tem como uma de suas principais caraterísticas a tomada de decisão em nome da vontade geral e, para que isso seja realidade,

é essencial que o regime democrático de determinado Estado goze de legitimidade, pois "sem legitimidade não há democracia e sem democracia não prevalece o Estado de Direito" (Bonavides, 2001, p. 245):

> Como assim, voto secreto? As novas convenções possibilitam, ou ao menos pretendem, que cada um se fotografe em toda e qualquer ocasião, do show de rock ao enterro. Mas se você tentar fazê-lo na cabine de voto, tudo é anulado? Não é o tratamento aos quais fomos acostumados pela Amazon e pelas redes sociais! (...) Como já vimos, a instauração de uma democracia direta eletrônica que tomaria o lugar do velho sistema parlamentar é a razão de ser do Movimento 5 Estrelas (Empoli, 2021, p. 167-168).

Embora a democracia representativa não se apresente como um modelo ideal, desde a sua real implantação, no século XVIII, enfrentando duras críticas, tem se aperfeiçoado e demonstrado que não se descobriu, ainda, um sistema mais eficiente de exercício da Democracia, realidade essa que não foi ainda superada, mesmo com o advento da internet e a disseminação das redes sociais, as quais não se mostraram, até o momento, capazes de garantir a livre manifestação da vontade do cidadão eleitor, diante a sua maior suscetibilidade a propiciar a contaminação da livre vontade, através da divulgação de fake news, que geram a desinformação.

A inafastabilidade da jurisdição é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, inciso XXXV, assegurando que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Esse princípio reflete a indispensabilidade do Judiciário como instância última de defesa dos direitos fundamentais, especialmente em contextos onde a autonomia privada ou pública ameaça a ordem constitucional.

Conforme ensina o professor Marcelo Abelha Rodrigues, o princípio da inafastabilidade da jurisdição não se situa no plano utópico. Para que ele seja devidamente concretizado, o Estado deve fornecer todos os instrumentos possíveis e capazes para efetivar a plenitude do acesso ao Poder Judiciário e, acima de tudo, uma ordem jurídica justa, sob pena do preceito constitucional se perder no espaço da inocuidade (2003, p. 101), não se traduzindo em simples garantia de ingresso em juízo, mas sim na própria tutela jurisdicional daquele que possuir razão em sua pretensão (Dinamarco, 2000, p. 189).

Assim, o princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, garante que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário,

com sua pronta apreciação pelo órgão jurisdicional do país. No contexto eleitoral, isso significa que qualquer cidadão, partido político ou candidato que se sinta prejudicado pela prática de desinformação pode acionar a Justiça Eleitoral para obter uma resposta imediata e eficaz.

O Poder Judiciário tem se destacado pela preocupação e constante busca de meios para harmonizar o funcionamento e as comunicações realizadas no âmbito das redes sociais, sem que essa intervenção ultrapasse os limites impostos pelo princípio da proporcionalidade quanto às limitações à liberdade de expressão. Destaca-se o alerta feito pelo então Presidente do TSE, Ministro Luís Roberto Barroso (maio de 2020 a fevereiro de 2022):

> Sem entrar no mérito do inquérito, o combate à fake news é indispensável, a democracia vive de ideias e opiniões. Milícias que criminosamente difundem mentiras ofensivas e destrutivas das pessoas e instituições não estão exercendo liberdade de expressão. São bandidos e muitas vezes remunerados. Portanto, são mercenários. Pagos ou com dinheiro vivo ou com publicidade para tentar destruir a democracia (UOL Notícias, 2020).

Por outro lado, a liberdade de expressão, consagrada no artigo 5º, inciso IV, da Constituição Federal, é um dos principais direitos de uma sociedade democrática. Ela assegura o direito de manifestar opiniões, pensamentos e informações sem interferência, sendo vital para a formação de um debate público livre e plural. No entanto, conforme exposto, como qualquer outro direito fundamental, a liberdade de expressão não é absoluta, devendo ser ponderada à luz de outros princípios constitucionais, especialmente no contexto eleitoral, onde o equilíbrio entre a liberdade de expressão e o respeito à verdade e à integridade do processo eleitoral é imprescindível.

A liberdade de expressão é um dos pilares de uma sociedade democrática, protegida no artigo 5º, IV da Constituição, sendo um direito fundamental a partir do qual outros direitos se tornam aptos para o exercício. Ela é vital para a democracia participativa e sem ela, esse regime não existe (Hesse, 1998, p. 303). Contudo, esse direito não é absoluto e encontra limites na proteção de outros direitos fundamentais, como a honra e a dignidade das pessoas, além da própria preservação da democracia. O ambiente das redes sociais desafia a aplicação desses limites, pois sua dinâmica de compartilhamento rápido e massivo de informações torna difícil o controle da veracidade dos conteúdos. No contexto eleitoral, a disseminação de fake news pode influenciar o resultado do pleito, comprometendo a livre formação da vontade popular.

Em contexto da realização de eleições, o princípio da inafastabilidade da jurisdição torna-se essencial para a manutenção do vigor democrático do processo eleitoral, pois permite que o cidadão, partido ou candidato lesado por práticas de desinformação, tenha acesso à tutela jurisdicional para reverter danos eleitorais e assegurar a integridade do pleito. Há nas redes sociais a construção de uma falsa dicotomia entre liberdade de expressão e direito à desinformação, como defendido pelos advogados de Pablo Marçal. Um dos argumentos mais utilizados contra a regulação da liberdade de expressão, sobretudo em tempos de eleições, é o de que qualquer tentativa de limitação, ainda que direcionada para o controle da desinformação, representa uma violação a esse direito fundamental. Contudo, essa perspectiva falha ao tratar a liberdade de expressão como um direito sem limites e sem relação com outros valores constitucionais igualmente importantes.

A ideia de uma dicotomia entre liberdade de expressão e controle estatal da desinformação ignora o fato de que a própria liberdade de expressão, para ser preservada em sua forma mais robusta, precisa ser compatível com a proteção de outros direitos, como a honra, a dignidade e a própria democracia. Não se pode conceber a liberdade de expressão como um instrumento para a difusão deliberada de desinformação, uma vez que isso compromete o próprio processo democrático ao distorcer a formação da opinião pública.

A democracia, na concepção republicana, sustenta-se sob a égide de uma legitimidade vinculada a uma prévia manifestação popular (Fiss, 2005, p. 99), decorrente da representação dos cidadãos na elaboração da Constituição de determinado Estado e das bases e estruturas que os constituintes tenham aprovado no respectivo texto constitucional, como necessárias e suficientes para realizar o presumido bem comum, confiando nas Instituições constitucionalmente edificadas e dotadas de parcela da soberania, enquanto mecanismos ideais para a concretização do interesse público. Logo, o texto constitucional de determinado Estado deve prever a existência de Instituições que, enquanto Órgãos de Estado e não de um governo em particular, integrados por membros eleitos ou por acesso regulado por critérios estabelecidos na Constituição, sejam permanentes e atuem no sentido de manter a estabilidade social e realizar o interesse público, através do exercício de funções ou atribuições típicas do Estado que representam e com a qual se confundem.

Por esse motivo, a intervenção jurisdicional não deve ser vista como um ataque à liberdade de expressão, mas como uma medida de equilíbrio,

que visa proteger o processo eleitoral de práticas abusivas que violam o direito ao voto livre. Sem essa intervenção, a desinformação se perpetua, prejudicando tanto o processo eleitoral quanto a própria liberdade de expressão, que, ao ser distorcida, não cumpre sua função de fomentar um debate público saudável.

A intervenção jurisdicional, por conseguinte, não é uma limitação arbitrária à liberdade de expressão, mas sim uma medida necessária para preservar o caráter democrático do processo eleitoral. No contexto eleitoral, os limites à liberdade de expressão são ainda mais sensíveis, uma vez que a desinformação, como demonstrado, tem o potencial de desequilibrar a competição entre candidatos e manipular a opinião pública de maneira irreversível.

A jurisdição eleitoral, conforme a Constituição da República, desempenha um papel vital na preservação da integridade do processo eleitoral. O exercício desse poder jurisdicional não deve ser visto como uma interferência indesejada na liberdade de expressão, mas sim como uma garantia de que a competição eleitoral será justa e baseada em informações verdadeiras. A atuação do Poder Judiciário é imprescindível para evitar que a desinformação cause desequilíbrios no pleito, afetando a própria essência do princípio democrático.

O Poder Judiciário deve ser visto como um guardião da democracia. Sua intervenção, quando acionada para coibir práticas abusivas, como a disseminação de desinformação, fortalece a legitimidade do processo eleitoral e assegura que os eleitores possam tomar decisões com base em informações verdadeiras. O argumento de que a atuação do Judiciário nas eleições é uma ameaça à liberdade de expressão não se sustenta, uma vez que a liberdade de expressão não pode servir de pretexto para a difusão de mentiras. O equilíbrio entre a liberdade de expressão e o combate à desinformação é uma exigência democrática, e a intervenção do Judiciário cumpre essa função reguladora, necessária para evitar abusos e proteger a ordem constitucional.

O direito ao voto livre e informado é um dos pilares de qualquer sistema democrático. Para que os cidadãos possam exercer plenamente esse direito, é essencial que tenham acesso a informações verídicas e relevantes sobre os candidatos e suas propostas. No entanto, a crescente proliferação de desinformação, em especial nas redes sociais, tem se mostrado um grave obstáculo à concretização desse direito, justificando a necessidade de intervenção jurisdicional. O acesso à justiça é, nesse contexto, um dos

principais instrumentos de defesa do direito ao voto livre e informado. Sem a possibilidade de recorrer ao Judiciário para combater a desinformação, os eleitores estariam à mercê de campanhas baseadas em mentiras e manipulações, o que comprometeria a integridade do processo eleitoral. O direito ao voto não se limita ao ato de depositar a cédula ou apertar o botão na urna eletrônica; ele envolve também a possibilidade de se informar adequadamente sobre as opções disponíveis, para que a escolha seja livre de interferências indevidas.

A Justiça Eleitoral tem respondido a essa demanda por meio de decisões que visam equilibrar a liberdade de expressão com a necessidade de combater a desinformação, como no caso do candidato Pablo Marçal. A Justiça Eleitoral de São Paulo atuou e forma rigorosa no combate às fake news, determinando a imediata remoção de conteúdos falsos, não obstante a possibilidade futura da imposição de sanções aos responsáveis pela sua disseminação, inclusive o próprio candidato Pablo Marçal. Essa atuação é crucial para manter a igualdade entre os candidatos e assegurar que o processo eleitoral ocorra de maneira justa e equilibrada. A Constituição de 1988 conferiu à Justiça Eleitoral competência ampla para regular o processo eleitoral e garantir sua lisura. A competência da jurisdição eleitoral abrange não apenas a organização e condução das eleições, mas também o julgamento de ações que visem corrigir abusos e ilegalidades praticadas no curso da campanha eleitoral. Essas ações permitem que candidatos, partidos e coligações questionem a legalidade da disseminação de fake news, prática que compromete a igualdade de condições na disputa eleitoral e a integridade do pleito.

Com base na concepção teórica de jurisdição constitucional em uma democracia de riscos (Chai, 2007), reconhece-se que a atuação da Justiça Eleitoral deve ser compreendida a partir da centralidade do princípio da inafastabilidade da jurisdição, especialmente quando confrontada com ameaças sistêmicas que se infiltram nas estruturas democráticas por meio da desinformação em ambientes digitais. A Resolução nº 23.732/2024 do Tribunal Superior Eleitoral, ao modificar a Resolução nº 23.610/2019, manifesta-se como resposta normativa a esse novo tipo de risco difuso e disruptivo, que opera não apenas na esfera informacional, mas na própria constituição do espaço público deliberativo.

Nessa perspectiva, a competência regulamentar do TSE assume natureza instrumental e protetiva, não como instância de inovação legislativa, mas como mecanismo necessário à concretização de direitos políticos e à preservação da integridade do processo eleitoral. A desinformação,

enquanto fenômeno que potencializa assimetrias cognitivas, manipulações algorítmicas e erosões na confiança institucional, representa um risco constitucional que exige o redesenho funcional da jurisdição eleitoral — agora compelida a atuar não apenas em juízo retrospectivo, mas em chave preventiva e estruturante.

A Resolução nº 23.732/2024, nesse sentido, insere-se como expressão do dever de agir jurisdicional frente à fragilização da normatividade democrática, assumindo o compromisso de limitar práticas desleais no ciberespaço eleitoral. Tal regulamentação, desde que respeitados os marcos legais e constitucionais, alinha-se ao imperativo democrático de proteger o sufrágio como núcleo inegociável do pacto republicano, reafirmando que, em tempos de riscos constitucionalmente relevantes, a inércia do Poder Judiciário compromete a própria legitimidade do sistema normativo.

Dessa forma, não se trata de extrapolar funções, mas de reposicionar a jurisdição como barreira de contenção contra dinâmicas antidemocráticas que, travestidas de liberdade de expressão, visam sabotar os fundamentos da soberania popular. Em uma democracia de riscos, a jurisdição constitucional eleitoral não apenas não pode se omitir — ela não deve.

## 5 Considerações finais

A utilização das redes sociais como mecanismo de desinformação, com capacidade para facilitar a implantação de um sistema antidemocrático, desrespeitando as instituições democráticas brasileiras, justifica que o Poder Judiciário adote posturas lastreadas no reequilíbrio decorrente do paradoxo da liberdade de expressão, pois uma liberdade de expressão sem a imposição de regramentos limitadores pode conduzir o Estado Democrático de Direito ao desaparecimento com suspensão daquela própria liberdade, a qual é reflexo direto do sistema democrático e só existe como decorrência dele.

O candidato Pablo Marçal, na corrida eleitoral pela Prefeitura de São Paulo em 2024, enfrentou - e ainda enfrenta - acusações relacionadas à disseminação de desinformação e fake news, com diversas repercussões legais, dando ensejo à atuação jurisdicional da Justiça Eleitoral, que determinou a retirada do ar das redes sociais do candidato, com o fim de afastar as notícias falsas e restabelecer o reequilíbrio do processo eleitoral.

O Poder Judiciário desempenha um papel central na proteção do processo eleitoral contra abusos que comprometam a liberdade do voto

devidamente informado. A jurisdição eleitoral opera como guardiã da democracia, assegurando que práticas ilícitas, como a desinformação, não afetem o resultado das eleições. A atuação do Poder Judiciário em face da desinformação eleitoral não é apenas legítima, mas essencial para assegurar a integridade do processo democrático. Por meio da jurisdição eleitoral, o Judiciário garante que o princípio democrático seja efetivamente observado, impedindo que práticas abusivas ou ilícitas interfiram no resultado das eleições.

O acesso à justiça, garantido pela inafastabilidade da jurisdição, é fundamental para a proteção dos direitos eleitorais. A judicialização de questões relacionadas à desinformação eleitoral permite a correção de distorções no processo eleitoral, garantindo que o eleitor tenha condições de exercer seu direito ao voto de maneira livre e informada. A Justiça Eleitoral, caso não haja foro por prerrogativa de função, tem competência para julgar casos de desinformação e abuso de poder nas campanhas eleitorais. Essa atuação é crucial para manter a igualdade entre os candidatos e assegurar que o processo eleitoral ocorra de maneira justa e equilibrada.

Constatou-se que o exercício jurisdicional com o fim de controle da desinformação eleitoral exercido por candidatos descompromissados com as normas eleitorais, à luz do princípio constitucional da inafastabilidade do poder Judiciário, possui o condão de fortalecer a higidez do processo eleitoral e da democracia representativa, garantindo ao eleitorado a possibilidade de exercer seu direito ao voto livre de vícios informativos referentes aos candidatados elegíveis no sufrágio.

Portanto, a atuação do Poder Judiciário no controle da desinformação visa equilibrar a liberdade de expressão e a proteção do processo democrático. Essa intervenção é justificável sempre que o abuso desse direito coloca em risco a legitimidade das eleições. Essa atuação jurisdicional, longe de violar a liberdade de expressão, é um instrumento essencial para a proteção da democracia, garantindo que a liberdade de expressão seja exercida de maneira responsável e dentro dos limites constitucionais.

## Referências

ABEL, Victoria. Laudo postado por Marçal contra Boulos é falso, confirma perícia policial: Técnicos do Instituto de Criminalística trabalharam ao longo da noite para concluir exame do documento. O Globo. 05.10.2024 - 20h03. Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2024/noticia/2024/10/05/laudo-postado-por marcal-

contra-boulos-e-falso-confirma-pericia-policial.ghtml. Acesso em: 06 fev. 2025.

BONAVIDES, Paulo: Salvaguarda da Democracia Constitucional: In: Constituição e Democracia. Ob. col. São Paulo: ed. Max Limonad, 2001.

BRASIL. Justiça Eleitoral: 1ª Zona Eleitoral de São Paulo SP. Ação de investigação judicial eleitoral (11527) nº 0601153-47.2024.6.26.0001. Decisão Liminar. Disponível em: https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2024/08/decisao-liminar-suspensao-redes-Pablo-Marcal-monetizacao-cortes-redes-sociais.pdf. Acesso em: 09 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Juiz da 2ª Zona Eleitoral determina exclusão de vídeos de Marçal contra Boulos: Outra representação, em que foi pedida a prisão de Marçal e outras medidas cautelares, foi enviada a um dos juízes de garantia da capital; ação tramita em segredo de justiça. 05.10.2024 – 10:16. Representação por propaganda irregular: 0600553-23.2024.6.26.002. Notícia-crime: 0600552-38.2024.6.26.0002 (sigiloso). Disponível em: https://www.tre-sp.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Outubro/juiz-da-2a-zona-eleitoral-determina-exclusao-de-videos-de-marcal-contra-boulos. Acesso em: 08 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Justiça Eleitoral torna Pablo Marçal inelegível por oito anos. 21/02/2025 20:19 - Atualizado em 06/03/2025 00:59. Ação de investigação judicial eleitoral (11527) nº 0601153-47.2024.6.26.0001. https://www.tre-sp.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Fevereiro/justica-eleitoral-torna-pablo-marcal-inelegivel-por-oito-anos. Acesso em: 08 out. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.732, de 11 de abril de 2024. Altera a Resolução nº 23.610/2019 para reforçar o combate à desinformação nas plataformas digitais. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-11-de-abril-de-2024. Acesso em: 19 abr. 2025.

CARLUCCI, Manoela. Defesa de Marçal alega que publicação de laudo contra Boulos está amparada pelo direito à livre manifestação. CNN Brasil - São Paulo 08.10.2024 às 13:12h. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/eleicoes/defesa-de-marcal-alega-que-publicacao-de-laudo-contra-boulos-esta-amparada-pelo-direito-a-livre-manifestacao/. Acesso em: 09 fev. 2025.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política; Conferência. Belém (Por):

Imprensa Nacional, 2005.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil.** v. 11. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CHAI, Cássius Guimarães. **Jurisdição Constitucional em uma Democracia de Riscos.** São Luís: Ampem, 2007. 556p.

EMPOLI, Giuliano Da. In, **Os Engenheiros do Caos.** tradução Arnaldo Bloch. São Paulo: Vestígio, 2021.

FACHIM, Luiz Edsom; ARRUDA, Desdêmona. Lições constitucionais contra a erosão da democracia. 16 de maio de 2023. Consultor Jurídico. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-mai-16/fachin-arruda-licoes-constitucionais-erosao-democracia. Acesso em: 08 fev. 2025.

FERNANDES, J. C. **Direito Eleitoral:** teoria e prática. São Paulo: Saraiva, 2022.

FAKE NEWS. In: Dictionary Cambridge. Cambridge University - disponível em: https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/fake-news - Acesso em 08 out. de 2024.

FARAH, André. Desinformação online, liberdade de expressão e democracia: uma proposta de modelo regulatório híbrido. . Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

FISS, Owen M. **A ironia da liberdade de expressão:** estado, regulação e diversidade na esfera pública. Tradução e prefácio de Gustavo Binenbojm e Caio Mário da Silva Pereira Neto. – Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha.** Tradução Luiz Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

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

MARTINS, Luísa. STF e TSE veem espaço para inelegibilidade de Marçal: Ministros entendem que coach ultrapassou limites democráticos na campanha. CNN Brasil. 07/10/2024 às 14:09. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/luisa-martins/eleicoes/stf-e-tse-veem-espaco-para-inelegibilidade-de-marcal/. Acesso em: 08 fev. 2025.

MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa.** Coimbra: Almeida, 2017.

GARCIA, Maria Fernanda. Brasil tem a população que mais acredita em fake news no mundo. Observatório do Terceiro Setor: 23.01.2019. Disponível em: https://observatorio3setor.org.br/brasil-tem-a-populacao-que-mais-acredita-em-fake-news-no-mundo-2/- Acesso em 25 fev. de 2025.

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. Guilherme Boulos (PSOL) pede a prisão de Pablo Marçal após publicação de laudo falsificado. 5 de outubro de 2024. Disponível em: https://psol50.org.br/guilherme-boulos-psol-pede-a-prisao-de-pablo-marcal-apos-publicacao-de-laudo-falsificado/. Acesso em: fev out. 2025.

PINA, Rute. **Marçal inelegível?** O que pode acontecer com ações eleitorais contra o ex-coach. BBC News Brasil. São Paulo. 6 outubro 2024. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/czrm446xypvo. Acesso em: 07 fev. 2025.

PONTIERI, Alexandre. Marco Civil da Internet: neutralidade da rede e liberdade de expressão. Consultor Jurídico. 24 de abril de 2022, 15h18. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-abr-24/alexandre-pontieri-marco-civil-internet - Acesso em 05 fev. de 2025.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de Direito Processual Civil.** v. 1. 3. ed. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SOUZA, Sérgio Ricardo de. **Abuso da liberdade de imprensa e pseudocensura judicial:** no sistema luso-brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

TAVARES, Bruno. Laudo apresentado por Pablo Marçal contra Boulos é falso, conclui perícia oficial: 'É falsa a imagem da assinatura', dizem os peritos do Instituto de Criminalística de São Paulo. Polícia Civil abre inquérito para investigar o crime de uso de documentos falsos. G1 - Globo. 05.10.2024 19h44. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2024/noticia/2024/10/05/assinatura-em-laudo-apresentado-por-pablo-marcal-e-falsa-conclui-pericia.ghtml. Acesso em: 06 fev. 2025.

TAVARES, Bruno. Perícia da PF conclui que assinatura de médico em laudo publicado por Marçal contra Boulos é falsa. G1 - Globo. 07.10.2024 - 16h22. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2024/noticia/2024/10/07/pericia-da-pf-conclui-que-assinatura-de-medico-em-laudo-publicado-por-marcal-contra-boulos-e-falsa.ghtml. Acesso em: 08 fev. 2025.

UOL Notícias. **Presidente do TSE defende combate às fake news como defesa da democracia.** São Paulo: 04.06.2020 - 18h24 - Disponível em: https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/06/04/presidente-do-tse-defende-combate-as-fake-news-como-defesa-da-democracia.htm - Acesso em 07 fev. 2025.

WAKKA, Wagner. **Pesquisa aponta que 82% acreditam que fake news influenciaram eleições no Brasil.** Canal Teck, 24.09.2019 às 11h35 – Disponível em: https://canaltech.com.br/governo/pesquisa-aponta-que-82-acreditam-que-fake-news-influenciou-eleicoes-no-brasil-150553/ - Acesso em 05 fev. 2025.

Capítulo 26

# RELIGIÃO E PODER NO PROCESSO ELEITORAL: A JUSTIÇA ELEITORAL DIANTE DA LIBERDADE DE CRENÇA E DO ABUSO DE INFLUÊNCIA

*Larissa de Moura Guerra Almeida*[1]

## 1 Introdução: fé, política e o desafio democrático

A crescente presença de líderes e membros de diversas denominações religiosas no cenário político brasileiro tem gerado debates sobre os limites da atuação religiosa nas campanhas eleitorais. Se por um lado a representatividade de setores religiosos atende ao princípio democrático de pluralismo, por outro, levanta questionamentos sobre a influência desproporcional que líderes carismáticos podem exercer sobre os fiéis, desequilibrando a isonomia do pleito.

Esse fenômeno reacende a discussão sobre o possível "abuso de poder religioso"[2] e os riscos de exploração indevida da fé para fins eleitorais, tensionando a laicidade estatal.

A Constituição Federal de 1988 assegura a liberdade religiosa e de expressão (art. 5º, VI e IX), e não há, na legislação eleitoral, tipificação específica para o "abuso de poder religioso", sendo reconhecidos apenas os abusos de poder político e econômico, conforme a Lei Complementar n.º 64 de 1990, com as alterações da "Lei da Ficha Limpa" (Lei Complementar

1 Doutoranda e Mestre em Direito Público, PUC Minas. Bolsista CAPES PROEX/Taxa. Pesquisadora do "Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional", do Grupo de Pesquisa "Constitucionalismo e Direitos na Era Digital" e do Núcleo de Pesquisa "REDES de Direitos Humanos" (PPGD PUC Minas). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. Professora e Advogada em Direito Constitucional, Administrativo e Eleitoral. Contato: lah.moura.guerra@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/0406208623321421. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9130-1893.

2 Parte da análise e estudo desenvolvidos acerca do fenômeno "abuso de poder religioso" se encontram com maiores detalhes no texto *Entre prós e contras na defesa da liberdade no processo eleitoral: reflexões sobre o abuso de "poder religioso" e o posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral face à "manipulação política da religião"*, publicado pela Revista *Caderno Pedagógico* (ISSN 1983-0882), v.22, n.4, jan. fev./2025. (ALMEIDA, 2025).

n.º 135 de 2010) (Brasil, 2010). Isso torna ainda mais delicada a tarefa de distinguir entre o exercício legítimo da fé e a conduta que compromete a liberdade de escolha do eleitor, quando líderes religiosos utilizam sua posição de influência para angariar votos.

Em 2020, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) enfrentou essa controvérsia ao julgar o Recurso Especial Eleitoral n.º 8285, que envolvia a vereadora Valdirene Tavares dos Santos, acusada de praticar abuso de poder religioso. Por maioria, a Corte rejeitou a configuração autônoma da prática, mesmo diante da divergência apresentada pelo Ministro Alexandre de Moraes (TSE, 2020b).

Contudo, o tema voltou à tona em 2024, quando o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ) cassou, por unanimidade, o mandato do deputado estadual Fábio Francisco da Silva por abuso de poder religioso com repercussão econômica (TRE-RJ, 2024). Casos como esse, somados aos episódios do "8 de janeiro" e à presença de religiosos em manifestações de teor antidemocrático, evidenciam a atualidade do debate.

Diante desse cenário, e considerando a polarização política em curso, este trabalho busca refletir sobre os contornos jurídicos e democráticos da atuação religiosa no processo eleitoral.

A análise envolve tanto a legislação aplicável quanto jurisprudência recente do TSE, TRE-MG e TRE-RJ, com o objetivo de identificar os principais argumentos sobre o tema e avaliar suas implicações na consolidação da Justiça Eleitoral como garantidora da lisura democrática. Trata-se de um estudo necessário diante da intersecção entre liberdade religiosa e proteção da igualdade no pleito.

No plano teórico, o artigo investiga a existência (ou não) do "abuso de poder religioso" como categoria jurídica autônoma, propondo uma leitura crítica da jurisprudência e dialogando com fundamentos do direito constitucional e eleitoral.

Destacam-se, nesse ponto, os conceitos de laicidade estatal, igualdade de oportunidades no pleito e os limites da liberdade religiosa no espaço público. A pesquisa contribui, assim, para o amadurecimento do debate acadêmico sobre a fronteira entre religião e política no contexto democrático.

Do ponto de vista prático, a proposta oferece subsídios relevantes à atuação de magistrados, partidos, candidatos e legisladores, ao explorar os impactos da manipulação da fé na legitimidade eleitoral.

A partir da análise de decisões e do vazio normativo atual, espera-se fomentar a construção de diretrizes mais equilibradas entre a proteção da liberdade religiosa e o combate a abusos, promovendo segurança jurídica e respeito aos pilares democráticos.

## 2 A construção da figura do "abuso de poder religioso": a jurisprudência eleitoral e os limites da legalidade

A discussão sobre o "abuso de poder religioso" surge no contexto da proteção à lisura do processo eleitoral, especialmente no tocante à isonomia entre candidatos e à proteção da liberdade de voto. A presença crescente de lideranças religiosas no cenário político tem provocado debates sobre o uso abusivo da influência e da autoridade eclesiástica nas campanhas. Embora tal figura não esteja prevista expressamente na legislação eleitoral, decisões judiciais demonstram o impacto da atuação religiosa na disputa por cargos públicos.

O TSE, no RO n.º 265308 (2017), reafirmou a inexistência legal do "abuso de poder religioso", tratando-o como um desdobramento do abuso político. Entretanto, julgados do TRE-MG revelam outro panorama. Em 2014, líderes religiosos como Valdemiro Santiago de Oliveira utilizaram eventos da "Igreja Mundial do Poder de Deus" para promover candidaturas, o que resultou no reconhecimento, pelo TRE-MG, de abuso de poder econômico e de autoridade, além de uso indevido dos meios de comunicação (Minas Gerais, 2015). O TSE manteve o entendimento no RO n.º 537003, destacando a relevância da influência religiosa, ainda que sem consolidar o "abuso religioso" como figura jurídica autônoma (TSE, 2018).

O debate ganhou força com o voto do Ministro Edson Fachin no julgamento do REspe n.º 8285, envolvendo a vereadora Valdirene Tavares dos Santos (TSE, 2020a). Fachin defendeu que o uso da posição de liderança religiosa para influenciar votos compromete a liberdade de escolha dos eleitores e a legitimidade do pleito. Embora tenha reconhecido a insuficiência de provas para a cassação, propôs que autoridades religiosas fossem consideradas no conceito de autoridade apta à responsabilização por abuso de poder nas Ações de Investigação Judicial Eleitoral (TSE, 2020c).

Apesar do voto inovador, prevaleceu a divergência do Ministro Alexandre de Moraes, que, com apoio da maioria dos ministros, rejeitou

o reconhecimento da nova modalidade de abuso. Moraes sustentou que a liberdade de crença e o princípio da legalidade impedem a criação de nova categoria de abuso sem previsão legal específica (TSE, 2020d). Ministros como Og Fernandes e Luís Roberto Barroso reforçaram que a legislação já dispõe de mecanismos para coibir abusos por parte de entidades religiosas (arts. 24 e 37, Lei n.º 9.504 de 1997). (Brasil, 1997).

Inobstante a rejeição da tese pelo TSE, em 2024, o TRE-RJ decidiu, de forma inédita, cassar o mandato do deputado estadual Fábio Francisco da Silva (União Brasil), por "abuso de poder religioso" com repercussão econômica (TRE-RJ, 2024). O parlamentar utilizou sua posição como sócio da Rádio Melodia para promover sua candidatura, organizando eventos com shows de música gospel em igrejas e fazendo discursos políticos no púlpito, além de ampla divulgação nas redes sociais.

Para o relator do caso, houve mobilização religiosa para fins eleitorais e uso indevido de meios de comunicação e da condição de autoridade espiritual, caracterizando abuso com elevado impacto econômico e eleitoral. Ainda, o deputado propagou fake news sobre a existência de projeto de lei para proibir pregação do evangelho, o que, segundo a Corte, influenciou o eleitorado de forma inverídica. (TRE-RJ, 2024). Assim, com base no entendimento de que abusos de autoridade religiosa podem ser enquadrados nas hipóteses já tipificadas, o TRE-RJ julgou procedente os pedidos da AIJE n.º 0606193-76.2022.6.19.0000[3], e declarou a inelegibilidade do parlamentar até 2030.

Esse cenário revela que, mesmo sem previsão normativa autônoma, a Justiça Eleitoral tem buscado formas de conter práticas abusivas ancoradas em vínculos religiosos, visando garantir a normalidade e a legitimidade das eleições. O debate permanece aberto e promete novos capítulos nos tribunais superiores, à medida que novas situações forem judicializadas.

3 Após o julgamento do TRE-RJ pelo procedência dos pedidos contidos na inicial da AIJE (6 fev. 2024), o Investigado opôs dois recursos de Embargos de Declaração, que foram rejeitados pelo Tribunal (24 abr. 2024; 25 jun. 2024). O Diretório Regional do União Brasil requereu seu ingresso no feito na condição de assistente simples do Deputado Estadual Fábio Francisco da Silva, Investigado, o que foi deferido (14 mai. 2024). Em seguida, o Investigado e o órgão partidário interpuseram recursos ordinários, em peças distintas, os quais foram remetidos ao TSE (9 jul. 2024). Até o final da redação do presente artigo (abr. 2025), os recursos não foram pautados pela relatora, Ministra Isabel Gallotti (TRE-RJ, 2025).

## 3 O uso político da religião e os atos de "8 de Janeiro"

A violenta invasão das sedes dos Três Poderes em 8 de janeiro de 2023, em Brasília, marcou um ponto crítico da radicalização política no Brasil.

Em meio aos atos antidemocráticos, observou-se a participação ativa de setores religiosos, com lideranças que associaram posicionamentos políticos às convicções de fé de seus fiéis, apoiando, incentivando e, por vezes, financiando as manifestações. (Xavier, 2024; CartaCapital, 2023). Investigações no âmbito da operação "Tempus Veritatis" identificaram o envolvimento de igrejas evangélicas na organização de caravanas e no estímulo à participação popular nos atos, revelando uma articulação entre fé e ação política extremista.

A Polícia Federal colheu provas expressas, como vídeos, fotos e mensagens de redes sociais, que evidenciam a justaposição entre práticas religiosas e ações violentas: após destruírem prédios públicos, manifestantes foram vistos ajoelhando-se para orar (BBC News Brasil, 2023).

Relatórios do STF (2024) apontam que vestígios de DNA, imagens de câmeras internas e testemunhos confirmam o envolvimento direto de pessoas ligadas a instituições religiosas. Paralelamente, o Ministério Público Federal denunciou mais de 200 pessoas, resultando em 216 condenações por crimes como tentativa de golpe de Estado e abolição violenta do Estado Democrático de Direito (TSE, 2020a).

Outro aspecto importante foi o uso da religião como veículo de desinformação nas eleições de 2022. Circularam nas redes sociais alegações falsas de que o STF e o TSE buscavam cassar mandatos de cristãos eleitos, com o argumento de um suposto "abuso de poder religioso". A partir de vídeo manipulado publicado pela RIT TV, ligada à Igreja Internacional da Graça de Deus, disseminaram-se mensagens de que cristãos seriam impedidos de se candidatar, com milhares de interações e visualizações nas principais plataformas digitais (Pacheco, 2022; Reuters, 2023).

A checagem da Reuters (2023) desmentiu tais alegações: o vídeo em questão distorcia uma reportagem sobre o Código Penal da Bolívia, removendo o contexto original e vinculando-o falsamente ao Brasil. A peça audiovisual também usava declarações críticas ao julgamento do REspe n.º 8285, conduzido pelo Ministro Edson Fachin, para incitar medo de perseguição religiosa.

Essa manipulação buscava alimentar a tese de que o Judiciário estaria criando uma norma para criminalizar a atuação política de cristãos, o que não corresponde à realidade legislativa ou jurisprudencial brasileira.

Portanto, a instrumentalização da religião em episódios de radicalização e desinformação, como os do "8 de janeiro", evidencia não apenas o risco de corrosão democrática, mas também a urgência de refletir sobre os limites entre liberdade religiosa, atuação política legítima e práticas que desvirtuam o processo eleitoral. A mescla entre fé e discurso político extremista reforça a necessidade de atuação institucional firme, sem comprometer direitos fundamentais, mas preservando a normalidade e legitimidade das eleições.

## 4 Liberdade religiosa e interpretação constitucional

O uso político da religião, especialmente para captação de votos e desgaste de adversários, representa uma instrumentalização da fé em prol de causas temporais. Tal prática afasta-se dos ideais cristãos e democráticos, como a tolerância e o respeito à pluralidade.

O uso eleitoral da religiosidade compromete os fundamentos do Estado Democrático de Direito, cuja base está na racionalidade jurídica e na previsibilidade institucional. (Loewenstein, 1937, p. 423).

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição de 1988 e o Código Civil (art. 187) preveem a repressão a condutas abusivas, inclusive no exercício de direitos. No campo eleitoral, parágrafo 9º do artigo 14 da Constituição, combinado com normas infraconstitucionais como a "Lei das Inelegibilidades" (LC n.º 64 de 1990) e o Código Eleitoral (Lei n.º 4.737 de 1965), definem as hipóteses de abuso de poder político, econômico e dos meios de comunicação, estabelecendo sanções como cassação de mandato e inelegibilidade. (Gomes, 2017).

O abuso de poder, nessas condições, ocorre quando há imposição indevida da vontade de um indivíduo sobre os eleitores, afetando a igualdade na disputa e a liberdade de voto. A jurisprudência do TSE exige provas inequívocas nos casos de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), limitando-se às tipificações legais existentes. Nesse contexto, surge a controvérsia: seria legítimo criar, jurisprudencialmente, o "abuso de poder religioso"?

Peccinin (2016) observa que a discussão atinge não só líderes religiosos candidatos, mas também aqueles que se beneficiam de sua

influência. Todavia, o Estado não pode exigir que os cidadãos separem crenças religiosas de suas convicções políticas. Movimentos religiosos são grupos de interesse legítimos, com direito à representatividade. Por isso, a criação de infrações eleitorais por interpretação judicial, sem base legal, contraria os princípios constitucionais.

José Jairo Gomes (2017, p. 416) alerta que qualquer restrição a direitos fundamentais só se justifica em casos graves e legalmente definidos. A insegurança jurídica provocada por construções jurisprudenciais ad hoc compromete a legalidade. Assim, interpretações restritivas devem observar o devido processo legal, sem ampliar hipóteses de ilícito com base apenas na casuística.

O abuso da liberdade de manifestação religiosa, por outro lado, também não pode ser escudo para práticas vedadas. O TSE (2017) adverte que a liberdade de crença não pode ser utilizada para justificar condutas ilegais. Ainda assim, impedir a candidatura de líderes religiosos com base apenas na relação entre fé e política seria inconstitucional, pois todos os cidadãos têm direito à representação.

Peccinin e Zaclikevis (2017) explicam que o Brasil adota o modelo de Estado laico – que garante neutralidade institucional, mas permite a expressão religiosa na esfera pública. Diferente do modelo laicista[4], onde líderes religiosos são proibidos de disputar eleições, o Estado brasileiro deve assegurar a separação institucional sem vedar a participação política desses atores.

A liberdade de crença está assegurada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e na Constituição de 1988 (art. 5º, VI e VIII). A restrição dessa liberdade somente se justifica quando a conduta estiver claramente prevista como ilícita, o que não ocorre com o chamado "abuso de poder religioso", ainda inexistente no ordenamento jurídico.

O Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento do REspe n.º 8285, defendeu que não se pode instituir jurisprudencialmente um ilícito sem previsão legal, exceto quando a conduta configurar abuso de poder econômico. A sanção, segundo ele, deve respeitar os limites do ordenamento e não ampliar, por analogia, os tipos existentes (TSE, 2020d).

---

4 Diferentemente do Estado laico (Brasil), o Estado laicista não permite que a política e a religião se relacionem, sendo vedada a candidatura e exercício de cargos eletivos por líderes religiosos, como no México e na França. No México, é considerado crime eleitoral eclesiásticos (padres e quem exerce liderança religiosa) pedirem votos ou se manifestarem politicamente. (Peccinin; Zaclikevis, 2017, p. 138).

Nesse sentido, ainda que a manipulação da religião para fins eleitorais gere preocupação legítima, o enfrentamento do problema exige respeito às garantias constitucionais. O combate ao abuso deve ser feito com base nas normas vigentes e não por meio de criação judicial de infrações, sob pena de autoritarismo e erosão do Estado de Direito (Van Den Bergh, 1936).

Conclui-se que a apuração de práticas que comprometam a lisura das eleições deve observar os mecanismos legais existentes. A liberdade religiosa e política devem coexistir, sendo qualquer sanção restritiva subordinada ao princípio da legalidade, da segurança jurídica e à preservação da democracia constitucional.

## 5 Considerações finais: democracia, pluralismo e limites jurídicos

A pesquisa partiu do questionamento sobre até que ponto a influência religiosa no processo eleitoral pode configurar abuso de poder, e como a Justiça Eleitoral tem enfrentado esse fenômeno. Observou-se que, embora existam práticas abusivas por parte de candidatos ligados a instituições religiosas, o "abuso de poder religioso" ainda carece de tipificação legal clara, o que dificulta sua efetiva aplicação como ilícito eleitoral. A complexidade do tema exige o respeito às liberdades fundamentais asseguradas pela Constituição de 1988, especialmente a liberdade de expressão e de crença.

A democracia, enquanto regime fundado na soberania popular e na isonomia, não comporta práticas que afetem a liberdade de voto e a igualdade entre os candidatos. Assim, não se pode admitir o uso da estrutura, dos recursos ou da influência das entidades religiosas para benefício eleitoral, o que configuraria abuso de poder econômico ou de autoridade, nos moldes da legislação vigente. No entanto, qualquer restrição ao exercício legítimo da liberdade religiosa deve ter respaldo legal e não pode decorrer apenas da atuação jurisprudencial.

Ainda que práticas abusivas venham sendo observadas, é papel do legislador, e não do Judiciário, definir condutas e critérios objetivos para sua sanção. O uso indevido de espaços religiosos para fins eleitorais deve ser enquadrado nas hipóteses já existentes de abuso de poder econômico ou político, e jamais confundido com a manifestação legítima de fé ou participação política de cidadãos religiosos. O inciso VIII do artigo 5º da Constituição da República de 1988 reforça que nenhuma crença pode ser

invocada para descumprir obrigação legal, mas também protege a liberdade de crença e expressão pública. (Brasil, 1988).

O Estado brasileiro, ao mesmo tempo em que é laico, deve assegurar que convicções religiosas e filosóficas tenham espaço legítimo na arena pública. A lisura do processo eleitoral, portanto, não pode depender da supressão de direitos fundamentais. Ao contrário: deve-se preservar o pluralismo político e a liberdade de consciência como pilares da sociedade democrática.

A reflexão proposta neste trabalho não visa esgotar o tema, mas sim fomentar o debate teórico e prático acerca da regulação da atuação religiosa no processo eleitoral, à luz dos princípios democráticos e das garantias fundamentais.

Reconhecem-se, porém, limitações na abordagem adotada. A principal delas reside na ausência de legislação específica sobre o abuso de poder religioso, o que impede uma análise objetiva e sistematizada.

Além disso, o estudo concentrou-se nas decisões judiciais, sem examinar mais profundamente os efeitos sociopolíticos decorrentes dessas decisões judiciais sobre o comportamento do eleitorado e a percepção pública da democracia.

Por fim, recomenda-se que pesquisas futuras aprofundem a análise empírica da relação entre religião e voto, bem como desenvolvam estudos comparativos com outras democracias constitucionais. Isso permitirá ampliar o repertório normativo e teórico sobre o tema, contribuindo para o aperfeiçoamento das instituições eleitorais brasileiras.

Espera-se que esta pesquisa sirva como base para novas investigações sobre os desafios contemporâneos envolvendo liberdade religiosa, regulação eleitoral e defesa da democracia.

## Referências

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra. Entre prós e contras na defesa da liberdade no processo eleitoral: reflexões sobre o abuso de "poder religioso" e o posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral face à "manipulação política da religião". **Caderno Pedagógico**, v.22, n.4, jan./fev. 2025. Disponível em: https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/issue/view/142. Acesso em 20 mar. 2025.

BBC NEWS BRASIL. Profetas do bolsonarismo: Como religião foi usada no "8 de janeiro" [vídeo]. **BBC News Brasil**, Documentário

BBC, 4 mar. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=QVLYafGRvA4. Acesso em 28 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Diário Oficial da União, 5 out. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 28 jun. 2024.

BRASIL. Lei Complementar n.º 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, 21 mai. 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm. Acesso em 28 jun. 2024.

BRASIL. Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 1965, retificado em 30 jul. 1965. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em 28 jun. 2024.

CARTACAPITAL. Igrejas mobilizaram golpistas e financiaram ônibus para 8 de janeiro, revela site - Depoimentos colhidos pela PF entre os mais de mil bolsonaristas presos apontam a participação de igrejas evangélicas nos atos. **CartaCapital**, Política, 15 mar. 2023. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/igrejas-mobilizaram-golpistas-e-financiaram-onibus-para-8-de-janeiro-revela-site/. Acesso em 28 jun. 2024.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights, I. **The American Political Science Review**, vol. 31, n. 3, 1937, p. 417-432. JSTOR, Disponível em: www.jstor.org/stable/1948164. Acesso em: 20 fev. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Minas Gerais (TRE-MG). **Ação de Investigação Judicial Eleitoral n.º 537003**, Acórdão 27 ago. 2015. Rel. Juiz Paulo Cézar Dias, Rel. Designado Juiz Maurício Pinto Ferreira, Diário de Justiça Eletrônico-TREMG 24 set. 2015. Disponível em http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary03162014&noCache=0.9436128711639247. Acesso em 28 jun. 2024.

PACHECO, Priscila. É falso que STF e TSE criaram lei para cassar

cristãos eleitos. **Aos Fatos**, Notícias, 29 jul. 2022. Disponível em: https://www.aosfatos.org/noticias/e-falso-que-stf-e-tse-criaram-lei-para-cassar-cristaos-eleitos/. Acesso em 28 jun. 2024

PECCININ, Luiz Eduardo; ZACLIKEVIS, Wagner Luiz. Ilícitos eleitorais (Palestra proferida por José Eduardo Alckmin, Maria Claudia Bucchianeri Pinheiro, Rodrigo Lopes Zílio e Gustavo Bonini Guedes). **Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE**, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 131-149, jul.-dez. 2017.

PECCININ, Luiz Eduardo. **O discurso religioso na arena política: representação e deliberação democrática no Estado laico**. Tese de mestrado, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2016.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12ª.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011

REUTERS. Checagem de fatos: STF e TSE não "criaram lei" para cassar mandatos de políticos cristãos. **Reuters**, Reuters Fact Check, 7 nov. 2023. Disponível em: https://www.reuters.com/fact-check/portugues/4XIEHXREJZOOBH5UYCIGVXCZD4-2023-11-07/. Acesso em 28 jun. 2024.

STF. Supremo Tribunal Federal. STF condena mais 10 pessoas pelos atos antidemocráticos de 8/1 - As denúncias apresentadas pela PGR já resultaram em 216 condenações. **Portal STF**, Notícias, 9 mai. 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=536505&ori=1. Acesso em 28 jun. 2024.

TRE-RJ. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro. **Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) n.º 0606193-76.2022.6.19.0000**. Rio de Janeiro – RJ. Rel. Des. Henrique Carlos Figueira, j. 1 fev. 2024, DJe 26 jun. 2024. Pesquisa jurisprudência JE. Disponível em https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tre-rj/1651450668 . Acesso em 28 jun. 2024.

TRE-RJ. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro. **Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) n.º 0606193-76.2022.6.19.0000**. Consulta processual - Recurso Ordinário Eleitoral, Rel. Ministra Isabel Gallotti, 31 mar. 2025. Disponível em https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0606193-76.2022.6.19.0000. Acesso em 15 abr. 2024.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE inicia debate sobre a possibilidade de reconhecer abuso de poder religioso**. REspe n.º

000008285/Luziânia-GO. Brasília: TSE, Comunicação, 25 jun. 2020a. Disponível em http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/tse-inicia-debate-sobre-a-possibilidade-de-reconhecer-abuso-de-poder-religioso. Acesso em 28 jun. 2024.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE rejeita instituir abuso de poder religioso em ações que podem levar a cassações – Tribunal decidiu reverter cassação de vereadora de Luziânia (GO) por abuso de poder religioso**. REspe n.º 000008285/Luziânia-GO. Brasília: TSE, Comunicação, 19 ago. 2020b. Disponível em: https://www.tre-sc.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Agosto/tse-rejeita-instituir-abuso-de-poder-religioso-em-acoes-que-podem-levar-a-cassacoes. Acesso em 28 jun. 2024.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral (Respe) n. 82-85.2016.6.09.0139 - Luziânia-GO**. Voto do relator, Min. Edson Fachin. Brasília: TSE, 25 jun. 2020c. Disponível em http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/tse-inicia-debate-sobre-a-possibilidade-de-reconhecer-abuso-de-poder-religioso. Acesso em 28 jun. 2024.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral (Respe) n. 82-85.2016.6.09.0139 - Luziânia-GO**. Voto do Ministro Alexandre de Moraes. Brasília: TSE, 19 ago. 2020d. Disponível em http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/tse-inicia-debate-sobre-a-possibilidade-de-reconhecer-abuso-de-poder-religioso. Acesso em 28 jun. 2024.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário n.º 0002653-08.2010.6.22.0000 (RO 265308**). Porto Velho – RO. Rel. Min. Henrique Neves, j. 7 mar. 2017, DJe 5 abr. 2017. Pesquisa jurisprudência JE, documento 3 (http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia). Disponível em https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/446377591/recurso-ordinario-ro-265308-porto-velho-ro/inteiro-teor-446377600. Acesso em 28 jun. 2024.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário n.º 0005370-03.2014.6.13.0000 (RO 537003**). Belo Horizonte – MG. Rel. Min. Rosa Weber, j. 21 ago. 2018, DJe 27 set. 2018. Pesquisa jurisprudência JE, documento 1, para "abuso de poder religioso" em TSE (EM DESTAQUE). Disponível em http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia. Acesso em 28 jun. 2024.

VAN DEN BERGH, George. De democratische Staat en de niet-

democratische partijen (Dutch version). Report of the inaugural lecture on the occasion of the acceptance of the professorship at the University of Amsterdam, on 28 September 1936. **Coleção Van Eesteren (EFL)**. Disponível em: http://resolver.tudelft.nl/uuid:b854232d-021e-48e5-8b90-8ec577cef65c. Acesso em: 2 mar. 2024.

XAVIER, Liniker. Evangélicos tentam um ano depois se descolar de movimento do 8 de Janeiro – Diante da condenação pública, passaram a sofrer de uma amnésia conveniente, negando seu papel nos eventos que sacudiram o país. **Revista Fórum**, Debates, 12 jan. 2024. Disponível em: https://revistaforum.com.br/debates/2024/1/12/evangelicos-tentam-um-ano-depois-se-descolar-de-movimento-do-de-janeiro-por-liniker-xavier-152106.html. Acesso em 28 jun. 2024.

Capítulo 27

# A JUSTIÇA ELEITORAL COMO INSTRUMENTO DE CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA DEMOCRÁTICA: UMA ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DAS ESTRATÉGIAS EDUCATIVAS E DOS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS NO BRASIL

*Carlos Magno Alhakim Figueiredo Júnior*[1]
*Cícera Isaany Chaves Batista*[2]
*James Ricardo Ferreira Piloto*[3]

## 1 Introdução

A educação para a cidadania, entendida como o processo de formação de indivíduos conscientes de seus direitos e deveres políticos, tem se configurado como um elemento fundamental para a consolidação e o fortalecimento das democracias contemporâneas. Nesse cenário, a Justiça Eleitoral emerge como uma instituição central não apenas na organização e fiscalização das eleições, mas também na promoção de uma cultura política democrática, por meio de iniciativas educativas voltadas para a formação cidadã (TSE, 2021).

A hipótese central deste estudo é a de que a Justiça Eleitoral, ao ampliar e aprimorar suas estratégias educativas, pode desempenhar um papel crucial na construção de uma cidadania democrática, contribuindo

1 Doutor em direito pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV/ES, Doutorando em educação pela Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y Humanidades, Universidad Gran Asunción, Paraguay.

2 Mestre em Educação, Ciência e Tecnologia pelo Centro Universitário Vale do Cricaré; Doutoranda em educação pela Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y Humanidades, Universidad Gran Asunción, Paraguay.

3 Doutor em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP. Mestre em Direito pela Universidade Portucalense Infante D. Henrique (2019). Graduado em Direito pela Faculdade do Maranhão (2015) e em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal do Pará (1997). Atua como advogado publico na Prefeitura de Garopaba -SC. Email: jpiloto@uol.com.br http://lattes.cnpq.br/9336353799312089 ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2524-8729

para a redução dos efeitos negativos da desinformação, da polarização e do desengajamento político, hipótese essa que se baseia na premissa de que a educação para a cidadania é um pilar essencial para o exercício pleno dos direitos políticos e para a manutenção da legitimidade do sistema democrático.

Dessarte, a atuação da Justiça Eleitoral nesse campo não se limita à transmissão de informações técnicas sobre o processo eleitoral, mas deve abranger a formação de valores democráticos, o estímulo à participação política e o combate às ameaças que comprometem a integridade do sistema (Machado; Ribeiro, 2014).

No Brasil, a partir de 2018, com o agravamento da polarização política e a proliferação de notícias falsas, a Justiça Eleitoral intensificou suas ações educativas, como o Programa Eleitor do Futuro e campanhas digitais de conscientização, porém, persistem desafios significativos, como a falta de alcance dessas iniciativas em áreas periféricas e a dificuldade de engajamento dos jovens, que representam um segmento crucial para o futuro da democracia. Tal contexto levanta a questão de até que ponto as estratégias educativas da Justiça Eleitoral têm sido eficazes na promoção da cidadania democrática e quais medidas podem ser adotadas para superar os obstáculos existentes (TSE, 2021).

A relevância deste estudo reside não apenas na compreensão do papel da Justiça Eleitoral como agente educador, mas também na análise dos impactos das suas iniciativas sobre a coesão social e a estabilidade democrática, tendo em vista que a formação de cidadãos conscientes e participativos é essencial para o fortalecimento das instituições democráticas e para a redução dos efeitos negativos da polarização e da desinformação. Além disso, a percepção de que a Justiça Eleitoral está comprometida com a educação cidadã pode contribuir para a reconstrução da confiança nas instituições públicas, fator crucial para a sustentabilidade da democracia (Ditzz, 2013).

À vista disso, este artigo propõe-se a investigar, de forma analítica e crítica, o papel da Justiça Eleitoral na promoção da educação para a cidadania, com foco no período pós-2018, dito isso, a hipótese central é que a ampliação e o aprimoramento das estratégias educativas da Justiça Eleitoral podem contribuir para a formação de uma cidadania democrática, reduzindo os efeitos negativos da desinformação, da polarização e do desengajamento político. Para tanto, o estudo adotará uma metodologia hipotético-dedutiva, combinando análise qualitativa de documentos

institucionais, legislação e jurisprudência com uma revisão bibliográfica de literatura especializada em educação para a cidadania, democracia e Direito Eleitoral (Bobbio, 2000 *apud* Silva, 2011).

A metodologia de pesquisa incluirá a análise de iniciativas educativas da Justiça Eleitoral, como o Programa Eleitor do Futuro e campanhas digitais, além de dados sobre participação política e engajamento cívico no Brasil. Igualmente, serão examinados relatórios do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), estudos acadêmicos e notícias veiculadas em meios de comunicação de grande circulação, com o objetivo de identificar os principais desafios e propor medidas para superá-los.

Há a pretensão de, portanto, contribuir para o debate acadêmico e político sobre o papel da Justiça Eleitoral na promoção da educação para a cidadania, partindo da premissa de que uma análise crítica das estratégias educativas e dos desafios contemporâneos será central para a conclusão deste artigo. Espera-se que os resultados da pesquisa possam fornecer subsídios para a elaboração de políticas públicas que visem ao fortalecimento da educação cidadã, com o objetivo de mitigar os efeitos negativos da desinformação, da polarização e do desengajamento político sobre a democracia brasileira.

## 2 A justiça eleitoral no ordenamento jurídico brasileiro

A Justiça Eleitoral, enquanto instituição especializada e autônoma, ocupa um lugar central no ordenamento jurídico brasileiro, sendo responsável pela organização, fiscalização e legitimação do processo eleitoral, onde seus fundamentos constitucionais e legais estão ancorados no artigo 118 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que estabelece suas competências e atribuições, e na Lei nº 9.504/1997, conhecida como Lei das Eleições, que regulamenta o exercício dos direitos políticos e o funcionamento do sistema eleitoral. Importa evidenciar que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem reforçado o papel educativo da Justiça Eleitoral, ampliando sua atuação para além das funções meramente administrativas e judiciais (Frota, 2025).

Nesse âmbito, o artigo 118 da CF/88 define as competências da Justiça Eleitoral, atribuindo-lhe a função de organizar, administrar e executar todas as etapas do processo eleitoral, desde o alistamento dos eleitores até a diplomação dos candidatos eleitos, a qual o referido dispositivo constitucional consagra a autonomia da Justiça Eleitoral,

garantindo sua independência em relação aos demais Poderes do Estado (Fachin; Santos, 2021).

Adicionalmente, o artigo 120 da CF/88 estabelece que a Justiça Eleitoral deve zelar pela normalidade e legitimidade das eleições, o que vem a abarcar a fiscalização do cumprimento das normas eleitorais e a apuração de eventuais irregularidades. Tais atribuições conferem à Justiça Eleitoral um papel essencial na garantia da soberania popular e na consolidação da democracia brasileira (Fachin; Santos, 2021).

A Lei nº 9.504/1997, por sua vez, detalha as normas que regem o processo eleitoral, estabelecendo regras para a realização de eleições, a propaganda política, o financiamento de campanhas e a fiscalização dos partidos políticos. Em seu artigo 1º, a lei reforça o princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos, assegurando que todos tenham condições equânimes de disputar as eleições (Neiva, 2020).

Além disso, a lei prevê a atuação da Justiça Eleitoral na prevenção e no combate a práticas ilícitas, como a compra de votos e o abuso de poder econômico. Essas disposições legais demonstram que a Justiça Eleitoral não se limita a uma função meramente administrativa, mas desempenha um papel ativo na garantia da lisura e da transparência do processo eleitoral (Frota, 2025).

Segundo Oliveira e Amim (2025), dentro do que se refere ao papel educativo da Justiça Eleitoral, a jurisprudência do TSE tem sido fundamental para consolidar essa função, visto que o Tribunal tem destacado a importância da educação para a cidadania como instrumento de fortalecimento da democracia. Nesse contexto, relevante amostra é a Resolução TSE nº 23.610/2019, que estabelece diretrizes para o combate à desinformação e à propagação de notícias falsas durante as eleições, onde nessa resolução, o TSE reconhece que a desinformação representa uma ameaça à integridade do processo eleitoral e à confiança dos cidadãos nas instituições democráticas.

Com o intuito de enfrentar esse desafio, a Justiça Eleitoral tem adotado medidas educativas, como campanhas de conscientização e a criação de plataformas digitais para a divulgação de informações confiáveis. Ademais, outro exemplo significativo é o Programa Eleitor do Futuro, iniciativa do TSE voltada para a formação política de jovens e adolescentes, a qual por meio de atividades educativas, tais como palestras, simulados de eleições e debates, o programa tem como objetivo estimular o engajamento

cívico e a participação política das novas gerações (Machado; Ribeiro, 2014).

Oliveira e Amim (2025) destacam que a jurisprudência do TSE tem reforçado a importância da transparência e da prestação de contas como elementos essenciais para a legitimidade do processo eleitoral, em casos como o Recurso Especial nº 1.411.2019, o Tribunal reiterou que a Justiça Eleitoral deve atuar de forma preventiva, garantindo que os cidadãos tenham acesso a informações claras e precisas sobre o processo eleitoral. Para Santos (2010) a exigência da cidadania é uma exigência de democracia e de participação.

Essa perspectiva educativa, que transcende a mera fiscalização e organização das eleições, é fundamental para a promoção da cidadania democrática. No próximo capítulo, serão analisadas as iniciativas da Justiça Eleitoral nesse sentido, com destaque para programas como o Eleitor do Futuro e as campanhas digitais de conscientização, que buscam engajar os cidadãos e fortalecer a participação política.

## 3 Atuação da justiça eleitoral na promoção da educação cidadã

Para Filho, Carvalho e Carvalho (2022), a Justiça Eleitoral, além de suas atribuições constitucionais e legais de organizar e fiscalizar o processo eleitoral, tem assumido um papel cada vez mais relevante na promoção da educação para a cidadania, função essa que, embora não esteja expressamente prevista na Constituição Federal de 1988, decorre da interpretação sistemática de suas competências, especialmente no que tange ao zelo pela normalidade e legitimidade das eleições (art. 120 da CF/88). A educação cidadã é entendida como um instrumento essencial para o fortalecimento da democracia, pois contribui para a formação de eleitores conscientes e para a consolidação de uma cultura política participativa e crítica.

Segundo Santos (2010, p. 229), "[...] pela primeira vez na história, a igualdade, a liberdade e a cidadania são reconhecidos como princípios emancipatórios de uma vida social". Apesar isso, a gestão moderna e capitalista da desigualdade e da exclusão é um processo político multidimensional, que na visão de Santos (2010) esse modelo de regulação social que, por um lado, produz a desigualdade e a exclusão e, por outro, procura mantê-las dentro de limites funcionais, está hoje em crise, Existe um pacto social organizado por diversos segmentos sociais que vem

institucionalizando um modelo de cidadania política em que pequeno espaços regionais se tornam espaços de um projeto educativo para um espírito crítico de participação política.

Nesse diapasão, um dos principais programas desenvolvidos pela Justiça Eleitoral nesse sentido é o Programa Eleitor do Futuro, criado com o objetivo de estimular o engajamento político de jovens e adolescentes, o qual, por meio de atividades como simulados de eleições, palestras e debates, tem como finalidade familiarizar os jovens com o funcionamento do sistema eleitoral e com os valores democráticos (Santos, 2024).

Tal iniciativa é particularmente relevante em um contexto marcado pelo desinteresse dos jovens pela política e pela baixa participação eleitoral nessa faixa etária, dessarte, a Justiça Eleitoral, a partir do momento em que assume essa função educativa, contribui demasiadamente para a formação de uma nova geração de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres políticos (Santos, 2024).

Além do Programa Eleitor do Futuro, a Justiça Eleitoral tem investido em campanhas de conscientização voltadas para o combate à desinformação e à propagação de notícias falsas, neste contexto, a Resolução TSE nº 23.610/2019 é um marco nesse sentido, estabelecendo diretrizes para a identificação e o enfrentamento de práticas que ameaçam a integridade do processo eleitoral. A desinformação, entendida como a disseminação intencional de informações falsas ou enganosas, representa um desafio significativo para a democracia, pois mina a confiança dos cidadãos nas instituições e distorce o debate político (Frota, 2025).

Outra iniciativa relevante é o uso de plataformas digitais para a divulgação de informações sobre o processo eleitoral, podendo-se ter como exemplo o aplicativo "TSE Educa", o qual oferece conteúdos didáticos e interativos sobre temas como alistamento eleitoral, votação e fiscalização das eleições. Essa estratégia é particularmente eficaz para alcançar o público jovem, que está cada vez mais conectado às redes sociais e às tecnologias digitais, onde, ao utilizar essas ferramentas, a Justiça Eleitoral amplia o alcance de suas ações educativas e contribui para a formação de uma cultura política digital (Frota, 2025).

No entanto, apesar dos avanços, persistem desafios significativos na atuação da Justiça Eleitoral como agente promotor da educação cidadã, onde um dos principais obstáculos é a falta de alcance dessas iniciativas em áreas periféricas e rurais, onde o acesso à informação e à educação formal é mais limitado. Não obstante, a dificuldade de engajamento dos jovens em

atividades políticas e eleitorais continua a ser um problema, especialmente em um contexto marcado pela descrença nas instituições e pela percepção de que a política é distante da realidade cotidiana (Silva, 2021).

Diante deste cenário, pode-se afirmar que a jurisprudência do TSE tem reforçado a importância da educação cidadã como uma atribuição intrínseca da Justiça Eleitoral, o qual em decisões como o Recurso Especial nº 1.411.2019, o Tribunal destacou a necessidade de garantir que os cidadãos tenham acesso a informações claras e precisas sobre o processo eleitoral, reforçando o papel educativo da Justiça Eleitoral na promoção da transparência e da participação política.

Todavia, apesar desses avanços, a atuação da Justiça Eleitoral enfrenta desafios significativos, como a desinformação, a polarização política e o desinteresse dos jovens, que serão discutidos no próximo capítulo. Esses obstáculos exigem respostas eficazes para que a educação cidadã possa cumprir seu papel na consolidação da democracia.

## 4 Desafios contemporâneos para a educação cidadã

A atuação da Justiça Eleitoral na promoção da educação para a cidadania enfrenta uma série de desafios contemporâneos, que demandam respostas eficazes e estratégias inovadoras, desafios estes que estão intrinsecamente ligados ao contexto político e social brasileiro, marcado por fenômenos como a desinformação, a polarização política e o desinteresse dos jovens pela participação política. A superação desses obstáculos é essencial para que a Justiça Eleitoral possa cumprir sua missão de fortalecer a democracia por meio da formação de cidadãos conscientes e participativos (Filho; Carvalho; Carvalho, 2022).

Um dos principais desafios é o combate à desinformação, a qual se tornou uma ameaça significativa à integridade do processo eleitoral e à confiança dos cidadãos nas instituições democráticas. A disseminação de notícias falsas, especialmente por meio das redes sociais, tem o potencial de distorcer o debate político, manipular a opinião pública e minar a legitimidade das eleições (Frota, 2025).

Em vista disso, pode-se visualizar que a Resolução TSE nº 23.610/2019 representa um avanço importante nesse sentido, ao estabelecer diretrizes para a identificação e o enfrentamento de práticas de desinformação. No entanto, a efetividade dessas medidas depende da colaboração entre a Justiça Eleitoral, as plataformas digitais e a sociedade

civil, além da adoção de estratégias educativas que capacitem os cidadãos a identificar e combater a desinformação.

Segundo Santos (2010, p. 338), "há, pois que buscar alternativas de sociabilidade que neutralizem ou previnam esses riscos e abram o caminho a novas possibilidades democrática". E, mediante a um cenário de polarização política nos dias atuais, esta também representa um desafio significativo para a educação cidadã, visto que dentro contexto marcado por divisões ideológicas profundas e pela radicalização dos discursos políticos, a Justiça Eleitoral precisa atuar como um agente mediador, promovendo o diálogo e o respeito às diferenças (Filho; Carvalho; Carvalho, 2022).

A polarização tende a criar um ambiente hostil para o debate democrático, dificultando a construção de consensos e a participação política de grupos minoritários ou dissidentes, dessa maneira, a educação cidadã deve incluir a promoção de valores como o pluralismo, a tolerância e o respeito aos direitos humanos, contribuindo para a redução das tensões políticas e para a consolidação de uma cultura democrática inclusiva (Neiva, 2020).

Conforme Neiva (2020), outro desafio relevante trata-se do desinteresse dos jovens pela política, de forma que a baixa participação eleitoral entre os jovens reflete uma descrença generalizada nas instituições políticas e uma percepção de que a política é distante de suas realidades cotidianas. A fim de enfrentar esse problema, a Justiça Eleitoral tem investido em iniciativas como o Programa Eleitor do Futuro, que busca engajar os jovens por meio de atividades educativas e interativas.

Em compensação, para Ditzz (2013), faz-se também necessário ampliar o alcance dessas iniciativas, especialmente em áreas periféricas e rurais, onde o acesso à informação e à educação formal é mais limitado, sendo igualmente fundamental adotar estratégias que conectem a política às questões cotidianas dos jovens, demonstrando a relevância da participação política para a transformação social.

Aliás, a falta de acesso à informação em áreas periféricas e rurais é outro obstáculo significativo para a educação cidadã, uma vez que comunidades enfrentam dificuldades para acessar conteúdos educativos sobre o processo eleitoral e os direitos políticos, o que limita sua capacidade de participar de forma consciente e informada. Diante de tal questão, a Justiça Eleitoral precisa adotar estratégias específicas para alcançar essas populações, como a realização de campanhas presenciais, a distribuição de

materiais educativos e a utilização de tecnologias acessíveis, como o rádio e a televisão (Ditzz, 2013).

Na contemporaneidade, a dificuldade de engajamento também se reflete na baixa participação política de grupos historicamente marginalizados, como mulheres, negros e indígenas, nesse sentido, a educação cidadã deve incluir a promoção da igualdade de gênero e raça, incentivando a participação política desses grupos e combatendo práticas discriminatórias. A Justiça Eleitoral pode atuar efetivamente nesse sentido, por meio de campanhas de conscientização e da adoção de medidas afirmativas que garantam a representatividade desses grupos no processo eleitoral (Machado; Ribeiro, 2014). Essas propostas, que serão sintetizadas na conclusão, visam não apenas enfrentar os obstáculos identificados, mas também fortalecer a democracia por meio da formação de cidadãos conscientes e engajados (Ditzz, 2013).

Precisamos, pois, nos dizeres de Santos (2010 p. 338), "[...] de um pensamento alternativo de alternativas". E pode até causar estranheza conceber o Estado como um novíssimo movimento social, através do fortalecimento da cidadania democrática exige então a adoção de estratégias integradas e inovadoras, que envolvam a Justiça Eleitoral, as instituições educacionais e a sociedade civil, onde ampliar as ações educativas, integrar a educação cidadã ao currículo escolar, utilizar tecnologias digitais e combater a desinformação de forma eficaz são medidas essenciais para superar os desafios contemporâneos e consolidar uma cultura política participativa e consciente.

## 5 Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste estudo demonstra que a Justiça Eleitoral desempenha um papel central não apenas na organização e fiscalização do processo eleitoral, mas também na promoção da educação para a cidadania, contribuindo para o fortalecimento da democracia brasileira. A partir de uma abordagem jurídico-analítica, identificamos que os fundamentos constitucionais e legais, como o artigo 118 da CF/88 e a Lei nº 9.504/1997, conferem à Justiça Eleitoral a responsabilidade de promover a educação cidadã.

Iniciativas como o Programa Eleitor do Futuro e as campanhas digitais têm sido fundamentais para engajar os cidadãos, embora enfrentem desafios como a desinformação, a polarização política e o desinteresse dos

jovens. Esses obstáculos exigem medidas integradas, como a ampliação das ações educativas e o uso de tecnologias digitais, para que a Justiça Eleitoral possa cumprir plenamente sua missão educativa.

No entanto, a atuação da Justiça Eleitoral enfrenta desafios significativos, como a desinformação, a polarização política e o desinteresse dos jovens pela participação política, de forma que a disseminação de notícias falsas, em particular, representa uma ameaça à integridade do processo eleitoral e à confiança dos cidadãos nas instituições democráticas. A polarização política, por sua vez, cria um ambiente hostil para o debate democrático, dificultando a construção de consensos e a participação de grupos minoritários. Já o desinteresse dos jovens reflete uma descrença generalizada nas instituições políticas e uma percepção de que a política é distante de suas realidades cotidianas.

Torna-se necessário a adesão de estratégias integradas e inovadoras que tenham como produto final a ampliação das ações educativas, as quais podem ser feitas por meio da criação de programas regionais e locais, pode garantir que todas as comunidades, inclusive as mais vulneráveis, tenham acesso à educação cidadã. A integração com a educação formal, por sua vez, permite que os conteúdos sobre direitos políticos e democracia sejam incorporados ao currículo escolar, transformando as escolas em espaços de formação política e democrática.

Consoante a esse contexto, o uso de tecnologias digitais, como jogos educativos e aplicativos interativos, pode engajar os jovens e ampliar o alcance das ações educativas, visto que, do ponto de vista jurídico, a educação cidadã deve ser entendida como um direito fundamental, essencial para o exercício pleno da cidadania e para a efetivação dos princípios democráticos previstos na Constituição Federal. Dessarte, a Justiça Eleitoral, ao assumir um papel ativo na promoção da educação cidadã, contribui para a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e participativa, contudo, essa atuação deve ser complementada por políticas públicas que promovam a redução das desigualdades sociais e a estabilidade.

## Referências

DITZZ, Ribeiro Jean. Resenha do livro “A virtude soberana - A Teoria e a Prática da Igualdade” de Ronald DWORKIN. **O Cosmopolítico**, v. 1, n. 2, p. 7, 1 jun. 2013. Acesso em: 18 de mar. 2025.

FACHIN, Luiz Edson; SANTOS, Polianna Pereira dos. Por uma cidadania democrática. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Sistematização das normas eleitorais: eixo temático 1: direitos políticos e temas correlatos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. (Coleção SNE. Fase 2 ; v. 2). p.23-49. DOI: https://doi.org/10.57025/9786587461236_fac.lui. Acesso em: 18 de mar. 2025.

FILHO, Marcio Cunha; CARVALHO, Pedro Feitosa Araújo de; CARVALHO, Sofia Costa. **Fake News:** definições, tipologias e insuficiência das respostas estatais (2017-2020). 2022. **Revista de estudos empíricos em Direito**. vol. 9, 2022, DOI: 10.19092/reed.v9.705. Disponível em: https://www.reedrevista.org/reed/article/view/705/411. Acesso em: 17 de mar. 2025.

FROTA, Cristiane de Medeiros Brito Chaves. A importância da formação política no processo democrático. **Revista Justiça Eleitoral em Debate** – v. 10. N.1. 2020. Disponível em: https://revista.tre-rj.jus.br/rjed/article/view/99. Acesso em: 17 de mar. 2025.

MACHADO, Igor Suzano; RIBEIRO Ludmila Mendonça Lopes. **A virtude soberana e o poder judiciário no Brasil contemporâneo**. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/seq/a/HtznSC6KVtRvmDsR3hspsQk/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 18 de mar. 2025.

NEIVA, Horácio Lopes Mousinho. Modelos de administração e fiscalização do processo eleitoral: entre democracia e autoritarismo eleitoral. v. 7 n. 7 (2020): **Revista Eleições & Cidadania**. 2020. Disponível em: https://revista.tre-pi.jus.br/index.php/revista/article/view/5/63. Acesso em: 17 de mar. 2025.

OLIVEIRA, Alexandre Meira de; AMIM, Coral Herculano. Como as democracias não morrem? Papel das ações socioeducativas na justiça eleitoral. 2025. v. 10 n. 2 (2020): **Revista Justiça Eleitoral em Debate**. Disponível em: https://revista.tre-rj.jus.br/rjed/article/view/130/125. Acesso em: 17 de mar. 2025.

SANTOS, Andressa Pereira dos. **A desinformação durante as eleições: mecanismos jurídicos para a proteção das informações eleitorais**. 2024. Disponível em: https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/8302/1/1%20Andressa%20Pereira%20dos%20Santos.pdf. Acesso em: 18 de mar. 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3ª ed. São Paulo: Cortez. 2010.

SILVA, Taíza Maria Alves da. **Norberto Bobbio e a questão democrática: encruzilhadas e perspectivas**. 2011. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/5594/1/arquivototal.pdf. Acesso em: 17 de mar. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Relatório de gestão 2021**. 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes/arquivos/relatorio-de-gestao-2021-do-tribunal-superior-eleitoral-pdf/@@download/file/Relatorio_TCU_ajustes_validacao_SEPREVOK_FINAL.pdf. Acesso em: 16 de mar. 2025.

Capítulo 28

# FRAUDE À COTA DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS BRASILEIRAS: IMPACTOS NO PROCESSO ELEITORAL E NA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

*João Francisco Amaral Neto*[1]

## 1 Introdução

A concretização da igualdade de gênero no processo político-eleitoral brasileiro constitui um desafio persistente em uma sociedade marcada por desigualdades históricas e estruturais. Embora o ordenamento jurídico nacional disponha de mecanismos formais de promoção da paridade, como a cota de gênero para candidaturas proporcionais, sua efetividade prática tem sido reiteradamente comprometida por fraudes e manipulações, especialmente no âmbito das eleições municipais.

Este capítulo analisa os impactos da fraude à cota de gênero no processo eleitoral e na democracia constitucional brasileira, com especial atenção à atuação do Ministério Público Eleitoral, à responsabilidade dos partidos políticos e à resposta jurisprudencial da Justiça Eleitoral. Parte-se do pressuposto de que a fraude compromete não apenas a legalidade do pleito, mas também a legitimidade do regime democrático e a efetividade dos direitos fundamentais das mulheres.

Sob a ótica da democracia substancial, a igualdade formal não é suficiente para assegurar a plena inclusão de grupos historicamente marginalizados. A paridade de gênero, nesse contexto, deve ser vista como expressão do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e da cidadania (art. 1º, II, CF), fundamentos do Estado Democrático de Direito. Portanto, a fraude à cota de gênero revela uma afronta não apenas à legislação eleitoral, mas aos pilares estruturais da Constituição de 1988.

1 Promotor de Justiça (Ministério Público do Estado do Pará). Especialista em Direito Constitucional. Mestre em Políticas Públicas (UFMA).

É necessário reconhecer que a representação política feminina não é uma questão meramente estatística ou simbólica. Trata-se de um problema de justiça distributiva, de efetividade de direitos e de transformação social. Nesse sentido, a fraude eleitoral que visa impedir o cumprimento das cotas de gênero compromete diretamente a legitimidade do processo eleitoral e perpetua desigualdades estruturais que afetam a própria noção de soberania popular.

## 2 A participação feminina no processo eleitoral brasileiro: breve histórico

A trajetória da participação política das mulheres no Brasil é marcada por avanços jurídicos e retrocessos institucionais. O direito ao voto feminino foi conquistado em 1932, com o Código Eleitoral provisório do governo Vargas, ainda que com restrições iniciais. A universalização do sufrágio feminino somente foi consolidada com a Constituição de 1946, e reafirmada com maior densidade normativa pela Constituição de 1988, que consagrou o princípio da igualdade formal e substancial entre homens e mulheres (art. 5º, I), além de assegurar a participação popular nos processos decisórios (art. 14).

Mesmo diante desse marco normativo, a representação feminina nos espaços de poder político permaneceu ínfima. Como medida de correção desse déficit democrático, a Lei nº 9.504/97, em seu art. 10, § 3º, instituiu a exigência de que cada partido ou coligação registre o mínimo de 30% e o máximo de 70% de candidaturas de cada sexo. Trata-se de uma ação afirmativa com respaldo em instrumentos internacionais como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e a Plataforma de Ação de Pequim (1995), ambos ratificados pelo Brasil.

A doutrina tem enfatizado que a promoção da igualdade substancial requer medidas proativas do Estado. Flávia Piovesan destaca que "a igualdade substantiva impõe a adoção de ações que corrijam desigualdades históricas, estruturais e culturais" (PIOVESAN, 2008). Alda Facio, por sua vez, ressalta que "a presença feminina nos espaços de poder não é apenas uma demanda de justiça, mas um pressuposto da legitimidade democrática" (FACIO, 2008).

Cumpre, ainda, observar que a baixa participação feminina no Legislativo não é reflexo da ausência de interesse das mulheres pela

política, mas, sim, de obstáculos institucionais, simbólicos e financeiros que dificultam sua entrada e permanência nesses espaços. A literatura especializada evidencia que a sub-representação de mulheres decorre da reprodução de padrões patriarcais no interior dos partidos, da limitação no acesso ao fundo eleitoral e da ausência de redes de apoio institucional, o que demanda respostas legislativas e judiciais mais incisivas.

A par disso, o STF tem reconhecido a legitimidade das políticas afirmativas como instrumentos voltados à superação de desigualdades históricas. Em julgamento paradigmático (ADI 4650), o Tribunal reafirmou a constitucionalidade das cotas raciais, decisão que pode ser estendida, por analogia, à política de cotas de gênero, cuja finalidade é idêntica: promover a inclusão e corrigir desigualdades materiais.

## 3 A atuação do Ministério Público Eleitoral no combate à fraude à cota de gênero

O Ministério Público Eleitoral, com base no art. 127 da Constituição Federal, exerce a missão institucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis. Nesse contexto, a repressão à fraude nas cotas de gênero é tarefa essencial para a preservação da isonomia eleitoral e da integridade do processo democrático.

A atuação do MP Eleitoral não pode se limitar ao momento pós-eleitoral. O enfrentamento da fraude exige vigilância na fase de registro de candidaturas, especialmente quanto à verificação dos Demonstrativos de Regularidade de Atos Partidários (DRAPs), e também na análise das prestações de contas das candidatas.

A jurisprudência e a doutrina têm reconhecido o papel fundamental do MP nesse campo. Hugo Nigro Mazzilli observa que "a legitimidade do Ministério Público se revela quando se posiciona em defesa da ordem constitucional, dos direitos fundamentais e da democracia substancial, especialmente na atuação contra práticas fraudulentas que minam a confiança do povo nas eleições" (MAZZILLI, 2014).

Além da atuação repressiva por meio de ações judiciais, como a AIJE (Ação de Investigação Judicial Eleitoral) e a AIME (Ação de Impugnação de Mandato Eletivo), o Ministério Público deve também fomentar a educação política e o empoderamento feminino. Campanhas de orientação aos diretórios partidários, esclarecimento aos eleitores e estímulo à denúncia de fraudes são instrumentos igualmente relevantes

para garantir a efetividade da legislação eleitoral e a transformação do ambiente político.

Acrescente-se, ainda, que o Ministério Público, ao fiscalizar o processo eleitoral, deve se valer de critérios objetivos e de métodos de apuração diligente, inclusive com análise cruzada de dados financeiros, testemunhais e materiais de campanha. A jurisprudência tem destacado que a omissão do MP Eleitoral pode implicar a perpetuação da fraude, razão pela qual sua atuação deve ser estratégica, planejada e articulada com outras instituições democráticas.

## 4 Formas de burla às cotas de gênero

As fraudes à cota de gênero apresentam-se com contornos recorrentes e sistemáticos, principalmente nas eleições municipais, onde o controle social e institucional costuma ser menos intenso.

As formas mais comuns incluem: **Candidaturas fictícias**: mulheres registradas como candidatas sem qualquer intenção real de concorrer, sem participação em campanhas ou materiais de divulgação; **Prestação de contas zerada ou padronizada**: ausência de movimentação financeira ou prestação idêntica entre candidatas, evidenciando a inexistência de campanha.

Outros exemplos são: **Campanhas em favor de terceiros**: candidatas que, na prática, atuam como cabos eleitorais de candidatos homens; **Uso indevido de dados pessoais**: registros de candidatura sem o conhecimento ou anuência da mulher envolvida; **Substituição irregular de candidaturas**: candidaturas femininas apenas formais, substituídas posteriormente por candidatos do sexo masculino.

Tais práticas não apenas violam a legislação eleitoral, como comprometem o princípio da moralidade administrativa e atentam contra o regime democrático. A jurisprudência do TSE tem adotado postura firme ao reconhecer a gravidade dessas fraudes e ao impor sanções severas aos partidos e candidatos envolvidos.

Importa registrar que essas formas de burla se apresentam, na prática, com sofisticadas estratégias de ocultamento. Muitas vezes, os dirigentes partidários orientam que as candidaturas femininas sejam formalizadas apenas para atender à exigência legal, sem qualquer compromisso com a efetiva participação política dessas mulheres. A fraude é, portanto,

estruturada internamente nas agremiações, como mecanismo de simulação do cumprimento legal.

Além disso, observa-se que a maior incidência dessas fraudes ocorre em regiões menos assistidas por fiscalização intensiva, em que a ausência de redes de proteção institucional facilita o aliciamento de mulheres vulneráveis para o cumprimento de papéis meramente formais. Tal realidade demonstra que a fraude à cota de gênero é também um fenômeno de seletividade social, atingindo especialmente mulheres de baixa renda, com pouca escolaridade e fora dos círculos tradicionais de poder.

Nesse contexto, a efetiva repressão e prevenção dessas fraudes exige do sistema de Justiça uma atuação coordenada e baseada em evidências. A análise conjunta dos dados de votação, dos registros de propaganda eleitoral, dos gastos de campanha e da atuação das candidatas nos espaços virtuais são instrumentos indispensáveis para a verificação da veracidade das candidaturas e da ocorrência de burla.

## 5 A responsabilidade dos partidos políticos por fraude nas cotas de gênero

Os partidos políticos são protagonistas do processo eleitoral e detêm responsabilidade institucional no cumprimento das cotas de gênero. O art. 17 da Constituição Federal exige dessas entidades o respeito à soberania popular, aos direitos fundamentais e ao regime democrático. Assim, a fraude à cota de gênero, quando praticada ou tolerada pelos partidos, configura grave violação constitucional.

O Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Súmula nº 73, consolidou o entendimento de que a constatação de fraude à cota de gênero — mesmo sem prova de dolo direto por parte dos candidatos eleitos — acarreta a nulidade do DRAP, a cassação dos diplomas e a consequente anulação dos votos. Trata-se de medida de proteção à legitimidade das eleições e à igualdade de condições entre os competidores.

Rodrigo López Zílio sustenta que "o partido político, ao se beneficiar da fraude, incorre em responsabilidade objetiva, uma vez que o ordenamento jurídico não pode tolerar benefícios obtidos por vias ilícitas, sob pena de legitimar condutas antidemocráticas" (ZÍLIO, 2022). Nessa linha, a responsabilização partidária não exige demonstração de dolo, bastando a constatação do vício formal e da fraude ao sistema.

Essa responsabilização objetiva tem como base a chamada "teoria do risco institucional", segundo a qual as entidades que integram o sistema representativo devem responder pelos atos de seus membros e dirigentes, sobretudo quando se beneficiam das práticas ilícitas. Essa teoria, derivada de construções do Direito Administrativo e do Direito do Consumidor, tem sido aplicada ao Direito Eleitoral como forma de proteger a higidez do processo democrático.

A responsabilidade dos partidos não é apenas jurídica, mas política e institucional. Exige-se dessas entidades o dever de diligência na seleção de candidaturas, na organização de suas listas e na promoção da diversidade interna. A ausência de mecanismos internos de fiscalização e de políticas partidárias de incentivo à participação feminina constitui não apenas omissão reprovável, mas fator de perpetuação de práticas discriminatórias.

Por fim, é possível vislumbrar, além da responsabilização eleitoral, sanções de natureza cível e administrativa, como a suspensão do repasse do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, bem como eventual responsabilização por improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 14.230/21, nos casos em que haja gestão de recursos públicos em fraude à legislação eleitoral.

## 6 Cotas de gênero e perspectivas para a democracia constitucional

A doutrina jurídica é convergente no reconhecimento da constitucionalidade das cotas de gênero e da legitimidade das sanções impostas em caso de sua violação. José Jairo Gomes afirma que "as cotas não apenas são compatíveis com a Constituição, mas dela decorrem, como exigência do princípio democrático" (GOMES, 2018). Para Luís Roberto Barroso, "a igualdade de gênero não pode ser vista como concessão, mas como afirmação da dignidade e da cidadania plena da mulher" (BARROSO, 2020).

Autoras como Marilda Silveira e Vera Karam de Chueiri reforçam que a política de cotas deve vir acompanhada de medidas de incentivo e suporte estrutural, como financiamento proporcional, formação política e inclusão partidária (SILVEIRA, 2021; CHUEIRI apud PIOVESAN, 2008). A simples fixação numérica de candidaturas não assegura, por si só, o empoderamento feminino.

A democracia constitucional, como construção permanente e participativa, exige mecanismos normativos e institucionais que garantam a inclusão de grupos historicamente marginalizados. A paridade de gênero é, portanto, um componente essencial da legitimidade das instituições representativas. A ausência de mulheres em espaços de poder compromete não apenas a representatividade, mas a própria racionalidade das decisões políticas, que deixam de contemplar a pluralidade de experiências e perspectivas sociais.

O modelo de democracia deliberativa, defendido por autores como Jürgen Habermas e Joshua Cohen, também reforça a importância da diversidade de vozes nos processos decisórios. Nesse sentido, assegurar a presença efetiva de mulheres no parlamento é promover o direito à palavra e à escuta, pilares do ideal republicano e da cidadania participativa.

A fraude à cota de gênero, nesse cenário, revela-se como uma forma de apagamento institucional, uma negação da fala política das mulheres. O combate a essa prática, portanto, transcende o campo técnico do Direito Eleitoral e se inscreve no núcleo de defesa dos direitos fundamentais, da igualdade material e da própria dignidade democrática.

## 7 Casos concretos e jurisprudência aplicável

O enfrentamento à fraude à cota de gênero tem encontrado respaldo cada vez mais firme na jurisprudência da Justiça Eleitoral. A consolidação de precedentes e o aumento da sensibilidade institucional diante da gravidade da prática demonstram a maturidade do sistema jurídico brasileiro no trato do tema.

Antes de apresentar os julgados, é necessário destacar que a constatação da fraude depende de um conjunto probatório que aponte a existência de candidaturas fictícias. Entre os principais elementos considerados estão: votação zerada ou inexpressiva, ausência de campanha, inexistência de movimentação financeira e indícios de que a candidatura feminina existiu apenas para burlar a lei.

A presença de apenas um desses elementos pode não ser suficiente, mas a convergência de vários forma um quadro probatório robusto:

> **TRE-PA - RE: 06000010220216140098**
>
> BELÉM - PA. Relator: Des. Juiz Edmar Silva Pereira. Julgamento: 10/03/2022. Publicação: DJE, Tomo 124, 07/07/2022, pág. 19-22.

> "RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. ELEIÇÕES MUNICIPAIS 2020. CARGOS PROPORCIONAIS (VEREADOR). FRAUDE. COTA DE GÊNERO. CANDIDATURA FEMININA FICTÍCIA. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/97 . AUSÊNCIA DE PROVA ROBUSTA. NÃO CONFIGURAÇÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.

Consoante orientação do Tribunal Superior Eleitoral, a inexpressividade ou inexistência de votos, a ausência de campanha eleitoral ou, ainda, a prestação de contas sem movimentação financeira de uma candidata representam circunstâncias que, conjunta ou isoladamente, demonstram indícios de descumprimento da norma, mas não são suficientes para retratar fraude à cota de gênero.

A caracterização de fraude à cota de gênero reclama prova robusta apta a demonstrar que o registro da candidatura feminina tinha como objetivo burlar o art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97.

No caso concreto, a desistência tácita de participar do pleito por motivos íntimos e pessoais, não controláveis pelo Poder Judiciário, não figura como elemento suficiente para comprovar a fraude à cota de gênero, a despeito da tese sustentada pelos recorrentes.

Resultando na ausência de prova inconteste do ilícito e da violação ao disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, atrai, neste caso, a incidência do princípio do in dubio pro sufragio, segundo o qual a expressão do voto popular merece salvaguarda da Justiça Eleitoral.

Recurso conhecido e desprovido. Sentença zonal mantida."

**TSE - AREspEl: 06000015420216240023**

Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 20/04/2023. Publicação: DJE, Tomo 82. "ELEIÇÕES 2020. AGRAVOS REGIMENTAIS EM AGRAVOS EM RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. § 3º DO ART. 10 DA LEI N. 9.504/1997. PROCEDÊNCIA NA ORIGEM. ELEMENTOS PROBATÓRIOS SUFICIENTES PARA CARACTERIZAÇÃO DA FRAUDE. CONFORMIDADE DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. SÚMULA N. 30 DESTE TRIBUNAL SUPERIOR.

De acordo com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a comprovação da concomitância de (a) votação zerada ou inexpressiva, (b) não realização de atos de campanha em benefício próprio, (c) ausência

de movimentação financeira relevante ou prestação de contas zerada e (d) divulgação ou promoção da candidatura de terceiros é suficiente para a caracterização de fraude à cota de gênero.

A presença, no acervo fático–probatório delineado pela decisão recorrida, dessas circunstâncias é suficiente para a caracterização do ilícito.

Pelo contorno fático delineado no acórdão e constante da decisão agravada, é de se concluir que a decisão proferida pelo Tribunal de origem harmoniza–se com as orientações deste Tribunal Superior, a atrair a incidência da Súmula n. 30.

## 8 Considerações finais

A efetividade das cotas de gênero é pressuposto de legitimidade do processo democrático. A fraude, nesse contexto, representa não apenas uma infração eleitoral, mas uma grave violação aos direitos fundamentais das mulheres. A atuação do Ministério Público Eleitoral deve ir além da repressão, incorporando ações educativas, campanhas de conscientização e incentivo à denúncia por parte dos eleitores.

É necessário fortalecer a estrutura dos partidos, criar mecanismos de incentivo financeiro proporcional à presença feminina e adotar mecanismos internos de fiscalização. A cultura da exclusão precisa ser combatida com firmeza institucional e com o engajamento da sociedade civil. O futuro da democracia brasileira exige igualdade de condições na disputa eleitoral e representatividade efetiva.

A fraude à cota de gênero revela um desafio persistente à democratização dos espaços de poder no Brasil. A legislação eleitoral, embora avançada em termos formais, ainda encontra forte resistência cultural e estrutural para sua plena efetividade. A atuação do Ministério Público Eleitoral, nesse contexto, não pode se restringir à repressão. Deve ser integrada por estratégias de prevenção, conscientização e fomento à cidadania ativa.

É indispensável promover o fortalecimento das candidaturas femininas por meio da capacitação política, do financiamento proporcional e da estruturação de políticas públicas voltadas à inclusão. Do mesmo modo, é necessário educar os eleitores quanto ao seu papel fiscalizador e à importância de denunciar práticas fraudulentas, por meio dos canais disponíveis no sistema eleitoral.

Por fim, a responsabilização dos partidos políticos por fraudes à cota de gênero deve ser acompanhada de reformas normativas e culturais que impeçam a instrumentalização das mulheres como mera formalidade. A construção de uma democracia representativa, plural e substancial requer o engajamento de todas as instituições republicanas e da sociedade civil para transformar a política em um espaço verdadeiramente inclusivo.

## Referências

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.** São Paulo: Saraiva, 2020.

COSTA, Adriano Soares da. **Curso de Direito Eleitoral.** Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

FACIO, Alda. Gênero e Direitos Humanos. In: PIOVESAN, Flávia (org.). **Direitos Humanos e o Direito Internacional.** São Paulo: Max Limonad, 2008.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** São Paulo: Atlas, 2018.
MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime jurídico do Ministério Público. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SILVEIRA, Marilda. Candidaturas fictícias e fraude à cota de gênero**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, 2021.

ZÍLIO, Rodrigo López. **Partidos políticos e democracia.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. TSE. Súmula nº 73. Disponível em: https://www.tse.jus.br.

Capítulo 29

# PRECEDENTES, DEBATES E BALIZAS DA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO INQUÉRITO Nº 4.435

*Eduardo Borges Espínola Araújo*[1]

## 1 Os precedentes da decisão no Inq nº 4.435

No Inquérito nº 4.435, em trâmite na Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal (STF), a Procuradoria-Geral da República apurava doações eleitorais supostamente realizadas pelo Grupo Odebrecht em 2010, 2012 e 2014. Investigava-se se Pedro Paulo recebera recursos para sua campanha a deputado federal (2010) e se Eduardo Paes os recebera para a campanha à Prefeitura do Rio de Janeiro (2012). O ponto central não era o recebimento em si – já que a proibição de doações por pessoas jurídicas só surgiu em 2015 (Brasil, 2016) –, mas a omissão dessas contribuições nas prestações de contas.

Além de corrupção passiva, lavagem de dinheiro e evasão de divisas, investigava-se a prática de falsidade ideológica eleitoral, prevista no art. 350 do Código Eleitoral. Trata-se de ilícito consumado com a manipulação dolosa da verdade em documentos públicos ou privados, com relevância eleitoral. É nesse tipo penal que se enquadra o chamado "caixa dois eleitoral" (Galvão, 2021).

Respeitada a competência penal originária do STF (art. 102, I, b, CF/1988), a apuração da falsidade ideológica eleitoral deve ser conduzida pela Justiça Eleitoral (art. 35, II, do Código Eleitoral). Assim, à luz da jurisprudência firmada na AP nº 937 QO (Brasil, 2018a), a Primeira Turma concluiu que os fatos não estavam sob jurisdição do STF e decidiu declinar a competência (Brasil, 2019a).

---

1 Doutor em Direito Eleitoral pela Universidade Federal do Paraná, com período de pesquisa na Universidade da Califórnia, Los Angeles, mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Brasília, especialista em Direito Eleitoral pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa e bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Autor dos livros "Negacionismo Eleitoral" e "A Teoria Liberal do Poder Constituinte". Ex-Assessor da Presidência Nacional da OAB. Advogado em Brasília. Contato: eduardoespinolaaraujo@gmail.com.

No entanto, surgiu uma divergência sobre a destinação dos autos. Como a investigação abrangia também crimes de lavagem de ativos (Lei nº 9.613/1998, art. 1º, V) e evasão de divisas (Lei nº 7.792/1986, art. 22), discutiu-se se haveria cisão da apuração entre a Justiça Eleitoral e a Justiça Federal ou se uma única jurisdição deveria assumir todos os delitos.

Para o ministro Marco Aurélio, a competência seria apenas da Justiça Eleitoral, com base: (i) no art. 35, II, do Código Eleitoral; (ii) no art. 78, IV, do Código de Processo Penal, que confere prevalência à jurisdição especial; (iii) no art. 109, IV, da CF/1988, que ressalva a competência da Justiça Eleitoral; e (iv) no art. 121, caput, da CF/1988, segundo o qual sua organização e competência devem ser definidas por lei complementar – motivo pelo qual o Código Eleitoral foi recepcionado como tal (Brasil, 2008). Assim, sustentou que caberia à Justiça Eleitoral julgar tanto os crimes eleitorais quanto os comuns conexos.

Já o ministro Luís Roberto Barroso defendeu a cisão da apuração, afirmando que a Justiça Federal teria competência absoluta para os crimes comuns. Para ele, o art. 35, II, do Código Eleitoral deveria ser interpretado conforme a Constituição ou declarado inconstitucional pelo Plenário, preservando-se a competência da Justiça Federal para os crimes comuns, ainda que conexos.

A divergência agravou-se em virtude de decisões da Segunda Turma – por maioria de quatro votos a um, vencido o ministro Edson Fachin –, que reiteradamente afirmava a competência da Justiça Eleitoral para julgar os crimes eleitorais e os comuns conexos (Brasil, 2018b-f).

Diante da dissonância entre as Turmas e da possível necessidade de interpretação conforme a Constituição ao art. 35, II, do Código Eleitoral, a Primeira Turma acolheu questão de ordem da Procuradoria-Geral da República para submeter o tema ao Plenário, conforme os arts. 11, I e parágrafo único, e 22, b e parágrafo único, do Regimento Interno do STF. Na visão do ministro Barroso, acompanhado pelos ministros Alexandre de Moraes, Rosa Weber, Luiz Fux e Cármen Lúcia, a matéria exigia "uma decisão do Plenário que valha para todos os casos" (Brasil, 2019a, p. 14). Caso contrário, como advertiu o ministro Fux, haveria distorções: "dependendo do tipo do réu, um vai ficar aqui e o outro vai para o Eleitoral. Um vai ficar aqui e o outro vai para a Justiça Federal" (Brasil, 2019a, p. 22).

A possibilidade de o STF definir a competência da Justiça Eleitoral para julgar também os crimes comuns conexos causou reação em setores

conservadores, que instrumentalizam o discurso anticorrupção desde 2013 (Avritzer, 2016, p. 65-82). Temia-se que a decisão prejudicasse investigações como as da "Operação Lava Jato", que frequentemente envolviam crimes comuns ligados a falsidade ideológica eleitoral.

Para um dos membros da força-tarefa, a Justiça Eleitoral não teria estrutura ou especialização suficientes, diferentemente da Justiça Federal, que conta com varas e magistrados especializados. Retirar os processos das Varas Federais Criminais significaria, em sua visão, "o fim da Lava Jato" (O Antagonista, 2019).

Contudo, a discussão sobre a competência eleitoral não era nova no STF – o ineditismo estava no contexto político de denúncias de corrupção (Batini, 2021, p. 28). Antes mesmo das decisões recentes da Segunda Turma, o Plenário já havia reconhecido, em diversas ocasiões, a prevalência da Justiça Eleitoral em casos de conexão entre crimes eleitorais e comuns (Brasil, 1956; 1977). No HC nº 70.563, por exemplo, a Justiça Federal foi reconhecida como competente porque não havia finalidade eleitoral na falsificação de título (Brasil, 1994). Já no Conflito de Competência (CC) nº 7.033, reconheceu-se a competência da Justiça Eleitoral para julgar falsidade ideológica, formação de quadrilha, fraude tributária e falsificação de documentos praticados em contexto eleitoral (Brasil, 1997).

Como bem observa Danyelle Galvão (2021, p. 28), ao afirmar a prevalência da Justiça Eleitoral, o STF não desmontou investigações ou ações contra a corrupção. Limitou-se a reafirmar jurisprudência consolidada por décadas, inclusive pelo próprio Plenário.

## 2 Os debates após a decisão no Inq nº 4.435

Entre as várias controvérsias envolvendo a "Operação Lava Jato", a definição da competência criminal eleitoral era tida como uma das mais urgentes a serem enfrentadas pelo STF, dado seu impacto direto sobre investigações e ações em curso (Oliveira, 2019). Pouco após a afetação pela Primeira Turma, o então presidente do Tribunal, ministro Dias Toffoli, incluiu o tema na pauta do Plenário (Brasil, 2019b).

Com o voto de minerva da Presidência, prevaleceu o entendimento do ministro Marco Aurélio, seguido por Celso de Mello, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Toffoli e Alexandre de Moraes. A maioria entendeu que, à luz do art. 35, II, do Código Eleitoral; do art. 78, IV, do CPP;

e dos arts. 109, IV, e 121, caput, da CF/1988, cabe à Justiça Eleitoral julgar tanto os crimes eleitorais quanto os comuns conexos. Compete, inclusive, à Justiça Especializada avaliar a existência de conexão e, se for o caso, remeter os autos ao juízo competente. A minoria, formada por Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux e Cármen Lúcia, defendia que o art. 109, IV, da CF/1988 conferiria competência criminal absoluta à Justiça Federal, exigindo a cisão processual.

Embora a intenção fosse firmar orientação geral, a decisão não esclareceu se seus efeitos se estenderiam além do caso concreto. Fachin reconheceu que o tema transcendia os debates nas Turmas (Brasil, 2019b, p. 6), e Toffoli declarou que o Plenário "vai uniformizar entendimentos entre as Turmas" (Brasil, 2019b, p. 28). No entanto, não se afirmou se a decisão teria efeito vinculante sobre as demais instâncias.

A decisão gerou reações intensas entre setores conservadores, vista como uma "dura derrota" da "Operação Lava Jato" (Kadanus, 2019), e reacendeu o interesse acadêmico sobre tema antes relegado a segundo plano nos manuais de processo penal (Batini, 2021). Desde então, a produção doutrinária se intensificou, não apenas sobre a correção da decisão (Vieira Neto et al., 2020), mas também sobre suas implicações práticas.

Sob enfoque processual, Douglas Fischer (2019) propôs critérios para o deslocamento de competência à Justiça Eleitoral, exigindo dados objetivos sobre a existência de crime eleitoral. Segundo ele, a doação ilícita, por si só, não configura falsidade ideológica, tampouco implica, automaticamente, conexão com corrupção ou lavagem. Mesmo com indícios concretos, defende que a cisão processual deve permanecer regra, admitindo-se a reunião apenas em casos excepcionais (2019, p. 97-115).

No plano institucional, Guilherme Barcelos (2019) questionou a constitucionalidade das varas especializadas criadas pelos TRE's para julgar crimes eleitorais e comuns conexos, como peculato e corrupção. Para ele, essas varas configurariam "juízos de exceção", violando os arts. 1º, 5º, II, XXXVII e LII, e 20, I, da CF/1988 (2019, p. 151-153).

No campo legislativo, houve propostas de criação de tipo penal específico para o "caixa dois eleitoral", com maior rigor, sanções mais severas e inclusão de pessoas jurídicas como sujeitos ativos, a fim de proteger a igualdade na disputa eleitoral (Scholz, 2019, p. 453).

Mais radicalmente, Silvana Batini (2015) já havia sugerido, mesmo antes da decisão do STF, emenda constitucional que restringisse a competência da Justiça Eleitoral a conflitos estritamente eleitorais,

remetendo os crimes eleitorais à Justiça Federal. Seus argumentos eram: (i) a especialização da Justiça Eleitoral justifica-se apenas para conflitos não penais; (ii) a complexidade e urgência dos processos exigiriam juízos federais; (iii) a Justiça Eleitoral não estaria preparada para julgar crimes comuns; e (iv) os juízes oriundos da advocacia não teriam as garantias exigidas pela jurisdição penal (2015, p. 26-28).

Após a decisão no Inq. n° 4.435, Batini (2021) retomou parte desses argumentos, propondo três critérios para atuação da Justiça Eleitoral em casos de conexão entre corrupção e falsidade ideológica: (i) se o falso tiver como finalidade atacar a administração pública, deve prevalecer a corrupção e a Justiça Federal; (ii) aportes oriundos de corrupção não implicam, por si, conexão – exige-se liame subjetivo ou utilidade da prova conjunta; (iii) o exame da presença de crime eleitoral cabe ao Ministério Público Eleitoral, e só sua opinio delicti positiva justifica a competência da Justiça Especializada.

Exemplos como Fischer (2019), Batini (2021) e Souza Barreto (2022) – este último ao tratar da ilegalidade de a Justiça Comum remeter autos à Justiça Eleitoral sem declinar de competência – mostram que a doutrina busca delinear critérios objetivos sobre a atuação da Justiça Eleitoral. Contudo, é o STF que vem fixando, sobretudo em sede de reclamação, as balizas práticas de sua decisão que confirmou a competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes eleitorais e os comuns conexos.

## 3 Conclusão: as balizas da decisão no Inq n° 4.435

Uma rápida análise de acórdãos do Supremo Tribunal Federal que, da decisão no Inq. n° 4.435 (Brasil, 2019b) em diante, versaram competência criminal da Justiça Eleitoral permite vislumbrar a existência de, pelo menos, cinco balizas sobre a questão.

A primeira, a bem da verdade, não é uma baliza *per se*, mas sim a ausência de uma.

Quando a Primeira Turma decidiu afetar ao Plenário o tema da competência criminal da Justiça Eleitoral, seu objetivo era de que, diante da potencial divergência com a Segunda Turma e da potencial necessidade de conferir uma interpretação conforme à Constituição ao art. 35, II, do Código Eleitoral, fosse tomada uma decisão aplicável para todos os casos (Brasil, 2019a). Porém, quando do julgamento pelo Plenário, nada foi dito sobre os efeitos da decisão ali tomada estenderem-se para além do

caso concreto, vinculando as demais instâncias do Poder Judiciário (Brasil, 2019b). Houve somente observações feitas *en passant* pelos ministros Edson Fachin e Dias Toffoli no sentido de que este tema transcenderia as discussões travadas pelas Turmas e de que a decisão uniformizaria o entendimento entre as Turmas. Com isso, persiste no Supremo Tribunal Federal alguma controvérsia sobre o cabimento ou não de reclamação pelo art. 102, I, da Constituição de 1988 em razão de desrespeito à autoridade da decisão no Inq. nº 4.435.

A Primeira Turma já deixou de conhecer de reclamações ajuizadas por quem não figurou como parte no Inq. nº 4.435 sob o fundamento de que a decisão do Plenário careceria de eficácia vinculante (Brasil, 2022a; 2022b; 2022c). Entretanto, nestes casos, mesmo decidindo não ser possível conhecer da reclamação, a Primeira Turma avançou na análise do mérito para averiguar se houve violação à competência criminal da Justiça Eleitoral. Já a Segunda Turma conhece das reclamações ao argumento de que a decisão do Plenário teria estabelecido, de maneira objetiva, os critérios de definição da competência criminal da Justiça Eleitoral, de sorte que seria cabível reclamação para garantir sua autoridade (Brasil, 2024a; 2024b; 2024c).

Mas, a demonstrar que a divergência acerca do cabimento da reclamação não é somente *inter* Turmas, como também *intra* Turmas, há precedentes da Segunda Turma – mais antigos, é verdade – em que reclamações não foram conhecidas por falta de eficácia vinculante da decisão do Plenário no Inq. nº 4.435 (Brasil, 2021a; 2021b; 2021c; 2023a). Em dois destes precedentes, vale aqui o registro, a reclamação não foi conhecida, mas a ordem foi concedida de ofício a fim de determinar a remessa dos autos à Justiça Eleitoral diante da conclusão de que houve violação ao decidido no Inq. nº 4.435 (Brasil, 2021c; 2023a)[2].

Desta primeira baliza – ou melhor, da sua falta –, duas considerações são necessárias. A primeira é de que a divergência *inter* e *intra* Turmas a respeito do cabimento da reclamação cria uma insegurança jurídica, que, em um círculo vicioso, fomenta a judicialização que abarrota os escaninhos do Supremo Tribunal Federal, pois, na dúvida, ajuíza-se a reclamação. A segunda é de que o entendimento de que a decisão no Inq. nº 4.435 carece de eficácia vinculante, mais do que estar em descompasso com a abstrativização do controle difuso (Akerman et. al., 2023), contraria a *ratio*

2 Há precedente da Segunda Turma em que foi concedida a ordem de ofício em sede de Recurso Extraordinário com Agravo por ser competência questão de ordem pública (Brasil, 2024d).

que justificou à afetação do tema da competência criminal eleitoral – a saber, a tomada de decisão que valesse para todos os casos – e contraria a consequência prática da decisão – a saber, a chancela de constitucionalidade do art. 35, II, do Código Eleitoral. Se as decisões de Cortes Constitucionais "*possuem um inerente efeito expansivo, independentemente de o controle de constitucionalidade ter sido instaurado em controle de constitucionalidade ter sido instaurado na via principal ou por incidentes cuja remessa ao Tribunal deriva de questão prévia suscitada em caso concreto"* (Brasil, 2023b, p. 02), não há como negar, à decisão que confirmou a competência criminal eleitoral, eficácia vinculante

A segunda é de que, na linha do que havia sido defendido por Douglas Fischer (2019) e por Silvana Batini (2021), será reconhecida a competência criminal da Justiça Eleitoral somente diante de elementos probatórios robustos de prática de crime eleitoral e de nexo de causalidade entre crimes eleitorais e crimes comuns (Brasil, 2020a; 2021d; 2023c; 2023d; 2023e).

A terceira é de que, para aferir se estão presentes elementos probatórios robustos e nexo de causalidade, deve ser avaliado se a narrativa acusatória descreve a prática de crimes eleitorais conexos a crimes comuns (Brasil, 2020b; 2023e; 2024c). Da mesma sorte, a prática de crimes eleitorais poderá ser extraída dos termos de colaboração premiada, das sentenças e dos acórdãos (Brasil, 2021c; 2021d; 2023a).

Inclusive, aliando a segunda e terceira balizas, o Supremo Tribunal Federal foi chamado a analisar as denúncias oferecidas no âmbito da "Operação Eficiência" em tantas oportunidades que sua Segunda Turma consolidou entendimento de que a organização criminosa supostamente articulada por Sérgio Cabral à frente do Governo do Estado do Rio de Janeiro não teria cometido crimes eleitorais, eis que não haveria indícios robustos de falsidade ideológica eleitoral em meio à corrupção, lavagem de dinheiro e evasão de divisas (Brasil, 2020a; 2023c; 2023d).

A quarta é de que as regras de competência não podem ser manipuladas com o propósito de contornar a competência criminal eleitoral. Nesse sentido, a Segunda Turma já pôde censurar a desídia deliberada em mencionar, apurar e imputar crimes eleitorais quando presentes indícios robustos de sua prática (Brasil, 2021d; 2023e; 2024b), assim como o pedido de arquivamento dos crimes eleitorais e seu acolhimento sem a realização de quaisquer diligências que pudessem aprofundar a apuração dos fatos (Brasil, 2020c; 2021e; 2024c). Nestes casos, fica mantida a

remessa dos autos à Justiça Eleitoral, o que vem suscitando tensão entre o respeito às atribuições do Ministério Público na formação da *opinio delicti* e a preservação da competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar os crimes eleitorais e os crimes comuns conexos (Akerman et. al., 2023).

Por fim, a quinta é de que, uma vez reconhecida a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar os crimes eleitorais e os crimes comuns conexos e determinada a remessa dos autos, competirá à Justiça Especializada decidir sobre a convalidação dos atos processuais que foram praticados pela Justiça Comum (Brasil, 2021e; 2024b; 2024e).

O que estas cinco balizas demonstram é o Supremo Tribunal Federal está, a um, dividido no tocante à eficácia vinculante da decisão no Inq. nº 4.435, a dois, criterioso no reconhecimento de crimes eleitorais conexos e, a três, rigoroso na censura às tentativas de manipulação de regras de competência para burlar a competência criminal eleitoral.

## Referências

AKERMAN, William; AKERMAN, Priscila Machado. Crimes comuns conexos aos eleitorais: risco de usurpações recíprocas. **Conjur**, 19 fev. 2023. Disponível em: https://bit.ly/3GkwhzF. Acesso em 08 mai. 2025.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BARCELOS, Guilherme. A jurisdição penal eleitoral entre a normatividade constitucional e "o canto da sereia": competência e composição da Justiça Eleitoral brasileira após a decisão do STF nos autos do Inquérito nº 4435. **Resenha Eleitoral**, v. 23, n. 2, jul./dez. 2019.

BARRETO, Victor Luiz de Freitas Souza. A (i)legalidade do envio de ofício à Justiça Eleitoral de autos que apuram crimes comuns conexos a crimes eleitorais sem declinação da competência. **Boletim IBCCRIM**, ano 30, n. 358, set. 2022.

BATINI, Silvana. Competência criminal da Justiça Eleitoral – é tempo de pensar em mudanças. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, v. 5, n. 4, out./dez. 2015.

BATINI, Silvana. Breves considerações sobre a competência criminal da Justiça Eleitoral para crimes conexos. **Boletim IBCCRIM**, ano 29, n. 346, set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Conflito de Jurisdição n° 2.245**. Relator: Ministro Sampaio Costa. DJ 20/12/1956.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Conflito de Jurisdição n° 6.070**. Relator: Ministro Moreira Alves. DJ 21/10/1977.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n° 70.563**. Relator: Ministro Paulo Brossard. DJ 25/03/1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Conflito de Competência n° 7.033**. Relator: Ministro Sydney Sanches. DJ 29/11/1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n° 26.604**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. DJe 03/10/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 4.650**. Relator: Ministro Teori Zavascki. DJe 24/02/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem na Ação Penal n° 937**. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJe 11/12/2018a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração no Agravo Regimental na Petição n° 6.820**. Redator para o acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. DJe 26/03/2018b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Petição n° 6.533**. Redator para o acórdão: Ministro Dias Toffoli. DJe 04/12/2018c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Petição n° 6.986**. Redator para o acórdão: Ministro Dias Toffoli. DJe 20/06/2018d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo Regimental na Petição n° 6.694**. Redator para o acórdão: Ministro Dias Toffoli. DJe 28/05/2018e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição n° 7.319**. Redator para o acórdão: Ministro Dias Toffoli. DJe 09/05/2018f.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem no Quarto Agravo Regimental no Inquérito n° 4.335**. Redator para o acórdão: Ministro Roberto Barroso. DJe 01/08/2019a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Quarto Agravo Regimental no Inquérito n° 4.335**. Relator: Ministro Marco Aurélio. DJe 21/08/2019b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental nos Embargos**

**de Declaração na Reclamação n° 41.799**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJe 08/10/2020a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação n° 36.131**. Redator para o acórdão: Ministro Gilmar Mendes. DJe 04/12/2020b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação n° 34.805**. Redator para o acórdão: Ministro Gilmar Mendes. DJe 02/12/2020c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação n° 47.255**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. DJe 20/08/2021a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação n° 42.993**. Relator: Ministro Edson Fachin. DJe 15/12/2021b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação n° 43.130**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJe 01/09/2021c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n° 36.009**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJe 27/09/2021d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental n° 34.796**. Redator para o acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. DJe 17/12/2021e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação n° 49.940**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. DJe 09/05/2022a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo Regimental na Reclamação n° 53.186**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. DJe 29/06/2022b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação n° 55.960**. Relator: Ministro Luiz Fux. DJe 25/11/2022c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação n° 46.733**. Redator para o acórdão: Ministro Nunes Marques. DJe 27/07/2023a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 3.356**. Redator para acórdão: Ministro Gilmar Mendes. DJe 05/05/2023b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação n° 51.895**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJe 26/05/2023c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental nos Embargos de Declaração na Reclamação n° 53.620**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJe 30/10/2023d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação n° 45.677**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJe 21/11/2023e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal**. Agravo Regimental na Reclamação n° 51.429**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJe 13/03/2024a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação n° 46.987**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJe 15/05/2024b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação n° 49.739**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJe 21/08/2024c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n° 1.273.481**. Redator para o acórdão: Ministro Gilmar Mendes. DJe 29/08/2024d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal**. Agravo Regimental na Reclamação n° 53.630**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJe 16/05/2024e.

FISCHER, Douglas. Crimes eleitorais e os eventualmente conexos diante do novo entendimento do Supremo Tribunal Federal. **Revista do TRE-RS**, ano 24, n. 46, jan./jun. 2019.

GALVÃO, Danyelle. Apontamentos sobre a competência da Justiça Eleitoral para os crimes eleitorais e conexos. **Boletim IBCCRIM**, ano 29, n. 347, set. 2021.

GALVÃO, Danyelle. O crime do "caixa 2 eleitoral" e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – uma pesquisa empírica. **Revista brasileira de direto eleitoral**, ano 13, n. 25, jul./dez. 2021.

KADANUS, Kelli. Derrota da Lava Jato: Justiça Eleitoral vai julgar crime comum associado a caixa 2. **Gazeta do Povo**, 14 mar. 2019. Disponível em: https://bit.ly/42tJwqB. Acesso em 06 mar. 2025.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Para aonde caminha a Lava Jato? Uma análise dos 5 anos da maior operação anticorrupção da história do Brasil. **Migalhas**, 20 mar. 2019. Disponível em: https://bit.ly/4irwcHP. Acesso em 06 mar. 2025.

O ANTAGONISTA. Procurador da Lava Jato denuncia o mais novo "golpe" do STF. **O Antagonista**, 09 mar. 2019. Disponível em: https://

bit.ly/4cGP5W6. Acesso em 05 mai. 2025.

SCHOLZ, Alexandre Della Coletta. O crime do art. 350 do Código Eleitoral e o Projeto de Lei 881/2019: a proposta de nova tipificação do caixa dois eleitoral. **Paraná Eleitoral**, v. 7, n. 3, dez. 2018.

VIEIRA NETO, João; SEGATTO, Vinícius. A (in)competência da Justiça Federal no crime eleitoral de "caixa dois". **Migalhas**, 29 abr. 2020. Disponível em: https://bit.ly/4ihTVdj. Acesso em 07 mar. 2025.

Capítulo 30

# A IMPORTÂNCIA DO VOTO AUDITÁVEL PARA O EXERCÍCIO PLENO DA DEMOCRACIA NO BRASIL

*Márcio Vieira Araújo Júnior*[1]

## 1 Introdução

A democracia, enquanto forma de governo baseada na soberania popular, não se sustenta apenas em normas jurídicas ou instituições formais. Seu funcionamento pleno exige confiança contínua da sociedade nas estruturas que operam o processo político. Como adverte Norberto Bobbio (2000), a democracia não é um ponto de chegada, mas um processo permanente de aperfeiçoamento, no qual o controle do poder, a participação cidadã e a legitimidade dos procedimentos são indispensáveis.

Nesse contexto, o sistema eleitoral ocupa papel central. Ele não apenas viabiliza o exercício do direito de sufrágio, mas também simboliza o pacto de confiança entre o Estado e o povo. No Brasil, a introdução da urna eletrônica em 1996 representou um avanço tecnológico e institucional relevante. O objetivo foi claro: combater as fraudes históricas do voto em papel, agilizar a apuração e assegurar maior precisão na contagem dos votos. Trata-se de uma inovação nacional reconhecida internacionalmente por sua eficiência, segurança e abrangência.

Contudo, apesar da robustez técnica do sistema eletrônico, o debate sobre sua transparência e auditabilidade voltou à cena pública, especialmente em tempos de polarização política e desinformação digital. A proposta de um "voto auditável" – ou voto impresso conferível – ressurge como alternativa para responder a setores da sociedade que manifestam desconfiança, quanto à lisura do processo de votação e apuração. Tal

1 Advogado. Graduado pela Faculdade de Direito Milton Campos. Especialista (pós-graduação *lato sensu*) em Direito Administrativo. Vereador no Município de Brasília de Minas (2005-2008). Assessor Parlamentar na ALMG (1991-2003). Autor do livro *Desvendando o Direito Eleitoral – Eleições 2020* (2020) e Coautor do livro *Noções Gerais em Direito Eleitoral* (2024). Palestrante em cursos de capacitação pelo *Instituto Solução Capacitação e Treinamento*. Assessor Jurídico em Câmaras Municipais. Contato: marciojunioradv@yahoo.com.br.

proposta, embora rejeitada no Congresso Nacional por meio da PEC 135/2019, segue mobilizando o discurso público e divide opiniões entre juristas, técnicos e cidadãos comuns.

A inquietação em torno da integridade do voto revela mais do que uma questão técnica: expõe uma crise de confiança institucional que desafia a própria lógica do constitucionalismo democrático. Como observa Ronald Dworkin (2005), a legitimidade das decisões políticas depende da percepção coletiva de que todos foram tratados com igual consideração e respeito. Quando parte da população duvida do sistema eleitoral, ainda que sem razões empíricas válidas, a democracia corre o risco de erosão silenciosa – uma corrosão por dentro, por meio da suspeita difusa e da descrença generalizada.

Além disso, vivemos um momento de instabilidade institucional. A Justiça Eleitoral, sobretudo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), vem sendo alvo de ataques, não por falhas técnicas comprovadas, mas por narrativas construídas com o objetivo de minar sua autoridade. Nesse ambiente, o debate sobre o voto auditável não pode ser conduzido de forma apressada. Ele exige análise jurídica cuidadosa, responsabilidade institucional e compromisso com a preservação da ordem constitucional.

Este artigo propõe-se a enfrentar esse tema com equilíbrio e densidade, analisando a proposta do voto auditável à luz dos princípios constitucionais, da história democrática recente do Brasil e dos riscos da retórica da suspeita. Parte-se do reconhecimento de que a urna eletrônica é uma conquista legítima, mas também da premissa de que qualquer sistema democrático pode – e deve – ser aperfeiçoado, desde que com base técnica, respeito institucional e escuta social qualificada.

## 2 O voto como instrumento da democracia representativa

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 1º, parágrafo único, consagra um dos princípios fundamentais da vida política nacional: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Essa afirmação, além de simbólica, é estruturante: confere ao povo a titularidade do poder soberano e determina que a legitimidade do Estado decorre exclusivamente da vontade popular.

O voto, nesse cenário, ocupa posição central como instrumento jurídico e político que concretiza a soberania popular. É por meio do sufrágio

universal, direto e secreto – garantido no artigo 14 da Constituição – que se realizam as eleições para os cargos representativos em todos os níveis da federação. O voto é, assim, o meio pelo qual os cidadãos participam da vida pública, exercem a cidadania e contribuem para a definição dos rumos do Estado. Não é apenas uma faculdade individual: é um poder-dever de natureza pública.

A democracia representativa brasileira, marcada pelo presidencialismo de coalizão e por uma ampla fragmentação partidária, exige especial atenção à qualidade dos mecanismos de representação. José Afonso da Silva (2022) observa que o voto representa o elo vital entre o cidadão e as instituições. Trata-se de um ato que materializa a igualdade política, pois confere a cada eleitor, independentemente de sua origem, classe ou ideologia, o mesmo peso na escolha de seus representantes.

Ronald Dworkin (2005), ao refletir sobre a teoria da justiça política, sustenta que a democracia exige mais do que a regra da maioria. Ela demanda um sistema que assegure a cada indivíduo um tratamento igual em termos de influência política. "A igualdade política é a pedra angular da legitimidade democrática", afirma o autor. Nesse sentido, qualquer elemento que afete – real ou potencialmente – a confiança do eleitor na integridade do voto compromete o pacto de legitimidade do sistema.

Por isso, não basta garantir o direito formal de votar. É necessário assegurar que esse direito seja exercido com segurança, transparência e auditabilidade. A confiança no voto é, em última instância, confiança no Estado. E essa confiança se constrói por meio de procedimentos claros, instituições respeitadas e canais de verificação que assegurem a correspondência entre a vontade manifestada e o resultado computado.

A própria experiência histórica brasileira mostra que o voto já foi, por muitas décadas, fonte de descrédito. Durante o período da República Velha, por exemplo, o chamado "voto de cabresto" e a fraude sistemática nas apurações minaram a legitimidade dos processos eleitorais. Foi apenas com o advento da Justiça Eleitoral e, posteriormente, com a informatização da votação, que o Brasil passou a construir uma trajetória de maior estabilidade e confiança no sistema eleitoral.

Portanto, discutir mecanismos que fortaleçam a transparência do voto – como o voto auditável – não é, por si só, uma negação das conquistas democráticas. Pode ser, ao contrário, uma oportunidade de aprofundá-las, desde que tal debate não seja capturado por discursos de deslegitimação institucional. O voto continua sendo o maior símbolo do

pacto democrático. E a ele deve ser garantido não apenas o exercício formal, mas a percepção coletiva de sua eficácia, integridade e inviolabilidade.

## 3 A urna eletrônica e a segurança do processo eleitoral

A introdução da urna eletrônica no processo eleitoral brasileiro, em 1996, foi uma resposta direta aos desafios históricos de lentidão, fraude e falta de confiabilidade que marcavam a votação em cédulas de papel. Desenvolvido sob coordenação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o sistema eletrônico representou uma inovação tecnológica e institucional de grande impacto, tornando-se referência internacional pela sua abrangência, estabilidade e sofisticação técnica.

A urna eletrônica é um microcomputador desenvolvido exclusivamente para o ambiente eleitoral, com software próprio, hardware inviolável e arquitetura isolada – ou seja, não conectada à internet. De acordo com o TSE (2022), o equipamento possui mais de 30 barreiras de segurança, incluindo criptografia de dados, assinatura digital, lacres físicos e lógicos, sistemas de redundância e mecanismos de auditoria em todas as fases do processo: preparação, votação, apuração e totalização dos votos.

Os procedimentos de segurança envolvem ainda testes públicos, realizados regularmente com a participação de especialistas independentes e instituições acadêmicas, nos chamados Testes Públicos de Segurança (TPS). Neles, o código-fonte da urna é aberto para verificação, e os participantes tentam identificar falhas ou vulnerabilidades. Os resultados têm sido consistentes: até hoje, nenhuma tentativa de comprometimento do sistema obteve êxito em comprometer a integridade dos votos ou violar o sigilo do eleitor.

Além dos aspectos tecnológicos, o processo eleitoral brasileiro conta com múltiplos mecanismos de controle institucional e social. O boletim de urna (BU), impresso ao final de cada votação, é afixado na seção eleitoral e pode ser conferido por qualquer cidadão. Esses boletins são digitalizados e enviados para totalização nos Tribunais Regionais Eleitorais, e os partidos políticos, o Ministério Público e outras entidades fiscalizadoras recebem acesso a cópias dos dados, podendo fazer a própria contagem paralela.

José Jairo Gomes (2022) ressalta que o sistema de votação eletrônica brasileiro é, na prática, plenamente auditável, mesmo sem a necessidade de um registro físico do voto. Isso se deve à combinação de transparência processual, registro digital dos votos (RDV), assinatura criptográfica e

fiscalização por múltiplos atores do processo eleitoral. O que se coloca em debate, portanto, não é a ausência de mecanismos de controle, mas a percepção pública sobre sua efetividade.

É nesse ponto que entra a tensão entre técnica e política. Embora o sistema tenha se mostrado seguro ao longo de mais de duas décadas de utilização, a difusão de narrativas de desinformação – amplificadas por redes sociais e discursos polarizados – tem alimentado a ideia de que o sistema seria vulnerável. Como destaca Cass Sunstein (2019), a polarização e o consumo seletivo de informações nas "câmaras de eco" digitais reduzem a capacidade crítica da população e enfraquecem a confiança em instituições centrais da democracia.

Diante disso, é legítimo discutir medidas adicionais de reforço à percepção de confiabilidade, como o voto impresso conferível, desde que respeitados os limites constitucionais e as garantias históricas do processo eletrônico. A busca por mais transparência não pode comprometer a eficiência, o sigilo do voto e a logística do sistema eleitoral, nem ser usada como instrumento de desestabilização institucional.

O aperfeiçoamento da democracia exige escuta ativa da sociedade, mas também firmeza das instituições. A urna eletrônica é uma conquista nacional que deve ser preservada e fortalecida com base em evidências técnicas, e não minada por discursos infundados. Qualquer proposta de mudança deve partir do reconhecimento daquilo que já funciona, sob pena de destruir o que levou décadas para ser construído.

## 4 O debate sobre o voto impresso auditável

A proposta de adoção do voto impresso auditável ganhou centralidade no debate político nacional a partir da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 135/2019, de autoria da Deputada Federal Bia Kicis (PL/DF). A PEC propunha que, no registro do voto, fosse obrigatória a impressão de um comprovante físico conferível pelo eleitor, o qual seria depositado em urna física, lacrada e sem contato manual, para fins de auditoria.

Embora se tratasse de uma proposta que, em tese, buscava ampliar a transparência do processo eleitoral, a sua tramitação foi marcada por intensos embates ideológicos, mobilizações digitais e questionamentos institucionais. A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados aprovou a admissibilidade da proposta em 2020. Contudo, ao

ser submetida ao Plenário, em 10 de agosto de 2021, a PEC foi rejeitada por não alcançar o quórum qualificado necessário – obteve 229 votos favoráveis, 218 contrários e uma abstenção, aquém dos 308 votos exigidos para aprovação de emendas constitucionais.

A rejeição da proposta, entretanto, não encerrou o debate. Ela revelou um impasse institucional mais profundo, envolvendo os Poderes da República e setores da sociedade civil. De um lado, os defensores do voto impresso alegam que o modelo atual não é suficientemente auditável por leigos e que a simples existência de um registro físico ampliaria a confiança social, permitindo recontagens independentes. De outro, os críticos apontam que o sistema eletrônico já é plenamente auditável por meio de boletins de urna, RDVs e testes de integridade, sendo a proposta desnecessária, onerosa e potencialmente perigosa.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em manifestação institucional, destacou que a implantação do voto impresso representaria alto custo orçamentário, risco à logística das eleições e retrocesso em relação à proteção do sigilo do voto. Em paralelo, ministros do Supremo Tribunal Federal também se posicionaram no sentido de que a proposta poderia gerar instabilidade e ser utilizada para questionar antecipadamente o resultado das eleições, sem base fática ou jurídica.

Lênio Streck (2020) sustenta que o Direito Eleitoral não pode se curvar a soluções populistas, especialmente quando formuladas com base em "estratégias de deslegitimação institucional". Para o autor, "não se pode fazer alterações estruturais em um sistema complexo por mera vontade política, sem dados, sem pesquisa, sem impacto técnico-jurídico avaliado com seriedade".

Vale lembrar que, no plano normativo, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a inconstitucionalidade da imposição de mecanismos que violem o sigilo do voto. Na ADI 5889, por exemplo, o STF suspendeu a aplicação de dispositivo da minirreforma eleitoral que previa a obrigatoriedade de impressão do voto, por entender que a medida poderia comprometer o sigilo e a segurança do processo eleitoral.

Ademais, a proposta do voto impresso foi amplamente utilizada no discurso público como elemento de contestação da legitimidade das eleições de 2022. Em diversas manifestações públicas, lideranças políticas associaram a rejeição da PEC a supostas intenções de fraude, o que gerou reações de órgãos como a OAB, a Procuradoria-Geral Eleitoral e entidades internacionais, preocupadas com o risco de abalo institucional.

Não se trata, portanto, apenas de avaliar a viabilidade técnica do voto impresso, mas de compreender o papel simbólico e político que ele passou a ocupar no imaginário social. Transformado em bandeira de polarização, o debate perdeu densidade jurídica e foi capturado por estratégias de confronto entre Poderes e setores sociais.

Isso não significa que o tema deva ser interditado. Ao contrário: é possível – e desejável – que o aprimoramento do sistema eleitoral seja debatido publicamente, com base em dados, estudos comparados, impacto orçamentário, logística e garantias constitucionais.

## 5 Riscos e limites do discurso sobre o voto auditável

O debate sobre o voto auditável, embora tecnicamente legítimo, tem sido, em diversos momentos, instrumentalizado como ferramenta de deslegitimação institucional. O que poderia ser uma discussão técnica sobre mecanismos de aprimoramento do sistema eleitoral acabou, por vezes, assumindo contornos políticos radicalizados, nos quais se confunde o pedido por transparência com o incentivo à suspeita infundada. Esse uso estratégico da dúvida não é novidade: trata-se de uma retórica populista clássica, que tensiona instituições, polariza discursos e promove uma ideia permanente de crise.

Como explica Giorgio Agamben (2004), o estado de exceção é aquele momento em que a ordem jurídica é colocada entre parênteses sob o pretexto de salvaguardá-la. Em outras palavras, cria-se uma situação em que a própria democracia é relativizada, em nome de sua defesa. Aplicado ao contexto brasileiro recente, observa-se que a narrativa em defesa do voto impresso, tem que se limitar à preocupação com a auditabilidade, e não mobilizada por ataques ao TSE, ao STF e ao processo eleitoral como um todo – justamente as instituições encarregadas de garantir a legalidade do pleito.

Esse tipo de discurso, mesmo quando revestido de aparente racionalidade técnica, tem efeitos concretos na confiança institucional. Como observa Sunstein (2019), o ambiente das redes sociais digitais favorece a disseminação de "câmaras de eco" que reforçam visões radicais e minam a credibilidade de fontes oficiais. A lógica algorítmica dessas plataformas favorece a viralização de desinformações que, repetidas de forma contínua, tornam-se críveis, mesmo diante de refutação pública por autoridades técnicas.

A atuação da Justiça Eleitoral em resposta à desinformação tem se mostrado relevante, mas talvez, ainda insuficiente. Relatórios do próprio TSE identificaram um aumento expressivo na circulação de conteúdos sobre as urnas eletrônicas, especialmente em períodos pré-eleitorais. O discurso sobre o voto auditável, nesse contexto, foi frequentemente utilizado como pretexto para fomentar dúvidas sobre o resultado das eleições, sem qualquer evidência concreta.

Há, ainda, um limite jurídico fundamental que deve ser respeitado. A Constituição de 1988 garante o sigilo do voto como cláusula pétrea (art. 5º, inc. LX). Qualquer proposta que implique risco à quebra dessa garantia, mesmo que de forma indireta ou por falhas operacionais, compromete os direitos políticos e a própria integridade do processo democrático. O STF já reconheceu isso em decisões como a ADI 5889, onde entendeu que a obrigatoriedade do voto impresso, sem salvaguardas suficientes, poderia gerar vulnerabilidades inaceitáveis.

Lênio Streck (2020) alerta que a democracia constitucional não pode ser refém da instabilidade. Alterações no sistema eleitoral devem ser precedidas de debates técnicos, estudos de impacto e amplo diálogo social, jamais conduzidas por impulsos momentâneos ou por pressão das massas. Para ele, a erosão da legitimidade institucional não acontece de forma abrupta, mas por meio de sucessivas concessões retóricas ao populismo, até que o próprio ordenamento se torne irreconhecível.

É importante frisar: questionar o sistema não é, por si só, antidemocrático. O questionamento é saudável – desde que feito com responsabilidade, boa-fé e fundamento técnico-jurídico. O problema surge quando esse questionamento se transforma em plataforma de ataque, quando deixa de buscar o aperfeiçoamento para se tornar instrumento de instabilidade.

Assim, o verdadeiro risco não está na proposta do voto auditável em si, mas na narrativa que a acompanha – uma narrativa que, ao invés de dialogar com os avanços da democracia brasileira, insinua a suspeição contínua como estratégia de enfraquecimento institucional. O aperfeiçoamento do sistema é sempre possível; a corrosão da confiança democrática, no entanto, é um custo que o Brasil não pode se permitir pagar.

## 6 Considerações finais

A democracia não é um sistema perfeito, mas é, até hoje, o único capaz de assegurar, de forma plural e pacífica, a convivência de projetos divergentes sob um mesmo ordenamento jurídico. Como bem lembra Norberto Bobbio (2000), a grande virtude da democracia é sua capacidade de autocrítica e aprimoramento constante, sempre com respeito aos direitos fundamentais e aos princípios constitucionais. É nesse espírito que deve ser encarado o debate sobre o voto auditável no Brasil.

Ao longo deste artigo, buscou-se demonstrar que o sistema eleitoral brasileiro, notadamente a urna eletrônica, é fruto de décadas de construção institucional sólida, com reconhecido padrão de segurança, transparência e confiabilidade. A existência de boletins de urna, registros digitais de votos, testes públicos de segurança, e a atuação de múltiplos órgãos fiscalizadores asseguram uma cadeia de controle robusta e auditável. As evidências técnicas, inclusive aquelas produzidas por especialistas nacionais e internacionais, apontam para a eficiência e a confiabilidade do sistema eletrônico de votação.

Ao mesmo tempo, reconhece-se que a percepção social sobre a lisura do processo eleitoral é tão importante quanto a sua conformidade técnica. O déficit de confiança nas instituições, exacerbado pela polarização, exige que o Estado democrático seja capaz de escutar a sociedade, comunicar-se com clareza e adaptar-se. O voto auditável pode ser uma proposta legítima, desde que debatida com base técnica e em ambiente institucionalmente seguro.

É necessário, no entanto, distinguir entre o aperfeiçoamento do sistema e sua desconstrução. O primeiro requer estudos, diálogo, respeito às garantias constitucionais e responsabilidade democrática. O segundo, ao contrário, parte de narrativas de suspeita, deslegitima instituições, e promove um estado de exceção simbólico que compromete a estabilidade do regime. A erosão da confiança democrática não ocorre apenas com rupturas formais, mas também com o enfraquecimento dos pilares que sustentam o processo eleitoral.

Como afirmou o Supremo Tribunal Federal na ADI 5889, a legitimidade das eleições é um patrimônio democrático que precisa ser protegido. O sigilo do voto, a celeridade da apuração, a fiscalização institucionalizada e a inclusão digital são conquistas que não podem ser sacrificadas em nome de retóricas que produzem mais dúvida do que solução. A busca por transparência deve ser feita com serenidade, e não com alarde.

Defender o voto auditável como complemento técnico ao processo eletrônico pode ser uma pauta legítima, desde que não se confunda com tentativas de enfraquecer a Justiça Eleitoral ou comprometer a credibilidade dos pleitos. O verdadeiro aperfeiçoamento democrático exige equilíbrio, diálogo e respeito às instituições. É nesse caminho que o Brasil deve seguir, reafirmando sua vocação democrática e aperfeiçoando, com prudência e coragem, os instrumentos que garantem a soberania popular.

## Referências

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

ARAÚJO JÚNIOR, Márcio Vieira; ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra. **Noções gerais em Direito Eleitoral**. 1. ed. Belo Horizonte: Promove, 2024.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 135, de 2019**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc135.htm#:~:text=S%C3%A3o%20desvinculados%20de%20%C3%B3rg%C3%A3o%2C%20fundo,%C3%A0s%20taxas%20e%20%C3%A0s%20receitas. Acesso em 17 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5889**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 14 set. 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7541299. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Cartilha – Urna eletrônica: segurança e transparência**. Brasília: TSE, 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes/lista-do-catalogo-de-publicacoes/publicacoes/g/guia-da-urna. Acesso em 17 abr. 2025.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

STRECK, Lênio Luiz. **Verdades e mentiras: o sentido da democracia, do direito e da justiça**. São Paulo: Saraiva, 2020.

SUNSTEIN, Cass R. **República.com: democracia em tempos de polarização**. Rio de Janeiro: Difel, 2019.

TSE. **Testes públicos de segurança do sistema eletrônico de votação**. Brasília: TSE, 2022. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/tps/. Acesso em 17 abr. 2025.

Capítulo 31

# DISCURSO DE ÓDIO, DESINFORMAÇÃO E A CRISE DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA: AMEAÇAS AO AMBIENTE INFORMACIONAL NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO

*Elda Coelho de Azebedo Bussinguer*[1]
*Leandro Velloso e Silva*[2]

## 1 Introdução

O discurso de ódio, aliado à desinformação, tem se tornado um fenômeno recorrente nas democracias contemporâneas, afetando não apenas a esfera dos direitos fundamentais, mas o próprio núcleo do regime representativo. No Brasil, o uso massivo de redes sociais para difusão de conteúdos falsos e odiosos vem desestabilizando o ambiente eleitoral e colocando em xeque a legitimidade do sufrágio. Este artigo investiga, portanto, se o discurso de ódio, amplificado por desinformação, compromete a legitimidade do pleito e a capacidade autônoma de escolha do eleitor em tempos do juspositivismo com os efeitos da pós-verdade e de

1 Livre Docente pela Universidade do Rio de Janeiro (UniRio). Pós-doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em Bioética pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora de Pesquisa, Extensão e Relações Internacionais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da FDV (Mestrado e Doutorado em Direitos e Garantias Fundamentais). Editora da Revista Direitos e Garantias Fundamentais (QUALIS A 1). Coordenadora do BIOGEPE-Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à Saúde e Bioética. Membro da Rede Interamericana de Pesquisa em Direitos e Garantias Fundamentais. Membro do Conselho de Ética Pública do Estado do Espírito Santo. Colunista de A Gazeta. Presidenta da Sociedade Brasileira de Bioética. Professora Associada II aposentada da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Contato: www.fdv.br

2 Mestrando em Direitos e Garantias Fundamentais na Faculdade de Direito de Vitória - FDV/ ES. Pesquisador do BIOGEPE- Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à Saúde e Bioética do PPGD/ FDV-ES. Professor de Direito Auxiliar da Universidade Estácio de Sá – UNESA. Pós-Graduado *lato sensu* em Direito Contratual pela PUC/SP e Pós-Graduado lato sensu em Direito Processual Civil pela UCAM/RJ. Professor de Direito Administrativo do Curso Esfera, RJ. Autor e coautor e 15 livros. Conferencista Convidado da FGV/RJ. Colunista de Direito Administrativo Revista Jurídica BONIJURIS. Advogado. Email:leovelloso@hotmail.com

ativismo judicial eleitoral.

No plano doutrinário, o discurso de ódio é geralmente compreendido como a manifestação que incita ou promove hostilidade, discriminação ou violência contra indivíduos ou grupos com base em critérios como raça, religião, gênero ou orientação sexual. Para Comparato, trata-se de uma forma de expressão que "nega a igual dignidade dos seres humanos" e, por isso, não pode ser protegida nos mesmos moldes da liberdade de expressão política (COMPARATO, 2023, p. 2).

Já Calmon de Passos alerta que o discurso de ódio não constitui propriamente uma ideia debatível, mas sim um ataque à possibilidade do outro existir no espaço democrático (PASSOS, 2015).

André Ramos Tavares ressalta que o discurso de ódio constitui uma forma de censura simbólica, ao silenciar grupos vulneráveis mediante a intimidação e o medo, sendo incompatível com a lógica da democracia pluralista. Nesse sentido, a liberdade de expressão deve ser compatibilizada com os demais valores constitucionais, em especial a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político, sob pena de se converter em instrumento de opressão (TAVARES, 2022, p. 3).

No contexto eleitoral, a disseminação de discurso de ódio afeta diretamente a igualdade de condições entre os candidatos e compromete a liberdade do voto. Como observa Clèmerson Merlin Clève, "a democracia não é apenas um método de escolha, mas um ambiente discursivo que exige respeito recíproco e reconhecimento da alteridade" (CLÈVE, 2021, p. 5).

Por sua vez, a desinformação consiste na divulgação intencional de conteúdos falsos ou enganosos com o objetivo de manipular percepções públicas. Segundo Luiz Fernando Martins Castro, a desinformação eleitoral "é um ataque à autonomia moral do cidadão", pois interfere na sua capacidade de formar convicções com base em dados verdadeiros (CASTRO, 2021, p. 7).

Ana Frazão complementa que a desinformação opera por meio da saturação e da viralização, alterando artificialmente o fluxo comunicacional e produzindo uma aparência de consenso que não corresponde à realidade deliberativa (FRAZÃO, 2023, p. 1).

A conexão entre discurso de ódio e desinformação revela uma simbiose preocupante no âmbito do processo eleitoral. Ambas as práticas enfraquecem o ambiente deliberativo ao distorcer os parâmetros do debate público e desorientar o eleitor. A informação, que deveria ser

um bem comum a sustentar o processo democrático, é substituída por narrativas manipuladas, que estimulam emoções e preconceitos, afastando a racionalidade que deve reger a escolha política. Quando tais narrativas promovem intolerância e hostilidade, estamos diante de uma forma sofisticada de violência simbólica que compromete a isonomia do pleito e a integridade das instituições eleitorais. Portanto, o combate coordenado a essas práticas se revela imprescindível para garantir eleições livres, justas e legítimas.

## 2 Democracia, liberdade de expressão e discurso de ódio

A democracia participativa pressupõe não apenas a realização periódica de eleições, mas também a presença de um espaço público plural, onde os cidadãos possam deliberar de maneira racional, informada e livre de coações. Nessa perspectiva, Jürgen Habermas sustenta que a legitimidade do poder democrático decorre da formação discursiva da vontade coletiva, no interior de uma esfera pública inclusiva e orientada pela racionalidade comunicativa (HABERMAS, 2003, p. 127).

No cenário brasileiro, Lenio Streck reforça a necessidade de superar uma democracia meramente procedimental, defendendo a construção de espaços deliberativos autênticos, onde o debate público não seja capturado por narrativas intolerantes e antidemocráticas. Para ele, o discurso de ódio, ao destruir o *ethos* do debate, compromete o próprio fundamento democrático da Constituição de 1988. Streck argumenta que a liberdade de expressão não pode ser utilizada como escudo para discursos que atentam contra os direitos fundamentais e a dignidade humana, sendo essencial compatibilizá-la com os demais valores constitucionais, especialmente a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político, sob pena de se converter em instrumento de opressão. Essa perspectiva é detalhada em sua obra "Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada". (STRECK, 2018, p. 89)

Complementando essa abordagem, Luís Roberto Barroso afirma que a democracia constitucional brasileira exige o respeito às regras do jogo democrático, bem como às condições materiais para sua concretização, entre elas o acesso à informação verdadeira e o pluralismo de ideias. Para Barroso, a disrupção provocada por discursos de ódio e desinformação vulnera os pilares da deliberação pública e da formação da vontade política (BARROSO, 2021).

O discurso de ódio rompe com essa lógica ao atacar pessoas ou grupos com base em características identitárias, em vez de argumentos políticos. Segundo Waldron (2012), esse tipo de discurso é especialmente nocivo porque não apenas ofende, mas marginaliza e deslegitima grupos inteiros na esfera pública. Barroso (2017), ainda, observa que o espaço público deve ser regulado por princípios democráticos e que a liberdade de expressão, embora essencial, não é absoluta.

## 3 Discurso de ódio como desequilíbrio informacional e abuso de poder

Neste diapasão, o uso de estratégias de comunicação digital para propagar desinformação e discurso de ódio compromete a isonomia entre os candidatos e desinforma o eleitorado. Isso configura não apenas uma violência simbólica, mas uma forma de abuso de poder comunicacional. A manipulação da verdade, com base em estratégias emocionais e polarizantes, gera um desequilíbrio estrutural no pleito.

Segundo Patrícia Campos Mello (2020), a disseminação de desinformação e discurso de ódio nas redes sociais, especialmente durante processos eleitorais, tem sido utilizada como ferramenta para manipular a opinião pública e desestabilizar o ambiente democrático. Em sua obra *A máquina do ódio*, a autora relata como campanhas de desinformação foram orquestradas para influenciar os resultados das eleições brasileiras de 2018, utilizando-se de disparos em massa de mensagens via *WhatsApp* para espalhar fake news e atacar opositores políticos. Essas práticas não apenas violam os princípios democráticos, mas também comprometem a integridade do processo eleitoral ao criar um ambiente de desinformação e hostilidade (MELLO, 2020).

Além disso, estudos internacionais, como o de Emilio Ferrara (2015), demonstram que as redes sociais têm sido exploradas sistematicamente para manipular e alterar a opinião pública. Ferrara destaca que indivíduos e organizações utilizam essas plataformas para espalhar desinformação, atacar adversários e manipular o debate público, especialmente durante períodos eleitorais. A falta de sistemas eficazes de verificação de conteúdo em muitas dessas plataformas aumenta o risco de exposição dos usuários a discursos de ódio e desinformação, comprometendo a saúde do ambiente democrático (FERRARA, 2015).

Dessa forma, é evidente que a propagação de desinformação e discurso de ódio nas redes sociais representa uma ameaça significativa à isonomia entre os candidatos e à integridade do processo eleitoral, configurando uma forma de abuso de poder comunicacional que exige atenção e medidas eficazes por parte das instituições democráticas.

Luís Roberto Barroso destaca que o abuso de poder, em suas diversas formas, incluindo o uso indevido dos meios de comunicação, representa uma grave ameaça à legitimidade das eleições. Para ele, "o abuso de poder político, econômico ou dos meios de comunicação compromete a igualdade de oportunidades entre os candidatos e a liberdade de escolha dos eleitores" (BARROSO, 2017).

No contexto internacional, a Bélgica possui legislação rigorosa contra o discurso de ódio. A Lei de 30 de julho de 1981, conhecida como Lei *Moureaux,* criminaliza a incitação à discriminação, ao ódio ou à violência com base em critérios como raça, cor, origem ou descendência nacional ou étnica. Essa legislação foi complementada pela Lei de 10 de maio de 2007, que ampliou a proteção para incluir características como idade, orientação sexual, estado civil, nascimento, riqueza, crenças religiosas ou filosóficas, convicções políticas, filiação sindical, idioma, saúde, deficiência, características físicas ou genéticas e origem social (UNIA, 2025).

Além disso, o Código Penal belga prevê circunstâncias agravantes para crimes motivados por ódio, desprezo ou hostilidade com base nas características mencionadas. Por exemplo, o artigo 405 estabelece que, quando um crime é cometido com motivação discriminatória, as penas podem ser aumentadas significativamente (OSCE, 2025).

Neste contexto, a experiência estrangeira de criminalização da incitação do ódio demonstra uma necessária atuação legislativa brasileira com o intuito de salvaguardar a liberdade de expressão sem a qualificadora de desiquilíbrio informacional para proteger um sufrágio universal num estado democrático de direito.

Neste ponto, é importante elucidar que a disseminação de conteúdo manipulado nas redes sociais, alimentada por algoritmos que priorizam o engajamento em detrimento da veracidade, intensifica o desequilíbrio informacional entre os eleitores. Nessa lógica, campanhas políticas passam a operar com base em estratégias de viralização que muitas vezes se apoiam em discursos odiosos e desinformativos, dificultando a construção de um espaço deliberativo saudável. Essa assimetria informacional impacta

diretamente a igualdade de chances entre os candidatos, convertendo o ambiente digital em instrumento de poder desequilibrado.

O abuso comunicacional se manifesta não apenas pela veiculação de mentiras, mas também pela supressão ou ocultação estratégica de dados relevantes ao debate público. Isso configura uma forma indireta de manipulação da vontade popular, na medida em que se limita o acesso do eleitor a uma compreensão ampla e crítica das propostas em disputa. Juristas como Diogo Rais (2019) e Rodrigo Pironti (2022) têm alertado para a urgência de mecanismos jurídicos que enfrentem essas novas formas de desequilíbrio eleitoral, sustentando que o combate à desinformação e ao discurso de ódio deve integrar o conceito contemporâneo de legitimidade democrática.

## 4 O TSE sobre discurso de ódio e desinformação eleitoral

Diante desse cenário, em decisão paradigmática (TSE, RO 0603975-98/PR, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 28 de outubro de 2021), o TSE reconheceu que a propagação sistemática de desinformação sobre o processo eleitoral pode configurar abuso de poder político e uso indevido dos meios de comunicação social, com a consequente cassação do mandato. Na ocasião, destacou-se que a veiculação de mentiras deliberadas sobre as urnas eletrônicas afetava não apenas a honra de pessoas, mas a própria confiança institucional no processo eleitoral.

A Resolução TSE nº 23.610/2019, atualizada em 2024, estabelece medidas específicas para coibir a desinformação nas eleições. O artigo 9º-C proíbe a utilização, na propaganda eleitoral, de conteúdo fabricado ou manipulado para difundir fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados com potencial para causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral. A infração a essa diretriz pode caracterizar abuso de utilização dos meios de comunicação e acarretar a cassação do registro ou do mandato, bem como a apuração das responsabilidades, nos termos do artigo 323 do Código Eleitoral (TSE, 2024).

Além disso, o artigo 9º-E da mesma resolução estabelece a responsabilização solidária dos provedores, de forma civil e administrativa, caso não retirem do ar, imediatamente, determinados conteúdos e contas durante o período eleitoral. Essa medida visa garantir a rápida remoção de

conteúdos desinformativos, discursos de ódio e outras práticas que possam comprometer a integridade do processo eleitoral (TSE, 2024).

Para fortalecer o combate à desinformação, o TSE instituiu o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia (CIEDDE) por meio da Portaria nº 180/2024. O CIEDDE tem como objetivo auxiliar na atuação coordenada da Justiça Eleitoral junto aos Poderes, órgãos da República e instituições públicas e privadas na promoção da educação em cidadania, nos valores democráticos, nos direitos digitais e no combate à desinformação, discursos de ódio, discriminatórios e antidemocráticos, no âmbito eleitoral (TSE, 2024).

Segundo Ana Frazão, "a desinformação eleitoral é um ataque à autonomia moral do cidadão, pois interfere na sua capacidade de formar convicções com base em dados verdadeiros" (FRAZÃO, 2021, p. 118). Anderson Schreiber complementa que "é necessário responsabilizar as plataformas digitais pela arquitetura de disseminação de conteúdos nocivos, especialmente em períodos eleitorais" (SCHREIBER, 2022, p. 147).

Não obstante os avanços no enfrentamento à desinformação, o ordenamento jurídico-eleitoral brasileiro ainda carece de normatização específica e eficaz quanto ao combate ao discurso de ódio no contexto das campanhas e da propaganda eleitoral. Ao contrário da desinformação, que tem recebido atenção crescente do TSE e iniciativas conjuntas com plataformas digitais, não há, até o presente momento, uma legislação ou política pública eleitoral que trate diretamente da prevenção ou responsabilização pelo discurso de ódio. Essa lacuna normativa fragiliza a atuação institucional diante de conteúdos que, embora não necessariamente falsos, têm alto potencial lesivo ao ambiente democrático por violarem direitos fundamentais e promoverem intolerância. Sem um marco regulatório claro e eficaz, a repressão a tais práticas se torna pontual, reativa e insuficiente, comprometendo a proteção do espaço público deliberativo.

## 5 A filosofia da "pós-verdade" e a legitimação do discurso irracional

Por outro lado, a chamada desinformação com discurso de ódio pode ser considerada uma pós-verdade? A pós-verdade, conforme analisa o Oxford Dictionary (2016), designa uma era em que os fatos objetivos são menos influentes do que as emoções e crenças pessoais. Kant (1996, p.

101), em seu ensaio *Resposta à pergunta: o que é o Esclarecimento?*, defendia que a maioridade política exige autonomia racional. A proliferação da pós-verdade, ao reforçar narrativas afetivas, mina esse ideal iluminista. Chantal Mouffe (2005, p. 19) alerta para o perigo de discursos que mobilizam paixões políticas destrutivas, enquanto Zizek (2017, p. 45) aponta que a verdade política foi substituída por uma "economia da afetação". No contexto eleitoral, essa dinâmica justifica a aceitação social do discurso de ódio e reduz a capacidade de julgamento crítico dos eleitores. Michel Foucault (1996, p. 9) já havia identificado o poder como elemento constitutivo do discurso, o que se revela intensamente nos algoritmos das redes sociais.

Kant (1996, p. 101) ainda distingue entre verdade e mentira, apontando que a verdade deve ser considerada como algo que se alinha com a razão universal, e não apenas com as crenças pessoais ou subjetivas. Segundo o filósofo, a mentira é uma violação da liberdade e da autonomia racional, pois impede que os indivíduos tomem decisões baseadas em uma realidade comum e objetiva. Nesse sentido, a pós-verdade, ao se desviar dessa racionalidade universal e ao priorizar emoções e crenças pessoais, poderia ser vista como uma forma de distorção da verdade kantiana, levando ao enfraquecimento da capacidade crítica dos indivíduos, que não mais se baseiam na razão para formar juízos.

Ademais, Kant (1996, p. 101) enfatiza que, para alcançar a maioridade política, é necessário que os indivíduos se libertem da tutela da ignorância e usem sua própria razão para julgar a verdade. A pós-verdade, ao enfraquecer esse uso da razão e promover uma narrativa de verdades alternativas, coloca em risco a fundamentação da autonomia política, um dos pilares do esclarecimento kantiano. A manipulação da verdade, portanto, não é apenas um problema epistemológico, mas também uma ameaça à liberdade e à racionalidade que sustentam a ordem democrática.

Seja como for, a pós-verdade não pode ser comparada de forma rasa com o discurso de ódio intencional para um desequilíbrio informacional para justificar sua aceitação ou normalização social.

## 6 Conclusão e propostas de enfrentamento

O presente estudo evidenciou que o discurso de ódio, impulsionado por mecanismos de desinformação, compromete a legitimidade do processo eleitoral e desfigura os princípios da democracia deliberativa. Autores

como Marcelo Weick Pogliese (2021), Anderson Schreiber (2022), Flávia Piovesan (2020) e Oscar Vilhena Vieira (2018) têm destacado a necessidade de reconfiguração da responsabilidade civil e eleitoral no ambiente digital. Pogliese (2021) argumenta que o discurso de ódio em contextos eleitorais representa uma forma de desigualdade estrutural na competição política, visando silenciar opositores por meio do medo ou da repulsa moral. Schreiber (2022) enfatiza a necessidade de responsabilização das plataformas digitais pela arquitetura de disseminação de conteúdos nocivos. Piovesan (2020) ressalta que a dignidade da pessoa humana é o núcleo de resistência jurídica ao discurso de ódio.

Diante desse cenário, é imprescindível que o ordenamento jurídico fortaleça os mecanismos de responsabilização eleitoral, promova a regulação efetiva das plataformas digitais e invista em educação midiática como estratégia de proteção do ambiente deliberativo e do voto consciente. Além disso, é essencial que o Judiciário reforce sua jurisprudência sobre a gravidade do uso de narrativas de ódio como meio de interferência eleitoral, com ênfase no papel pedagógico das decisões judiciais em prol do Estado Democrático de Direito.

O Ministro Luís Roberto Barroso, ao abordar os desafios contemporâneos da liberdade de expressão, afirmou:

> Com o discurso de ódio, a desinformação deliberada e maldosa, com o assassinato de reputações, viola os três fundamentos que justificam a liberdade de expressão. A mentira não busca a verdade possível, a desinformação impede a democracia [...] e há a violação dos direitos fundamentais de grupos vulneráveis. BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão não é discurso de ódio, diz Barroso. Poder360, 18 abr. 2023. Disponível em: https://www.poder360.com.br/justica/liberdade-de-expressao-nao-e-discurso-de-odio-diz-barroso/. Acesso em: 24 abr. 2025.

Essa reflexão destaca a urgência de medidas eficazes para combater a desinformação e o discurso de ódio, preservando a integridade do processo eleitoral e os valores fundamentais da democracia.

## Referências

BARROSO, Luís Roberto. *Liberdade de expressão.* 2. ed. Rio de Janeiro: Fórum, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. *Abuso de poder no processo eleitoral.* São Paulo: Saraiva, 2017.

CASTRO, Luiz Fernando Martins. *Desinformação on-line e eleições no Brasil: a circulação de links sobre fraude eleitoral no Facebook e no YouTube (2014-2020).* Repositório FGV, 2021. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/3e4a2788-a06d-4900-8131-fd7482fec961. Acesso em: 24 abr. 2025.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Artigos Publicados em Periódicos.* Clèmerson Merlin Clève Advogados Associados, 2021. Disponível em: https://clemersoncleve.adv.br/artigos-publicados-em-periodicos-2/. Acesso em: 24 abr. 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. *O discurso de ódio e o paradoxo da tolerância: uma análise dos limites à liberdade de expressão à luz do direito comparado.* Jus.com.br, 2023. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/111237/o-discurso-de-odio-e-o-paradoxo-da-tolerancia-uma-analise-dos-limites-a-liberdade-de-expressao-a-luz-do-direito-comparado. Acesso em: 24 abr. 2025.

FERRARA, Emilio. *Manipulation and abuse on social media.* arXiv preprint arXiv:1503.03752, 2015. Disponível em: https://arxiv.org/abs/1503.03752. Acesso em: 24 abr. 2025.

FRAZÃO, Ana. *Contenção da desinformação: será que agora vai?* Ana Frazão, 2023. Disponível em: https://www.anafrazao.com.br/ana-frazao-publicou-em-sua-coluna-no-jota-o-artigo-contencao-da-desinformacao-sera-que-agora-vai/. Acesso em: 24 abr. 2025.

FRAZÃO, Ana. *Desinformação e processo eleitoral: desafios e perspectivas.* Brasília: Editora Fórum, 2021.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso.* São Paulo: Loyola, 1996. p. 9.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 122.

KANT, Immanuel. *Resposta à pergunta: o que é o esclarecimento?* Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Nova Cultural, 1996. p. 101. Disponível em: https://www.pucpr.br. Acesso em: 24 abr. 2025.

MOUFFE, Chantal. *On the Political.* London: Routledge, 2005. p. 19.

OSCE. *Hate crime legislation in Belgium.* Disponível em: https://hatecrime.osce.org/hate-crime-legislation-belgium. Acesso em: 23 abr. 2025.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. *Calmon de Passos, mais que um*

*processualista, um homem incomum.* JusBrasil, 2015. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/calmon-de-passos-mais-que-um-processualista-um-homem-incomum/255475196. Acesso em: 24 abr. 2025.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Constitucional.* São Paulo: Max Limonad, 2020.

POGLESIE, Marcelo Weick. *Discurso de ódio e processo eleitoral.* Salvador: Juspodivm, 2021.

RAIS, Diogo. *Direito Eleitoral Digital.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

RAWLS, John. *Justiça como Equidade: uma reformulação.* São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SCHREIBER, Anderson. *Direito e plataformas digitais.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

STRECK, Lenio Luiz. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. *Espaço Jurídico Journal of Law*, Joaçaba, v. 19, n. 1, p. 79–98, jan./abr. 2018. Disponível em: https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/12206. Acesso em: 24 abr. 2025.

TAVARES, André Ramos. *Ódio Virtual (?): Liberdade de Expressão versus Discurso de Ódio: breve análise do ordenamento jurídico e a jurisprudência do STF.* Empório do Direito, 2022. Disponível em: https://emporiododireito.com.br/leitura/odio-virtual-liberdade-de-expressao-versus-discurso-de-odio-breve-analise-do-ordenamento-juridico-e-a-jurisprudencia-do-stf. Acesso em: 24 abr. 2025.

TSE. Resolução nº 23.610/2019. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 23 abr. 2025.

TSE. Portaria nº 180/2024. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2024/portaria-no-180-de-12-de-marco-de-2024. Acesso em: 23 abr. 2025.

TSE, RO 0603975-98/PR, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 28 de outubro de 2021. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/1919387101. Acesso em: 23 abr. 2025.

TSE. REspe 0603976-79/SP. Rel. Min. Edson Fachin. Julgado em 23 ago. 2022. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/1919387101. Acesso em: 23 abr. 2025.

UNIA. *Act of 30 July 1981 - racism, xenophobia.* Disponível em: https://www.unia.be/en/law-recommendations/legislation/act-of-30-july-1981-racism-xenophobia. Acesso em: 23 abr. 2025.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Direitos Fundamentais.* São Paulo: Saraiva, 2018.

WALDRON, Jeremy. *The Harm in Hate Speech.* Harvard University Press, 2012. p. 5.

ZIZEK, Slavoj. *Violência.* São Paulo: Boitempo, 2017.

Capítulo 32

# A INELEGIBILIDADE REFLEXA PARA SUPLENTES: CONSTITUCIONALIDADE E LIMITES DEMOCRÁTICOS NO NOVO ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

*Larissa de Moura Guerra Almeida*[1]

## 1 Introdução

O regime das inelegibilidades configura instrumento essencial para a preservação da normalidade e da legitimidade do processo eleitoral, funcionando como garantia do Estado Democrático de Direito. Em regra, a inelegibilidade reflexa limitava-se a impedir a candidatura de cônjuges e parentes de titulares do Executivo, em cumprimento ao parágrafo 7º do artigo da Constituição da República de 1988.

Contudo, em abril de 2025, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) ampliou esse entendimento para atingir também os suplentes de candidatos, entendendo que a influência política do titular poderia refletir na candidatura do suplente de parlamentar.

No julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral (AgR-REspe) 0600130-21.2024.6.21.01, ao decidir que a inelegibilidade reflexa por parentesco consanguíneo se aplica também a suplentes que não assumiram definitivamente o cargo, o TSE negou o registro de candidatura de Pablo Sebastian Andrade de Melo, filho do prefeito de Porto Alegre, que havia ocupado temporariamente uma cadeira na Câmara Municipal

1 Doutoranda e Mestre em Direito Público, PUC Minas. Bolsista CAPES PROEX/Taxa. Pesquisadora do "Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional", do Grupo de Pesquisa "Constitucionalismo e Direitos na Era Digital" e do Núcleo de Pesquisa "REDES de Direitos Humanos" (PPGD PUC Minas). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. Professora e Advogada em Direito Constitucional, Administrativo e Eleitoral. Contato: lah.moura.guerra@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/0406208623321421. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9130-1893. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

como suplente. O Tribunal concluiu que, enquanto se ostenta a condição de suplente, não há titularidade do mandato eletivo, aplicando-se a inelegibilidade por parentesco prevista no artigo 14, §7º, da Constituição Federal.

Diante dessa inovação jurisprudencial, o presente capítulo propõe uma análise crítica da extensão da inelegibilidade reflexa para suplentes, examinando sua compatibilidade com os princípios constitucionais da proporcionalidade, razoabilidade e soberania popular, bem como os riscos de ativismo judicial no processo eleitoral. O estudo ainda busca dialogar com a teoria da democracia militante, refletindo sobre os limites legítimos para a proteção do processo eleitoral sem que se comprometam as bases democráticas do direito de sufrágio.

## 2 As inelegibilidades e sua função no Estado Democrático de Direito

O estudo das inelegibilidades impõe reflexão aprofundada sobre os mecanismos constitucionais de defesa da legitimidade do processo eleitoral. Estabelecidas não como sanções, mas como garantias preventivas, as inelegibilidades compõem o conjunto de instrumentos destinados à preservação da normalidade democrática. Na seara eleitoral, a manutenção da isonomia entre os concorrentes, da moralidade administrativa e da legitimidade do sufrágio demanda a existência de restrições proporcionais ao exercício da capacidade eleitoral passiva, conforme delineado pela Constituição da República de 1988.

Sob essa perspectiva, compreende-se a necessidade de analisar a concepção, a natureza e a evolução histórica da inelegibilidade reflexa, em diálogo com os princípios constitucionais e com a doutrina especializada.

## 3 Conceito e natureza jurídica das inelegibilidades

As inelegibilidades, conforme a doutrina clássica do direito eleitoral, constituem limitações jurídicas ao exercício da capacidade eleitoral passiva, ou seja, ao direito de ser votado e investido em mandatos eletivos. Segundo Gomes (2024, p. 257), "as inelegibilidades têm natureza jurídica de restrição constitucional e legal ao direito de sufrágio passivo, visando à preservação da normalidade e legitimidade do pleito, bem como da moralidade administrativa".

Assim, definidas como limitações legítimas à capacidade eleitoral passiva, as inelegibilidades visam assegurar a proteção do interesse público sobre pretensões individuais de poder. José Jairo Gomes (2024, p. 257), ainda, salienta que se trata de regras jurídicas de natureza constitucional e legal que têm como objetivo a preservação da moralidade e da legitimidade das eleições.

Não possuem caráter punitivo, mas sim preventivo: destinam-se a evitar que candidatos com potencial de vulnerar princípios constitucionais básicos – como a moralidade e a legitimidade – concorram ao processo eleitoral. Isso porque as inelegibilidades não configuram penas ou sanções, mas sim instrumentos de tutela do processo democrático, funcionando como filtros necessários à integridade das escolhas políticas (Araújo Júnior; Almeida, 2024).

A função precípua das inelegibilidades, portanto, é assegurar o equilíbrio entre liberdade política e segurança democrática, compondo o núcleo duro da proteção institucional da democracia. Elas se inserem na lógica da defesa da ordem constitucional e da realização plena do princípio republicano, sem olvidar o respeito aos direitos políticos como expressões da cidadania.

Logo, o regime das inelegibilidades insere-se no conjunto das medidas que asseguram o equilíbrio do sistema representativo, consubstanciando verdadeira expressão da democracia militante, que não se limita a assegurar formalmente os direitos políticos, mas também protege seu exercício legítimo e ético.

## 4 Fundamentação Constitucional: Art. 14, §7º, CF/88

A disciplina jurídica das inelegibilidades encontra fundamento na Constituição da República, especialmente no artigo 14 – que, ao tratar das condições de elegibilidade, simultaneamente estabelece hipóteses de inelegibilidade. O parágrafo 7º do referido artigo preceitua que

> 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, 1988).

Tal dispositivo visa proteger a isonomia entre os candidatos, impedindo que a máquina pública seja utilizada para a perpetuação de um

grupo no poder por meio de vínculos familiares. Observa-se, assim, que a inelegibilidade reflexa configura uma presunção relativa de influência política indevida, que se justifica pela necessidade de assegurar a lisura do processo eleitoral.

Ou seja, a norma restritiva contida no artigo 14 da Constituição de 1988, no parágrafo 7º acima transcrito, visa a impedir o uso da máquina pública em benefício de familiares do titular de poder executivo, evitando práticas clientelistas e a perpetuação de grupos políticos no poder por laços de sangue. Trata-se de uma inelegibilidade de natureza reflexa, cujo fundamento principal é a presunção de favorecimento indevido.

Na visão de Rodrigo López Zílio (2022), o constituinte originário, ao prever essa forma de inelegibilidade, buscou prevenir a formação de dinastias políticas locais, especialmente em realidades em que o poder estatal poderia ser manipulado para fins particulares. Assim, a Constituição impõe uma restrição direcionada não ao próprio agente político, mas àqueles com quem mantém vínculos de parentesco ou conjugalidade, buscando resguardar o equilíbrio do pleito e a isonomia entre os candidatos.

## 5 Inelegibilidade reflexa: conceito e construção histórica

A configuração da inelegibilidade reflexa, embora prevista constitucionalmente, foi sendo concretizada e delineada pela prática jurisdicional ao longo do tempo. Compreende-se, por meio da construção doutrinária e jurisprudencial, que tal espécie de inelegibilidade incide independentemente da demonstração concreta do abuso de poder, bastando o vínculo de parentesco e o exercício de cargo eletivo no Executivo.

A inelegibilidade reflexa emerge da preocupação histórica com o abuso do poder político e a formação de oligarquias familiares no Brasil. Tradicionalmente, a sua aplicação esteve limitada a cenários em que o parentesco direto poderia influenciar de maneira significativa o resultado eleitoral, sobretudo em municípios menores ou menos desenvolvidos institucionalmente.

Conforme leciona Zílio (2022, p. 342), a inelegibilidade reflexa é uma "extensão do impedimento eleitoral a terceiros ligados por laços familiares ao titular do mandato, na presunção de que a influência política e administrativa do chefe do Executivo possa favorecê-los indevidamente".

Neste aspecto, a inelegibilidade reflexa representa uma antecipação protetiva da lisura eleitoral, prescindindo da comprovação de vantagem

ilícita efetivamente obtida (Araújo Júnior; Almeida, 2024). Essa interpretação foi reafirmada pelo Tribunal Superior Eleitoral em sucessivos julgados, consolidando entendimento de que o simples parentesco já ensejaria a vedação, salvo exceções expressamente previstas.

O histórico da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) consolidou a interpretação de que, para a caracterização da inelegibilidade reflexa, bastava a existência da relação familiar no período anterior ao pleito e o exercício do mandato pelo titular. A aplicação dessa norma manteve-se restrita aos cônjuges e parentes consanguíneos até o segundo grau, sem qualquer alusão aos suplentes de cargos eletivos, situação que, como se verá a seguir, passou a ser objeto de reinterpretação recente pelo TSE. E, até recentemente, o entendimento majoritário restringia-se a cônjuges e parentes até segundo grau de titulares de cargos executivos, não se estendendo a suplentes ou figuras acessórias na linha de substituição do titular.

## 6 O Novo Julgado do TSE: extensão da inelegibilidade reflexa para suplentes

a recente decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral, nos autos do Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 0600130-21.2024.6.21.01 (TSE, 2025a), marca um ponto de inflexão na hermenêutica das inelegibilidades eleitorais. O que até então se entendia como limitação estrita à linha consanguínea e conjugal do titular do Executivo passou a ser alargado para alcançar figuras que, ainda que não titulares, poderiam ser beneficiadas politicamente pela proximidade ao poder.

Tal reinterpretação impõe necessária análise crítica à luz dos princípios constitucionais da legalidade, da soberania popular e da proteção contra o abuso de poder. Com essa finalidade, apresenta-se a seguir a contextualização do julgado, os principais fundamentos que embasaram a decisão majoritária, bem como os pontos de dissenso suscitados nos votos divergentes.

## 7 Contextualização do julgado

Em decisão preferida em abril de 2025, o Tribunal Superior Eleitoral inovou ao reconhecer a possibilidade de aplicação da inelegibilidade reflexa

não apenas aos parentes diretos do titular do Executivo, mas também aos suplentes nas candidaturas majoritárias. O entendimento se baseou no argumento de que o suplente, ainda que não titular, integra a mesma chapa e usufrui da projeção política do titular para se beneficiar em eventual sucessão.

A decisão paradigmática analisou situação em que o titular do Poder Executivo, impedido de concorrer à reeleição, apoiou candidatura de suplente com vínculo familiar próximo, na tentativa de manutenção do grupo político no poder. O TSE, interpretando de forma extensiva o parágrafo 7º do artigo 14 da Constituição de 1988, vislumbrou fraude à norma constitucional e concluiu pela configuração da inelegibilidade reflexa também em relação ao suplente, reputando violado o princípio da moralidade eleitoral.

O acórdão, ainda em fase de publicação definitiva, enfatizou a necessidade de combater fraudes à lei eleitoral mediante a reinterpretação teleológica da norma, de forma a impedir que a influência indevida do titular se estendesse a terceiros formalmente distintos, mas politicamente vinculados. Citou-se, no voto condutor, a necessidade de "dar eficácia plena à vedação de perpetuação familiar no poder", mesmo que a manutenção se desse por meio de figuras de substituição aparentemente secundárias (TSE, 2025b).

Essa reinterpretação ampliativa rompeu com a tradição jurisprudencial anterior, que circunscrevia a inelegibilidade reflexa à linha direta familiar, provocando intenso debate na comunidade jurídica.

O simbolismo da emenda foi rapidamente captado por parlamentares, partidos políticos, juristas e pela opinião pública (Mendes; Branco, 2022). Ainda que sua tramitação fosse incerta, a proposta converteu-se em ponto de convergência de um projeto democrático em construção, reunindo distintos segmentos sociais em torno de uma pauta comum (Mendes; Branco, 2022).

## 8 Argumentos da Corte

O voto vencedor ressaltou que o objetivo da norma prevista no parágrafo 7º do referido artigo 14 é obstar o favorecimento político familiar e impedir o uso indevido da estrutura estatal para perpetuação de grupos no poder. A extensão da inelegibilidade ao suplente, ainda que este não

ocupasse efetivamente a chefia do Executivo, seria medida necessária para preservar a lógica do sistema democrático.

Entre os argumentos que sustentaram a decisão majoritária, os ministros enfatizaram: (i) a função teleológica da inelegibilidade reflexa, que busca impedir que o prestígio do cargo executivo favoreça indevidamente qualquer candidatura com laços familiares; (ii) a interpretação sistemática da Constituição, que não pode ser lida de maneira literalista quando em jogo a proteção da moralidade eleitoral; e (iii) a constatação de que o suplente, embora não ocupante imediato do cargo, integra a chapa e, portanto, participa da influência política gerada pelo titular.

Desse modo, destacaram os ministros que a candidatura de suplentes com vínculo parental ao titular gera confusão no eleitorado e fomenta o abuso de poder político. Além disso, a inelegibilidade reflexa, enquanto medida de defesa do processo eleitoral, deve ser interpretada de forma finalística e teleológica, e não meramente literal. Por fim, ponderaram que a manutenção do vínculo de poder por meio de candidaturas de suplentes afrontaria o princípio republicano e a soberania popular.

Segundo os ministros que formaram a maioria, a realidade político-eleitoral brasileira impõe uma interpretação substancialista dos dispositivos constitucionais, sob pena de esvaziamento de seus efeitos protetivos. Esse novo enquadramento busca, segundo a Corte, "dar efetividade" à proteção constitucional contra o abuso do poder político-familiar.

## 9 Dissentimentos e controvérsias

Apesar da maioria formada, votos dissidentes foram registrados, os quais alertaram para possíveis excessos no ativismo judicial. Argumentou-se que a extensão da inelegibilidade reflexa aos suplentes careceria de respaldo textual explícito, implicando afronta ao princípio da legalidade estrita, basilar no Direito Eleitoral, bem como de normas restritivas de direitos.

Segundo o ministro Floriano de Azevedo Marques – que abriu divergência do voto do relator, ministro André Mendonça, após pedido de vista do processo – reafirmou o entendimento de que políticos no exercício de suplência (caso de Pablo Sebastian) não são titulares dos mandatos eletivos, não se aplicando a eles a exceção prevista no artigo 14, §7º, da Constituição Federal.

Inobstante ter o recorrente (Pablo Sebastian Andrade de Melo) sustentado que, apesar de filho de Sebastião Melo (prefeito de Porto Alegre reeleito para o cargo nas eleições de 2024), a inelegibilidade reflexa por parentesco estaria afastada (por ter exercido a vereança como titular em quatro períodos distintos), a maioria formada divergiu.

Para os ministros, a questão analisada tratou da possibilidade de a inelegibilidade reflexa por parentesco se aplicar ao suplente de vereador em exercício. De acordo com os ministros do TSE, os suplentes – enquanto ostentarem esta condição – não são titulares de mandato eletivo e, por essa razão, não se lhes aplica a exceção prevista art. 14, §7º, da Constituição Federal (TSE, 2025b). E, no caso, o suplente Pablo Sebastian Andrade de Melo assumiu o cargo apenas temporariamente, razão pela qual a ressalva final do dispositivo constitucional mencionado não lhe é aplicável, estando ele inelegível para o pleito (TSE, 2025b).

Porém, alguns ministros apontaram que (i) o texto do art. 14, §7º, da Constituição de 1988 é taxativo e não abrange suplentes, sendo indevida sua ampliação sem respaldo legislativo; (ii) o excesso de interpretação extensiva poderia comprometer o direito fundamental de elegibilidade (art. 5º, *caput*; art. 14, *caput*, da CF/88); e (iii) que a decisão cria insegurança jurídica ao modificar padrão consolidado às vésperas de processos eleitorais.

Sustentou-se, ainda, que o alargamento da interpretação poderia gerar insegurança jurídica, além de representar intervenção excessiva do Poder Judiciário no espaço político, em detrimento da soberania popular. Tais críticas evidenciam a necessidade de refletir sobre os limites da interpretação judicial em matéria eleitoral, especialmente quando em jogo direitos políticos fundamentais e o equilíbrio federativo.

## 10 Análise crítica: constitucionalidade e limites democráticos

A decisão do Tribunal Superior Eleitoral que estende a inelegibilidade reflexa aos suplentes suscita relevantes questões constitucionais, as quais exigem cuidadosa análise à luz dos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito. A proteção da moralidade eleitoral, embora fundamental, não autoriza interpretações que extrapolem os limites impostos pela Constituição, sob pena de comprometimento do próprio regime democrático que se pretende tutelar.

Neste contexto, impende examinar o novo entendimento sob o prisma da proporcionalidade, da razoabilidade e da soberania popular, princípios que orientam a interpretação restritiva das normas limitadoras de direitos políticos.

## 11 Princípio da proporcionalidade e razoabilidade

As inelegibilidades, por restringirem direitos fundamentais, devem observar rigorosamente os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, como ensinado pela doutrina constitucional (Mendes; Branco, 2022). A proporcionalidade implica que toda limitação ao exercício de direitos políticos deve ser adequada, necessária e equilibrada em relação aos fins que busca atingir.

Conforme apontado por Almeida e Araújo Júnior (2024), a aplicação das inelegibilidades exige análise criteriosa de sua pertinência com a finalidade protetiva da normalidade democrática, sob pena de transformar-se em instrumento de exclusão arbitrária do processo político.

A extensão da inelegibilidade reflexa aos suplentes, ainda que amparada por intenção legítima de resguardar a moralidade, pode revelar-se desproporcional na medida em que não distingue situações de efetiva influência do titular sobre o suplente daquelas em que tal influência é apenas hipotética ou inexistente.

Não se desconhece a necessidade de mecanismos eficazes de combate ao abuso do poder político-familiar. Todavia, a interpretação extensiva de normas restritivas deve ser manejada com extrema cautela, sob pena de ofensa à razoabilidade e de compressão indevida do direito de elegibilidade previsto no artigo 14 da Constituição Federal.

## 12 Risco de ativismo judicial eleitoral

O novo entendimento do TSE, ao ampliar o alcance da inelegibilidade reflexa para além do que consta expressamente no texto constitucional, reabre o debate sobre os riscos do ativismo judicial no âmbito eleitoral. A separação dos poderes e o princípio da legalidade estrita impõem que a atuação do Judiciário se mantenha dentro dos limites normativos fixados pela Constituição e pela legislação infraconstitucional.

Em estudo sobre a judicialização da política e o ativismo judicial, Almeida e Baracho Júnior (2023) destaca que, no campo eleitoral, a inovação

interpretativa não pode substituir a opção legislativa do constituinte ou do legislador ordinário. A hermenêutica judicial deve respeitar os contornos estabelecidos pelas fontes primárias, sob pena de vulneração da segurança jurídica e da soberania popular.

A reinterpretação extensiva da inelegibilidade reflexa, sem previsão explícita, pode ser compreendida como superação dos limites da função jurisdicional, transferindo para o Judiciário a definição de novos critérios de inelegibilidade. Tal postura, embora motivada por legítima preocupação com a moralidade eleitoral, enseja riscos de enfraquecimento da estabilidade institucional e de erosão da confiança no processo democrático.

## 13 Impacto sobre o direito de sufrágio e a soberania popular

Os direitos políticos, especialmente o direito de sufrágio ativo e passivo, constituem expressão direta da soberania popular, princípio fundamental do Estado Democrático de Direito (Brasil, 1988). Qualquer restrição a esses direitos deve ser excepcional, estritamente fundamentada e proporcional aos interesses públicos que se pretende tutelar.

Conforme ensinado por Barroso (2018), o sufrágio representa não apenas um direito individual, mas um instrumento de autogoverno coletivo. A ampliação das inelegibilidades sem previsão expressa no texto constitucional ou legal compromete o livre exercício da soberania pelo povo, ao limitar o leque de escolhas legítimas disponíveis ao eleitorado.

A eficácia do regime democrático não se esgota na proteção contra abusos, mas demanda também o respeito à autonomia do corpo eleitoral (Almeida; Baracho Júnior, 2023). A imposição de restrições indevidas aos direitos políticos gera efeitos deletérios sobre a legitimidade das eleições e sobre a própria representatividade política.

Assim, a extensão da inelegibilidade reflexa aos suplentes, se não acompanhada de critérios claros e proporcionais, pode implicar não em defesa, mas em restrição excessiva da democracia representativa, contrariando os valores constitucionais que orientam o processo eleitoral brasileiro.

## 14 Inelegibilidades, democracia militante e a defesa do processo eleitoral

O regime das inelegibilidades, ao estabelecer limites ao exercício da capacidade eleitoral passiva, insere-se no conjunto de instrumentos de proteção da democracia. A teoria da democracia militante, que inspira a atuação do Estado na defesa ativa das condições que viabilizam o regime democrático, encontra eco nas restrições eleitorais voltadas à preservação da lisura, da moralidade e da igualdade de oportunidades entre os candidatos.

Compreendida nesse contexto, a inelegibilidade reflexa não se apresenta como mera limitação ao direito de candidatura, mas como manifestação da necessidade de resguardar o processo eleitoral contra desvios de poder que possam comprometer sua legitimidade.

## 15 Inelegibilidade como instrumento de proteção da democracia

A teoria da democracia militante, concebida inicialmente no pós-guerra europeu, propõe que o Estado democrático não pode permanecer inerte diante de práticas que, sob a aparência de legalidade, visem à destruição de seus próprios fundamentos (Loewenstein, 1937). Tal compreensão justifica a existência de mecanismos jurídicos de defesa da ordem democrática, entre os quais se situam as inelegibilidades eleitorais (Almeida; Godoy, 2024).

As inelegibilidades representam instrumentos jurídicos voltados a impedir o acesso a cargos eletivos daqueles que, por suas condições objetivas, comprometeriam a moralidade, a igualdade e a liberdade do processo eleitoral (Araújo Júnior; Almeida, 2024). Assim, a inelegibilidade reflexa, ao impedir que cônjuges e parentes próximos de titulares do Executivo concorram no território de jurisdição deste, visa proteger o eleitorado contra influências indevidas que distorçam a vontade popular.

A extensão da inelegibilidade a suplentes, sob a perspectiva da democracia militante, poderia ser vista como medida de fechamento de brechas interpretativas que permitiriam a perpetuação familiar no poder, em afronta ao princípio republicano.

## 16 Necessidade de limitação e modulação da aplicação

A aplicação da democracia militante, entretanto, impõe a observância rigorosa dos limites constitucionais. A defesa da democracia não pode justificar a supressão de suas próprias garantias fundamentais

(Barroso, 2018). A proporcionalidade, a legalidade estrita e o respeito à soberania popular constituem balizas que devem orientar a utilização de mecanismos protetivos.

No âmbito das inelegibilidades, a sua extensão ou interpretação deve ocorrer dentro dos marcos constitucionais, sob pena de converter instrumentos de defesa democrática em fatores de restrição excessiva da cidadania (Araújo Júnior; Almeida, 2024). O alargamento da inelegibilidade reflexa aos suplentes, sem previsão expressa e sem demonstração concreta de abuso de poder, pode ultrapassar os limites da proteção legítima e comprometer direitos políticos fundamentais.

Defende-se, nesse sentido, a necessidade de modulação da aplicação do novo entendimento do TSE, de modo a assegurar que a inelegibilidade reflexa de suplentes somente incida quando efetivamente comprovada a utilização da máquina pública ou da influência do titular em benefício do suplente. Tal interpretação conciliaria a proteção da moralidade eleitoral com o respeito ao direito de sufrágio passivo e à soberania popular, reafirmando o compromisso com uma democracia militante, porém constitucionalmente limitada.

## 17 Considerações finais

O estudo da inelegibilidade reflexa, em especial diante do recente entendimento do Tribunal Superior Eleitoral quanto à sua extensão aos suplentes, revelou a complexidade existente na harmonização entre a proteção da moralidade eleitoral e a preservação dos direitos políticos fundamentais. Reconheceu-se que a inelegibilidade não configura sanção, mas instrumento de defesa da democracia, destinado a assegurar a legitimidade e a normalidade do processo eleitoral.

Observou-se que a Constituição Federal, ao disciplinar as inelegibilidades no art. 14, §7º, previu hipótese específica e taxativa, cuja interpretação deve respeitar os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade. A ampliação do alcance subjetivo da norma, embora impulsionada por legítima preocupação com o combate ao abuso de poder político-familiar, exige análise crítica quanto à sua compatibilidade com os limites constitucionais.

Destacou-se que o ativismo judicial, quando não contido dentro dos parâmetros da função jurisdicional, pode comprometer a segurança jurídica, a confiança no processo democrático e a própria soberania popular.

O direito de sufrágio passivo, expressão da cidadania e da participação política, não pode sofrer restrições além daquelas expressamente previstas e justificadas de forma clara e proporcional.

Concluiu-se que a inelegibilidade reflexa, enquanto manifestação da democracia militante, deve ser aplicada de maneira a proteger a lisura do pleito sem sacrificar, desnecessariamente, a ampla liberdade de escolha do eleitorado. A extensão aos suplentes somente deve ser admitida em situações concretas em que se evidencie o uso indevido da influência política do titular, sob pena de violação dos direitos fundamentais e subversão do próprio princípio republicano que se pretende resguardar.

O julgamento do AgR-REspe nº 0600130-21.2024.6.21.01, em abril de 2025, com a extensão da inelegibilidade reflexa (art. 14, §7º, CF/88) a suplentes de parlamentares pelo TSE, trouxe interpretação ampliativa de uma norma restritiva de direitos políticos, cuja aplicação, por força do princípio da legalidade, exige previsão expressa em lei complementar (Brasil, 1990). A decisão, embora isolada no plano técnico, insere-se na lógica de um ciclo normativo consolidado e reiterado, em que o TSE atua como instância normativa autônoma, exercendo competência que, formalmente, não lhe foi delegada.

Ao decidir que a inelegibilidade reflexa por parentesco consanguíneo se aplica também a suplentes que não assumiram definitivamente o cargo, o TSE reafirmou o entendimento de que, enquanto se ostenta a condição de suplente, não há titularidade do mandato eletivo, aplicando-se-lhe a inelegibilidade (art. 14, §7º, CF/88).

Com isso, o TSE estendeu uma norma restritiva de direitos, ampliando o espectro de interpretação para alcançar quem sequer possui de fato mandato eletivo. A norma constitucional em questão restringe expressamente a inelegibilidade reflexa aos cargos do Poder Executivo, o que evidencia a natureza estrita de sua previsão. No entanto, o TSE, sem base legal específica, ampliou sua incidência a candidatos que não exercem mandato e concorrem ao Legislativo, construindo um precedente com efeitos diretos sobre o exercício de direitos políticos.

A ampliação do alcance da norma pela via interpretativa representa uma forma de "interdição hermenêutica" do texto constitucional: a norma é mantida formalmente, mas seu sentido é ampliado para alcançar situações não previstas pelo legislador, gerando, na prática, efeitos análogos aos da criação legislativa.

Propõe-se, portanto, a necessidade de interpretação restritiva e criteriosa do novo entendimento do TSE, com a modulação de seus efeitos para que a inelegibilidade reflexa sobre suplentes não se transforme em ferramenta de restrição desmedida do pluralismo político. Recomenda-se, ainda, a atuação legislativa para disciplinar de forma expressa a matéria, assegurando maior previsibilidade, segurança jurídica e respeito à ordem constitucional.

Referências

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra; BARACHO JR., José Alfredo de Oliveira. "Ativismo Eleitoral" do Supremo Tribunal Federal nas Eleições Presidenciais de 2018 e de 2022: uma análise crítica quanto aos custos políticos à democracia brasileira. **Dimensões do Ativismo Judicial no Direito Constitucional Brasileiro**. Ana Luiza Novais Cabral, Álvaro Ricardo de Souza Cruz, Larissa de Moura Guerra Almeida (org.). Belo Horizonte: Arraes Editores, 2023, p. 329-348.

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra; GUALANO DE GODOY, Miguel. Caso "Fernando Francischini" e a desinformação em face da integridade do processo eleitoral: a "democracia militante" nos percalços da erosão constitucional. In: CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza et al. (Org.). **Democracia Militante: a democracia brasileira entre a militância e o abuso**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2024

ARAÚJO JÚNIOR, Márcio Vieira; ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra. **Noções gerais em Direito Eleitoral**. 1. ed. Belo Horizonte: Promove, 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **O Novo Direito Constitucional Brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 outubro de 1988. **Diário Oficial da União,** Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 28 abr. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 maio de 1990. **Diário Oficial da União,** Brasília, 21 maio 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em 28 abr. 2024.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2024.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights,

I. **The American Political Science Review**, vol. 31, nº 3, 1937, p. 417-432. JSTOR, Disponível em: www.jstor.org/stable/1948164. Acesso em: 20 abr. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral (AgR-REspe) 0600130-21.2024.6.21.01**. Rel. Minº André Mendonça, julg. 22 abr. 2025a. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-abr-23/inelegibilidade-reflexa-por-parentesco-vale-tambem-para-suplente-diz-tse/. Acesso em: 28 abr. 2025.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Inelegibilidade reflexa por parentesco consanguíneo se aplica a suplente, diz TSE - Plenário reafirmou entendimento ao confirmar decisão que negou o registro de candidato a vereador de Porto Alegre (RS) nas Eleições 2024. **Notícias TSE**, 22 abr. 2025b. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Abril/inelegibilidade-reflexa-por-parentesco-consanguineo-se-aplica-a-suplente-diz-tse. Acesso em: 28 abr. 2025.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2022.

Capítulo 33

# JUSTIÇA MULTIPORTAS E DIREITO ELEITORAL: A NECESSIDADE DE REINTERPRETAÇÃO DA VEDAÇÃO À AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DO DIREITO ELEITORAL

*Bernardo Soares Corrêa*[1]

## 1 Introdução

A Justiça Eleitoral organiza o processo eleitoral, fornecendo os meios para que o próprio povo realize as eleições, pela atuação dos mesários e de demais auxiliares. Em cada pleito, ela se manifesta em temas diversos, como o registro de candidaturas, regularidade das contas de campanha, propaganda eleitoral etc.

A natureza eminentemente pública da atividade eleitoral conduz a uma comum conclusão de que a solução de problemas jurídicos de natureza eleitoral ocorre exclusivamente pela via da heterocomposição na Justiça Eleitoral (e, quando cabível, no Supremo Tribunal Federal). Mas um relevante espaço ocupado pela autocomposição em matéria eleitoral, com resultados capazes de contribuir para o aprimoramento da proteção dos interesses envolvidos nessa área, poderia e deveria ser explorado pelos operadores do Direito.

O sistema de justiça do Brasil valoriza cada vez mais a autocomposição e a resolução de conflitos de forma consensual ou negociada. No âmbito da Justiça Eleitoral, isso inclui, de fato, um potencial para concessões entre as duas partes envolvidas em uma determinada disputa. Métodos de autocomposição, como conciliação e mediação, evitam o ritmo tipicamente lento dos procedimentos judiciais tradicionais e oferecem uma resolução mais rápida e simples. Isso é particularmente relevante no contexto eleitoral, onde o tempo é curto e decisões precisam ser tomadas

1 1 Mestrando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV. Membro do Grupo de Pesquisa Políticas Judiciárias e Desjudicialização – FDV. Advogado. E-mail: bernardoscorrea@gmail.com

rapidamente para garantir que não haja nada de anormal ou ilegítimo na eleição.

Outra vantagem significativa é o alívio da carga de trabalho do Judiciário. Embora a Justiça Eleitoral seja especializada, ela experimenta uma alta carga de trabalho em determinados momentos, especialmente durante os anos eleitorais. Ao promover a autocomposição, o sistema pode diminuir sua carga, de modo que juízes e tribunais possam se concentrar melhor em casos de ações mais complexas ou urgentes. Além disso, a negociação entre as partes tende a produzir melhores soluções, que são menos suscetíveis a disputas futuras. Isso ajuda a estabelecer maior estabilidade no tribunal e a prevenir sua recorrência, bem como em relação aos jurisdicionados.

A autocomposição ajuda a fortalecer ainda mais a democracia e a conscientizar as pessoas. No campo das eleições, onde os conflitos muitas vezes envolvem disputas entre partidos políticos, o acerto negociado pode tanto assumir uma posição de respeito mútuo quanto encorajar a cooperação dos atores políticos — o que ajuda a ter confiança nas instituições e fé na democracia em si. Em vez de transformar diferenças em batalhas legais, os métodos alternativos de soluções oferecem uma maneira para que facções diversas coexistam pacificamente e cresçam em sabedoria política, componentes vitais e necessários para manter a governança democrática ao longo do tempo na sociedade.

Em termos de prevenção e educação, a autocomposição também tem a vantagem de ensinar todas as partes envolvidas a resolver conflitos pacificamente. Especialmente na área eleitoral, isso é muito importante porque as disputas muitas vezes surgem de desinformação ou interpretação errada das regras. Oferecendo um espaço para um diálogo mediado que é tanto sóbrio quanto adequadamente guiado, a Justiça Eleitoral é capaz de prevenir problemas e esclarecer os atores sobre suas obrigações dentro da lei. Em última análise, isso ajuda a aumentar a conscientização das pessoas sobre seus papéis e limites legais.

Nesse aspecto, a autocomposição pode salvar as relações estabelecidas entre as partes. Na arena eleitoral, onde os inimigos de hoje podem ser os amigos de amanhã, manter os canais abertos e respeitar uns aos outros é essencial. As decisões judiciais — mesmo que todas justas — tendem a criar tensão e lançar dúvidas sobre futuras relações políticas. Por outro lado, os acertos negociados promovem cooperação e reconhecimento mútuo,

fatores que são necessários para uma cultura política mais civilizada, bem como o fortalecimento das instituições democráticas.

Contrapondo-se ao fenômeno do litígio excessivo e à cultura jurídica de compreensão superficial da justiça, o Código de Processo Civil inseriu a proposta do Tribunal Multiportas que "injeta a condição de que o litígio é o último recurso, *ultima ratio*", na medida em que os processos colaborativos só poderiam não alcançar uma resolução de conflito. Essa ideia visa motivar não apenas os profissionais do direito, mas também, de maneira mais geral, todos os cidadãos, a encontrar e desenvolver o "melhor" tipo de resolução de conflitos disponível no contexto da textura social existente atualmente.

De maneira semelhante, o Código de Processo Civil sugere a criação de Centros Judiciários para o Controle Adequado dos Litígios, quer estejam ou não no âmbito dos Tribunais de Justiça. O objetivo principal é incentivar a utilização de métodos consensuais para resolver disputas, adequados para enfrentar os desafios trazidos pela modernidade litigiosa, na direção da pacificação social.

As bases fundamentais da política nacional para a resolução de conflitos, estabelecidas na Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, não foram esquecidas pelo legislador na época da elaboração do Código de Processo Civil de 2015. Nesse sentido, o incentivo à resolução consensual de conflitos foi elevado ao patamar de "norma fundamental" do processo civil.

Os parágrafos 2º e 3º do artigo 3º do referido instrumento encapsulam a diretiva principal do sistema brasileiro de justiça multiportas de tal forma que, por opção legislativa explícita, a existência e legitimidade de múltiplos caminhos para a pacificação de conflitos legais são afirmadas, reforçando a flexibilidade e a adequação das opções de recursos disponíveis ao caráter distinto de cada conflito.

Os artigos 2º e 3º do Código de Processo Civil não se limitam em seu campo de aplicação ao campo do processo civil *stricto sensu*. Muito pelo contrário, eles são uma das normas que compõem o bloco normativo que estrutura o sistema de justiça multiportals brasileiro, independentemente de suas modalidades. Não são regras de procedimento, regras de prova ou direitos, mas sim regras orientadoras para além do âmbito do sistema judicial formal, regras relacionadas a uma compreensão mais ampla do acesso à justiça.

Essas disposições também estão em linha com o espírito de democracia que inspirou o desenho do novo Código, cuja dimensão política é de fato evidente nelas: apreciar a solução negociada transforma-se em um dispositivo para o aprimoramento da cidadania, entendendo que as partes podem contribuir para a construção da determinação legal que regerá seus vínculos. É este último, na opinião do autor, que o culto à autocomposição, como a instauração do envolvimento social na distribuição de poder — poder de decisão — pode ser razoavelmente interpretado.

## 2 Desafios e perspectivas da implementação do modelo multi-portas

Entre as discussões sobre Sistema de Justiça Multiportas, a ideia foi apresentada pela primeira vez (embora não formalmente como tal) por Frank Sander na famosa apresentação durante a Conferência Pound, realizada em 1976, tendo sido publicada sob o título "Variedades de Processamento de Disputas".

Nesta palestra, Sander explicou os benefícios de estabelecer, dentro dos sistemas judiciais ou de centros especializados em resolução de disputas, uma espécie de "lobby de triagem", onde um intermediário poderia guiar os litigantes ao procedimento ou método mais apropriado para resolver seus problemas, com base em critérios como o tipo e a durabilidade da disputa, o relacionamento das partes interessadas, a importância econômica dos direitos envolvidos, assim como o tempo e os custos envolvidos pelo processo de resolução do conflito.

A visão fundamental dessa proposta era a ideia igualmente simples e poderosa de que, em um sistema onde a uniformidade é seu princípio organizador e que ainda tem que lidar com disputas fundamentalmente diferentes, a única certeza é que uma solução fixa não estaria bem adaptada às particularidades do caso.

O Sistema de Justiça Multiportas é uma estrutura interinstitucional composta por uma série de ferramentas e técnicas projetadas para resolver disputas de maneiras que vão além do processo judicial tradicional, além de diversos agentes de intermediação e atores. Esses métodos incluem negociação, mediação, conciliação e arbitragem, mas no cerne de todos eles estão princípios como a liberdade e autonomia das partes, sigilo, imparcialidade e informalidade.

Este sistema de resolução alternativa de disputas é acolhido pelos movimentos a favor de garantir o acesso à justiça e de buscar superar as fronteiras processuais do Judiciário, com a experiência que surgiu na América do Norte, principalmente nos Estados Unidos e no Canadá. Deste ponto de vista, Sander procurou restringir o exercício da jurisdição às demandas mais complexas, aquelas que realmente precisavam da intervenção técnica de juízes e oficiais dos tribunais, com a clara intenção de racionalizar o processo de justiça e aliviar os tribunais.

No cenário brasileiro, o melhor termo para descrever a ideia originalmente formulada é a de Sistemas de Justiça Multiportas, considerando a inexistência formal ou criação Centros de Resolução de conflitos. Essa diferença se deve à ausência no sistema jurídico nacional de um átrio central virtual com as características detidas e geridas por uma única entidade, vinculada ao Judiciário ou a outro órgão público. As contribuições de Trícia Navarro Xavier e Hermes Zaneti Jr. nesse sentido, para maior divulgação, debate e aplicação da teoria é significativa, considerando que ainda em 2016 realizaram a publicação de obra cujo tema central era a teoria do Sistema Multiportas e sua necessidade de difusão no cenário nacional.

Em muitas partes do mundo e no Brasil, outros mecanismos e processos para gerenciar disputas têm ganhado mais espaço, força e legitimidade, e suas práticas são lentamente introduzidas no mundo legislativo e institucional. Esse movimento de valorização dos mecanismos consensuais pode nos guiar notavelmente para o artigo 3º, § 3 do Código de Processo Civil de 2015, que prescreve que todos os agentes que compõem o sistema de justiça têm o dever de estimular a utilização de conciliação, mediação e outros modos consensuais de resolução de conflitos.

Devemos considerar os vários e diversos mecanismos de resolução ao abordar esses procedimentos adequados de métodos: mediação, conciliação, arbitragem ou negociação. Cada um desses métodos tem suas características, e pode ser mais ou menos adequado dependendo da disputa, da categoria de clientes e do nível de complexidade da disputa. Como exemplo disso, a mediação é particularmente distinta em seu foco no papel ativo das partes na construção de soluções consensuais, enquanto a arbitragem surge como uma alternativa através da qual as disputas são resolvidas por uma terceira parte imparcial, sendo a decisão vinculativa.

Sob este novo prisma, o Judiciário não está mais limitado à função adjudicatória tradicional, mas desfruta de um papel ampliado para assegurar

uma resolução efetiva de disputas. Isso requer uma atualização bastante paradigmática; não é mais suficiente que uma disputa seja formalmente resolvida – devemos assegurar que a resposta do Estado forneça uma solução adequada que permita às partes se sentirem satisfeitas com a Justiça (CUNHA, L., p. 637).

Existe um jogo fascinante e interminável entre a busca pela novidade e a humanidade. Esse impulso se manifesta em atividades como a invenção de novas fórmulas, elaboração de novas tecnologias, exploração de novos territórios e a catalogação e geração de teorias. Em vários pontos, para alcançar um resultado excepcional, pode ser necessário voltar aos primeiros princípios, ou forjar um novo caminho para transformações que podem levar a melhores soluções. Nesse sentido, esse processo de transformação se torna extremamente especial para a jurisdição e seu exercício pelos operadores do Direito (PINHO, H.B.D.; DUARTE, M., 470.m.g., 2024, p. 383).

## 3 A autocomposição como alternativa à judicialização clássica dos conflitos

À exemplo daqueles que se entremeiam no conceito Chiovendiano de atividade judicial como substitutiva, e aquelas do conceito Carneluttiano de atividade judicial orientada para o conflito, o Judiciário existe e deve existir para realizar a pacificação social através da resolução de conflitos. Mas, como concebido classicamente, o Judiciário é uma instituição negativa; resolve disputas impondo a vontade do juiz e criando um vencedor e um perdedor. Nesse sentido, o Código de Processo Civil de 2015, em seu artigo 3º, se distancia da antiga ideia do papel do Judiciário nas resoluções de disputas com substitutividade direta pela atividade do Estado-Juiz, permitindo uma maior participação e contribuição dos operadores do Direito na busca das soluções pacificadoras.

A provisão é inovadora porque reserva espaço para outras formas de solução positiva a partir do dever de cooperação da parte e da liberdade de outros intervenientes (PINHO, H. B. D.). Além disso, foi o Estado que primeiro concebeu a ideia de buscar, além do Judiciário, uma forma de resolver disputas, mas agora o setor privado desempenha um papel tão significativo no funcionamento do sistema quanto o papel estatal. Isso inclui câmaras privadas de conciliação, mediação e arbitragem, assim como são as negociações tradicionais diretas lideradas por advogados.

Um dos principais obstáculos do Sistema de Justiça Multiportas é de natureza institucional e estrutural e requer adaptação e convergência dos diferentes agentes e instituições judiciais. Além disso, severas restrições financeiras e a resistência à mudança em áreas ou setores específicos do Judiciário representam grandes desafios à sua aplicação bem-sucedida. Aspectos culturais e sociais também são importantes a esse respeito, demonstrados pela desconfiança das pessoas em relação a outros meios de resolução de conflitos, escassez de informações sobre essas alternativas e a tradição acadêmica nas formações jurídicas de preferência à instituição de litígios ao invés do exercício do consentimento e solução negociada como meio de resolver conflitos.

Embora o Sistema de Justiça Multiportas seja um aparato, ainda em desenvolvimento, significativo na resolução de disputas, sua implementação está repleta de dificuldades, particularmente em ambientes sociais desiguais. A falta de infraestrutura, treinamento para agentes locais e as quantias de dinheiro que os mecanismos extrajudiciais estão representando tornam o acesso a eles para a maior parte da população limitado.

José Carlos Barbosa Moreira defende que a grande preocupação da mediação é que, na implementação de uma maior rapidez e coincidência nas decisões, não se afetem os direitos mais fundamentais dos litigantes (MOREIRA, 2019, p. 58).

A aplicação dos valores constitucionais e dos direitos humanos ao Sistema de Justiça Multiportas é uma consideração necessária e imperativa para determinar sua aceitação em relação às normas e valores básicos da sociedade. Além disso, é importante verificar se os procedimentos alternativos de resolução de disputas respeitam e promovem os direitos humanos e levam à equidade, dignidade e justiça para todas as partes afetadas. Além disso, o estudo precisa avaliar até que ponto as decisões constitucionalizadas promovem ainda mais o Estado Democrático de Direito e a proteção dos direitos fundamentais, como o direito de acesso à justiça, o princípio do tratamento igualitário e a dignidade humana.

Este Sistema de Justiça Multiportas está de fato estruturado como um substituto promissor para a resolução de conflitos, servindo como um caminho livre para o gozo de tais direitos essenciais e básicos. A perspectiva crítica da mentalidade de Konrad Hesse mostra que a relação entre teoria constitucional e a experiência do sistema multiportas deve ser considerada, nesse nível, relevante, havendo inter-relação entre os métodos de solução alternativa como conciliação, mediação e outros, no sentido de garantir

amplo acesso à justiça e o fortalecimento das premissas do Estado de Direito (HESSE, 2005, p. 11-12).

No entanto, o Sistema de Justiça Multiportas ainda enfrenta barreiras institucionais, estruturais e também culturais. É necessário promover estudos e práticas que contribuam para a reforma do sistema tradicional em busca de novas e eficazes formas de promover a cidadania e a justiça. Isso demonstra a urgência de reformas e políticas públicas destinadas a consolidar o modelo multiportas e garantir sua eficiência e acessibilidade, em relação à resolução de conflitos da forma tradicional, de modo a promover maior garantia efetiva dos direitos fundamentais.

## 4 Conclusão

O Sistema de Justiça Multiportas está presente como uma forma alternativa de resolver disputas, mas deve ser cuidadosamente formulado, dependendo também do respectivo contexto social. Em contextos de vulnerabilidade, o papel de reforçar instituições e construir políticas públicas que garantam a proteção efetiva do direito de acesso à justiça em conformidade com a plena força da constituição — defendida por Konrad Hesse — torna-se fundamental. (HESSE, 2005, p. 10).

No contexto de relações e demandas na seara eleitoral, as controvérsias não deveriam ser resolvidas apenas de acordo com o princípio da heterocomposição de interesses perante o Judiciário. A autocomposição deve ocupar uma grande lacuna, com resultados cuja contribuição para o fortalecimento da proteção dos interesses em jogo nesta especial área do Direito pode ser significativa.

Os parágrafos 2º e 3º do artigo 3º do Código de Processo Civil 2015 aduzem quanto ao sistema de valores democráticos que inspirou a formulação do referido Código. A importância política dessas disposições é clara, e a solução negociada configura-se como um instrumento de cidadania, pois as partes são desenhadas como protagonistas da formação da decisão legal que regula suas próprias relações.

O artigo 105-A da Lei 9.504 de 1997 não pode ser interpretado de forma a não permitir o uso na seara eleitoral do compromisso de ajuste de conduta. De fato, tal medida pode ser projetada como um instrumento legal para salvaguardar interesses legalmente protegidos, pelo menos quando usada de forma preventiva e compensatória. É nesse sentido que a atuação do Ministério Público Eleitoral, como intermediário, tornaria

acessível a justiça, da mesma forma que soluções consentidas, que, de maneira sistêmica, demonstram melhor aptidão a resolverem os múltiplos conflitos eleitorais.

A questão dos limites à autocomposição no âmbito da Justiça Eleitoral, particularmente em relação às ações do Promotor Eleitoral, é abordada explicitamente nos parágrafos 6º e 11º da Resolução Nº 23.478/2016 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O artigo 6º proíbe a celebração de acordo que englobe à abdicação do direito de ação; e o artigo 11º veda o arquivamento de representação com fundamento na composição entre as partes. Essas regras em grande medida limitam o uso de métodos como conciliação e mediação mesmo na ausência de prejuízo ao interesse público, dissociando, por assim dizer, uma posição tradicionalista e formalista da filosofia de resolução contemporânea de conflitos.

Tais disposições são manifestamente inadmissíveis à luz do Código de Processo Civil de 2015, em particular quando considerado o texto literal do artigo 3º, parágrafos 2º e 3º, que estabelecem o dever por parte do Estado de fomentar, sempre que possível, a autocomposição (incluindo mediação e conciliação). O novo Código consagra um modelo de processo cooperativo visando à pacificação social por meio do consenso em vez da imposição estatal de decisões. De forma contrária a essas normas, que privilegiavam o protagonismo das partes na resolução da disputa, a Resolução do TSE, ao excluir absolutamente a possibilidade de acordo em matéria eleitoral, entra em conflito com esse espírito de desenvolvimento normativo-jurisprudencial.

A teoria da Justiça Multiportas de Frank Sander expressa de forma decisiva que o sistema de justiça deve fornecer várias rotas para a resolução de conflitos, não apenas litígios adversariais. Sob um sistema de Tribunal Multiportas, um caso individual seria encaminhado para o processo mais apropriado para a natureza do caso: julgamento, mediação, arbitragem ou conciliação.

A vedação estabelecida na Resolução Nº 23.478/2016 se desvia deste paradigma, pois iguala todos os conflitos eleitorais (aos quais a proibição se aplica) e os trata como inegociáveis, ainda que tenham por objeto apenas questões formais, procedimentais, ou de menor relevância, sem qualquer tipo de prejuízo à ordem pública.

De forma semelhante, a proposta de acesso à justiça de Mauro Cappelletti e Bryant Garth na década de 1970, ao longo de seu trabalho seminal sobre as "ondas de renovação", sinaliza que o acesso à justiça não é

apenas a garantia de um acesso aos tribunais no sentido formal do termo, mas tanto em relação à eficácia na solução de conflitos quanto também a adequação dos instrumentos processuais às necessidades sociais e das partes envolvidas. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 67-68).

O uso da autocomposição é restrito no campo da Justiça Eleitoral atualmente, limitando o melhor acesso à justiça substancial, à medida que os participantes do processo são impedidos de explorar soluções mais rápidas, econômicas e possivelmente mais eficientes para os conflitos que surgem dentro do processo.

Não se pode negar que há instâncias no Direito Eleitoral onde a política pública proíbe a formalização de soluções negociadas ou alternativas — quando está em debate a própria integridade do processo eleitoral, da moralidade administrativa, e da preservação da ordem democrática. No entanto, isso não significa que deve haver uma proibição absoluta da autocomposição em abstrato. O sopesamento entre os princípios da legalidade, moralidade e eficiência administrativa, por um lado, e os princípios da razoabilidade, economia processual e paz social, por outro lado, deve ser feita caso a caso. Tal proibição abrangente é, portanto, excessivamente ampla, além de não levar em conta os aspectos pedagógicos e terapêuticos das técnicas consensuais.

Assim, os artigos 6º e 11º da Resolução Nº 23.478/2016 do TSE parecem estar em desarmonia com as diretrizes do CPC de 2015 e os avanços teóricos e normativos que apontam para uma justiça mais plural, acessível e eficaz. A Justiça Eleitoral, em vez de ser limitada a uma visão essencialmente punitiva e verticalizada, deveria estar aberta ao paradigma das multiportas e entender a autocomposição como uma ferramenta legítima para o empoderamento democrático e a racionalização institucional.

A aplicação dessas normas ou, se apropriado, mudanças para uma interpretação mais flexível delas, como uma ferramenta indispensável para assegurar que as regras que regem a fase eleitoral reflitam as demandas do sistema atual de justiça e a eficácia da proteção judicial, deve ser tratada como urgente no ambiente acadêmico e também nos debates nos Tribunais.

As emendas trazidas pelo Código de Processo Civil chegam em um momento oportuno e visam proporcionar formas de enfrentar os problemas do sistema judicial, promovendo padrões de alta qualidade para o uso dos diversos métodos alternativos de lidar com conflitos. Destacam-se as formas consensuais de resolução de conflitos em particular, merecendo

atenção, pois, abrem um campo de aplicação também no contexto eleitoral, ampliando o espectro de alternativas para resolver disputas de uma maneira mais eficiente e menos litigiosa.

Referências

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015 2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.504/1997, de 30 de setembro de 1995. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, set. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 nov. 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.478, de 10 de maio de 2016**.Estabelece diretrizes gerais para a aplicação da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Novo Código de Processo Civil –, no âmbito da Justiça Eleitoral. Brasília. Diário Oficinal da União, seção 1, Brasília, DF, 10 de mai. 2016.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ZANETI JR., Hermes (Coord.). Grandes Temas do CPC. **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos**. Salvador: Juspodivm, 2016.

CUNHA, L.C. **A Fazenda Pública em Juízo**. 13ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2016.

GARTH, Bryan, CAPELLETTI, Mauro. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 2002.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Mediação e Acesso à Justiça**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PINHO, H. B. D.; DUARTE, M. M. G. **A Cultura da**

**Consensualidade e a Evolução do Ensino Jurídico no Brasil**. Londrina: Thoth, 2024.

SANDER, Frank. **Future of ADR**. *Journal of Dispute Resolution*, University of Missouri School of Law Scholarship Repositoryn, n. 1, article 5, 2000.

SANDER, Frank; CRESPO, Mariana Hernandez. **Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas**. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (Org.). *Tribunal Multiportas*: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

Capítulo 34

# A RESPONSABILIZAÇÃO ELEITORAL POR ATOS PREPARATÓRIOS CONTRA A DEMOCRACIA: O CASO DA DENÚNCIA CONTRA JAIR BOLSONARO

*Diego Guimarães Ribeiro*[1]
*Cássius Guimarães Chai*[2]
*Carlos Magno Alhakim Figueiredo Junior*[3]
*James Ricardo Ferreira Piloto*[4]
*Nichole Karoliny Barros da Silva*[5]

## 1 Introdução

A responsabilização eleitoral por atos preparatórios contra a democracia emerge como um tema central nos debates contemporâneos sobre a estabilidade institucional e a defesa da ordem

1 Doutorando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Mestre em Segurança Pública pela Universidade Vila Velha, UVV, Brasil. Advogado. E-mail: dgrguimaraes@gmail.com

2 Doutor em Direito Constitucional, com estágio de Doutorado Sanduíche, Universidade Federal de Minas Gerais e Cardozo School of Law (NY/EUA). Diplomado Política e Estratégia, Escola Superior de Guerra (ESG/BRA). Pós-doutor Faculdade de Direito de Vitria. Doutor e Mestre em Direito, Universidade do Porto. Mestre em Direito Constitucional - UFMG. Professor Permanente PPGD/Faculdade de Direito de Vitria Mestrado e Doutorado em Direitos e Garantias Fundamentais. Professor Associado DEDIR/CCSO/Universidade Federal do Maranhão, Docente Permanente - PPGDIR Direito e Instituições do Sistema de Justiça. Promotor de Justiça Criminal, Ministério Público do Estado do Maranhão. E-mail: cassius.chai@fdv.br

3 Carlos Magno Alhakim Figueiredo Júnior, Doutor Direito pela Faculdade de Direito de Vitória - FDV/ES. Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Autônoma de Lisboa. Mestre em "Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Regional" pela Faculdade Vale do Cricaré. Doutorando em Educação pela Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y Humanidades, Universidad Gran Asunción/PY. Registrador de Imóveis Titular no Município de Pacaraima-RR por 3 anos. Tabelião de Notas e Registrador Civil Titular do Cartório Figueiredo da comarca de São Mateus-ES. E-mail: carlosmafj@gmail.com

4 Doutor em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP. Mestre em Direito pela Universidade Portucalense Infante D. Henrique. Graduado em Direito pela Faculdade do Maranhão e em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal do Pará. Atua como advogado público na Prefeitura de Garopaba-SC. Email: jpiloto@uol.com.br

5 Pesquisadora Grupo de Pesquisa Cultura, Direito e Sociedade. Assessora Jurídica do Ministério Público do Estado do Maranhão. Especialista em Processo Penal.

constitucional no Brasil. O processo eleitoral de 2022, considerado um dos mais conturbados desde a redemocratização (Avritzer; Santana; Bragatto, 2023), expuseram as fragilidades do sistema democrático diante de narrativas desestabilizadoras e ações que, mesmo sem configurar ilícitos penais consumados, comprometeram a legitimidade do processo eleitoral. A democracia cinge-se a um regime no qual os governantes podem ser substituídos sem o uso da força, todavia, a crise de legitimidade vivenciada no período entre 2018 e 2022 (Augsten, 2024) demonstrou que a democracia pode ser corroída por seus próprios fundamentos quando estes são instrumentalizados por atores que se valem da liberdade para promover a ruptura institucional (Todorov, 2012).

É nesse contexto que se insere o papel da informação como bem público essencial, pois a circulação de informações verdadeiras é condição indispensável para o voto consciente e livre (Zambam; Baldissera, 2019). A deliberação democrática depende da existência de um ambiente comunicacional transparente e plural, no qual o cidadão não apenas possa se expressar, mas também acessar conteúdos embasados na veracidade (Sen, 2010). Nesse sentido, o direito à informação verdadeira torna-se elemento estruturante da soberania popular (Zambam; Baldissera, 2019). A inserção estratégica da desinformação compromete não apenas a integridade do pleito, mas também a própria noção de representação política baseada na autonomia da vontade do eleitor. Quando se afirma, segundo o ministro Dias Toffoli, que o resultado das urnas confere legitimidade aos eleitos, que devem ser respeitados por todas as forças políticas (VEJA, 2023), reconhece-se que a confiança pública no processo eleitoral é o fundamento último da autoridade democrática. Assim, estudar os mecanismos jurídicos que possibilitam a responsabilização eleitoral por condutas que, mesmo não consumadas penalmente, atentam contra os pilares do regime democrático, revela-se essencial para a consolidação de uma cultura jurídica orientada à proteção da soberania popular e à defesa proativa do Estado Democrático de Direito.

Nos últimos anos, o Brasil presenciou o fortalecimento de práticas antidemocráticas que transcendem o campo da disputa legítima e se inserem em estratégias de erosão institucional. A ascensão da extrema direita e a consolidação de um ecossistema de desinformação vinculado ao Bolsonarismo (Avritzer; Santana; Bragatto, 2023) intensificaram a circulação de notícias falsas, impactando diretamente a autonomia dos eleitores (Gomes, 2024). Atores políticos durante as eleições presidenciais de 2022 no Brasil passaram a instrumentalizar teorias conspiratórias,

discursos de ódio e a manipulação informativa no *Facebook* pró-Bolsonaro e pró-Lula com vistas a minar a credibilidade das instituições democráticas (Recuero, 2022). Essa prática revela-se especialmente perigosa quando se observa que as *fake news* deixaram de ser simples desvios informacionais para assumirem o caráter de ação política estruturada (Aragão, 2020). O uso intensivo de plataformas digitais para promover ataques ao sistema eleitoral, como os realizados após decisões judiciais favoráveis ao então candidato *Lula* (Augsten, 2024), demonstra o caráter programático dessas condutas. Segundo Avritzer, Santana e Bragatto (2023), protestos deixam de ser democráticos quando ultrapassam a crítica legítima e passam a servir como instrumentos de intimidação e deslegitimação institucional, como ocorreu nos ataques de apoiadores extremistas de *Jair Bolsonaro*, que comprometeram diretamente a integridade das eleições.

Essa linha de atuação desrespeita não apenas os limites normativos da liberdade política, mas também o princípio da probidade no exercício do mandato, essencial para a preservação da moralidade administrativa (Gomes, 2024). Como bem observa Todorov (2012), o inimigo da democracia atual não está fora dela, mas se oculta sob discursos aparentemente democráticos que visam corroê-la internamente. Narrativas autoritárias difundidas sob o pretexto da liberdade de expressão, mas voltadas à sabotagem do processo eleitoral, representam riscos concretos que justificam a adoção de medidas jurídicas preventivas. O direito eleitoral, nesse cenário, deve estar atento aos efeitos acumulativos dessas práticas, que comprometem a pluralidade política, reduzem o espaço deliberativo e instrumentalizam o aparato estatal para fins eleitorais ilegítimos. Ao ignorar os limites entre a crítica política e o ataque à ordem constitucional, tais condutas se aproximam de atos preparatórios de subversão democrática e exigem do ordenamento jurídico resposta proporcional e tempestiva.

A defesa do Estado Democrático de Direito passa, necessariamente, pela atuação proativa da Justiça Eleitoral na contenção de ameaças institucionais que se manifestam sob a forma de discursos e estratégias desinformativas. Como assinala Barroso (2020), a desinformação mina os pilares da deliberação pública, corroendo a confiança mútua que sustenta o processo democrático.

O Direito Eleitoral, portanto, não deve se limitar a punir atos consumados, mas também a prevenir comportamentos que, embora antecipatórios, possuem potencial de desestabilizar a normalidade do pleito. Essa abordagem impõe uma reinterpretação dos critérios de responsabilização com base nos princípios da moralidade e da legitimidade

democrática (Gomes, 2024). O art. 14, §9º, da CF/88 estabelece como fundamento da inelegibilidade a violação à probidade e à normalidade das eleições, o que autoriza a atuação do Judiciário mesmo na ausência de ilícito penal consumado.

A responsabilização por atos preparatórios encontra suporte teórico na concepção de que o risco institucional pode ser critério legítimo de limitação de direitos políticos, desde que observadas garantias do devido processo legal. Como destacam Zambam e Baldissera (2019), é dever do Estado assegurar que a liberdade de expressão não seja utilizada como escudo para práticas antidemocráticas.

A lógica deliberativa de Sen (2010), nesse aspecto, impõe que o exercício da liberdade se dê com base em informações verdadeiras, condição imprescindível para a formação autônoma da vontade popular. A atuação da Justiça Eleitoral nos últimos anos, especialmente no enfrentamento da desinformação sistemática, revela uma tendência de judicialização preventiva da proteção democrática (Avritzer; Santana; Bragatto, 2023).

A responsabilização de discursos políticos que atentam contra o regime democrático, ainda que travestidos de "opinião legítima", deve ser ancorada em parâmetros normativos claros, inspirados nos valores constitucionais da igualdade, da dignidade da pessoa humana e da soberania popular. A democracia, como afirmou Bobbio (1986), autodefende-se pela limitação de práticas que atentam contra seus fundamentos. Assim, é papel do Direito Eleitoral proteger a integridade do processo democrático não apenas após o dano, mas a partir da identificação do risco.

Dando continuidade à análise do papel do Direito Eleitoral diante de práticas antidemocráticas, impõe-se refletir sobre a lacuna normativa e jurisprudencial relativa à responsabilização por atos preparatórios de atentado contra a democracia. A denúncia apresentada pela Procuradoria-Geral da República contra o ex-presidente Jair Bolsonaro representa um marco simbólico e jurídico relevante para discutir se e como o ordenamento jurídico pode atuar preventivamente.

A conduta de Bolsonaro, marcada pela disseminação sistemática de desinformação e ataques infundados ao sistema eleitoral, ultrapassou os limites da crítica política legítima e assumiu contornos de prática institucional desestabilizadora (Sarlet; De Bittencourt Siqueira, 2020). O agente político que, sem provas, nega a validade do processo eleitoral incorre em ato que fere a normalidade democrática e a boa-fé exigida do gestor público (Gomes, 2024). Como observa Aragão (2020), a responsabilização

eleitoral deve alcançar atos preparatórios com potencial ofensivo à integridade do pleito, mesmo sem consumação penal, justamente por se tratar de ação ilícita e transgressora das normas de conduta.

Nesse sentido, a atuação da Justiça Eleitoral nos últimos ciclos eleitorais revelou fragilidades institucionais. Ainda que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tenha reconhecido o impacto deletério das *fake news*, sua resposta normativa e jurisprudencial demonstrou timidez diante da complexidade do fenômeno (Zambam; Baldissera, 2019). A ausência de condenações exemplares evidenciou um vácuo normativo, dificultando o combate eficaz à desinformação antes que seus efeitos se tornassem irreversíveis (Zambam; Baldissera, 2019). É nesse ponto que se insere a função preventiva da inelegibilidade, conforme reconhecida pelo art. 14, §9º, da Constituição, ao estabelecer que lei complementar poderá fixar hipóteses de inelegibilidade para proteger a probidade e a normalidade das eleições (Gomes, 2024). A jurisprudência recente demonstra, porém, certa resistência à imposição de sanções antecipadas por temor de censura (Zambam; Baldissera, 2019), mesmo quando há risco evidente ao Estado de Direito.

O caso Bolsonaro, portanto, evidencia a urgência de um marco normativo mais robusto, capaz de enfrentar práticas discursivas que visam a deslegitimação do sistema democrático. A manipulação institucional da linguagem governamental, como apontado por Augsten (2024), opera sob a lógica da desinformação para atender interesses políticos e não o bem comum. A autora ressalta, ainda, que esses discursos são performativos e configuram atos políticos com efeitos concretos.

A democracia, nesse cenário, é mobilizada em uma disputa conceitual, na qual a ADD – Análise de Discurso do Discurso – permite captar os sentidos subjacentes que orientam tais práticas (Augsten, 2024). É nesse campo de embates que a Justiça Eleitoral deve deixar de ser meramente reativa, assumindo uma postura preventiva, como já preconizado institucionalmente, a fim de garantir a integridade das eleições e a preservação da confiança pública no processo democrático.

Com base nesse panorama de tensões normativas e institucionais, torna-se necessário investigar os contornos jurídicos da responsabilização eleitoral por atos preparatórios que colocam em risco a integridade do processo democrático, ainda que não configurados como ilícitos penais. A atuação do TSE, embora reconheça os efeitos nocivos da desinformação,

ainda carece de critérios objetivos e uniformes para sancionar essas práticas de forma proporcional e juridicamente segura (Zambam; Baldissera, 2019).

Como destaca Aragão (2020), o risco à democracia não reside apenas nos atos consumados, mas também nos efeitos cumulativos da propaganda enganosa, dos discursos deslegitimadores e da retórica golpista que visam corroer a confiança pública. Para responder adequadamente a essas ameaças, a jurisprudência eleitoral deve ser reinterpretada à luz do princípio da moralidade administrativa e da proteção da integridade informacional do pleito (Sarlet; De Bittencourt Siqueira, 2020). Gomes (2024) ressalta que há um aspecto preventivo inerente à legislação de inelegibilidades, que autoriza a Justiça Eleitoral a agir antes da concretização de um dano irreversível à soberania popular.

A democracia contemporânea se vê disputada não apenas por vias institucionais, mas também no plano discursivo, como advertido por Augsten (2024). A instrumentalização de valores democráticos para fins de subversão interna do regime, como ilustra Todorov (2012), torna urgente a formulação de mecanismos normativos que permitam distinguir a crítica política legítima de práticas que, ainda sob aparência democrática, atentam contra os fundamentos do Estado de Direito.

A responsabilização de líderes políticos que atuam com dolo desinformativo, portanto, deve integrar uma agenda jurídica voltada à defesa das instituições, inclusive com a imposição de restrições proporcionais à liberdade de expressão quando houver risco concreto à ordem constitucional (Sarlet; De Bittencourt Siqueira, 2020). A disputa discursiva em torno da democracia revela, assim, o seu enfraquecimento ou fortalecimento (Augsten, 2024), e torna a definição de critérios jurídicos objetivos uma exigência teórica e prática para que se preserve a legitimidade das eleições e a igualdade na disputa eleitoral.

Essa discussão leva ao problema central desta pesquisa: quais são os limites jurídicos para a responsabilização eleitoral por atos preparatórios contra a democracia, independentemente da configuração do ilícito penal? Ao propor essa indagação, pretende-se oferecer respostas normativas à lacuna interpretativa existente, conciliando a liberdade política com os mecanismos de defesa da democracia. É preciso compreender que a proteção do processo eleitoral não se dá apenas por meio da repressão posterior, mas também da prevenção de práticas que desvirtuam a vontade popular desde sua formação. Com efeito, não se pode olvidar que o discurso político, ao ser estruturado com dolo, deixa de ser simples manifestação de opinião

para se tornar instrumento de ruptura. Assim, investigar os fundamentos que autorizam a responsabilização prévia de candidatos e mandatários por atos preparatórios representa não apenas um desafio teórico, mas um imperativo institucional.

Para dar continuidade à discussão sobre os riscos que ameaçam a integridade do regime democrático, especialmente em períodos eleitorais, destaca-se a necessidade de investigar os limites jurídicos aplicáveis à responsabilização por atos que, embora não consumados em termos penais, sinalizam clara ameaça ao processo democrático. O aumento de práticas desinformativas, a utilização indevida da comunicação institucional e o enfraquecimento da confiança pública nas eleições demonstram que a atuação estatal não pode se limitar à repressão de condutas finalizadas, mas deve contemplar medidas preventivas que assegurem a normalidade e a legitimidade do pleito. Nesse contexto, se revela pertinente investigar quais são os limites jurídicos para a responsabilização eleitoral por atos preparatórios contra a democracia, independentemente da configuração do ilícito penal. Essa compreensão viabilizaria uma atuação mais eficaz da Justiça Eleitoral diante de ameaças emergentes, como o uso estratégico da desinformação, discursos golpistas e o desvio de finalidades na comunicação oficial por agentes públicos em contextos eleitorais.

O tema alcança o âmago do Estado Democrático de Direito, pois envolve a soberania popular, a moralidade pública e a equidade da disputa eleitoral. Em tempos de acirramento político e descrédito nas instituições, torna-se essencial o fortalecimento de mecanismos jurídicos que inibam práticas antidemocráticas desde sua fase preparatória, protegendo o processo eleitoral de deteriorações progressivas. A ausência de critérios normativos objetivos, bem como a omissão em responsabilizar condutas lesivas à democracia, enfraquece o sistema eleitoral e compromete a confiança cidadã.

## 2 Democracia, moralidade e direito eleitoral

A democracia contemporânea é sustentada por um conjunto de princípios constitucionais que asseguram sua efetividade jurídica e política. O valor democracia inspira princípios como o pluralismo político, a cidadania e a liberdade de expressão (Gomes, 2024), sendo, portanto, alicerce normativo da ordem constitucional. Essa concepção é reforçada por Mendes (2023, p. 55), que afirma que "a democracia não é apenas um regime político, mas um projeto constitucional". Tais fundamentos

estabelecem limites ao exercício do poder e conferem legitimidade à atuação estatal, sobretudo em contextos eleitorais.

O princípio republicano, por sua vez, exige a eletividade e a alternância no poder (Gomes, 2024), assegurando a renovação periódica da representação política. A Constituição de 1988 consagrou a democracia como cláusula pétrea, estruturando um modelo que exige, além de eleições, a proteção institucional contínua. Habermas (2020) lembra que a liberdade de expressão constitui uma condição essencial para o funcionamento da democracia, na medida em que assegura o debate público indispensável à deliberação coletiva.

Do ponto de vista filosófico, a democracia se vincula à proteção dos direitos fundamentais e à limitação do arbítrio estatal. Como afirma Lima (2023, p. 68), "a democracia precisa do Estado de direito para manter-se firme institucional e constitucionalmente". Assim, a Constituição deve ser compreendida como um instrumento de estabilização normativa e de salvaguarda contra retrocessos autoritários.

A soberania popular constitui o núcleo normativo da democracia brasileira e o art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, determina que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente" (Brasil, 1988). Essa soberania é operacionalizada por mecanismos como o voto direto, o sufrágio universal e instrumentos de democracia direta, como plebiscitos e referendos (Gomes, 2024; Moraes, 2023). O pluralismo político, como valor estruturante, assegura a convivência de diferentes ideias no espaço público e é essencial à legitimidade das eleições (Gomes, 2024). A Constituição adota uma visão abrangente de democracia, incorporando tanto o pluralismo político quanto mecanismos de participação direta da população.

Dessa forma, tal pluralismo evita a monopolização do poder e fortalece a diversidade ideológica. Com efeito, forçoso concluir que as eleições representam apenas uma das etapas na legitimação do poder político, não sendo seu único elemento constitutivo, eis que necessário também garantir condições de igualdade na competição política. Nesse contexto, a soberania popular se revela no direito de escolher representantes de maneira livre e periódica, como reafirma a Constituição em seu art. 14. Como sustenta Habermas (2020), a soberania popular se concretiza por meio da participação política dos cidadãos, a qual deve ser assegurada por uma Constituição que estabeleça um conjunto de direitos e garantias fundamentais, direitos os quais essenciais para viabilizar uma participação

democrática efetiva. Isto impõe às instituições o dever de garantir igualdade de condições no processo eleitoral e meios de expressão a todas as vozes políticas.

O conceito de integridade eleitoral ganhou proeminência como bem jurídico digno de proteção autônoma no Direito Eleitoral contemporâneo. A integridade do processo eleitoral abrange não apenas a ausência de fraude, mas a garantia de condições equânimes de disputa, acesso à informação e liberdade de escolha. Mendes (2023) observa que a integridade das eleições constitui um bem jurídico a ser protegido, ainda que sem uma definição expressa na legislação infraconstitucional. A integridade do pleito é a base da legitimidade das instituições representativas e da confiança do eleitorado. Como ressalta Lima (2023, p. 70), "a moral kantiana é redimensionada para uma ética do discurso [...] e o direito passa a ser um *medium* entre facticidade e validade", o que exige uma base normativa sólida e justificada democraticamente. A democracia, portanto, exige mais do que rituais procedimentais: demanda consistência entre normas e sua vivência na prática (Bobbio, 2004). Nesse sentido, a legitimidade eleitoral depende da integridade do processo de escolha dos representantes, com destaque para o papel do Judiciário na proteção da representação (Gomes, 2024). Importante ressaltar, ainda, que a função política do voto não se esgota no ato eleitoral, mas se prolonga na exigência de integridade e representação legítima (Moraes, 2023). A integridade democrática, portanto, é valor instrumental à soberania popular e à igualdade de direitos na arena pública.

O Estado Democrático de Direito exige instituições sólidas, independentes e vigilantes, especialmente em tempos de polarização e ataques à democracia. A atuação institucional deve assegurar a ordem democrática por meio da promoção dos direitos políticos, do controle de constitucionalidade e da responsabilização de condutas antidemocráticas. Como afirma Mendes (2023) as instituições do Estado são chamadas a garantir o exercício efetivo da cidadania, reforçando seu papel ativo na defesa da democracia. A Justiça Eleitoral, por sua vez, cumpre função essencial no controle da legitimidade dos processos eleitorais (Moraes, 2023).

Trata-se de um sistema jurisdicional voltado à proteção da soberania popular e à preservação do equilíbrio político-institucional. Neste contexto, Lisboa (2025, p. 21) afirma com precisão que é necessária "uma reflexão aprofundada sobre o papel contramajoritário das cortes constitucionais, que têm a responsabilidade de proteger os direitos fundamentais e assegurar a integridade do Estado Constitucional Democrático de Direito", o que

implica atuação proativa em contextos de crise. Por fim, Moraes (2023) argumenta que a Constituição de 1988 conferiu ao Judiciário papel central na proteção da ordem democrática, especialmente por meio da atuação da Justiça Eleitoral, atribuindo-lhe legitimidade para atuar diante de ameaças à normalidade constitucional.

A responsabilização eleitoral constitui mecanismo jurídico essencial para a preservação do processo democrático e da moralidade administrativa. O art. 14, §9º, da Constituição de 1988 estabelece que a moralidade e a probidade são fundamentos constitucionais para declaração de inelegibilidade, mesmo diante da ausência de sentença penal condenatória (Moraes, 2023). Como ressalta Gomes (2024), a moralidade eleitoral constitui fundamento para a imposição de inelegibilidades com base no art. 14, §9º da Constituição. Essa previsão normativa permite à Justiça Eleitoral agir preventivamente para salvaguardar a lisura do processo, coibindo atos que representem risco à integridade democrática. Sarlet (2019) adverte que em razão da necessidade de manutenção de um equilíbrio, nenhum direito fundamental é absoluto, o que justifica, em certos contextos, restrições proporcionais à liberdade política quando esta for instrumentalizada para fins ilícitos.

A responsabilização eleitoral, portanto, visa não apenas à punição, mas ao fortalecimento institucional e à pedagogia democrática (Gomes, 2024). Moraes (2023) é enfático ao afirmar que a responsabilização eleitoral cumpre papel preventivo, além de sancionatório, visando preservar a normalidade do pleito. Nesse sentido, Lisboa (2025) acrescenta que a responsabilização eleitoral deve ser compreendida como instrumento de preservação do bem jurídico da democracia. Trata-se de um mecanismo de defesa constitucional da democracia, operado por meio do controle judicial da elegibilidade.

## 3 Liberdade de expressão e seus limites no contexto democrático

A liberdade de expressão desempenha papel essencial na sustentação do regime democrático, permitindo a circulação de ideias, a formação da opinião pública e o controle social das autoridades. Com efeito, de acordo com Lippmann (2009, p. 358), "a função da notícia é sinalizar um evento; a função da verdade é trazer à luz os fatos ocultos, relacioná-los entre si e formar um quadro da realidade sobre o qual as pessoas possam

agir" (tradução nossa), ressaltando o caráter informativo e orientador do jornalismo livre. Entretanto, a mera invocação do termo *fake news* nem sempre captura a complexidade do fenômeno, razão pela qual "optamos por não usar aqui a expressão *fake news*, pois entendemos que ela não é capaz de explicar o problema para além de sua aparência" (Martins, 2020, p. 13).

A preservação da expressão livre, sem censura prévia, encontra respaldo no princípio constitucional que veda toda forma de cerceamento antecipado (art. 5º, inciso IX, CF/88), prevenindo arbitrariedades estatais. Ao mesmo tempo, a democracia requer um Estado de Direito robusto, pois "a democracia precisa do Estado de direito para manter-se firme institucional e constitucionalmente" (Lima, 2023, p. 68), assegurando que as liberdades individuais coexistam com mecanismos de tutela coletiva. Nesse contexto, a liberdade de expressão não é um direito absoluto, mas sim um instrumento que, ao garantir a pluralidade de vozes, sustenta a legitimidade do processo eleitoral e o debate público, sem cair em formas de censura que comprometam a crítica legítima e o contraditório.

Embora a liberdade de expressão seja pilar democrático, há situações em que o Estado deve intervir para proteger valores constitucionais superiores, como a dignidade da pessoa humana e a segurança do processo eleitoral. Segundo o *Oxford Learner's Dictionaries* (2025) a noção de pós-verdade é "relativa a ou que denota circunstâncias em que fatos objetivos têm menos influência na formação da opinião pública do que apelos à emoção e às crenças pessoais" (tradução nossa) ilustra como a verdade factual pode ser subjugada por narrativas manipuladoras, exigindo restrições legítimas.

Nesse sentido, "o resultado de uma substituição coerente e total da verdade dos fatos por mentiras não é passarem estas a ser aceitas como verdade, e a verdade ser difamada como mentira, porém um processo de destruição do sentido mediante o qual nos orientamos no mundo real" (Arendt, 2016, p. 285), o que autoriza a limitação de discursos de ódio, desinformação e incitação à ruptura institucional. A questão da intencionalidade é central para a delimitação dessas restrições, pois "a questão da intencionalidade é central" (Martins, 2020, p. 13) para distinguir expressão política legítima de condutas que atentam contra a normalidade democrática. Além disso, fundamental o fortalecimento dos mecanismos de enfrentamento à desinformação, uma vez que a consolidação e a naturalização da distorção da realidade tendem a beneficiar apenas os grupos dominantes, especialmente aqueles que recorrem à violência, ao

comando de hordas e ao uso de forças armadas para impor sua vontade (Martins, 2020).

Paradoxalmente, o espaço aberto pela liberdade de expressão também pode ser instrumentalizado para minar a democracia. "A mentira organizada tende sempre a destruir aquilo que ela decidiu negar, embora somente os governos totalitários tenham adotado conscientemente a mentira como o primeiro passo para o assassinato" (Arendt, 2016, p. 280), sobretudo quando combinada com técnicas avançadas de segmentação de mensagens e psicometria, como apontado em estudos contemporâneos (Martins, 2020). A indústria de notícias falsas demonstrou a habilidade de influenciar a percepção coletiva, alterar os desfechos eleitorais e fomentar a ascensão em massa de líderes populistas (Traumann, 2017), sustentada pela rápida disseminação de materiais que despertam sentimentos intensos, a exemplo do temor e da indignação.

Nesse contexto, torna-se imprescindível que a sociedade civil e o Judiciário atuem de forma proativa. Para tanto, a propagação de informações falsas deve ser desacreditada publicamente, e os responsáveis por sua origem expostos à sociedade (Martins, 2020), enquanto se desenvolvem estratégias de verificação jornalística e literacia digital. No entanto, é preciso cautela para não restringir indevidamente manifestações dissonantes, uma vez que "o avanço das *fake news*, propagadas por indivíduos ou robôs, impõe desafios para a sociedade" (FGV, 2019, p. 4) e demanda respostas calibradas, que preservem o espaço de debate político sem permitir que ele seja ocupado por discursos que corroem a confiança pública.

A tensão entre liberdade de expressão e a proteção de outros bens jurídicos torna-se evidente quando atos preparatórios de golpe ou desinformação em massa confrontam a igualdade política e a dignidade humana. "Jamais alguém pôs em dúvida que verdade e política não se dão muito bem uma com a outra, e até hoje ninguém, que eu saiba, incluiu entre as virtudes políticas a sinceridade (Arendt, 2016, p. 254), o que evidencia o potencial conflitivo dessa liberdade. Em face dessa realidade, dias sombrios, quando notícias falsas - apesar de seu formato jornalístico - carregam vieses que enfraquecem a deliberação pública (Bucci, 2018).

A psicologia social também demonstra que a perspectiva da pessoa tendenciosa é, portanto, tão moldada por suas preconcepções que preocupações apresentadas em um quadro de referência diferente do seu tornam-se consistentes com suas próprias ideias. Não sabendo a verdade

que está violando, ele projeta seu próprio quadro de referência sobre o objeto da propaganda.

Baseando-se apenas nesta descrição, é naturalmente difícil determinar se o sujeito respondeu instantaneamente à dissonância ou se, por outro lado, o material possivelmente gerador de dissonância nunca foi notado. Pode-se hipotetizar que é o primeiro caso e que esse tipo de reação, ao contrário dos dois primeiros em que o sujeito exibe conhecimento inicial apropriado, seria principalmente demonstrado por aqueles que já têm alguma dissonância nessa área de opinião. Dada a dissonância previamente existente, eles seriam mais sensíveis a impedir que a dissonância crescesse e, assim, talvez agissem imediatamente. (Festinger, 1968, p. 136; Bruno; Roque, 2019), tornando vulnerável o processo eleitoral.

Nesse cenário, a intervenção do Estado e dos tribunais eleitorais deve buscar o ponto de equilíbrio que resguarde a integridade do pleito sem instaurar um mecanismo de censura *ex ante*, adotando critérios claros e proporcionais para responsabilizar agentes que praticam atos preparatórios contra a democracia, preservando assim o regime democrático.

## 4 Desinformação como risco sistêmico à integridade eleitoral

A desinformação eleitoral se estrutura sobre fenômenos diversos, que vão da *pós-verdade* – entendida como "relativa a ou que denota circunstâncias em que fatos objetivos têm menos influência na formação da opinião pública do que apelos à emoção e às crenças pessoais" (*Oxford Learner's Dictionaries,* 2025, tradução nossa) – até as chamadas *fake news*, definidas como "mentiras construídas de forma deliberada, na forma de artigos de notícia, com a intenção de desinformar o público" (Sullivan, 2017, tradução nossa).

A expansão das notícias falsas, divulgadas por pessoas ou por sistemas automatizados, representa, assim, obstáculos significativos para a coletividade, pois o acesso irrestrito a plataformas digitais permite a expansão rápida de conteúdos falsos (FGV, 2019). A Comissão Europeia vale-se de abordagem multidimensional para diferenciar desinformação de sátira ou discurso de ódio, centrando-se na intenção de causar dano e não em meras imperfeições fáticas (FGV, 2019). Em síntese, os conceitos político e jurídico envolvem a combinação de falsidade deliberada, intenção de manipulação e impacto sistêmico, colocando em confronto princípios democráticos basilares.

A desinformação corrói a autonomia do eleitor ao afetar sua capacidade de formar opinião com base em informações verdadeiras. A manipulação da opinião pública ocorre por meio da estratégia de inundar redes sociais e aplicativos de mensagens com versões específicas dos fatos, de modo que essas versões se imponham como verdade, abafando inclusive as narrativas verdadeiras. Esse processo, conhecido como *firehosing*, produz um ambiente caótico de informações no qual os indivíduos passam a ter dificuldade em distinguir o que é verdadeiro do que é falso (Mello, 2020). Ainda que mecanismos de *fact-checking* reduzam a propagação de inverdades, muitos usuários continuam a compartilhar conteúdo falso mesmo após correções, segundo Cheng et al. (2014). Na esfera eleitoral, esses efeitos resultam em escolhas informadas por narrativas enganosas e em ameaças à lisura do pleito, pois nos regimes democráticos, a mentira, por si só, encontra proteção no âmbito da liberdade de expressão, uma vez que o ordenamento jurídico, em geral, não impõe censura prévia nem retira, automaticamente, a legitimidade de discursos falsos, salvo quando configuram abuso desse direito ou implicam violação a outros bens juridicamente tutelados (Goltzman, 2022), dificultando intervenções legais sem ferir garantias constitucionais. Portanto, a desinformação mina não apenas o debate público, mas também a própria validade dos processos decisórios eleitorais.

As plataformas digitais desempenham papel central na disseminação de desinformação, devendo adotar diligência reforçada para mitigar riscos. A FGV aponta que "o mundo das redes digitais se torna um robusto multiplicador de notícias manipuladas" (FGV, 2019, p. 14), e que "as análises produzidas pela Sala não visam representar pesquisa eleitoral, e sim aferir a percepção social" (FGV, 2019, p. 41), indicando a necessidade de cooperação entre academia e plataformas. Ademais, as próprias plataformas deram acesso a dados para alimentar sistemas de perfil psicográfico (FGV, 2019), viabilizando segmentação eleitoral baseada em vulnerabilidades individuais. O dever de diligência implica remover contas impostoras, exigir transparência em anúncios, e fornecer relatórios de auditoria (FGV, 2019).

O enfrentamento da desinformação demanda estratégias articuladas e multissetoriais, que ultrapassem respostas estatais isoladas. A literatura especializada destaca a importância de ações coordenadas entre governos, empresas de tecnologia, institutos de pesquisa e organizações da sociedade civil, de modo a promover maior segurança jurídica e efetividade no combate à desordem informacional. Projetos de educação

midiática e parcerias com centros de pesquisa são essenciais para qualificar o debate público e fortalecer a resiliência democrática (Wardle, 2023). Nesse sentido, a responsabilidade das plataformas transcende a simples moderação de conteúdo: envolve compromisso ativo com a integridade do processo democrático.

## 5 Atos preparatórios contra a democracia: caracterização jurídica e implicações

Os atos preparatórios, no contexto penal, são tradicionalmente compreendidos como condutas que antecedem o início da execução de um crime. Permanecem, portanto, fora do campo da punibilidade penal em regra geral, por não afetarem diretamente o bem jurídico tutelado. Nas palavras de Greco (2022, p. 697), "regra geral é que a cogitação e os atos preparatórios não sejam puníveis". Tal entendimento encontra ressonância em Rodrigues (2024, p. 258), para quem "os atos preparatórios, embora já integrem o mundo fático, real, saindo da esfera meramente psíquica inerente à cogitação, também se caracterizam por ser etapa impunível do *Iter Criminis*".

A doutrina aponta que a impunibilidade dessa fase decorre do fato de que o agente ainda não transgrediu concretamente a ordem jurídica; sua conduta permanece em um plano organizacional, estratégico ou de mera intenção. Ademais, segundo Rodrigues (2024), a fase de preparação de um crime doloso não é obrigatória, podendo ser omitida pelo agente, que, após a cogitação, pode avançar diretamente para a execução do delito, sem a necessidade de qualquer ação preparatória concreta. Esse entendimento é corroborado por Bitencourt (2020, p. 1182), ao afirmar que "de regra, os atos preparatórios também não são puníveis, apesar da opinião dos positivistas, que reclamam a punição como medida de prevenção criminal (teoria subjetiva), uma vez que o nosso Código Penal exige o início da execução". Trata-se, pois, de uma etapa juridicamente relevante, mas dogmaticamente limitada quanto ao exercício do poder punitivo estatal. A não punibilidade, todavia, não significa irrelevância, especialmente quando tais atos se inserem em contextos que colocam em risco valores estruturantes do regime democrático.

A diferenciação entre atos preparatórios e atos executórios (ou consumados) constitui um dos grandes desafios do Direito Penal e, por extensão, do Direito Eleitoral. Greco (2022) assinala que um dos

principais desafios ao se iniciar o estudo do Direito Penal reside na dificuldade de distinguir os atos preparatórios, que não são puníveis pela legislação brasileira, dos atos de execução, dado que a linha que os separa é extremamente tênue. Essa tensão é ainda mais evidente no campo eleitoral, em que a prática de condutas ilícitas pode ser sancionada não apenas com medidas penais, mas também com inelegibilidades fundadas em princípios constitucionais, como o da moralidade administrativa (art. 14, §9º, CF/88).

Rodrigues (2024) observa que em algumas situações, o legislador decidiu conferir autonomia penal a condutas que, em regra, seriam apenas atos preparatórios, transformando-as em tipos penais próprios e puníveis, mesmo que correspondam apenas a etapas iniciais da execução de determinados crimes. No contexto democrático, tais atos preparatórios – como a disseminação sistemática de *fake news*, ataques às instituições e articulações golpistas –, ainda que não configurem crimes comuns consumados, podem representar um ataque preliminar à integridade do processo eleitoral.

A grande dificuldade reside em precisar, através de uma fórmula geral, em que momento do *iter criminis* o agente, ultrapassando o campo da volição e da preparação, deu início, efetivamente, à execução do delito (Becker, 2009). No campo eleitoral, a lógica da punibilidade pode ser flexibilizada à luz da proteção à normalidade e à legitimidade das eleições, permitindo a responsabilização mesmo sem a consumação de um ilícito penal, desde que haja ameaça concreta ao regime democrático.

A distinção entre um mero plano criminoso e uma ameaça concreta à ordem institucional exige o emprego de critérios jurídicos objetivos. Conforme Greco (2022, p. 698), "concluindo, em virtude da redação do inciso II do art. 14 do Código Penal, podemos afirmar que não poderão ser punidos a cogitação e os atos preparatórios, pois o mencionado inciso exige, pelo menos, início de execução". No entanto, Rodrigues (2024, p. 260) pondera que "os atos executórios ocorrem quando o agente dá início à realização do crime, interferindo com sua conduta na esfera do bem jurídico alheio". A partir disso, a identificação de risco institucional envolve analisar se a conduta, ainda que não consumada, compromete bens jurídicos fundamentais – como a confiança no processo eleitoral.

Nesse cenário, a teoria do Direito Penal do Risco ganha relevo. Ulrich Beck (1997, 2017) argumenta que a sociedade de risco exige novas formas de tutela preventiva. Nesse modelo, não se exige prova de dano

efetivo, mas sim de um perigo significativo, juridicamente relevante. A antecipação da tutela penal ou eleitoral, nesses casos, busca impedir que se consolide uma agressão irreversível à institucionalidade democrática. Todavia, é importante ressaltar que o Direito Penal do Inimigo compromete garantias fundamentais ao antecipar punições e flexibilizar direitos processuais, o que pode desvirtuar o sistema penal e transformá-lo em instrumento de controle social, violando princípios como legalidade e taxatividade, essenciais ao Estado de Direito (De Castro *et al*, 2025).

No campo da responsabilização eleitoral, atos preparatórios podem adquirir relevância jurídico-normativa mesmo quando penalmente impuníveis. Isso porque, em determinadas situações, tais atos, quando sistemáticos e publicamente orientados à corrosão da democracia, podem justificar medidas sancionatórias de cunho preventivo, como a inelegibilidade. Rodrigues (2024) reconhece que, embora se possa considerar que, na realidade prática, está havendo a punição de um comportamento preparatório, sob a ótica jurídica isso não se verifica, pois, o legislador optou por transformar tal conduta em um tipo penal autônomo, conferindo-lhe tipicidade própria e distinta.

A Lei nº 13.260/2016, por exemplo, tipifica expressamente os atos preparatórios de terrorismo, prevendo pena "a correspondente ao delito consumado, diminuída de um quarto até a metade" (Brasil, 2016). Essa antecipação da proteção penal traduz a lógica do Direito Penal preventivo, em que a simples probabilidade de prejuízo à ordem institucional é suficiente para autorizar a atuação normativa. No campo eleitoral, esse raciocínio se desdobra na defesa do processo democrático como bem jurídico autônomo. Atos como incitação à ruptura institucional, deslegitimação sistemática do processo eleitoral e mobilizações golpistas não exigem a concretização do golpe para configurar ofensa à normalidade democrática. A responsabilização, nesse sentido, baseia-se não em um dano consumado, mas no risco qualificado de corrosão institucional, que compromete a soberania popular e o funcionamento do Estado Democrático de Direito.

## 6 Princípios, lacunas normativas e critérios para a responsabilização eleitoral de atos preparatórios

A responsabilização eleitoral por atos preparatórios contra a democracia encontra seu fundamento primordial em princípios constitucionais que garantem a lisura do processo eleitoral e a legitimidade

do sistema representativo. O art. 14, § 9º, da Constituição Federal estabelece que a lei complementar determinará casos de inelegibilidade para proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato (Brasil, 1988). Essa previsão consagra a moralidade e a probidade como cláusulas normativas com eficácia jurídica plena, aplicáveis inclusive a condutas não penalmente tipificadas (Castro, 2018). José Jairo Gomes (2024) enfatiza que a moralidade eleitoral impõe padrões éticos objetivos, vedando sua aplicação de modo subjetivo ou moralista. Nesse contexto, a integridade do pleito exige que o comportamento do candidato seja compatível com os valores constitucionais democráticos, mesmo que a conduta ainda não tenha alcançado a consumação do ilícito. Bonavides (2010) pontua que a legitimidade, enquanto valor jurídico-político, ultrapassa a legalidade formal, pois questiona a justificação do poder com base em princípios éticos e democráticos.

A Justiça Eleitoral, ao aplicar esses princípios, não atua discricionariamente, mas orientada por critérios de proporcionalidade, como os definidos por Robert Alexy (2007): adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Mendes (2023, p. 1056) reforça que o controle de restrições a direitos políticos deve respeitar esse parâmetro, sob pena de configurar excesso legislativo ou judicial – limite imposto pela Constituição à liberdade de conformação atribuída ao legislador. Como assevera Rawls (2002), a justiça é a virtude primeira das instituições sociais e, por isso, normas e instituições devem ser revistas se forem injustas. A proteção da democracia, portanto, não se faz apenas com base na legalidade formal, mas com o fortalecimento da ética pública como valor jurídico. Gonçalves (2015) esclarece que a moralidade eleitoral é espécie do gênero moralidade, cuja função é assegurar a integridade da representação popular. A jurisprudência constitucional brasileira, como no julgamento da Resolução CNJ nº 7/2005, também validou o princípio da moralidade como limite à atuação administrativa (Mendes, 2023). Assim, ao considerar atos preparatórios com potencial ofensivo à normalidade do pleito, o sistema jurídico deve aplicar o princípio da moralidade como critério de admissibilidade de candidaturas. Essa interpretação encontra respaldo em valores constitucionais que exigem dos postulantes à vida pública integridade, honradez e comprometimento com os pilares do Estado Democrático de Direito (Gomes, 2024; Silva, 2018).

As inelegibilidades desempenham papel preventivo fundamental na proteção do regime democrático, agindo como salvaguarda da normalidade

e legitimidade do processo eleitoral. A Constituição Federal, em seu art. 14, § 9º, autoriza a criação de hipóteses de inelegibilidade para resguardar a probidade administrativa e a moralidade pública, reforçando o caráter antecipatório dessas restrições (Gomes, 2024).

Como pontua Moraes (2023), sua finalidade é impedir que o abuso do poder econômico ou político contamine a igualdade de condições entre os candidatos e comprometa a vontade soberana do eleitor. Castro (2018, p. 160) observa que a inelegibilidade não se confunde com sanção, pois se funda em valores constitucionais e não exige condenação judicial prévia. Trata-se, portanto, de uma medida de natureza cautelar e não penal, voltada à prevenção de danos institucionais. José Jairo Gomes (2024) reforça que a aplicação de inelegibilidades deve respeitar o princípio da proporcionalidade, evitando excessos punitivos e garantindo que apenas condutas com potencial real de afetar o processo eleitoral sejam alcançadas. Nesse sentido, Vasconcelos (2020) destaca a necessidade de critérios normativos e probatórios claros, para que a restrição de direitos políticos não comprometa a segurança jurídica e a liberdade política.

Gonçalves (2015) acrescenta que a legitimidade das eleições é elemento central para a garantia do Estado Democrático de Direito, razão pela qual as inelegibilidades devem atuar como instrumentos eficazes de defesa institucional. O Tribunal Superior Eleitoral, por sua vez, tem interpretado a legislação de forma a compatibilizar o valor da liberdade com a responsabilidade dos agentes políticos em preservar o sistema representativo. Como reforça Alexandre de Moraes (2023), a inelegibilidade visa conter a influência indevida do poder econômico e político, prevenindo fraudes e abusos. A função da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), nesse contexto, é evidenciar comportamentos que, embora não configurando ainda crime eleitoral, comprometam a isonomia e a lisura do pleito (Gonçalves, 2018). A jurisprudência eleitoral já reconheceu que não se exige prova cabal do dano ao resultado da eleição, bastando indícios consistentes da gravidade da conduta (Brasil, 2009). Com isso, a finalidade preventiva das inelegibilidades legitima a atuação jurisdicional antecipatória, desde que proporcional e baseada em critérios objetivos e legais.

Apesar dos avanços constitucionais e legais na proteção da moralidade e da legitimidade eleitoral, a legislação vigente ainda enfrenta severas limitações para responsabilizar atos preparatórios de atentado à democracia. O Código Eleitoral, datado de 1965, muitas vezes se mostra incompatível com as exigências da Constituição de 1988, carecendo de

revisão sistemática (Gonçalves, 2015). José Jairo Gomes (2024) assinala que as normas sancionatórias no direito eleitoral são de interpretação estrita, sendo vedado ao intérprete ampliá-las para abarcar condutas não tipificadas, sob pena de violar o devido processo legal. Isso cria uma lacuna normativa relevante diante de atos que, embora não consumados, já representam ameaça concreta à normalidade democrática.

A jurisprudência do TSE, por sua vez, tem buscado alternativas para responder a essas condutas, utilizando princípios como a moralidade e a probidade como fundamentos para a inelegibilidade (Gomes, 2024), mas encontra obstáculos na ausência de previsão legal clara. Segundo Moraes (2023), a criação de novas hipóteses de inelegibilidade somente pode ocorrer por meio de lei complementar, sendo vedada sua definição com base em analogia ou interpretação extensiva. O autor ressalta que, ainda que o Supremo Tribunal Federal já tenha adotado uma postura concretista em outras áreas, no que diz respeito às restrições à elegibilidade, deve prevalecer o princípio da legalidade estrita.

Conforme escólios de Gonçalves (2015), a tipificação penal das condutas eleitorais muitas vezes ignora os atos preparatórios e seus potenciais efeitos desestabilizadores, o que compromete a efetividade da tutela do bem jurídico democrático. Além disso, a multiplicidade de resoluções do TSE, muitas vezes atuando como fonte normativa, revela a hipertrofia da função regulatória do Judiciário em detrimento do Legislativo. Castro (2018) enfatiza que a resposta institucional aos atos preparatórios exige interpretação sistemática e principiológica da norma eleitoral, sob risco de se permitir a impunidade de práticas insidiosas.

Nesse sentido, a superação dessas lacunas requer reformas legislativas que incluam condutas preparatórias no rol de hipóteses de inelegibilidade e permitam a atuação mais eficaz dos tribunais eleitorais. Até lá, a responsabilização por tais atos depende de um exercício hermenêutico fundado na proteção da democracia como valor constitucional supremo (Gomes, 2024; Vasconcelos, 2020), sendo essencial estabelecer parâmetros jurídicos que permitam a atuação legítima e proporcional do poder judiciário eleitoral.

No contexto da responsabilização eleitoral por atos preparatórios, a utilização de medidas cautelares configura instrumento relevante para conter riscos à integridade do pleito antes mesmo da consumação de ilícitos. A Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), por exemplo, pode ser ajuizada preventivamente, inclusive antes do registro de candidatura,

funcionando como instrumento de tutela inibitória (Gomes, 2024). Conforme reconhece o TSE (Brasil, 2022), "a AIJE não se presta apenas à punição de condutas abusivas, quando já consumado o dano ao processo eleitoral. Assume também função preventiva, sendo cabível a concessão de tutela inibitória para prevenir ou mitigar danos à legitimidade do pleito". Tais medidas devem, no entanto, observar os limites constitucionais do devido processo legal.

O Supremo Tribunal Federal tem reforçado que o sistema acusatório exige a provocação das partes, vedando medidas cautelares decretadas de ofício (Mendes, 2023). O próprio princípio do contraditório tem íntima ligação com a igualdade de armas e a legitimidade do processo (Moraes, 2023). A jurisprudência também impõe que "nenhuma penalidade poderá ser imposta, tanto no campo judicial, quanto nos campos administrativos ou disciplinares, sem a necessária amplitude de defesa" (Moraes, 2023, p. 257). Gonçalves (2015, p. 179) enfatiza que "o direito ao reexame das decisões judiciais é inerente ao devido processo legal", o que impõe, inclusive, controle sobre o conteúdo das decisões liminares.

A tutela jurisdicional eleitoral, mesmo quando urgente, "se assemelha às antigas cautelares, destinadas a assegurar o resultado útil do processo" (Gonçalves, 2018, p. 409). Assim, a preservação da lisura das eleições não pode sobrepor-se às garantias constitucionais mínimas, como reforça a advertência de Gonçalves (2018, p. 482): "a preservação do interesse público na lisura eleitoral, *permissa vênia*, não suplanta a necessidade de respeito ao devido processo legal". A proporcionalidade, como método, auxilia na racionalização dessas medidas prévias, permitindo decisões adequadas ao grau de risco (Gomes, 2024). A própria origem histórica da proporcionalidade como princípio geral após a Segunda Guerra Mundial foi marcada por sua função limitadora do arbítrio (Toledo, 2003). Portanto, a aplicação de instrumentos cautelares na Justiça Eleitoral deve ser orientada por critérios de urgência, plausibilidade jurídica e, sobretudo, respeito intransigente aos direitos fundamentais, ainda que diante de riscos democráticos iminentes. A prudência processual não deve ser confundida com inércia institucional, mas com um compromisso com a legitimidade substancial da jurisdição democrática (Castro, 2018; Mendes, 2023).

A configuração jurídica de atos preparatórios exige a análise de dois planos complementares: os elementos objetivos relacionados à criação concreta de risco institucional, e os elementos subjetivos ligados à intenção do agente político de abalar a legitimidade eleitoral. Conforme José Jairo Gomes (2024), a responsabilidade eleitoral pode ser compreendida à

luz da moderna concepção de risco, na medida em que se orienta pela proteção antecipada de valores sociais relevantes diante de situações que representem ameaça à sua integridade ou funcionamento.

Assim, a mera possibilidade de desestabilização do processo eleitoral já constitui causa legítima de intervenção estatal. No campo do Direito Eleitoral, a demonstração de dolo não exige a comprovação de propósito específico, bastando o dolo genérico – a intenção consciente de praticar o ato ilícito (Gonçalves, 2018; Castro, 2018). O Tribunal Superior Eleitoral também reconhece que "o atuar contra a integridade e a normalidade do processo eleitoral gera um resultado *desvalorado* socialmente [...]" (Gomes, 2024, p. 563). O discurso político, nesse contexto, pode ser avaliado à luz do risco que projeta sobre a institucionalidade, mesmo sem a produção de resultado lesivo imediato (Mendes, 2023). A jurisprudência do TSE tem admitido que discursos voltados à deslegitimação do sistema eleitoral – como os proferidos por Jair Bolsonaro – podem configurar atos dolosos de ruptura democrática, mesmo sem crime consumado (Vasconcelos, 2020).

A condição objetiva de risco institucional está presente sempre que a conduta atinge bens jurídicos como a autenticidade, a liberdade do voto e a confiança do eleitorado. "Sob o aspecto material, deve a conduta atentar contra a liberdade de exercício dos direitos políticos, vulnerando a regularidade do processo eleitoral" (Vasconcelos, 2020, p. 444). Do ponto de vista subjetivo, os autores enfatizam que a improbidade dolosa já basta para a inelegibilidade (Gonçalves, 2018), e que "a intenção do agente, o elemento subjetivo próprio do tipo – o dolo e, mais do que isso, o socialmente aceitável" (STF, Inq. 1.247, rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 15-4-1998, DJ de 18-10-2002). Enfatiza-se, portanto, que a responsabilização por atos preparatórios não exige o resultado consumado, mas a constatação de um comportamento incompatível com a integridade democrática. Como pontua Moraes (2023), a moralidade administrativa exige condutas eticamente íntegras, mesmo que formalmente lícitas.

Para consolidar juridicamente a responsabilização por atos preparatórios contra a democracia, é preciso adotar critérios normativos que assegurem tanto a efetividade institucional quanto a segurança jurídica. Princípios como moralidade, integridade eleitoral e proporcionalidade se impõem como fundamentos estruturantes dessa responsabilização. Conforme aponta José Jairo Gomes (2024), a proporcionalidade constitui método decisório voltado à racionalidade e adequação das decisões (Gomes, 2024, p. 144). Por outro lado, afirma-se que a decisão adequada para um determinado caso é aquela que leva em consideração suas particularidades,

buscando compreendê-las e interpretá-las da forma mais favorável e esclarecedora possível (Dworkin, 2014). É importante registrar que Castro (2018) também enfatiza que a moralidade e a probidade, previstas na Lei da Ficha Limpa, são fundamentos autônomos para o reconhecimento da inelegibilidade, independentemente da tipificação penal. Gonçalves (2018) adverte, contudo, para os riscos do uso impreciso dos princípios, apontando a necessidade de critérios objetivos para evitar o ativismo judicial.

Por isso, a viabilidade de novas tipificações deve ser amparada em fundamentos constitucionais robustos e em parâmetros normativos claros, como a proteção da autenticidade eleitoral e o princípio da soberania popular. O STF já decidiu que o erro de prognóstico legislativo não torna a norma inconstitucional, desde que observe os limites da razoabilidade (Bundesverfassungsgericht, 1971, p. 344 *apud* Mendes, 2023). Assim, a construção de novos critérios jurídicos para lidar com ameaças eleitorais pré-consumadas não representa afronta à legalidade, mas atualização da hermenêutica constitucional em defesa da democracia.

## 7 A denúncia do ministério público federal contra Jair Bolsonaro: fatos, fundamentação jurídica e recebimento pelo Supremo Tribunal Federal

A denúncia oferecida pela Procuradoria-Geral da República (PGR) contra *Jair Messias Bolsonaro* imputa ao ex-presidente a prática dos crimes de incitação pública à prática de crime, associação criminosa, abolição violenta do Estado Democrático de Direito e tentativa de golpe de Estado. Segundo a peça acusatória, *Bolsonaro* teria protagonizado uma série de atos dolosos e sistemáticos com o objetivo de deslegitimar o processo eleitoral brasileiro, enfraquecer as instituições republicanas e criar condições subjetivas e objetivas para a ruptura da ordem constitucional.

Um dos principais fatos narrados refere-se à reunião com embaixadores estrangeiros realizada em 18 de julho de 2022 no Palácio da Alvorada, utilizando a estrutura da Presidência da República e os canais de comunicação oficiais. Nessa ocasião, o então presidente teria divulgado informações falsas e infundadas sobre as urnas eletrônicas, o sistema de apuração de votos e o funcionamento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), lançando dúvidas sobre a lisura das eleições e sobre a atuação do

Supremo Tribunal Federal (STF). O evento foi transmitido ao vivo pela TV Brasil, ampliando seu impacto institucional e social.

A denúncia também aponta para a live de 29 de julho de 2021 e outros pronunciamentos oficiais como instrumentos reiterados de desinformação eleitoral. Nessas ocasiões, *Bolsonaro* alegou, sem supostamente apresentar provas, que as eleições anteriores teriam sido fraudadas e que as futuras estariam comprometidas, o que, segundo a PGR, configurou uma atuação coordenada com finalidade eleitoral e golpista. Além das manifestações públicas, a denúncia evidencia a existência de articulações institucionais e militares com o intuito de subverter a legalidade democrática. Entre os elementos colhidos, destaca-se uma possível minuta de um decreto de estado de defesa, cuja implementação visava interferir diretamente no funcionamento do TSE. A denúncia também menciona encontros e diálogos com integrantes das Forças Armadas, sugerindo a busca por respaldo militar para contestar ou anular os resultados eleitorais.

A Procuradoria afirma que essas condutas configuram atos preparatórios dolosos, inseridos em uma estratégia maior de enfraquecimento do Estado Democrático de Direito. Para a PGR, o objetivo de *Bolsonaro* era incutir na população e em setores estratégicos da sociedade a ideia de insubordinação aos Poderes constituídos, criando um ambiente propício para a prática de um golpe institucional. A culminância dessa narrativa e dos atos preparatórios, segundo a denúncia, foi observada nos episódios do dia 8 de janeiro de 2023, quando ocorreram invasões e depredações das sedes dos três Poderes da República em Brasília. Com base nesses elementos, a denúncia fundamenta-se nos artigos 359-L (abolição violenta do Estado Democrático de Direito), 359-M (tentativa de golpe de Estado), 286, §1º (incitação pública à prática de crime), e 288 (associação criminosa) do Código Penal. Para a PGR, os atos não podem ser compreendidos como mera retórica política, mas como ações com potencial real de violar a ordem constitucional, justificando a responsabilização penal do ex-presidente *Jair Messias Bolsonaro*.

Diante da gravidade dos fatos narrados, o Ministro *Alexandre de Moraes*, relator do caso, proferiu voto pelo recebimento da denúncia (Petição n. 12.100 – BRASÍLIA/DF). Destacou que há indícios suficientes de materialidade e autoria em relação a *Jair Bolsonaro* e os demais acusados, notadamente no que tange à liderança e articulação de uma organização criminosa com fins golpistas. O relator ressaltou que os crimes imputados são crimes de atentado, prescindindo de resultado naturalístico para sua consumação, bastando a prática de atos executórios com dolo específico,

ou seja, trata-se de tipos penais que dispensam a consumação do resultado final, bastando a prática de atos que revelem a intenção de romper a ordem constitucional. Além disso, refutou as preliminares defensivas de impedimento e suspeição dos ministros, bem como as alegações de incompetência da Primeira Turma do STF, reforçando a jurisprudência consolidada da Corte sobre sua competência para julgar os crimes praticados em 8 de janeiro de 2023.

Ressalta-se que a referida decisão se fundamentou principalmente na proteção da ordem democrática como valor constitucional estruturante. O relator reconheceu a existência de justa causa para o processamento penal com base em diversos elementos probatórios que apontam para a atuação de uma organização criminosa estável e coordenada, voltada à abolição violenta do Estado Democrático de Direito e à tentativa de deposição do governo legitimamente eleito. A decisão destaca que os atos praticados entre 2021 e 2023, incluindo discursos golpistas, manipulação das forças de segurança, disseminação de desinformação e convocação de apoio militar para viabilizar um decreto de Estado de Defesa, configuram atos executórios dolosos, típicos dos crimes de atentado previstos nos arts. 359-L e 359-M do Código Penal. O Ministro destacou que tais práticas vulneraram diretamente as instituições democráticas, sobretudo o Judiciário, alvo de ataques virtuais, discursos agressivos e tentativas de neutralização institucional. Foram utilizadas estruturas de Estado – como serviços de inteligência – para monitorar autoridades públicas e instigar a população contra os poderes constituídos, o que coloca em risco iminente o livre funcionamento dos Poderes da República.

Sob a perspectiva constitucional, o Ministro *Alexandre de Moraes* sublinhou que a responsabilização penal por atentados à democracia deve coexistir com o respeito ao devido processo legal, à ampla defesa e ao juiz natural. No entanto, reiterou que a efetividade da tutela do Estado de Direito exige reação firme e proporcional a tentativas golpistas, mesmo quando estas não atingem seus objetivos finais.

Em síntese, o voto reconheceu que o ordenamento jurídico brasileiro permite o enfrentamento preventivo de ameaças à ordem democrática, inclusive com aplicação de sanções penais e eleitorais, desde que os atos praticados revelem risco concreto e doloso à normalidade institucional. Nesse sentido, a decisão é emblemática por reforçar o papel contramajoritário do Supremo Tribunal Federal na defesa da Constituição de 1988 e na contenção de ensaios autoritários que fragilizam o sistema republicano.

## 8 O papel do Supremo Tribunal Federal na defesa da ordem democrática

O Supremo Tribunal Federal exerce uma função essencial no arranjo institucional brasileiro ao atuar como guardião da Constituição de 1988, sobretudo na proteção da ordem democrática. Sua atuação contramajoritária se manifesta sempre que há violação de direitos fundamentais ou ameaça à integridade do regime democrático, mesmo quando tais ameaças provêm de maiorias circunstanciais ou do próprio Executivo (Barroso, 2020; Clève, 2016). Ao interpretar o art. 102 da Constituição Federal, é possível perceber que a Corte possui competências amplas para julgar ações que envolvam lesão a preceitos fundamentais, inclusive nas esferas eleitoral e institucional.

Como afirma o Supremo Tribunal Federal é o árbitro definitivo da constitucionalidade das leis (Brasil, 2005), o que legitima sua atuação proativa no enfrentamento de retrocessos democráticos. Essa função não é apenas de contenção, mas também de afirmação de valores constitucionais, como os princípios da moralidade e da soberania popular. Clève (2016) ressalta que a atuação do STF deve ser compreendida como necessária em face da omissão ou da conivência dos demais Poderes com condutas atentatórias à democracia.

A Corte Constitucional, portanto, não rompe com a democracia ao exercer sua função contramajoritária; pelo contrário, fortalece-a (Clève, 2016). Esse papel é corroborado por Barroso (2020), ao destacar que a Constituição deve proteger os valores democráticos, mesmo contra a vontade eventual da maioria. Como registra Gomes (2024), o STF exerce papel central na aplicação do art. 14, §9º, CF/88, especialmente ao delimitar as hipóteses de inelegibilidade com base nos princípios da moralidade e da probidade. Em tempos de polarização e desinformação, o protagonismo do STF é ainda mais necessário. Avritzer, Santana e Bragatto (2023) observam que o Tribunal assumiu papel de regulação democrática e enfrentamento de discursos de ódio, legitimando sua interferência nas esferas política e eleitoral.

A jurisprudência reafirma que a defesa da democracia não pode ser postergada à espera de consumação de ilícitos: é dever constitucional do STF intervir sempre que identificada a degradação da legalidade e da legitimidade do processo democrático (Padilha, 2020; Dimoulis, 2016).

A atuação do Supremo Tribunal Federal em defesa da ordem democrática não se limita à repressão de atos consumados; ela se estende também à contenção de atos preparatórios que revelem risco concreto ao processo democrático. A jurisprudência e a doutrina reconhecem que certos discursos, práticas e manifestações públicas – ainda que anteriores à consumação de ilícitos – já representam ensaios de ruptura institucional e devem ser controlados judicialmente (Gomes, 2024; Barroso, 2020). Conforme destaca Clève (2016), a atuação judicial deve ser orientada por um controle mais estrito sempre que estiver em risco a regularidade do processo democrático.

A análise de atos discursivos como elementos jurídicos dotados de potencial lesivo ganhou relevância sobretudo diante da disseminação de desinformação nas redes sociais. A live de 29 de julho de 2021 e os pronunciamentos de *Jair Bolsonaro* no 7 de setembro de 2021 são exemplos emblemáticos: neles se articulou uma narrativa de deslegitimação das urnas eletrônicas, do TSE e do STF, indicando não apenas crítica institucional, mas a formulação de uma estratégia de erosão democrática (Avritzer, Santana e Bragatto, 2023). Para Barroso (2020), a Constituição não impede o controle judicial de condutas simbólicas, desde que elas representem efetivo risco à integridade do regime democrático.

A doutrina atual, como reforça Dimoulis (2016, p. 225), "rejeita a teoria do ato político como 'um peso morto na discussão do âmbito da jurisdição do Poder Judiciário'" para admitir que discursos políticos podem ser objeto legítimo de controle judicial quando atentam contra preceitos constitucionais. Nesse sentido, a liberdade de expressão não pode ser invocada como escudo para a propagação de ideias que comprometem a igualdade política ou os direitos fundamentais (Clève, 2016). A jurisprudência eleitoral vem admitindo, inclusive, que a prática de atos preparatórios pode justificar a análise de inelegibilidade, desde que demonstrado o risco institucional (Gomes, 2024).

Assim, o STF, ao interpretar a Constituição em contextos de ameaça discursiva à democracia, atua como defensor antecipado da ordem constitucional. A atuação proativa da Corte nessas situações é respaldada pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição (Dimoulis, 2016), permitindo o controle mesmo de atos com elevada densidade política. Como conclui Machado (2018), o controle da propaganda e das manifestações antidemocráticas deve ser exercido com firmeza para garantir que o eleitor decida com base na verdade e não em realidades manipuladas.

A inelegibilidade, prevista nos §§ 4º a 9º do art. 14 da Constituição Federal de 1988, não possui natureza exclusivamente sancionatória, mas assume papel preventivo na proteção da moralidade e da legitimidade do processo eleitoral. Como salienta Barroso (2020), trata-se de medida que visa a resguardar o núcleo ético da democracia, permitindo que o Judiciário afaste da disputa eleitoral aqueles cuja conduta contrarie os valores constitucionais, mesmo sem a configuração de crime consumado. Essa compreensão é reforçada por Gomes (2024, p. 349), que define a inelegibilidade como "*decisum* de matiz constitutivo-positivo", com fundamento no art. 14, §9º, CF/88, e instrumentalizada pela LC 64/90, alterada pela Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010).

A jurisprudência do STF e do TSE admite sua aplicação com base em decisões colegiadas não transitadas em julgado, desde que presentes os elementos de afronta à moralidade administrativa e à normalidade das eleições (Padilha, 2020; Dimoulis, 2016). A responsabilização eleitoral por atos preparatórios encontra respaldo nessa lógica constitucional preventiva. Discursos de desinformação, abuso da estrutura estatal para fins eleitorais e incitação à ruptura institucional são práticas que, embora não consumadas em atos concretos de golpe, comprometem a integridade democrática e justificam o afastamento do candidato da disputa. Clève (2016) observa que a inelegibilidade, ao atingir apenas a capacidade eleitoral passiva, opera como instrumento legítimo de contenção institucional.

A proteção do regime democrático, como lembram Fux e Frazão (2018), justifica a aplicação da sanção eleitoral independentemente da tipificação penal do ato, desde que demonstrado o risco à soberania popular. A liberdade de expressão, embora fundamental, não autoriza a propagação de discursos que falseiem a realidade com o objetivo de manipular o eleitorado (Machado, 2018). É nesse contexto que a doutrina passa a reconhecer os atos preparatórios dolosos como passíveis de responsabilização, superando a exigência de consumação do ilícito (Avritzer, Santana e Bragatto, 2023). A jurisprudência do TSE, sob a presidência de Alexandre de Moraes, reforçou essa tendência ao adotar medidas preventivas contra a desinformação eleitoral, consolidando o entendimento de que a defesa da democracia pode justificar a imposição de inelegibilidades diante de condutas que já configuram risco institucional, ainda que não materializadas em delitos formais (Brasil, 2024).

A denúncia apresentada pela Procuradoria-Geral da República contra *Jair Bolsonaro* configura um marco para a discussão jurídica sobre atos preparatórios dolosos que antecedem a consumação de crimes

eleitorais e atentados à ordem democrática. A sistemática disseminação de desinformação, por meio de redes sociais e eventos públicos como a reunião com embaixadores estrangeiros – onde o então presidente contestou, supostamente sem provas, a legitimidade das urnas eletrônicas –, se revela como estratégia intencional de manipulação do debate público (Avritzer, Santana, Bragatto, 2023; Gomes, 2024). São condutas discursivas com caráter performativo que, ainda que não culminem em atos materiais concretos, possuem capacidade de configurar ilícitos eleitorais. A jurisprudência tem admitido que a simples promessa ou oferta de vantagens em troca de votos já consuma a prática de corrupção eleitoral, reforçando a compreensão de que o discurso abusivo pode, por si só, caracterizar abuso de poder político (Gomes, 2024).

Segundo análise presente na obra Eleições 2022 e a Reconstrução da Democracia no Brasil, o governo *Bolsonaro* se utilizou da máquina pública, da visibilidade conferida ao cargo de presidente e de uma linguagem política orientada à confrontação institucional como parte de uma estratégia comunicacional voltada à deslegitimação do processo democrático e à promoção de ruptura com a ordem constitucional (Avritzer, Santana, Bragatto, 2023). Com efeito, não se pode olvidar que é função da jurisdição constitucional justificar previamente a atuação das instituições diante de riscos concretos à democracia. Neste sentido Barroso (2020) defende que o STF atua como barreira institucional contra investidas autoritárias, cabendo-lhe a proteção do processo democrático inclusive frente a ameaças latentes. Tais condutas, embora anteriores a qualquer consumação penal, ferem os princípios da moralidade e da probidade no exercício da função pública e representam ameaça objetiva à soberania popular.

A tentativa de manipular instituições, com apoio velado de segmentos militares e produção de minutas golpistas, coloca o Supremo Tribunal Federal como alvo direto do intento antidemocrático, o que demanda resposta institucional rigorosa (Barroso, 2020; Avritzer; Santana; Bragatto, 2023). A denúncia, assim, permite à Justiça Eleitoral avaliar se a conduta configura abuso de poder político e uso indevido dos meios de comunicação, à luz da proteção da legitimidade eleitoral e da integridade do pleito (Machado, 2018). Os eventos de 8 de janeiro de 2023, quando houve a invasão e depredação das sedes dos Três Poderes em Brasília, podem ser compreendidos como o ápice da materialização dos atos preparatórios previamente denunciados. As omissões dolosas de autoridades públicas, inclusive de comandos militares, em conter acampamentos e bloqueios ilegais revelaram desvio de finalidade administrativa e violação da

obrigação constitucional de proteger a ordem pública (Dimoulis, 2016; Gomes, 2024). O uso, ou deliberado não uso, da máquina pública em favor de objetivos políticos contrários à Constituição constitui modalidade clássica de abuso de poder, ofendendo os princípios da moralidade e da impessoalidade (Gomes, 2024). Conforme Barroso (2020), a jurisdição constitucional deve preservar valores substantivos mesmo diante de ações dissimuladas de ruptura institucional.

O STF, nesse contexto, assumiu papel central na contenção do colapso democrático, exercendo poder moderador e assegurando a continuidade do Estado de Direito, de tal sorte que as reações institucionais, como as decisões firmes do ministro *Alexandre de Moraes* no âmbito do TSE e do STF, demonstraram a aplicação de medidas preventivas e corretivas legitimadas pelo dever constitucional de proteção à democracia (Avritzer; Santana; Bragatto, 2023).

A atuação judicial foi orientada pela necessidade de garantir a operatividade das normas constitucionais, reprimindo omissões que impediriam sua eficácia (Dimoulis, 2016). Tal contexto reafirma o protagonismo constitucional das cortes superiores como guardiãs da ordem democrática (Clève, 2016). Como reforça Espíndola (2018, p. 331), ataques à liberdade fundamental de candidaturas e à estabilidade do sistema político jamais devem ficar sem resposta legítima dos poderes constituídos.

Igualmente, a escalada institucional antidemocrática encontra no STF e no TSE os principais freios jurídicos, que atuaram para neutralizar práticas de corrosão da legitimidade eleitoral. A experiência brasileira recente revela a necessidade de aperfeiçoamento do ordenamento jurídico-eleitoral para lidar com ameaças à democracia ainda em sua fase embrionária. A Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) já representa um avanço ao ampliar hipóteses de inelegibilidade com fundamento na moralidade e na probidade, conforme previsto no art. 14, §9º, da CF/88 (Gomes, 2024; Padilha, 2020). No entanto, os casos recentes evidenciam que tais dispositivos carecem de maior densidade normativa para abranger atos preparatórios explicitamente dolosos, ainda que não enquadrados como crimes consumados.

Por outro lado, convém salientar que o Tribunal Constitucional já reconheceu a constitucionalidade da aplicação de sanções eleitorais mesmo sem trânsito em julgado, demonstrando a existência de uma lógica própria da responsabilização eleitoral voltada à proteção do processo democrático

(Machado, 2018). Assim, é possível vislumbrar uma evolução normativa que incorpore elementos de risco institucional à análise da inelegibilidade, fundamentando-se em princípios como a moralidade e a integridade do pleito (Fux; Frazão, 2018; Clève, 2016). É fundamental reforçar os mecanismos de controle prévio, especialmente diante dos obstáculos gerados pela disseminação de desinformação nas redes digitais. Para tanto, é necessário incluir na pauta de reformas ações como o aperfeiçoamento da regulação das plataformas virtuais, o fortalecimento das competências do TSE no exercício de seu poder de fiscalização e a definição de parâmetros claros para a caracterização de comportamentos abusivos. Para isso, é essencial que a atuação do STF se mantenha ancorada em fundamentações sólidas, respeitando os limites constitucionais e assegurando a coerência institucional (Dimoulis, 2016). A inclusão de atos preparatórios no rol de causas de inelegibilidade, desde que afetem a normalidade das eleições, representaria resposta eficaz aos novos desafios democráticos, de tal sorte que, ao resguardar os valores constitucionais de forma proporcional e preventiva, o sistema eleitoral brasileiro poderá enfrentar as ameaças contemporâneas com mais segurança e legitimidade.

## 9 Considerações finais

O presente estudo teve como propósito analisar a possibilidade jurídica de responsabilização eleitoral por atos preparatórios que representem ameaça à ordem democrática, tomando como referência a denúncia apresentada pela Procuradoria-Geral da República contra *Jair Bolsonaro*. A análise demonstrou que o ordenamento jurídico brasileiro, mesmo sem previsão expressa de sanção para atos ainda não consumados, comporta uma leitura constitucional e principiológica capaz de justificar a aplicação de medidas como a inelegibilidade, quando comprovada a intenção deliberada de subverter o processo democrático. Fundamentado em princípios como a moralidade administrativa e a proteção à legitimidade das eleições, o trabalho revelou que a atuação da Justiça Eleitoral pode e deve assumir função preventiva, de modo a evitar que condutas antidemocráticas avancem a ponto de comprometer a estabilidade institucional e a soberania popular.

Entre as contribuições deste estudo, destaca-se a formulação de critérios para distinguir juridicamente os atos preparatórios dolosos que podem gerar responsabilização, mesmo sem a configuração de ilícito penal. Além disso, a pesquisa agrega valor ao debate doutrinário ao propor

uma interpretação sistemática do art. 14, § 9º, da Constituição Federal, conectando-o à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e à função institucional da Justiça Eleitoral. Outro avanço relevante está na articulação entre teoria constitucional, direito eleitoral e os desafios contemporâneos relacionados à desinformação e à manipulação institucional. Essa abordagem permite compreender como a defesa da democracia, mais do que uma reação a violações consumadas, deve incorporar mecanismos de contenção e prevenção frente à preparação de atos atentatórios, inclusive no plano do discurso político e da organização estratégica de rupturas.

Todavia, algumas limitações foram observadas ao longo da pesquisa. A principal delas está relacionada à ausência de regulamentação normativa específica que aborde os atos preparatórios como fundamento autônomo para a inelegibilidade. Essa lacuna dificulta a objetivação de critérios jurídicos, gerando margem para decisões judiciais amparadas em interpretações mais abertas, o que pode ocasionar insegurança jurídica. Além disso, a própria delimitação do que se entende por *ato preparatório* exige análise contextual e subjetiva da intenção do agente, o que pode tornar o controle judicial mais complexo e sujeito a contestações. Outra dificuldade observada foi a escassez de estudos doutrinários voltados exclusivamente à responsabilização eleitoral por condutas preliminares à consumação de ilícitos, o que impôs maior esforço interpretativo, com apoio em jurisprudência recente e no exame analógico de institutos similares em outros ramos do Direito.

Diante do exposto, recomenda-se que futuras pesquisas ampliem a análise comparativa entre ordenamentos jurídicos estrangeiros que enfrentam desafios semelhantes quanto à proteção do regime democrático no campo eleitoral. Estudos empíricos sobre decisões da Justiça Eleitoral que envolvam discursos de desinformação e ameaças institucionais também são desejáveis, especialmente para consolidar parâmetros jurisprudenciais e contribuir com a uniformização da interpretação constitucional.

Sugere-se ainda o aprofundamento sobre a integração entre liberdade de expressão e responsabilidade político-eleitoral, a fim de delimitar com mais precisão o ponto em que o discurso político deixa de ser protegido e passa a representar risco institucional. Finalmente, seria útil a formulação de propostas legislativas que incluam expressamente os atos preparatórios como causa de inelegibilidade, fortalecendo o papel preventivo do Direito Eleitoral e promovendo maior previsibilidade e coerência no exercício da jurisdição.

## Referências

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

ARAGÃO, Mariana Rodrigues. ***Fake news* e desinformação no processo eleitoral: o exemplo das eleições gerais de 2018 e os desafios à democracia brasileira**. 2020.

ARENDT, Hannah, 1906-1975. **Entre o passado e o futuro** / Hannah Arendt; [tradução Mauro W. Barbosa]. São Paulo Perspectiva, 2016 – (Debates; 64 / dirigida por J. Guinsburg)

AUGSTEN, Patrícia. **Ataque e defesa da democracia brasileira: a trama acontecimental e a disputa discursiva entre os poderes da República sobre o processo eleitoral.** Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

AVRITZER, Leonardo; SANTANA, Eliara; BRAGATTO, Rachel Callai (org.). **Eleições 2022 e a reconstrução da democracia no Brasil [livro eletrônico]** / organização Leonardo Avritzer, Eliara Santana, Rachel Callai Bragatto. Belo Horizonte: Autêntica, 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo** / Luís Roberto Barroso. – 9. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BECK, U. **A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva**. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; Lash, S. (orgs). Modernização reflexiva. São Paulo: Editora da Unesp, 1997.

BECKER, Marina. **Tentativa Criminosa. Doutrina e Jurisprudência**. – 2. ed. – Editora Millennium, 2009.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: Parte geral** / Cezar Roberto Bitencourt. – Coleção Tratado de direito penal volume 1 - 26. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos** / Norberto Bobbio; tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia; uma defesa das regras**

**do jogo**. / Norberto Bobbio; tradução de Marco Aurélio Nogueira. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 52-A, p. 1, 17 mar. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 433.101**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 6 dez. 2005. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acórdão no Referendo na Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0601271-20.2022.6.00.0000** – Brasília – DF. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 1 nov. 2022. Disponível em: https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/2993838. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acórdão no Referendo no Recurso Ordinário na Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 1596/MG**. Acórdão de 12/02/2009, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 51/2, data 16/03/2009, pag. 26-27. Disponível em https://jurisprudencia-tres.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=2124253&params=s. Acesso em: 5 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Gestão Alexandre de Moraes: combate às fake news e milícias digitais reforçaram confiabilidade do processo eleitoral**. Brasília, DF: TSE, 28 maio 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Maio/gestao-alexandre-de-moraes-combate-as-fake-news-e-milicias-digitais-reforcaram-confiabilidade-do-processo-eleitoral. Acesso em: 5 maio 2025.

BRUNO, Fernanda; ROQUE. Tatiana. **A ponta de um iceberg de desconfiança**. In: Pós-verdade e *Fake News*: reflexões sobre a guerra de narrativas. Mariana Barbosa (Org.). 1ª ed., São Paulo: Editora Elefante, 2019.

BUCCI, Eugênio. ***News*** não são ***fake* – e *fake news*** não são ***news***. In: Pós-verdade e *Fake News*: reflexões sobre a guerra de narrativas. Mariana Barbosa (Org.). 1ª ed., São Paulo: Editora Elefante, 2019.

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral** / Edson de Resende Castro. 9. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

CHENG, Justin; ADAMIC, Lada A.; DOW, P. Alex; KLEINBERG, Jon; LESKOVEC, Jure. **Can Cascades be Predicted?** In: Proceedings of the 23rd International Conference on World Wide Web (WWW '14), Seoul, Coreia do Sul, 2014. p. 925–936. Disponível em: https://dl.acm.org/doi/10.1145/2566486.2567997. Acesso em: 6 maio 2025.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Governo democrático e jurisdição constitucional** / Clèmerson Merlin Clève, Bruno Meneses Lorenzetto. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DE CASTRO, Laura Almeida Marinho et al. **Resenha do artigo intitulado: O direito penal do inimigo no estado de direito**. Revista Processus Multidisciplinar, v. 6, n. 11, p. e111393-e111393, 2025.

DIMOULIS, Dimitri. **Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais** / Dimitri Dimoulis, Soraya Lunardi. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. 3. ed. trad. Jefferson Luiz Camargo; rev. Gildo Sá Leitão Rios. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

FESTINGER, Leon. 2ª ed. (1962) *A theory of cognitive dissonance*. Stanford: Stanford University Press, (1962). Reimpr. 1968.

FGV. DIRETORIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS – DAPP. **Desinformação nas eleições 2018: o debate sobre fake news no Brasil [recurso eletrônico]** / coordenador Marco Aurélio Ruediger. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2019. ISBN 978-85-68823-80-4.

FRANÇA, Gabriel Carneiro. ***ITER CRIMINIS*: A punibilidade do agente no caminho do crime**. Monografia (Bacharel em Direito) – Centro Universitário UniAtenas, Paracatu, 2021.

FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. **Revisitando o direito eleitoral:**

**direitos fundamentais, democracia e o novo constitucionalismo**. In: Direito Constitucional Eleitoral / Luiz Fux, Luiz Fernando Casagrande Pereira, Walber de Moura Agra (Coord.); Luiz Eduardo Peccinin (Org.). – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

GOLTZMAN, Elder Maia. **Liberdade de expressão e desinformação em contextos eleitorais: parâmetros de enfrentamento com base nas sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos** / Elder Maia Goltzman. - Belo Horizonte: Fórum, 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral** / José Jairo Gomes. - 20. ed., rev., atual. e reform. - Barueri [SP]: Atlas, 2024.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito eleitoral** / Luiz Carlos dos Santos Gonçalves. – 3. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Crimes eleitorais e processo penal eleitoral** / Luiz Carlos dos Santos Gonçalves. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: volume 1: parte geral: arts. 1º a 120 do Código Penal** / Rogério Greco. – 24. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2022.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia** / Jürgen Habermas; traduzido por Felipe Gonçalves Silva, Rúrion Melo. – São Paulo: Editora Unesp, 2020.

IBRAHIM, Thiago Ribeiro. **A punição dos atos preparatórios de terrorismo como crime de perigo abstrato**. Anais da Semana Científica do Curso de Direito da Unitri, n. 5, 2017.

LIPPMANN, Walter, 1889-1974. **Public opinion** / Walter Lippmann; with a new introduction by Michael Curtis. p. em. Originally published: New York: Macmillan, 1922.

LISBOA, José Herbert Luna. **Desafios contemporâneos da democracia e sua efetividade no contexto do pluralismo jurídico**. Revista Políticas Públicas & Cidades, v. 14, n. 1, p. e1579-e1579, 2025.

LIMA, F. Jozivan Guedes de. **A relação entre Estado de Direito e Democracia segundo Habermas: a relevância da mediação jurídica**. Revista Brasileira de Filosofia do Direito, v. 9, n. 2, p. 63–80, jul./dez. 2023. Disponível em: https://revista.ibfd.org.br/index.php/rbfd/article/

view/894. Acesso em: 01 maio 2025.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral** / Raquel Cavalcanti Ramos Machado. – 2. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

MARTINS, Helena. **Muito além das *fake news*: o problema da desinformação em meio à crise social**. In: Desinformação: crise política e saídas democráticas para as *fake news* / Organização de Helena Martins. Prefácio de Sergio Amadeu da Silveira. – São Paulo: Veneta, 2020.

MELLO, Patrícia Campos. **A máquina do ódio: notas de uma repórter nas redes sociais**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 18. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional** / Alexandre de Moraes. – 39. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2023.

OXFORD LEARNER'S DICTIONARIES. **Post-truth**. Disponível em: https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/definition/english/post-truth. Acesso em: 6 maio 2025.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional** / Rodrigo Padilha. – 6. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RECUERO, Raquel. **Discurso público, democracia e eleição presidencial brasileira no Facebook**. DigiLabour, 18 out. 2022. Disponível em: https://digilabour.com.br/pt/discurso-publico-democracia-e-eleicao-presidencial-brasileira-no-facebook/. Acesso em: 6 maio 2025.

RODRIGUES, Cristiano. **Manual de Direito Penal [recurso eletrônico]** / Cristiano Rodrigues. - 4. ed. - Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional** / Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. – 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; DE BITTENCOURT SIQUEIRA, Andressa. **Liberdade de expressão e seus limites numa democracia: o caso das**

**assim chamadas "*fake news*" nas redes sociais em período eleitoral no Brasil**. REI-Revista Estudos Institucionais, v. 6, n. 2, p. 534-578, 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade** / Amartya SEM; tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. – São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 41. ed., rev. e atual. até a emenda Constitucional n. 99, de 14/12/2017. São Paulo: Malheiros, 2018.

SULLIVAN, Margaret. **It's time to retire the tainted term 'fake news'**. The Washington Post, 8 jan. 2017. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/lifestyle/style/its-time-to-retire-the-tainted-term-fake-news/2017/01/06/a5a7516c-d375-11e6-945a-76f69a399dd5_story.html. Acesso em: 6 maio 2025.

TODOROV, Tzvetan. **Os inimigos íntimos da democracia**. Tradução: André Telles. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2012.

TOLEDO, Cláudia. **Direito adquirido e estado democrático de direito**. São Paulo: Landy, 2003.

TRAUMANN, Thomas. **Como a indústria de notícias falsas dominou a eleição da França**. Época, 28 abr. 2017. Disponível em: https://epoca.oglobo.globo.com/mundo/noticia/2017/04/como-industria-de-noticias-falsas-dominou-eleicao-da-franca.html. Acesso em: 6 maio 2025.

VASCONCELOS, Clever. **Direito eleitoral** / Clever Vasconcelos, Marco Antonio da Silva. – 2. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

VEJA. **Indulto não pode ser a uma pessoa específica, diz Toffoli sobre Lula**. Veja, São Paulo, 2023. Disponível em: https://veja.abril.com.br/politica/indulto-nao-pode-ser-a-uma-pessoa-especifica-diz-toffoli-sobre-lula/. Acesso em: 5 maio 2025.

WARDLE, Claire. **Desordem Informacional: para um quadro interdisciplinar de investigação e elaboração de políticas públicas** / Claire Wardle; Hossein, Derakhshan; tradução de Pedro Caetano Filho e Abilio Rodrigues. Campinas, UNICAMP, Centro e Logica, Epistemologia e História da Ciência, 2023.

ZAMBAM, Neuro José; BALDISSERA, Wellington Antonio. ***Fake News* e Democracia: uma análise a partir dos julgados do Tribunal Superior Eleitoral em 2018 e da visão de Amartya Sen**. Revista Jurídica Cesumar-Mestrado, v. 19, n. 3, p. 853-873, 2019.

Capítulo 35

# DIREITO ELEITORAL E REPRESENTATIVIDADE RACIAL: PROPOSTAS PARA UMA DEMOCRACIA ANTIRRACISTA NO BRASIL

*Gilberto Silva Pereira*[1]

## 1 Introdução

A representatividade política é um dos pilares essenciais para o fortalecimento das democracias contemporâneas, pois reflete a diversidade de uma sociedade e a inclusão de grupos historicamente marginalizados. No Brasil, onde a população negra representa 56% do total (IBGE), a sub-representação racial nos espaços de poder evidencia uma contradição significativa e um reflexo do racismo estrutural que permeia o sistema político e eleitoral. Mesmo com avanços institucionais, como a implementação de cotas raciais nas candidaturas, os dados mostram que negros ocupam apenas 26% das cadeiras da Câmara dos Deputados, enquanto no Senado essa porcentagem é ainda menor, com 22% de ocupação nas últimas décadas (G1, 2022; G1, 2024). Essa discrepância evidencia não apenas a insuficiência das políticas afirmativas, mas também a manutenção de barreiras estruturais que dificultam a inserção e a ascensão de lideranças negras no cenário político nacional.

1 Advogado, historiador, escritor, professor universitário, palestrante mestre em teologia, mestre em direito pela Funiber, Pós Graduado em Direito Civil e Processo Civil, Pós Graduado em Direito do Trabalho e Processo do trabalho, Pós Graduado em Direito Constitucional Aplicado, Pós Graduado em Direito Penal e Processo Penal, Pós Graduado em História da Cultura Afro Brasileira, Gestor de Negócios Imobiliários, Professor, Palestrante, Juiz Arbitral, Auditor do Tribunal de Justiça Desportiva de Minas Gerais (Federação Mineira de Futebol), Presidente da Comissão de Promoção da Igualdade Racial da OAB/MG Subseção Lagoa Santa, Presidente da RARI-MG, Presidente do Instituto de Relações Étnico-Raciais do Mercosul, Ex Assessor de Desembargador no Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Colunista de Jornais e Blogs, Presidente da Comissão de Promoção da Igualdade Racial da OAB/MG 2015/2021, Conselheiro Seccional da OAB/MG 2018/2021, Presidente da Comissão Nacional de Igualdade Racial da ABRACRIM 2018/2021, Presidente da Comissão de Igualdade Racial da ANACRIM/MG, Fundador do Escritório de Advocacia Gilberto Silva Advogados Associados. E-mail: gilbertosilvaadv@gmail.com

A problemática que motivou esta pesquisa emerge da constatação de que, além da sub-representação numérica, há práticas como a afroconveniência, em que partidos utilizam candidatos negros para cumprir cotas formais sem lhes oferecer suporte político, financeiro ou estrutural real (Braga, 2022). Paralelamente, candidatos que de fato se identificam como negros enfrentam obstáculos como o financiamento desigual, menor visibilidade na propaganda eleitoral e a violência política, especialmente no caso das mulheres negras, que sofrem com uma interseção de discriminações de raça e gênero (Instituto Marielle Franco, 2020; UOL, 2020). A questão de pesquisa que norteou este estudo, portanto, foi: como o direito eleitoral pode ser reformulado para garantir uma abordagem antirracista que promova efetivamente a equidade racial e a representatividade política no Brasil?

O objetivo geral deste trabalho foi propor uma análise crítica do sistema eleitoral brasileiro, destacando a necessidade de uma abordagem antirracista que vá além das cotas raciais e contemple mecanismos de fiscalização e apoio efetivos às candidaturas negras. Os objetivos específicos incluíram: (i) investigar as limitações práticas das cotas raciais no contexto eleitoral; (ii) examinar casos de sucesso e fraudes relacionados à implementação dessas políticas; e (iii) sugerir melhorias baseadas em princípios de igualdade material, como a redistribuição proporcional de recursos financeiros e de tempo de propaganda para candidatos negros.

A justificativa para a realização deste estudo reside na relevância prática e teórica de ampliar o debate sobre racismo estrutural no sistema eleitoral brasileiro. Este trabalho busca contribuir para o campo do direito eleitoral ao oferecer subsídios para uma reformulação das políticas afirmativas, com impacto potencial na redução das desigualdades raciais nos espaços de poder. A análise de dados recentes sobre a sub-representação negra no legislativo brasileiro, combinada com a revisão de jurisprudências como a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a redistribuição proporcional de recursos de campanha (STF, 2020), reforça a necessidade de mecanismos mais robustos e eficazes.

A metodologia utilizada baseou-se em revisão bibliográfica e análise documental, priorizando publicações acadêmicas e fontes oficiais produzidas entre 2019 e 2024. Conforme orientações metodológicas de Gil (2008), foram estabelecidos critérios rigorosos de inclusão e exclusão, considerando apenas estudos com dados empíricos e fundamentação teórica sólida. A abordagem incluiu também jurisprudências relevantes do STJ e

STF, que ampliaram a compreensão dos desafios legais e institucionais da aplicação das cotas raciais nas eleições brasileiras.

Assim, se posiciona o estudo no contexto da luta por justiça racial e inclusão política, com um olhar crítico e propositivo para a construção de um sistema eleitoral verdadeiramente plural e democrático.

## 2 Referencial teórico

O direito eleitoral é a estrutura normativa que organiza o processo de escolha de representantes políticos, sendo essencial para garantir a legitimidade democrática. Fundamentado em princípios como a igualdade, a legalidade e a liberdade, ele visa assegurar que todos os cidadãos tenham a oportunidade de participar dos processos eleitorais de maneira equitativa. Contudo, na prática, as desigualdades sociais, econômicas e raciais limitam a concretização desses princípios, especialmente em sociedades marcadas por profundas desigualdades históricas, como o Brasil (Gil, 2008). É nesse contexto que emerge o racismo estrutural, um conceito que ajuda a compreender como as instituições democráticas, incluindo o sistema eleitoral, perpetuam desigualdades raciais, mesmo em ambientes formalmente igualitários.

O racismo estrutural, conforme descrito por Almeida (2020), não se manifesta apenas em ações individuais, mas está intrinsecamente ligado às dinâmicas sociais, culturais e institucionais. Ele se reflete em práticas aparentemente neutras que, ao serem aplicadas em uma sociedade desigual, reforçam hierarquias raciais preexistentes. No campo político, isso se traduz na sub-representação de negros nos espaços de poder, na dificuldade de acesso a recursos de campanha e na invisibilidade de questões raciais nas agendas políticas. Assim, mesmo com legislações afirmativas, como as cotas raciais, o sistema eleitoral brasileiro não tem sido suficiente para corrigir essas desigualdades, uma vez que as práticas institucionais frequentemente não acompanham as mudanças normativas (Braga, 2022).

A representatividade política, em sociedades multiculturais, é um indicador fundamental de justiça social e inclusão. Segundo Batista et al. (2022), a ausência de representatividade não apenas exclui grupos específicos dos processos de decisão, mas também compromete a legitimidade das instituições democráticas. No caso brasileiro, a sub-representação negra nos espaços de poder é uma extensão histórica do processo de exclusão social iniciado no período colonial e perpetuado ao longo do tempo.

Mesmo em um cenário no qual a população negra constitui a maioria demográfica, com 56% de pretos e pardos (IBGE), essa maioria não se traduz em representação proporcional nos parlamentos, executivos ou no judiciário, evidenciando um desequilíbrio estrutural.

Estudos recentes mostram que, apesar de avanços formais, a implementação de ações afirmativas no campo político enfrenta barreiras práticas e culturais. As cotas raciais, por exemplo, foram instituídas para aumentar a presença de candidatos negros nas disputas eleitorais. Contudo, sem mecanismos robustos de fiscalização e suporte, essas cotas muitas vezes se tornam simbólicas, como demonstrado pelos casos de afroconveniência, nos quais candidatos se autodeclaram negros sem uma identificação real com a causa racial, apenas para atender às exigências legais (Braga, 2022). Além disso, a distribuição desigual de recursos financeiros e tempo de propaganda reflete a perpetuação de privilégios, dificultando a viabilidade eleitoral de candidatos negros em relação aos brancos (Supremo Tribunal Federal, 2020).

A análise crítica do impacto das ações afirmativas no Brasil exige também uma compreensão dos desafios enfrentados por mulheres negras, que vivenciam a interseção de discriminações de raça e gênero. A pesquisa do Instituto Marielle Franco (2020) revelou que 98,5% das candidatas negras nas eleições municipais de 2020 sofreram algum tipo de violência política, destacando o caráter multifacetado das barreiras à sua participação. Essas violências incluem ataques virtuais, boicotes partidários e deslegitimação pública, criando um ambiente hostil que desencoraja sua presença nos espaços políticos. Esse cenário não apenas prejudica as mulheres negras individualmente, mas também priva a sociedade de políticas mais inclusivas e transformadoras.

As reflexões sobre ações afirmativas no contexto democrático são complexas e apontam tanto para avanços quanto para limitações. Nos Estados Unidos, por exemplo, a aplicação de cotas raciais em processos seletivos e no campo político gerou resultados mistos, com aumento na representatividade, mas também resistências sociais e legais (Batista et al., 2022). No Brasil, a recente decisão do STF sobre a redistribuição proporcional de recursos de campanha para candidatos negros representa um avanço significativo. Essa medida reconhece que a equidade material, e não apenas a formal, é necessária para corrigir as desigualdades históricas no acesso ao poder político. Contudo, a efetividade dessa decisão dependerá de sua implementação prática e da capacidade das instituições eleitorais de monitorar e coibir fraudes (Supremo Tribunal Federal, 2020).

Além disso, é importante reconhecer que a representatividade política não se limita à ocupação de cargos. Ela envolve também a capacidade de influenciar agendas, direcionar políticas públicas e transformar estruturas institucionais. Nesse sentido, o fortalecimento de lideranças negras e a promoção de uma agenda política antirracista são essenciais para superar o racismo estrutural. Conforme observado por Braga (2022), a inclusão simbólica de candidatos negros, sem suporte adequado para que se tornem efetivamente representativos, perpetua a lógica de exclusão, disfarçada de diversidade.

Portanto, a conexão entre racismo estrutural, direito eleitoral e representatividade política revela que mudanças normativas são apenas o ponto de partida para a promoção da equidade racial. É necessário um compromisso contínuo das instituições democráticas para garantir que as ações afirmativas sejam implementadas de forma eficaz, com mecanismos de fiscalização, suporte financeiro e proteção contra práticas discriminatórias. Somente assim será possível construir uma democracia verdadeiramente inclusiva, capaz de refletir a diversidade e a pluralidade da sociedade brasileira.

## 3 A conexão entre racismo estrutural e representatividade política no direito eleitoral brasileiro

O direito eleitoral é a estrutura normativa que organiza o processo de escolha de representantes políticos, sendo essencial para garantir a legitimidade democrática. Fundamentado em princípios como a igualdade, a legalidade e a liberdade, ele visa assegurar que todos os cidadãos tenham a oportunidade de participar dos processos eleitorais de maneira equitativa. Contudo, na prática, as desigualdades sociais, econômicas e raciais limitam a concretização desses princípios, especialmente em sociedades marcadas por profundas desigualdades históricas, como o Brasil (Gil, 2008). É nesse contexto que emerge o racismo estrutural, um conceito que ajuda a compreender como as instituições democráticas, incluindo o sistema eleitoral, perpetuam desigualdades raciais, mesmo em ambientes formalmente igualitários.

O racismo estrutural, conforme descrito por Almeida (2020), não se manifesta apenas em ações individuais, mas está intrinsecamente ligado às dinâmicas sociais, culturais e institucionais. Ele se reflete em práticas aparentemente neutras que, ao serem aplicadas em uma sociedade desigual,

reforçam hierarquias raciais preexistentes. No campo político, isso se traduz na sub-representação de negros nos espaços de poder, na dificuldade de acesso a recursos de campanha e na invisibilidade de questões raciais nas agendas políticas. Assim, mesmo com legislações afirmativas, como as cotas raciais, o sistema eleitoral brasileiro não tem sido suficiente para corrigir essas desigualdades, uma vez que as práticas institucionais frequentemente não acompanham as mudanças normativas (Braga, 2022).

A representatividade política, em sociedades multiculturais, é um indicador fundamental de justiça social e inclusão. Segundo Batista et al. (2022), a ausência de representatividade não apenas exclui grupos específicos dos processos de decisão, mas também compromete a legitimidade das instituições democráticas. No caso brasileiro, a sub-representação negra nos espaços de poder é uma extensão histórica do processo de exclusão social iniciado no período colonial e perpetuado ao longo do tempo. Mesmo em um cenário no qual a população negra constitui a maioria demográfica, com 56% de pretos e pardos (IBGE), essa maioria não se traduz em representação proporcional nos parlamentos, executivos ou no judiciário, evidenciando um desequilíbrio estrutural.

Estudos recentes mostram que, apesar de avanços formais, a implementação de ações afirmativas no campo político enfrenta barreiras práticas e culturais. As cotas raciais, por exemplo, foram instituídas para aumentar a presença de candidatos negros nas disputas eleitorais. Contudo, sem mecanismos robustos de fiscalização e suporte, essas cotas muitas vezes se tornam simbólicas, como demonstrado pelos casos de afroconveniência, nos quais candidatos se autodeclaram negros sem uma identificação real com a causa racial, apenas para atender às exigências legais (Braga, 2022). Além disso, a distribuição desigual de recursos financeiros e tempo de propaganda reflete a perpetuação de privilégios, dificultando a viabilidade eleitoral de candidatos negros em relação aos brancos (Supremo Tribunal Federal, 2020).

A análise crítica do impacto das ações afirmativas no Brasil exige também uma compreensão dos desafios enfrentados por mulheres negras, que vivenciam a interseção de discriminações de raça e gênero. A pesquisa do Instituto Marielle Franco (2020) revelou que 98,5% das candidatas negras nas eleições municipais de 2020 sofreram algum tipo de violência política, destacando o caráter multifacetado das barreiras à sua participação. Essas violências incluem ataques virtuais, boicotes partidários e deslegitimação pública, criando um ambiente hostil que desencoraja sua presença nos espaços políticos. Esse cenário não apenas prejudica

as mulheres negras individualmente, mas também priva a sociedade de políticas mais inclusivas e transformadoras.

As reflexões sobre ações afirmativas no contexto democrático são complexas e apontam tanto para avanços quanto para limitações. Nos Estados Unidos, por exemplo, a aplicação de cotas raciais em processos seletivos e no campo político gerou resultados mistos, com aumento na representatividade, mas também resistências sociais e legais (Batista et al., 2022). No Brasil, a recente decisão do STF sobre a redistribuição proporcional de recursos de campanha para candidatos negros representa um avanço significativo. Essa medida reconhece que a equidade material, e não apenas a formal, é necessária para corrigir as desigualdades históricas no acesso ao poder político. Contudo, a efetividade dessa decisão dependerá de sua implementação prática e da capacidade das instituições eleitorais de monitorar e coibir fraudes (Supremo Tribunal Federal, 2020).

Além disso, é importante reconhecer que a representatividade política não se limita à ocupação de cargos. Ela envolve também a capacidade de influenciar agendas, direcionar políticas públicas e transformar estruturas institucionais. Nesse sentido, o fortalecimento de lideranças negras e a promoção de uma agenda política antirracista são essenciais para superar o racismo estrutural. Conforme observado por Braga (2022), a inclusão simbólica de candidatos negros, sem suporte adequado para que se tornem efetivamente representativos, perpetua a lógica de exclusão, disfarçada de diversidade.

Portanto, a conexão entre racismo estrutural, direito eleitoral e representatividade política revela que mudanças normativas são apenas o ponto de partida para a promoção da equidade racial. É necessário um compromisso contínuo das instituições democráticas para garantir que as ações afirmativas sejam implementadas de forma eficaz, com mecanismos de fiscalização, suporte financeiro e proteção contra práticas discriminatórias. Somente assim será possível construir uma democracia verdadeiramente inclusiva, capaz de refletir a diversidade e a pluralidade da sociedade brasileira.

## 4 Proposta de abordagem antirracista no direito eleitoral

Uma abordagem antirracista no direito eleitoral brasileiro deve ser fundamentada em princípios que transcendam a mera igualdade formal e promovam a igualdade material, reconhecendo e corrigindo

desigualdades históricas e estruturais. A igualdade formal, que assegura o mesmo tratamento legal a todos os indivíduos, não é suficiente para superar as disparidades raciais existentes em uma sociedade marcada pelo racismo estrutural. É necessário adotar a igualdade material, que leva em conta as condições desiguais de partida e implementa medidas afirmativas para promover oportunidades equitativas. Esse princípio é essencial para garantir que a diversidade racial seja refletida nos espaços de poder político, consolidando uma democracia mais inclusiva e pluralista.

Reconhecer a diversidade racial como elemento essencial da democracia é outro princípio central dessa abordagem. A ausência de representatividade política dos grupos raciais sub-representados compromete não apenas os direitos individuais, mas também a legitimidade das instituições democráticas. A diversidade não é um simples adorno ou um objetivo secundário; é um pilar fundamental para que o sistema político represente, de fato, a totalidade da sociedade. A inclusão de vozes diversas permite a formulação de políticas públicas mais abrangentes e eficazes, que atendam às necessidades de todos os cidadãos.

Com base nesses princípios, propõem-se mecanismos práticos e juridicamente viáveis para promover a inclusão racial no sistema eleitoral. Em primeiro lugar, a reserva de cotas raciais para candidaturas a cargos eletivos deve ser fortalecida. Essa política deve ir além de um número mínimo de candidaturas e incluir critérios que garantam condições efetivas para a participação eleitoral de candidatos negros, como acesso igualitário a recursos financeiros e estratégicos. Além disso, é fundamental que as cotas sejam acompanhadas de uma fiscalização rigorosa para evitar práticas como a afroconveniência, em que candidatos se autodeclaram negros sem compromisso com a representatividade racial.

Outro mecanismo essencial é o direcionamento do financiamento público eleitoral às candidaturas de pessoas negras. A distribuição proporcional de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), determinada pelo Supremo Tribunal Federal, é um avanço significativo, mas precisa ser aprimorada. Deve-se estabelecer uma supervisão mais eficaz para garantir que os partidos políticos cumpram as determinações de forma justa e transparente. Além disso, é necessário considerar a criação de fundos específicos para apoiar candidatos negros, promovendo maior equidade no financiamento das campanhas.

A inclusão de critérios antirracistas na distribuição de tempo de propaganda eleitoral é igualmente imprescindível. O tempo de propaganda

deve ser alocado de forma que candidatos negros tenham visibilidade proporcional à sua presença nas candidaturas. Isso não apenas corrigiria a marginalização desses candidatos na mídia, mas também sensibilizaria o eleitorado para a importância de uma representatividade racial mais ampla. Essa medida deve ser acompanhada de campanhas públicas que promovam a diversidade e combatam preconceitos raciais, incentivando a valorização de candidatos negros.

Além dos mecanismos de inclusão, instrumentos de fiscalização e promoção são cruciais para a efetividade dessas políticas. A Justiça Eleitoral deve intensificar suas ações de monitoramento para identificar e combater práticas discriminatórias durante o processo eleitoral. Isso inclui não apenas a fiscalização do cumprimento das cotas e da distribuição de recursos, mas também a punição de práticas de violência política e discriminação racial. Para isso, é fundamental a criação de órgãos especializados dentro dos tribunais eleitorais, com competência para lidar com questões relacionadas à desigualdade racial.

As campanhas de conscientização também desempenham um papel vital na promoção da representatividade racial. Essas campanhas devem ser realizadas em âmbito nacional, com o objetivo de informar o público sobre a importância de eleger representantes que reflitam a diversidade da sociedade brasileira. Além disso, as campanhas podem ajudar a desconstruir estereótipos raciais, desafiando preconceitos que frequentemente influenciam as escolhas eleitorais.

Uma abordagem antirracista no direito eleitoral requer um compromisso contínuo com a transformação estrutural. Não basta corrigir desigualdades no acesso aos processos eleitorais; é necessário criar condições para que candidatos negros possam não apenas disputar eleições, mas também exercer plenamente suas funções políticas. Essa transformação exige a implementação de políticas públicas coerentes, respaldadas por uma fiscalização rigorosa e por uma sociedade civil engajada na promoção da justiça racial.

Em última análise, a efetivação dessa abordagem antirracista contribuirá para uma democracia mais robusta e inclusiva. Ela fortalecerá a confiança nas instituições políticas, ampliará a representatividade e promoverá um maior equilíbrio de poder entre os diferentes grupos que compõem a sociedade brasileira. Ao reconhecer e valorizar a diversidade racial, o Brasil não apenas cumprirá um dever moral e constitucional, mas

também se aproximará da realização do ideal democrático de igualdade para todos.

## 5 Impactos esperados

A implementação de uma abordagem antirracista no direito eleitoral brasileiro traz consigo uma série de impactos potenciais que podem transformar significativamente o panorama político e social do país. No campo da representatividade política, espera-se um aumento substancial na participação de pessoas negras nos processos eleitorais, garantindo que essa maioria populacional esteja devidamente refletida nos espaços de poder. Com mecanismos mais equitativos de financiamento de campanha, distribuição de propaganda eleitoral e fiscalização efetiva, a probabilidade de sucesso eleitoral de candidatos negros será ampliada, criando um ambiente político mais diverso e inclusivo. Essa transformação poderá corrigir um desequilíbrio histórico e estrutural que marginalizou as vozes negras no processo de tomada de decisões políticas.

A presença ampliada de pessoas negras nas casas legislativas e executivas terá efeitos profundos na formulação de políticas públicas. Com uma representatividade mais fiel à composição demográfica do Brasil, será possível incorporar perspectivas que historicamente foram negligenciadas nas discussões políticas. Questões relacionadas à equidade racial, acesso à educação e saúde de qualidade, além de combate à desigualdade econômica, poderão ganhar maior destaque nas agendas legislativas e governamentais. Esse movimento não apenas beneficiará diretamente as comunidades negras, mas também promoverá um impacto positivo para toda a sociedade, ao construir uma governança mais justa e inclusiva.

No campo social e cultural, a maior representatividade política de pessoas negras contribuirá para a redução de preconceitos raciais no espaço político e, por extensão, em outros âmbitos da sociedade. A presença de líderes negros em posições de destaque desestabiliza narrativas históricas de inferioridade racial, oferecendo exemplos concretos de competência, liderança e influência. Esse fenômeno pode estimular mudanças culturais significativas, ajudando a desconstruir estereótipos raciais e promovendo um maior respeito pela diversidade. Em longo prazo, espera-se que essas mudanças culturais fortaleçam uma identidade nacional pluralista e contribuam para uma sociedade mais coesa e tolerante.

A ampliação da representatividade negra também fortalecerá a democracia brasileira, tornando-a mais inclusiva e pluralista. Uma democracia que reflete a diversidade de sua população é mais legítima e resiliente, pois incorpora uma multiplicidade de perspectivas e experiências que enriquecem os processos de deliberação e tomada de decisões. Além disso, uma maior representatividade política pode fortalecer a confiança da população negra nas instituições democráticas, incentivando um engajamento mais ativo no processo político e reduzindo o sentimento de alienação que historicamente marcou a relação desse grupo com o Estado.

Contudo, os desafios para a implementação dessa abordagem não podem ser subestimados. A resistência política e cultural às mudanças propostas representa uma das principais barreiras. Partidos políticos e líderes que se beneficiam do status quo podem se opor a políticas que redistribuam poder e recursos de forma mais equitativa. Além disso, em uma sociedade marcada pelo racismo estrutural, as iniciativas para promover a equidade racial frequentemente enfrentam oposição pública e campanhas de desinformação. Essa resistência pode dificultar a aprovação e execução das medidas propostas, exigindo um esforço contínuo de sensibilização e advocacy por parte de movimentos sociais, acadêmicos e ativistas.

Outro desafio significativo é a necessidade de ajustes legislativos e regulamentares para garantir a eficácia das medidas propostas. Mudanças nas regras de financiamento de campanha, cotas raciais e distribuição de propaganda eleitoral exigem uma atualização constante para acompanhar a evolução das práticas eleitorais e prevenir abusos. Além disso, será necessário investir na capacitação das instituições responsáveis pela fiscalização, como a Justiça Eleitoral, para que possam lidar com as complexidades das novas políticas e responder de maneira eficaz às denúncias de discriminação e fraudes.

Apesar desses desafios, os impactos esperados de uma abordagem antirracista no direito eleitoral são transformadores. Ao promover uma maior inclusão racial no sistema político, essas mudanças têm o potencial de não apenas corrigir desigualdades históricas, mas também de inspirar novas formas de participação e engajamento cívico. O fortalecimento da representatividade negra nas estruturas de poder político não é apenas uma questão de justiça social, mas também uma estratégia para construir uma sociedade mais democrática, inovadora e alinhada com os princípios de igualdade e dignidade humana. Com esforço coletivo e compromisso institucional, o Brasil pode se tornar um exemplo global de como a

diversidade étnico-racial pode fortalecer a democracia e enriquecer o processo político.

## 6 Considerações finais

O presente estudo buscou analisar de maneira crítica e aprofundada a relação entre o direito eleitoral brasileiro e a sub-representação de pessoas negras nos espaços de poder político. A partir de um diagnóstico detalhado, foram identificados os principais desafios enfrentados por candidatos negros, incluindo barreiras financeiras, limitações estruturais e práticas discriminatórias, que comprometem o ideal de uma democracia inclusiva e pluralista. Além disso, foi apresentada uma proposta de abordagem antirracista no direito eleitoral, fundamentada em princípios de igualdade material e no reconhecimento da diversidade racial como elemento essencial para a legitimidade das instituições democráticas.

Os resultados deste trabalho destacam a necessidade urgente de repensar o sistema eleitoral brasileiro, incorporando mecanismos mais eficazes de inclusão e promoção da equidade racial. As cotas raciais, embora sejam um avanço significativo, revelaram limitações que impedem sua plena eficácia, especialmente em um contexto no qual a fiscalização é insuficiente e as práticas discriminatórias persistem de maneira velada. A redistribuição proporcional de recursos de campanha e tempo de propaganda, a criação de fundos específicos para candidatos negros e a implementação de comissões de heteroidentificação são algumas das medidas sugeridas para corrigir essas desigualdades.

O impacto de uma maior representatividade negra no cenário político transcende a ocupação de cargos eletivos. Trata-se de uma transformação estrutural que pode influenciar positivamente a formulação de políticas públicas, ampliando a inclusão social e promovendo mudanças culturais profundas. A presença de lideranças negras nos espaços de poder contribui para desconstruir estereótipos raciais e reafirmar a importância da diversidade na construção de uma sociedade mais justa. Além disso, uma democracia verdadeiramente representativa fortalece o vínculo entre o Estado e a população, promovendo confiança nas instituições e estimulando o engajamento cívico.

Apesar dos avanços e das propostas apresentadas, o caminho para a implementação de uma abordagem antirracista no direito eleitoral não está isento de desafios. A resistência política e cultural às mudanças propostas

reflete a profundidade do racismo estrutural na sociedade brasileira. A manutenção do status quo beneficia grupos que historicamente detêm privilégios e controlam as estruturas de poder, o que torna a implementação de políticas transformadoras um processo complexo e, muitas vezes, conflituoso. Além disso, a adaptação legislativa e regulamentar necessária para sustentar essas mudanças exige um esforço conjunto de instituições, movimentos sociais e acadêmicos.

As implicações práticas deste estudo reforçam a relevância de um compromisso contínuo com a promoção da justiça racial no sistema político brasileiro. Esse compromisso deve ir além da esfera governamental, envolvendo também a sociedade civil, as organizações não governamentais e os meios de comunicação na luta por uma representatividade mais equitativa. Campanhas de conscientização, educação política e mobilização social são ferramentas fundamentais para enfrentar a resistência e consolidar uma cultura de inclusão e respeito à diversidade.

As perspectivas futuras para a representatividade negra no Brasil dependem da capacidade de implementar políticas públicas que enfrentem não apenas as desigualdades atuais, mas também as raízes históricas e estruturais dessas disparidades. É necessário fortalecer os instrumentos de fiscalização e criar mecanismos que garantam a efetividade das ações afirmativas, assegurando que elas não sejam meramente simbólicas. Além disso, o monitoramento contínuo dos resultados dessas políticas é essencial para identificar lacunas e promover ajustes que aumentem sua eficácia.

Este trabalho também ressalta a importância de ampliar a pesquisa acadêmica sobre o tema, especialmente no que diz respeito às experiências internacionais e às melhores práticas que podem ser adaptadas ao contexto brasileiro. Países como a África do Sul e os Estados Unidos oferecem lições valiosas sobre os desafios e as possibilidades das ações afirmativas no campo político. A análise comparativa pode enriquecer o debate e fornecer subsídios para a construção de políticas mais robustas e integradas.

Por fim, é necessário reconhecer que a luta por justiça racial no direito eleitoral é parte de um esforço maior para construir uma sociedade mais igualitária e democrática. O fortalecimento da representatividade negra nos espaços de poder não é apenas uma questão de reparação histórica, mas também um passo essencial para garantir que a diversidade do povo brasileiro seja plenamente refletida e valorizada em todas as esferas da vida pública. Esse objetivo, embora ambicioso, é fundamental para o

avanço da democracia e para a promoção de um futuro mais inclusivo e sustentável para todos.

## Referências

BATISTA, L. E.; DOS SANTOS, M. P. A.; CRUZ, M. M.; SILVA, A.; PASSOS, S. C. S.; RIBEIRO, E. E.; TOMA, T. S.; BARRETO, J. O. M. Produção científica brasileira sobre saúde da população negra: revisão de escopo rápida. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 27, n. 10, p. 3849-3860, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/f5t9bY35ZxwRpLz9c7RTMpc/abstract/?lang=pt. DOI: 10.1590/1413-812320222710.07782022.

BRAGA, Sabrina de Paula. Racismo, colorismo e afro-conveniência nas cotas raciais eleitorais. *Consultor Jurídico*, 26 set. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-set-26/direito-eleitoral-racismo-colorismo-afro-conveniencia-cotas-raciais-eleitorais/.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Cotas raciais: obrigatoriedade das comissões de heteroidentificação efetivam direito. *CNJ Notícias*, 20 nov. 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/cotas-raciais-obrigatoriedade-das-comissoes-de-heteroidentificacao-efetivam-direito/.

EXAME. TSE encontra candidaturas laranjas e fraude em cotas para mulheres em 14 cidades. *Exame*, 4 mar. 2024. Disponível em: https://exame.com/brasil/tse-encontra-candidaturas-laranjas-e-fraude-em-cotas-para-mulheres-em-14-cidades/.

G1. 200 anos do Senado: 22% das cadeiras foram ocupadas por negros na última década. *G1 Política*, 26 mar. 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/03/26/200-anos-do-senado-22percent-das-cadeiras-foram-ocupadas-por-negros-na-ultima-decada.ghtml.

G1. Negros são 56% da população, mas presença na Câmara Federal ainda não chega a 30%; representação é necessária para toda a sociedade. *G1 Paraná*, 19 nov. 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2022/11/19/negros-sao-56percent-da-populacao-mas-presenca-na-camara-federal-ainda-nao-chega-a-30percent-representacao-e-necessaria-para-toda-a-sociedade.ghtml.

G1. Universidades federais registram mais de 7 casos de uso irregular de cotas raciais por mês. *G1 Educação*, 3 mar. 2023. Disponível em: https://

g1.globo.com/educacao/noticia/2023/03/03/universidades-federais-registram-mais-de-7-casos-de-uso-irregular-de-cotas-raciais-por-mes.ghtml.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/25844-desigualdades-sociais-por-cor-ou-raca.html.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Pesquisa Pronta divulga novos entendimentos sobre cotas raciais em concurso público. *STJ Notícias*, 24 mar. 2023. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/24032023-Pesquisa-Pronta-divulga-novos-entendimentos-sobre-cotas-raciais-em-concurso-publico.aspx.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão sobre distribuição proporcional de recursos para candidatos negros. *STF Notícias*, 2 out. 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=452844&ori=1.

UOL. Negras são 28% dos brasileiros, mas têm baixa participação política. *UOL Notícias*, 7 out. 2020. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/eleicoes/agencia-brasil/2020/10/07/negras-sao-28-dos-brasileiros-mas-tem-baixa-participacao-politica.htm.

VIANA, D. S.; COSTA, M. S. M. A cultura do patriarcado no Brasil: da violência doméstica ao feminicídio. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 10, n. 5, p. 2829-2847, 2024. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/13935. DOI: 10.51891/rease.v10i5.13935.

# POSFÁCIO

Grandes acontecimentos ensejam vagar e reflexão. Ao ensejo do encerramento desta relevante coletânea, impõe-se um momento de reflexão mais reverenciosa diante das tantas verdades inquietantes que a leitura provoca. A obra é plural, mas soa harmonicamente, como que conduzida a uma só mão para um mesmo ponto de inflexão.

Na densidade destes escritos não é difícil vislumbrar uma autêntica reinvenção crítica do Direito Eleitoral a partir das bases de um constitucionalismo democrático e emancipatório. Não se trata apenas de reunir artigos sob um mesmo eixo temático, mas de articular uma teoria prática assentada nos paradigmas do Estado Democrático de Direito que traz ao centro dos debates a legitimidade do processo eleitoral, os limites da liberdade de expressão política, a inclusão substantiva de grupos marginalizados e a proteção da soberania popular contra as novas formas de captura simbólica, de distorções e violências pelas quais tem passado o processo eleitoral no Brasil e em muitos lugares do mundo.

Na inteligência desta coletânea ecoam os grandes pilares do pensamento de Pablo Lucas Verdú, cuja visão de democracia como realidade vivida, plural e nunca acabada de um autêntico "sentimento de Constituição", exige do Direito Político uma abertura constante às vozes silenciadas e aos conflitos reais da sociedade. A obra também retoma a tradição de José Alfredo de Oliveira Baracho, que compreendia o Direito Constitucional não como um sistema fechado de normas, mas como campo de realização de direitos e de articulação de novas institucionalidades se entrevê.

De igual forma Menelick de Carvalho Netto, por sua vez, é evocado aqui pela centralidade que confere à hermenêutica da complexidade e ao pluralismo constitucional como dimensão constitutiva da democracia. Os textos aqui reunidos abordam, com precisão dogmática e compromisso normativo, temas centrais ao Direito Eleitoral contemporâneo: desinformação e fake news, discurso de ódio, representatividade racial e de gênero, abuso de poder religioso, a atuação da Justiça Eleitoral como instrumento de educação cidadã, a criminalização de atos preparatórios contra a democracia e os debates sobre voto auditável e soberania popular.

Cada capítulo, ao seu modo, desloca o Direito Eleitoral do tecnicismo estéril para o campo fecundo do Direito Político substancial.

Essa abordagem dialoga com as linhas mais sofisticadas da ciência política norte-americana, que nos últimos anos tem se voltado à compreensão dos riscos à democracia a partir de perspectivas interdisciplinares e empíricas. Obras como *How Democracies Die* de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, e *Competitive Authoritarianism* de Steven Levitsky e Lucan Way, são paradigmáticas ao identificarem as erosões democráticas promovidas por agentes internos ao sistema político.

Tais perspectivas encontram eco nos artigos desta coletânea, em que o Direito Eleitoral é entendido como um dos principais instrumentos de defesa das democracias contra suas ameaças internas. Do ponto de vista ibérico, especialmente no Direito Político espanhol, em seus ensinamentos clássicos, Pablo Lucas Verdú reafirma que a Democracia não é apenas um método de seleção de governantes, mas um modelo de convivência em liberdade, igualdade e pluralidade.

A proteção da informação verdadeira, a promoção da equidade de oportunidades eleitorais, e a recusa a qualquer forma de instrumentalização religiosa ou racial do voto são expressões desse compromisso constitucional com a democracia substancial. Esta coletânea, portanto, não é apenas uma soma de esforços acadêmicos, o que considerando as imensas dificuldades da pesquisa nas condições materiais históricas latino-americana, já seria muito, mas a empreitada vai muito além, dadas as multiplicas vicissitudes a seres superadas, como pode se constatar pelo fato de que aqui se expressa um harmonioso coro de vozes, como expressão de uma rede de pesquisadores que compreende o Direito Eleitoral, como campo estratégico para a proteção da democracia brasileira.

Quando se põe em dúvida todo o processo de legitimidade de toda a base de poder de uma nação, como se isso fosse algo corriqueiro, com uma profundidade argumentativa de uma conversa de botequim, o que se põe em risco não é a biografia de um ou outro agente público no cenário midiático, é todo o sistema que sustenta as dinâmicas de poder que se joga por terra, lançando ilações venenosas que facilmente criam raízes e frutificam nas formas mais assustadoras possíveis.

A pluralidade de enfoques e metodologias, a coragem analítica e o rigor conceitual dos autores reunidos conferem à obra um lugar de destaque na bibliografia atual sobre o tema, enquanto forças intelectuais poderosas capazes de conter e diluir discursos e estratégias antidemocráticas.

Por óbvio que um sistema democrático não só abriga, mas pressupõe necessariamente a contrariedade, a crítica, o debate saudável, como

condição de que uma morosidade discursiva não conduza as sociedades aos lugares comuns da indiferença, da acomodação e da ausência de críticas.

A linha tênue entre a temática da política e da corrupção na realidade institucional brasileira não deixa de ser algo profundamente inquietante, mas também não se pode perder de vista a perspectiva histórica de que o agigantamento dos discursos contra a corrupção, sempre precedem momentos políticos trágicos na história brasileira, assim foi com Getúlio na década de 50, depois com Juscelino no início dos anos 60 e depois com Goulart, para não citar casos mais recentes.

A pluralidade temática dos 35 artigos permite compreender o Direito Eleitoral como um campo de forças interdependentes. Essa obra, como já dito, se insere no cruzamento frutífero entre o Direito Eleitoral e a Ciência Política. Dialoga, por um lado, com a tradição clássica da ciência política norte-americana com autores como Robert Dahl, Giovanni Sartori (em sua interlocução transatlântica), Seymour Martin Lipset e Samuel Huntington, que refletiram sobre os sistemas representativos, estabilidade institucional e legitimidade democrática.

Por outro lado, foi observado que os estudos se articulam com contribuições contemporâneas e críticas, como as de Nancy Fraser, Steven Levitsky, Lucan Way, Daniel Ziblatt e Pippa Norris, que se ocupam da erosão democrática, das desigualdades estruturais e das ameaças internas aos regimes eleitorais. No entanto, mesmo que não citados de forma direta, nem haver referências explícitas a estes pensadores políticos, o conjunto da obra como que gravita naturalmente em torno destas temáticas, o que indica uma profunda e até intuitiva sintonia com os mais nobres temas do Direito Político contemporâneo na linha da escola espanhola, como da Ciência Política, do lado norte-americano, respeitando a terminologia conceitual própria de cada experiência vivenciada.

Se na qualidade de Professor que teve a felicidade de lecionar a Disciplina "Ciência Política" ao longo de quase duas décadas, congratulo efusivamente os autores por esta contribuição singular, reconhecendo o seu mérito acadêmico, como cidadão, agradeço pela lucidez crítica de cada análise, que nos impele a reconstruir o Direito Político brasileiro sob os signos da inclusão, da dignidade e da verdade resgatando, vicejando e perpetuando um autêntico sentimento de nação e de Constituição para a posteridade, baseada na racionalidade, na serenidade, na decência e normalidade institucional.

Por fim, agradecido pela honra de uma análise tão próxima de temas tão caros as liberdades públicas e a legitimação democrática, cônscio de que somente com iniciativas como estas pode-se conter e dissuadir os discursos rasos, medíocres e atentatórios à autentica democracia e ao verdadeiro e saudável espírito patriótico, a constatação última sobre o conjunto temático vislumbrado, traz uma sensação de haver mesmo que minimamente contribuído para com a disseminação de sementes tão iluminadas, pois não há motivos para se temer uma suposta polarização de ideias quando de um lado há de fato robustas ideias, conceitos e valores e de outro, fantasmas de formas, inexistências, narrativas fabulosas e até insanas. Nunca é difícil se optar pela verdade!

Curitiba, 15 de maio de 2025.

*Prof. Dr. Paulo Cesar de Lara*
Doutor em Direitos Fundamentais e Democracia
Professor da Universidade Estadual de Ponta Grossa

## Referências

ACHEN, Christopher; BARTELS, Larry. **Democracy for Realists.** Princeton: Princeton University Press, 2016.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria da Constituição.** Belo Horizonte: Del Rey, 1984.

DINIZ COSTA, Arthur. **O Direito Constitucional como Transformação**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

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

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. **Competitive Authoritarianism**: Hybrid Regimes after the Cold War. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

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

NETTO, Menelick de Carvalho. **A sanção no procedimento legislativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008.

NORRIS, Pippa. **Electoral Integrity in America**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

VERDÚ, Pablo Lucas. **Constitución y democracia**. Madrid: Tecnos, 2000.

# LINHAS DE PESQUISA EM DIREITO ELEITORAL CONFORME ÁREA 26 DA CAPES

**1. Democracia e Educação Política**
**Temas correlatos:** Formação cidadã, pedagogia democrática, participação eleitoral

**2. Direitos Humanos e Minorias no Processo Eleitoral**
**Subáreas:** Direitos indígenas, violência política de gênero, representatividade racial

**3. Direito Constitucional e Direitos Políticos**
**Eixos:** Suspensão de direitos, abuso de poder, igualdade eleitoral

**4. Liberdade Religiosa e Influência nas Eleições**
**Foco:** Separação Igreja-Estado, abuso de influência religiosa

**5. Democracia Digital e Desinformação**
**Tópicos:** Fake news, regulação de redes sociais, segurança jurídica

**6. Sistema Eleitoral e Reformas Políticas**
**Análises:** Financiamento de campanhas, coalizões governamentais, modelos de representação

**7. Psicanálise e Teoria Política**
**Interfaces:** Construção do sujeito político, totalitarismos

**8. Gênero, Raça e Representatividade Política**
**Estudos críticos:** Feminismo, interseccionalidade, justiça social

**9. Processo Eleitoral e Tutela Jurisdicional**
**Instrumentos:** Tutela provisória, segurança jurídica, Resoluções do TSE

**10. Desenvolvimento Nacional e Democracia**
**Macrotemas:** Isonomia, cidadania, justiça social

**Correspondência com a Área 26 da CAPES (Direito)**

1. **Direito Público** (Linhas 1, 3, 4, 9)
2. **Direitos e Garantias Fundamentais** (Linhas 2, 8)
3. **Direito Processual** (Linhas 5, 9)

4. **Direito Penal e Eleitoral** (Linhas 3, 6)
5. **Teoria do Estado** (Linhas 7, 10)
6. **Direito e Sistemas de Justiça** (Linhas 2, 8)

# GRUPOS DE PESQUISA (DGP CNPQ) E SUAS RESPECTIVAS INSTITUIÇÕES DE VÍNCULO

1. **Políticas públicas de proteção aos direitos humanos**
   - Instituição: Universidade Tiradentes (UNIT/SE)
2. **Novas tecnologias e o impacto nos Direitos Humanos**
   - Instituição: Universidade Tiradentes (UNIT/SE)
3. **BIOGEPE - Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à Saúde e Bioética**
   - Instituição: Faculdade de Direito de Vitória (FDV)
4. **Currículo Crítico, Educação Transformadora: políticas e práticas**
   - Instituição: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)
5. **Rica Miseria - Mineração, Sustentabilidade, Equidade e Desenvolvimento Regional**
   - Instituição: Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA)
6. **Cultura, Direito e Sociedade**
   - Instituição: Universidade Federal do Maranhão (UFMA)
7. **Discurso de Ódio e Fake News**
   - Instituição: Faculdade de Direito 8 de Julho
8. **Trabalho Infantil e Trabalho Escravo Contemporâneo**
   - Instituição: Faculdade de Direito 8 de Julho
9. **Hermenêutica Jurídica e Jurisdição Constitucional**
   - Faculdade de Direito de Vitória

# ÍNDICE REMISSIVO

C

Cidadania 42, 43, 44, 46, 48, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 58, 59, 61, 66, 67, 69, 71, 76, 77, 78, 83, 84, 86, 89, 109, 113, 150, 154, 155, 168, 169, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 211, 213, 215, 218, 221, 225, 226, 229, 240, 242, 264, 269, 286, 297, 309, 343, 348, 367, 368, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 409, 410, 411, 413, 418, 419, 421, 437, 453, 461, 470, 471, 478, 482, 493, 495, 547, 565

D

Democracia 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 41, 42, 45, 46, 48, 50, 51, 52, 53, 56, 57, 58, 59, 61, 66, 67, 68, 70, 71, 77, 80, 86, 88, 91, 92, 94, 95, 96, 97, 100, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 120, 122, 124, 126, 127, 128, 134, 137, 146, 149, 150, 151, 155, 156, 157, 158, 165, 167, 168, 171, 175, 180, 187, 188, 190, 192, 193, 195, 196, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 212, 214, 218, 221, 224, 225, 226, 241, 242, 244, 245, 246, 263, 269, 270, 271, 275, 276, 281, 282, 283, 284, 286, 287, 289, 294, 295, 297, 300, 304, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 314, 316, 317, 319, 321, 328, 330, 331, 338, 340, 344, 345, 347, 348, 356, 361, 363, 366, 367, 368, 370, 372, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 384, 386, 394, 395, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 409, 410, 411, 413, 415, 418, 419, 421, 422, 430, 435, 436, 437, 439, 441, 442, 443, 444, 445, 448, 449, 454, 455, 460, 461, 468, 469, 470, 471, 472, 476, 478, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 501, 503, 504, 505, 506, 508, 509, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 518, 519, 522, 523, 524, 529, 531, 532, 533, 535, 536, 538, 541, 542, 544, 545

Desigualdade 42, 69, 81, 157, 158, 197, 237, 238, 240, 261, 264, 307, 310, 318, 325, 405, 455, 533, 534

Desinformação 17, 18, 91, 93, 96, 97, 99, 100, 101, 103, 112, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 139, 159, 192, 195, 197, 200, 203, 204, 206, 224, 225, 254, 264, 296, 303, 304, 305, 321, 323, 327, 329, 330, 338, 343, 344, 345, 349, 352, 354, 355, 356, 359, 362, 363, 366, 367, 369, 370, 371, 372, 373, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 391, 392, 402, 403, 404, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 435, 439, 442, 447, 448, 449, 450, 451, 452,

453, 454, 455, 456, 472, 476, 488, 489, 490, 491, 493, 497, 498, 499, 500, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 517, 518, 519, 522, 523, 535, 541
Dinheiro 18, 60, 268, 272, 273, 274, 275, 294, 296, 377, 423, 429, 481
Direito 4, 23, 39, 41, 42, 43, 44, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 92, 93, 94, 98, 103, 104, 109, 111, 113, 117, 119, 120, 122, 123, 125, 127, 128, 130, 131, 132, 145, 149, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 159, 162, 163, 164, 165, 169, 171, 173, 175, 177, 179, 180, 186, 187, 188, 193, 196, 198, 199, 205, 206, 215, 218, 220, 221, 222, 225, 228, 231, 236, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 248, 252, 253, 254, 258, 260, 273, 283, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 309, 310, 313, 322, 325, 327, 330, 334, 335, 336, 338, 339, 343, 351, 353, 354, 355, 356, 358, 362, 366, 369, 370, 371, 374, 376, 377, 378, 379, 380, 382, 383, 384, 388, 393, 401, 410, 414, 419, 435, 437, 444, 445, 449, 451, 456, 457, 460, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 477, 481, 482, 483, 488, 489, 493, 494, 495, 496, 497, 500, 506, 507, 518, 519, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 529, 531, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 558, 559, 561, 565
Direito Eleitoral 17, 19, 77, 91, 117, 123, 124, 137, 152, 159, 160, 176, 195, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 209, 210, 211, 212, 221, 225, 226, 252, 254, 255, 264, 305, 307, 321, 323, 326, 330, 331, 333, 334, 336, 340, 341, 349, 384, 387, 396, 397, 403, 418, 419, 422, 423, 435, 440, 444, 445, 457, 459, 465, 472, 473, 484, 489, 490, 495, 501, 508, 518, 521, 541, 542, 543, 557, 558, 560, 561, 562, 563, 568, 569
Direitos Políticos 19, 46, 55, 56, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 139, 141, 146, 155, 202, 223, 237, 240, 248, 250, 251, 252, 260, 263, 264, 294, 297, 299, 302, 304, 322, 324, 336, 340, 354, 380, 402, 403, 408, 410, 411, 442, 461, 466, 467, 468, 470, 471, 490, 495, 504, 505, 508

E

Econômico 18, 20, 156, 157, 158, 198, 203, 212, 232, 233, 234, 237, 238, 245, 246, 253, 258, 259, 280, 293, 294, 295, 296, 298, 300, 302, 303, 307, 326, 327, 339, 346, 347, 372, 373, 375, 387, 389, 390, 392, 393, 394, 404, 451, 505
Educação 18, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 81, 82, 83, 86, 118, 119, 126, 128, 130, 131, 133, 150, 154, 157, 176,

193, 196, 198, 202, 203, 246, 280, 295, 297, 349, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 415, 453, 455, 476, 500, 534, 537, 541, 558, 559

Estado 17, 20, 24, 32, 33, 34, 36, 38, 42, 43, 44, 45, 48, 55, 57, 58, 62, 66, 67, 69, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 84, 85, 86, 88, 91, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 103, 104, 107, 109, 110, 111, 112, 114, 119, 124, 125, 126, 127, 128, 130, 133, 137, 143, 149, 150, 152, 154, 155, 156, 162, 165, 167, 168, 169, 187, 189, 190, 192, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 213, 215, 223, 224, 226, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 238, 239, 241, 243, 244, 245, 248, 253, 268, 269, 270, 271, 275, 276, 278, 279, 281, 284, 301, 307, 309, 319, 330, 343, 351, 352, 360, 361, 365, 372, 375, 376, 378, 381, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 404, 409, 413, 414, 429, 435, 436, 437, 443, 444, 447, 455, 459, 460, 461, 466, 468, 469, 480, 481, 482, 483, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 497, 499, 503, 504, 505, 509, 510, 511, 516, 522, 535, 536, 541, 547, 548, 549, 559, 561, 562, 564, 565, 566, 568

F

Fake News 17, 24, 33, 36, 38, 93, 98, 100, 102, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 200, 243, 253, 302, 303, 322, 323, 338, 340, 344, 345, 346, 367, 368, 369, 370, 373, 375, 376, 377, 380, 381, 385, 386, 390, 450, 489, 491, 497, 498, 499, 502, 520, 521, 523, 524, 541

Financiamento 18, 19, 203, 236, 237, 240, 241, 243, 245, 246, 253, 258, 262, 263, 267, 268, 271, 272, 274, 275, 281, 293, 294, 295, 296, 299, 303, 304, 323, 324, 326, 344, 347, 373, 404, 418, 421, 526, 532, 534, 535

G

Gênero 19, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 164, 182, 198, 244, 254, 267, 274, 288, 293, 294, 296, 298, 313, 314, 315, 316, 317, 324, 346, 347, 348, 354, 358, 409, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 448, 504, 526, 528, 530, 541, 547

I

Igualdade 18, 41, 53, 69, 71, 104, 119, 140, 142, 144, 145, 146, 164, 188, 189, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 204, 214, 229, 230, 234, 235, 237, 238, 241, 244, 245, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 262, 263, 264, 268, 269, 273, 275, 278, 297, 298, 302, 310,

311, 312, 315, 321, 324, 329, 343, 347, 348, 358, 359, 380, 382, 388, 392, 394, 404, 405, 409, 413, 414, 417, 418, 419, 421, 426, 437, 448, 451, 452, 469, 490, 492, 494, 495, 498, 505, 507, 513, 526, 527, 529, 531, 532, 534, 535, 536, 542, 547

L

Liberdade 17, 18, 20, 41, 43, 44, 45, 51, 52, 53, 60, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 71, 72, 91, 92, 93, 94, 97, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 119, 121, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133, 134, 138, 141, 149, 156, 164, 181, 229, 258, 262, 263, 269, 273, 275, 298, 323, 327, 329, 348, 355, 358, 366, 367, 369, 370, 372, 375, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 384, 385, 387, 388, 389, 390, 392, 393, 394, 395, 405, 448, 449, 450, 451, 454, 455, 456, 457, 461, 469, 471, 478, 480, 488, 489, 490, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 500, 504, 505, 508, 513, 514, 516, 518, 524, 527, 529, 541, 542

P

Partidos Políticos 60, 65, 151, 173, 216, 222, 252, 267, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 281, 283, 285, 298, 300, 309, 315, 353, 368, 370, 404, 413, 417, 422, 438, 464, 476, 532

Poder 18, 19, 20, 21, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 41, 44, 46, 51, 52, 58, 81, 85, 91, 94, 106, 108, 109, 112, 113, 119, 120, 130, 137, 141, 143, 145, 150, 151, 154, 155, 162, 163, 165, 172, 179, 180, 181, 182, 183, 187, 188, 189, 191, 204, 210, 213, 214, 215, 217, 230, 231, 232, 233, 234, 236, 237, 241, 242, 243, 244, 245, 252, 253, 258, 259, 268, 269, 270, 271, 277, 280, 281, 282, 285, 287, 288, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 302, 303, 308, 309, 310, 313, 314, 315, 316, 321, 324, 325, 326, 327, 328, 339, 344, 346, 347, 348, 353, 354, 355, 357, 358, 359, 362, 371, 372, 373, 374, 379, 382, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 397, 398, 404, 411, 414, 417, 419, 421, 435, 436, 437, 449, 450, 451, 452, 454, 455, 461, 462, 463, 464, 465, 467, 469, 470, 478, 494, 501, 504, 505, 506, 515, 516, 517, 525, 526, 527, 528, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 541, 542, 547

Política 18, 19, 20, 21, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 45, 47, 48, 50, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 76, 77, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 91, 92, 94, 99, 102, 103, 106, 110, 111, 117, 118, 120, 122, 126, 130, 132, 133, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 157, 163, 164, 165, 166, 167, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 179, 180, 183, 187, 191, 193, 195, 196, 197,

199, 200, 201, 203, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 226, 230, 231, 232, 233, 235, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 253, 259, 267, 270, 271, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 285, 286, 287, 288, 289, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 300, 301, 304, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 322, 324, 325, 327, 347, 348, 357, 359, 366, 367, 368, 369, 371, 375, 383, 387, 388, 391, 392, 393, 394, 395, 397, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 414, 415, 416, 418, 419, 421, 422, 435, 436, 437, 439, 440, 448, 449, 453, 454, 455, 457, 459, 461, 462, 464, 465, 467, 468, 471, 476, 477, 478, 482, 484, 488, 489, 490, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 505, 510, 512, 513, 515, 519, 523, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 539, 541, 542, 543, 547

Político 18, 20, 23, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 37, 39, 42, 44, 46, 58, 60, 61, 68, 73, 78, 79, 80, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 100, 101, 102, 104, 105, 108, 109, 111, 112, 113, 114, 119, 120, 123, 125, 139, 141, 145, 148, 149, 155, 156, 163, 167, 169, 171, 172, 176, 180, 187, 190, 192, 193, 196, 199, 201, 202, 204, 211, 212, 215, 217, 218, 220, 222, 223, 224, 229, 230, 231, 232, 234, 235, 236, 238, 241, 243, 244, 245, 246, 249, 253, 258, 259, 262, 268, 269, 271, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 286, 287, 289, 294, 296, 297, 298, 300, 302, 303, 308, 309, 310, 312, 313, 316, 321, 322, 325, 326, 329, 331, 343, 345, 346, 347, 359, 360, 368, 369, 370, 373, 377, 384, 387, 389, 391, 392, 394, 395, 402, 403, 405, 406, 407, 413, 414, 416, 417, 425, 435, 436, 439, 441, 448, 449, 451, 452, 462, 464, 465, 466, 467, 470, 472, 490, 492, 493, 494, 495, 498, 499, 504, 505, 507, 508, 513, 515, 516, 518, 525, 526, 527, 528, 530, 531, 532, 534, 535, 536, 537, 542, 547

R

Representatividade 20, 80, 85, 87, 89, 118, 147, 155, 272, 283, 285, 289, 293, 294, 295, 297, 302, 304, 310, 314, 347, 348, 387, 393, 409, 419, 421, 468, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 541, 547

República 17, 24, 41, 45, 46, 52, 62, 72, 82, 88, 93, 95, 111, 118, 119, 123, 162, 175, 190, 195, 197, 199, 201, 204, 213, 215, 219, 220, 222, 226, 239, 275, 280, 282, 288, 322, 324, 351, 354, 355, 361, 366, 379, 384, 394, 396, 423, 424, 436, 437, 440, 444, 445, 453, 459, 460, 461, 472, 485, 490, 509, 510, 511, 514, 517, 519, 520

S

Social 17, 18, 21, 25, 26, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 41, 42, 43, 44, 48, 50, 53, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 84, 114, 118, 119, 125, 128, 131, 132, 133, 147, 150, 155, 156, 157, 158, 159, 176, 177, 184, 185, 186, 188, 189, 190, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 206, 211, 212, 213, 214, 217, 221, 224, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 237, 238, 244, 246, 254, 269, 270, 278, 280, 281, 285, 288, 296, 298, 301, 305, 307, 309, 312, 314, 324, 368, 373, 378, 402, 405, 407, 408, 409, 414, 416, 417, 436, 438, 440, 441, 442, 443, 451, 452, 454, 456, 477, 478, 480, 482, 483, 484, 486, 496, 498, 500, 503, 510, 523, 527, 530, 534, 535, 536, 537, 547
Sociedade 42, 43, 44, 46, 47, 49, 56, 57, 58, 59, 61, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 76, 78, 79, 83, 85, 86, 87, 88, 127, 128, 129, 134, 139, 145, 149, 150, 154, 155, 156, 157, 162, 165, 175, 183, 185, 186, 189, 190, 193, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 203, 205, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 218, 221, 222, 223, 224, 225, 230, 232, 234, 237, 239, 241, 244, 245, 261, 269, 274, 280, 281, 285, 287, 289, 294, 297, 298, 307, 316, 325, 330, 337, 340, 349, 360, 366, 367, 368, 369, 370, 375, 377, 395, 407, 409, 410, 413, 421, 422, 435, 439, 440, 443, 476, 481, 498, 500, 502, 510, 525, 527, 528, 529, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 541

V

Verdade 17, 18, 47, 48, 57, 92, 93, 99, 102, 126, 128, 130, 172, 187, 229, 367, 368, 369, 370, 377, 423, 427, 428, 447, 450, 453, 454, 455, 496, 497, 498, 499, 500, 513, 521, 543, 544
Voto 18, 33, 44, 63, 67, 68, 69, 76, 78, 79, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 93, 102, 119, 125, 149, 150, 154, 156, 165, 195, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 210, 211, 215, 217, 218, 220, 223, 224, 225, 229, 230, 242, 243, 244, 245, 246, 250, 252, 253, 254, 258, 259, 282, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 302, 303, 304, 309, 322, 326, 331, 348, 366, 369, 370, 371, 376, 379, 380, 381, 382, 389, 392, 394, 395, 414, 420, 425, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 448, 455, 464, 465, 488, 494, 495, 508, 510, 511, 541, 542

# SOBRE OS AUTORES

**Adriano Guilherme de Aro Ferreira -** Advogado Eleitoralista. Mestre e Doutor em Direito Público pela PUC Minas. Contato: adrianoaro@gmail.com

**Adriano Sant'ana Pedra -** Pós-doutorado pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor em Direito Constitucional (PUC-SP). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais (FDV). http://lattes.cnpq.br/0637600349096702. E-mail: adrianopedra@fdv.br

**Alberto Hora Mendonça Filho -** Advogado. Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes (UNIT/SE). Especialista em Direito Penal e Criminologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS) e em Direito Eleitoral pela Fundação Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP/RS). Professor de Direito Penal e Direito Processual Penal. Bacharel em Direito pela UNIT/SE. Integrante dos Grupos de Pesquisa "Políticas públicas de proteção aos direitos humanos" e "Novas tecnologias e o impacto nos Direitos Humanos", presentes no diretório do CNPq. Conselheiro do Instituto da Advocacia de Sergipe (IASE). Avaliador de Periódicos. E-mail: alberto@horaeleao.com.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/7275914320278975. Orcid: https://orcid.org/ 0000-0002-2169-2523

**Alex Junior Bilhoto Faria -** Professor do Centro Universitário do Sul de Minas (Grupo Unis). Graduado em Letras e em Pedagogia. Especialista em Docência do Ensino Superior. Mestre em Educação (UFLA). E-mail:alexbilhoto@gmail.com

**André Carlesso -** Mestrando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória FDV. Especialista em Direito Civil e Empresarial pela FDV. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória FDV. http://lattes.cnpq.br/5892307499020358. E-mail: andre.carlesso@carlesso.adv.br.

**Arthur Magno e Silva Guerra -** Pós-Doutor em Direito Público e Democracia (PUC Minas). Doutor em Direito Público (PUC Minas).

Mestre em Direito Constitucional (UFMG). Advogado, especialista em Direito Público Municipal e Eleitoral e especialista em Direito Constitucional, com pós-graduação lato sensu. Professor Universitário, de Direito Constitucional e Direito Eleitoral, em Curso de Graduação e Pós-Graduação em Direito (Faculdade Milton Campos e Ebradi). Contato:arthurguerra@arthurguerra.adv.br

**Bernardo Soares Corrêa -** Mestrando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV. Membro do Grupo de Pesquisa Políticas Judiciárias e Desjudicialização – FDV. Advogado. E-mail: bernardoscorrea@gmail.com

**Bruna Camilo de Souza Lima e Silva -** Pesquisadora em Gênero, Misoginia e Radicalização. Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP.

**Bruna Kleinkauf Machado -** Mestranda em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo CESUPA. Pós-Graduanda em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global pela PUCRS. Pós-graduada em Direito Penal e Criminologia pela PUCRS. Bacharel em Direito pela Universidade Feevale. Advogada. E-mail: bruna24900013@aluno.cesupa.br

**Carlos Magno Alhakim Figueiredo Junior -** Doutor em direito pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV/ES, Doutorando em educação pela Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y Humanidades, Universidad Gran Asunción, Paraguay.

**Cássius Guimarães Chai -** Professor Associado da Universidade Federal do Maranhão (PPGDIR e PPGAERO). Professor Permanente da Faculdade de Direito de Vitória (PPGD/FDV). Pesquisador G20 Research Center on International Cooperation Beijing College of Criminal Law, the Normal University of Political Science and Law of Beijing Ibero-american Observatory of Health and Citizenship. Membro da International Association of Political Science, International Association of Constitutional Law, International Law Association, Law and Society Association, Association Française de Sciences Politiques, Ratio Legis

UAL, European Society of International Law, International Association of Prosecutors, International Association of Penal Law, International Society of Criminology, ABEC, Academia Brasileira de Direito Internacional, IBCCrim. Promotor de Justiça do Estado do Maranhão. Escola Nacional do Ministério Público. Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão. Red de Derechos Humanos / USAL. Lattes iD : http://lattes.cnpq.br/7954290513228454 Orcid iD: https://orcid.org/0000-0001-5893-3901 E-mail: cassiuschai@gmail.com

**Cecília Petri Rosa Santos Silva -** Graduanda em direito pela Faculdade de Direito 8 de Julho. Integrante do Grupo de Estudos "Trabalho Infantil e Trabalho Escravo Contemporâneo". Integrante do Grupo de Pesquisa "Discurso de Ódio e Fake News". Membro fundadora do Centro Acadêmico Maria Rita Soares de Andrade.

**César Augusto Godinho da Silva e Assis -** Advogado. Doutorando e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV), com área de concentração em Direitos e Garantias Fundamentais. Professor. https://orcid.org/0000-0003-0202-0710 E-mail:cezargodinho3@gmail.com

**Cícera Isaany Chaves Batista -** Mestre em Educação, Ciência e Tecnologia pelo Centro Universitário Vale do Cricaré; Doutoranda em educação pela Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y Humanidades, Universidad Gran Asunción, Paraguay.

**Chrysty Britto dos Reis Colombo Sarnaglia -** Doutorando em Direito pela Universidade de Salamanca (Espanha), Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória. Especialização em Direito Judiciário pela Faculdade São Geraldo, especialização em Direito Penal pelas Faculdades Integradas de Jacarepaguá e especialização em Ministério Público e a Defesa da Ordem Jurídica pela FDV. Servidor Público do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. Lattes iD http://lattes.cnpq.br/9113492193935430. Orcid iD https://orcid.org/0000-0002-4796- 9543. E-mail: chrystysarnaglia@gmail.com

**Cristina Rezende Eliezer -** Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas (BOLSISTA CAPES). Mestra em Educação pela Universidade Federal de Lavras - UFLA/MG. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas

Gerais - PUC Minas. Graduada em Pedagogia pelo Centro Universitário Newton Paiva. Coordenadora-geral da Rede de Egressos do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Lavras - UFLA. Coordenadora do Projeto PUCblica - PUC Minas. Pesquisadora no Grupo de Pesquisa Currículo Crítico, Educação Transformadora: políticas e práticas (CNPq)- PUC Minas. Membro do Conselho Editorial da Editora Dialética e da Editora Metrics. Membro da Associação Brasileira de Currículo - ABDC. Acadêmica Efetiva na Academia Formiguense de Letras – AFL. Parecerista na Revista Arquivo Brasileiro de Educação - Pós-graduação em Educação (PUC Minas). Membro do Banco de Avaliadores do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI). Advogada. Lattes iD https://lattes.cnpq.br/2592481256646455. Orcid iD https://orcid.org/0000-0003-2297-2997. E-mail: cristinaeliezer@yahoo.com.br

**Davi Oliveira Costa -** Pós-graduado em Direito Eleitoral pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático (2019) e Pós-graduado em Advocacia Pública pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático/Universidade de Coimbra/Faculdade Arnaldo (2018). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Sócio no escritório Campos Costa Assessoria Jurídica. Contato: davioliveiracosta@hotmail.com

**David Bayma Amora Dominiciv -** Graduado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Advogado. E-mail:davidominici85@gmail.com

**Diego Guimarães Ribeiro -** Doutorando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV), Brasil (2021). Mestre em Segurança Pública pela Universidade Vila Velha, UVV, Brasil (2019), especialização lato sensu em Direito Público, Direito Tributário, Direito Empresarial, Direito Penal e Processual Penal e Psicologia Jurídica. Graduado em Direito pela Universidade Vila Velha, Brasil (2004) e Psicologia pela Faculdade Multivix (2024). Advogado. E-mail: dgrguimaraes@gmail.com Lattes CV: http://lattes.cnpq.br/5267958851526690 Orcid: https://orcid.org/0000-0002-7923-9772

**Eduardo Borges Espínola Araújo -** Doutor em Direito Eleitoral pela Universidade Federal do Paraná, com período de pesquisa na Universidade

da Califórnia, Los Angeles, mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Brasília, especialista em Direito Eleitoral pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa e bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Autor dos livros "Negacionismo Eleitoral" e "A Teoria Liberal do Poder Constituinte". Ex-Assessor da Presidência Nacional da OAB. Advogado em Brasília. Contato: eduardoespinolaaraujo@gmail.com

**Elda Coelho de Azebedo Bussinguer -** Livre Docente pela Universidade do Rio de Janeiro (UniRio). Pós-doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em Bioética pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora de Pesquisa, Extensão e Relações Internacionais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da FDV (Mestrado e Doutorado em Direitos e Garantias Fundamentais). Editora da Revista Direitos e Garantias Fundamentais (QUALIS A 1). Coordenadora do BIOGEPE- Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à Saúde e Bioética. Membro da Rede Interamericana de Pesquisa em Direitos e Garantias Fundamentais. Membro do Conselho de Ética Pública do Estado do Espírito Santo. Colunista de A Gazeta. Presidenta da Sociedade Brasileira de Bioética. Professora Associada II aposentada da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Lattes iD: http://lattes.cnpq.br/8933361259561564 Orcid iD: https://orcid.org/0000-0003-4303-4211 E-mail: eldacab@gmail.com

**Gilberto Silva Pereira -** Advogado, historiador, escritor, professor universitário, palestrante mestre em teologia, mestre em direito pela Funiber, Pós Graduado em Direito Civil e Processo Civil, Pós Graduado em Direito do Trabalho e Processo do trabalho, Pós Graduado em Direito Constitucional Aplicado, Pós Graduado em Direito Penal e Processo Penal, Pós Graduado em História da Cultura Afro Brasileira, Gestor de Negócios Imobiliários, Professor, Palestrante, Juiz Arbitral, Auditor do Tribunal de Justiça Desportiva de Minas Gerais (Federação Mineira de Futebol), Presidente da Comissão de Promoção da Igualdade Racial da OAB/MG Subseção Lagoa Santa, Presidente da RARI-MG, Presidente do Instituto de Relações Étnico-Raciais do Mercosul, Ex Assessor de Desembargador

no Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Colunista de Jornais e Blogs, Presidente da Comissão de Promoção da Igualdade Racial da OAB/MG 2015/2021, Conselheiro Seccional da OAB/MG 2018/2021, Presidente da Comissão Nacional de Igualdade Racial da ABRACRIM 2018/2021, Presidente da Comissão de Igualdade Racial da ANACRIM/MG, Fundador do Escritório de Advocacia Gilberto Silva Advogados Associados. E-mail: gilbertosilvaadv@gmail.com

**Henrique Avelino Lana -** Advogado. Sócio do Escritório MP&AL - Moreira do Patrocínio & Avelino Lana Advogados. Especialista, Mestre e Doutor em Direito Pela PUC/MG. Pós-Doutorado em Direito Empresarial.

**James Ricardo Ferreira Piloto -** Doutor em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP. Mestre em Direito pela Universidade Portucalense Infante D. Henrique (2019). Graduado em Direito pela Faculdade do Maranhão (2015) e em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal do Pará (1997). Atua como advogado publico na Prefeitura de Garopaba -SC. Email: jpiloto@uol.com.br http://lattes.cnpq.br/9336353799312089 ORCID : https://orcid.org/0000-0002-2524-8729

**João Francisco Amaral Neto -** Promotor de Justiça (Ministério Público do Estado do Pará). Especialista em Direito Constitucional. Mestre em Políticas Públicas (UFMA).

**Larissa de Moura Guerra Almeida -** Doutoranda e Mestre em Direito Público, PUC Minas. Bolsista CAPES PROEX/Taxa. Pesquisadora do "Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional", do Grupo de Pesquisa "Constitucionalismo e Direitos na Era Digital" e do Núcleo de Pesquisa "REDES de Direitos Humanos" (PPGD PUC Minas). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. Professora e Advogada em Direito Constitucional, Administrativo e Eleitoral. Contato: lah.moura.guerra@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/0406208623321421. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9130-1893.

**Leandro Velloso e Silva -** Mestrando em Direitos e Garantias Fundamentais na Faculdade de Direito de Vitória - FDV/ES. Pesquisador do BIOGEPE-Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à Saúde e Bioética do PPGD/FDV-ES. Professor de Direito Auxiliar da Universidade Estácio de Sá – UNESA. Pós-Graduado lato sensu em Direito Contratual pela PUC/SP e Pós-Graduado lato sensu em Direito Processual Civil pela UCAM/RJ. Professor de Direito Administrativo do Curso Esfera, RJ. Autor e coautor e 15 livros. Conferencista Convidado da FGV/RJ. Colunista de Direito Administrativo Revista Jurídica BONIJURIS. Advogado. Lattes iD: http://lattes.cnpq.br/4366619445259709 Orcid iD: https://orcid.org/0009-0003-2976-9497 E-mail:leovelloso@hotmail.com

**Lucas Vinícius Dornelas Martins Guerra -** Professor de Direito da Faculdade de Direito da Faculdade de Direito de Contagem (FDCON). Graduado em Direito pela PUC Minas. Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil. Especialista em Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho. E-mail: lguerra.advogado@gmail.com

**Luís Gustavo d'Ávila Riani -** Advogado e Palestrante. Pós-graduado em Direito Público. Especialista em Direito Eleitoral. Sócio do Escritório Rodrigues Dias & Riani – Advocacia e Consultoria. Sócio proprietário da FGW Cursos. Docente em cursos particulares, de capacitação e treinamento. Contato: l.gustavoriani@gmail.com

**Márcio Vieira Araújo Júnior -** Advogado. Graduado pela Faculdade de Direito Milton Campos. Especialista (pós-graduação lato sensu) em Direito Administrativo. Vereador no Município de Brasília de Minas (2005-2008). Assessor Parlamentar na ALMG (1991-2003). Autor do livro Desvendando o Direito Eleitoral – Eleições 2020 (2020) e Coautor do livro Noções Gerais em Direito Eleitoral (2024). Palestrante em cursos de capacitação pelo Instituto Solução Capacitação e Treinamento. Assessor Jurídico em Câmaras Municipais. Contato: marciojunioradv@yahoo.com.br

**Miguel Gualano de Godoy -** Professor Adjunto de Direito Constitucional da Universidade Federal do Paraná (UFPR), atualmente na Universidade de Brasília (UnB). Mestre e Doutor em Direito Constitucional pela UFPR. Pós-Doutor pela Faculdade de Direito da USP. Autor dos livros:

Fundamentos de Direito Constitucional, 3ªed. (Ed.Juspodivm, 2025); STF e Processo Constitucional: caminhos possíveis entre a ministrocracia e o Plenário mudo (Ed. Arraes, 2021); Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais (Ed. Fórum, 2017); Caso Marbury v. Madison: uma leitura crítica (Ed. Juruá, 2017); Constitucionalismo e Democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella (Ed. Saraiva, 2012). Ex-assessor de Ministro do STF. Advogado em Brasília e Curitiba.

**Natalia Mascarenhas Simões Bentes -** Doutora em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Portugal. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará. Professora da graduação e do Mestrado em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará. Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos do CESUPA. Coordenadora Adjunta do Curso de Direito do Centro Universitário do Estado do Pará. Membro do grupo de pesquisa Rica Miseria - Mineração, Sustentabilidade, Equidade e Desenvolvimento Regional. Advogada. e-mail: natalia.bentes@cesupa.br

**Nichole Karoliny Barros da Silva -** Pesquisadora Grupo de Pesquisa Cultura, Direito e Sociedade. Assessora Jurídica do Ministério Público do Estado do Maranhão. Especialista em Processo Penal.

**Paulo Cesar de Lara -** Doutor Direitos Fundamentais e Democracia. Professor do Departamento de Direito das Relações Sociais do Curso de Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa, Paraná. E-mail: paulocesardelara@gmail.com

**Pedro Meneses Feitosa Neto -** Advogado. Mestre em Direito pela Universidade Tiradentes/SE. Graduado em Direito pela Universidade Tiradentes/SE. Professor da Graduação em Direito no Centro Universitário Estácio de Sergipe e da Faculdade de Direito 8 de Julho. Integrante dos Grupos de Pesquisa &quot. Políticas públicas de proteção aos direitos humanos" presente no diretório do CNPq E-mail:pedro.gepm@hotmail.com. Lattes. http://lattes.cnpq.br/7137246666834791. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4316-3208.

**Pedro Paulo Oliveira Penha -** Bacharel em Direito pela Universidade Ceuma. Pós-Graduando em Direito Processual Civil (Universidade Católica de Minas Gerais - PUCMINAS). Pós-graduando em Direito de Família e Sucessões. Residente Jurídico pela Defensoria Publica do Estado do Maranhão. Aprovado no Exame da Ordem XXXVIII. Integrante do Grupo de Pesquisa Cultura, Direito e Sociedade DGP CNPQ UFMA.

**Placídio Ferreira da Silva -** Pós-doutorando em Direito. Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais. Mestre em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais. Graduado em Direito (PUC Minas). Advogado. Professor universitário. E-mail: placidiofs@gmail.com

**Rômulo Brasil de Avelar Campos -** Advogado. Diretor Institucional da OAB/MG triênio 2022/2024. Conselheiro da OAB/MG triênio 2022/2024. Militante em diversas áreas do direito, sobretudo no direito do consumidor desde 2008. Presidente da Comissão de Participação e Cidadania da OAB/MG (junho de 2016). Presidente da Comissão de Direito à Educação, à Ciência e Tecnologia e à Comunicação e Informação – OAB/Unesco (fev. de 2015). Vice-presidente da Comissão de Defesa do Consumidor (nov. de 2014). Já foi colunista do quadro Direito do Consumidor do programa "Itatiaia Agora" (Itatiaia). Entrevista em diversos meios de comunicação do Estado de Minas e do Brasil. Colunista do Alterosa Alerta (SBT/Alterosa). Quadro de Direito do Consumidor – 1º semestre de 2016. Agraciado com a Comenda Direito e Cidadania em reconhecimento ao trabalho na defesa da cidadania e do Estado Democrático de Direito – Vereador de BH Joel Moreira Filho.

**Selso Ricardo Damacena -** Mestrando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória FDV. Especialista em Direito Civil e Empresarial pela FDV. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória FDV. http://lattes.cnpq.br/1029656295992401. E-mail: selsoadv@gmail.com

**Vitor Hugo Souza Moraes -** Doutorando em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (UFMA). Especialista em Direitos Difusos e Coletivos pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva e em Direito Constitucional pela UniBF. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão.

Professor Universitário e Advogado. E-mail: vitorhugosmoraes@gmail.com

**Wladimir Leal Rodrigues Dias -** Doutor em Direito Público, PUC Minas (2011), com estágio doutoral na Universidade de Coimbra (2008-2009). Mestre em Administração Pública, Fundação João Pinheiro (2006). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos (1995). Pós-doutor em Direito pela Università degli Studi di Messina (2019). Pós-doutorando em Direito pela Universidade Nova de Lisboa e Doutorando em Sociologia pela Universidade de Coimbra. Professor na Fundação Cultural de Belo Horizonte - UNIBH (2006-2012) e na PUC Minas (2005-2008). Professor e Coordenador da Pós-Graduação da Escola do Legislativo. Consultor da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Juiz Titular do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (2014-2016). Advogado e Consultor da Rodrigues Dias & Riani - Advocacia e Consultoria. Associado e Diretor do Instituto dos Advogados de Minas Gerais (IAMG). Associado e Diretor do Instituto Brasileiro da Advocacia Pública (IBAP). Ouvidor Eleitoral da OAB/MG (2016-2018). Contato:wladimir_rd@yahoo.com.br

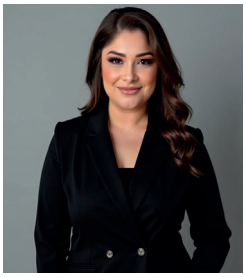
**Yuran Quintão Castro -** Doutorando em Direito pela PUC-MG. Mestre em Direito e Inovação pela UFJF. Bolsista CAPES-PROEX. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa de Direito, Economia e Filosofia, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogado. Contato: yuranqcastro@gmail.com

# SOBRE OS ORGANIZADORES

**Cristina Rezende Eliezer:** Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas (BOLSISTA CAPES). Mestra em Educação pela Universidade Federal de Lavras - UFLA/MG. Pós-Graduada Lato Sensu em Ciências Criminais pela Universidade Cândido Mendes-UCAM/RJ. Pós-Graduada Lato Sensu em Gestão de Projetos pelo Centro Universitário de Formiga - UNIFOR/MG. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas. Graduada em Pedagogia pelo Centro Universitário Newton Paiva. Graduanda em Letras pelo Centro Universitário Newton Paiva. Foi professora de Direito no Instituto Federal de Ciência e Tecnologia de Minas Gerais - IFMG (2010 a 2013). Atua desde 2017 como Membro e Professora da Comissão OAB Vai à Escola, da Seção Minas Gerais. Foi Professora Assistente no curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas Arcos (2020 a 2022). É Advogada - OAB/MG 126.942 e Pedagoga. Membro do Conselho Editorial da Editora Dialética. Membro do Conselho Editorial da Editora Metrics. Coordenadora-geral da Rede de Egressos do PPGE - UFLA. Coordenadora do Projeto PUC'blica - PUC Minas. Pesquisadora no Grupo de Pesquisa Currículo Crítico, Educação Transformadora: políticas e práticas (CNPq) - PUC Minas. Membro da Associação Brasileira de Currículo - ABDC. Parecerista na Revista Arquivo Brasileiro de Educação - Pós-graduação em Educação (PUC Minas). Acadêmica Efetiva na Academia Formiguense de Letras (AFL). E-mail: cristinaeliezer@yahoo.com.br

**Cássius Guimarães Chai:** Professor Associado da Universidade Federal do Maranhão (PPGDIR e PPGAERO). Professor Permanente da Faculdade de Direito de Vitó ria (PPGD/FDV). Pesquisador G20 Research Center on International Cooperation Beijing College of Criminal Law, the Normal University of Political Science and Law of Beijing Ibero-american Observatory of Health and Citizenship. Membro da

International Association of Political Science, International Association of Constitutional Law, International Law Association, Law and Society Association, Association Française de Sciences Politiques, Ratio Legis UAL, European Society of International Law, International Association of Prosecutors, International Association of Penal Law, International Society of Criminology, ABEC, Academia Brasileira de Direito Internacional, IBCCrim. Promotor de Justiça do Estado do Maranhão. Escola Nacional do Ministério Público. Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão. Red de Derechos Humanos / USAL. E-mail: cassiuschai@gmail.com



**Larissa de Moura Guerra Almeida:** Doutoranda em Direito, Linha de Pesquisa "Constitucionalismo Democrático", pela PUC Minas (2022-2026), na condição de bolsista CAPES PROEX/Taxa. Mestre *cum laude* em Direito Público, Linha de Pesquisa "Estado, Constituição e Sociedade no Paradigma do Estado Democrático de Direito", no Programa de Pós-graduação em Direito (stricto sensu) da PUC Minas (2020). Pesquisadora do Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional, Professor Coord. Dr. Álvaro Ricardo de Souza Cruz. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Constitucionalismo e Direitos na Era Digital, Professor Coord. Dr. José Adércio Leite Sampaio. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa REDES de Direitos Humanos (PPGD PUC Minas), Professor Coord. Dr. Lucas de Alvarenga Gontijo. Especialista em Direito Público (pós-graduação lato sensu), pelo Instituto de Educação Continuada, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2013-2015). Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2013). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. Qualificou-se no Curso de Capacitação de Conciliadores, da Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes - TJMG (2010); no Curso de "Disseminadores da Educação Fiscal" (2011), da Escola de Administração Fazendária (ESAF); nos Cursos de "Ética e Administração Pública" e "Introdução ao Orçamento Público", do Instituto Legislativo Brasileiro, da Escola do Governo do Senado Federal (2016); e no Curso de Introdução à Libras, da Escola Nacional de Administração Pública – Enap (2025). Palestrante junto à Associação Mineira de Municípios (2017) e à Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2018-

2024). Docente em minicursos e cursos de capacitação, organizados pelo Instituto de Defesa da Cidadania e Transparência - IDCT, através do Centro de Capacitação para Administração Pública (desde 2016); pelo Instituto Solução – Capacitação e Treinamento (desde 2021); e pelo Realiza Minas – Cursos e Treinamentos (desde 2022). Docente no Curso de Pós-Graduação em Advocacia Pública, da Escola Superior de Advocacia da OAB/MG ESA (2019) e na POSESA – Pós-Graduação (desde 2024). Foi Procuradora-Geral do Município de Rio Manso/MG. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direito Eleitoral e Direito Processual Civil. Advogada militante na área de Direito Público Municipal (desde 2013). E-mail: lah.moura.guerra@gmail.com

"Quando direitos são limitados e/ou cerceados, especialmente, os civis e políticos, tanto o indivíduo como também a coletividade sofrem os impactos, já que a cidadania se torna sufocada. Uma educação genuinamente democrática necessita de bases sólidas. Não é apenas o oposto da ignorância, mas, sobretudo, a aquisição, constituição e exercício da consciência."
Cristina Rezende Eliezer e Placídio Ferreira da Silva

"A democracia pressupõe a livre participação de todas as pessoas nos processos políticos, especialmente na ocupação de espaços de poder. (...) A violência política de gênero, neste contexto, surge como uma das mais insidiosas formas de exclusão democrática. Ao atingir candidatas, parlamentares eleitas ou mulheres que atuam politicamente, essa violência revela não apenas a persistência de um sistema desigual, mas também os limites das instituições democráticas em garantir proteção e participação equitativa."
Larissa de Moura Guerra Almeida e Wladimir Leal Rodrigues Dias

"La desinformación y la retórica de la impunidad emergen como fuerzas perturbadoras en el escenario político contemporáneo, oscureciendo la verdad y comprometiendo la razón pública."
Cássius Guimarães Chai

"A representatividade política é um dos pilares essenciais para o fortalecimento das democracias contemporâneas, pois reflete a diversidade de uma sociedade e a inclusão de grupos historicamente marginalizados." Gilberto Silva Pereira

"A liberdade de expressão é um dos pilares do Estado Democrático de Direito por garantir a circulação de ideias, assegurar o pluralismo político, a autonomia individual e legitimar a ordem constitucional pela participação popular. No processo eleitoral, essa liberdade assume papel central como expressão da soberania popular por meio do sufrágio. A democracia, em seu sentido substancial, exige um ambiente discursivo aberto, no qual o dissenso seja possível, audível e eficaz na formação da vontade política."
Arthur Magno e Silva Guerra

ISBN 978-655397304-6
9 786553 973046

EDITORA METRICS