

JUSTIÇA ELEITORAL

EM DEBATE



Rio de Janeiro, v.13, n.2, segundo semestre de 2023.

AÇÕES INSTITUCIONAIS DE CIDADANIA DA JUSTIÇA ELEITORAL



REPORTAGEM

Parceria em Favor do Tribunal e da Sociedade

ARTIGOS

Desafios e Perspectivas no Combate às Fake News: Uma Análise Crítica do Fenômeno nas Eleições e na Sociedade Contemporânea

*Gabriel do Carmo da Cruz Sousa
Ruana Arcas Martins Costa de Andrade Silva*

Fake News no Direito Eleitoral

*Guilherme Peña de Moraes
Fernando Cerqueira Chagas*

**Partidos Políticos e Federações Partidárias.
Reflexões a Partir da Lei 14.208/2021**

*João Bosco Won Held Gonçalves de Freitas Filho
Leonardo Oliveira Santos Martins*



JUSTIÇA ELEITORAL

EM DEBATE

EXPEDIENTE

Jornalista responsável: **Maurício da Silva Duarte** (MTb-RJ 16448, folhas 211 do livro 100)

Reportagem: **Maurício da Silva Duarte**

Design da capa: **Clarice Fontes Viegas Oliveira**

Diagramação: **Juliana Henning e Clarice Fontes Viegas Oliveira**

Revisão: **Maurício da Silva Duarte**

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

Diretora: **Desembargadora Eleitoral Daniela Bandeira de Freitas**

Assessora I: **Rita de Cassia de Carvalho e Silva Marques de Abreu**

Oficial de Gabinete: **Aline Correia Fernandes**

Assistente III: **Maurício da Silva Duarte**

Analista Judiciário: **Juliana Henning Rodrigues**

Técnico Judiciário: **Iara Borges Carneiro**

CONSELHO CONSULTIVO

Desembargador Fernando Cerqueira Chagas

Professora Vânia Siciliano Aieta

Professor Bruno Cezar Andrade de Souza

Revista Justiça Eleitoral em Debate - v.13, n.2
(ago/dez 2023) - Rio de Janeiro - Tribunal Regional
Eleitoral do Rio de Janeiro, 2023.

Semestral

ISSN nº 2317-7144

© Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro

Qualquer parte dessa publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Disponível também em: <<http://www.tre-rj.jus.br/eje/>>

Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro

PRESIDENTE

Desembargador Henrique Carlos de Andrade Figueira

VICE-PRESIDENTE E

CORREGEDOR REGIONAL ELEITORAL

Desembargador Peterson Barroso Simão

MEMBROS

Desembargador Federal Ricardo Perlingeiro

Desembargadora Eleitoral Daniela Bandeira de Freitas

Desembargador Eleitoral Gerardo Carnevale Ney da Silva

Desembargador Eleitoral Fernando Marques de Campos Cabral Filho

Desembargadora Eleitoral Katia Valverde Junqueira

SUBSTITUTOS

Desembargadora Maria Helena Pinto Machado

Desembargadora Cristina Serra Feijó

Desembargador Federal Marcello Granado

Desembargador Eleitoral Marcello de Sá Baptista

Desembargador Eleitoral Bruno Vinícius da Ros Bodart da Costa

Desembargador Eleitoral Tathiana de Carvalho Costa

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL

Titular: Neide Mara Cavalcanti Cardoso de Oliveira

Substituto: Flavio Paixao de Moura Junior

DIRETORIA-GERAL

Eline Iris rabello Garcia da Silva

DIRETORA DA ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

Desembargadora Eleitoral Daniela Bandeira de Freitas

VICE-DIRETOR DA ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

Desembargador Eleitoral Bruno Vinícius da Ros Bodart da Costa



REPORTAGEM

08 **PARCERIA EM FAVOR DO TRIBUNAL E SOCIEDADE**



ARTIGOS

16 **PARTIDOS POLÍTICOS E FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS. REFLEXÕES A PARTIR DA LEI 14.208/2021**
Por João Bosco Won Held Gonçalves de Freitas Filho e Leonardo Oliveira Santos Martins

26 **O PAPEL DAS OUVIDORIAS NA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E GESTÃO ESTRATÉGICA**
Por Allan Titonelli Nunes

31 **FAKE NEWS NO DIREITO ELEITORAL**
Por Guilherme Peña de Moraes e Fernando Cerqueira Chagas

40 **OS EFEITOS DA PANDEMIA DO COVID-19 NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020**
Por Leandro Luiz Cardoso

46 **DESISTÊNCIA TÁCITA DA CANDIDATURA NO DIREITO ELEITORAL: QUANDO A SOLUÇÃO SE TORNA PROBLEMA**
Por Igor dos Santos Queiroz

55 **DESAFIOS E PERSPECTIVAS NO COMBATE ÀS FAKE NEWS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO FENÔMENO NAS ELEIÇÕES E NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA**
Por Gabriel do Carmo da Cruz Sousa e Ruana Arcas Martins Costa de Andrade Silva

64 **O PARENTESCO NAS ELEIÇÕES: LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA DIANTE DA PERPETUAÇÃO DE GRUPOS FAMILIARES NO PODER**
Por Geraldo José Piancó Junior



JURISPRUDÊNCIA

71 **RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600146-55.2022.6.19.0075**
CAMPOS DOS GOYTACAZES - RIO DE JANEIRO



A transparência caracteriza-se como importante princípio no contexto democrático e é deslocada para o centro do debate político em meio a ameaças representadas ao processo eleitoral pelas Fake News. Nesta edição da Revista Justiça Eleitoral em Debate, dois artigos trazem a reflexão sobre a opacidade com que as plataformas digitais gerenciam o uso de algoritmos de moderação de discurso e como esta ferramenta pode influenciar as eleições, diante da ausência de regulamentação.

Em “Desafios e Perspectivas no Combate às Fake News: Uma Análise Crítica do Fenômeno nas Eleições e na Sociedade Contemporânea”, Gabriel do Carmo da Cruz Sousa e Ruana Arcas Martins Costa de Andrade Silva vão além da regulamentação das redes sociais e abordam a manipulação emocional e os mecanismos psicológicos e sociais que levam ao compartilhamento e a veloz propagação das informações falsas.

No artigo “Fake News no Direito Eleitoral”, Guilherme Peña de Moraes e Fernando Cerqueira Chagas investigam os mecanismos jurídicos de enfrentamento das consequências produzidas pela desinformação no processo eleitoral, com destaque na interface entre as Fake News e o Direito Eleitoral.

O tema torna-se ainda mais atual após o recente episódio em que o proprietário da rede social X desafia o Poder Judiciário, ao ameaçar descumprir ordens judiciais em nome da imposição de sua interpretação sobre a liberdade de expressão. Impõe-se, portanto, o debate sobre o equilíbrio e a ponderação entre liberdade de expressão e os demais direitos fundamentais previstos na Constituição, em especial, os direitos eleitorais.

Transparência e respeito às liberdades individuais e coletivas são tematizados também no artigo “O Papel das Ouvidorias na Democracia Participativa e Gestão Estratégica, de Allan Titonelli Nunes. Após a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI), as ouvidorias ganharam relevância e podem ser um precioso instrumento de melhoria da gestão e qualidade do serviço público, pois, como lembra o autor, não há democracia sem transparência e informação.

No artigo “Partidos Políticos e Federações Partidárias – Reflexões a partir da Lei 14.208/21”, João Bosco Won Held Gonçalves de Freitas Filho e Leonardo Oliveira Silveira Santos Martins analisam os reflexos e os efeitos advindos desse novo instituto.

“Os efeitos da Pandemia da Covid-19 nas Eleições Municipais de 2020” é a contribuição de Leandro Luiz Cardoso. Ele faz uma interessante reflexão sobre a alteração do sistema eleitoral ocorrido com o histórico advento da pandemia do coronavírus, que paralisou o planeta, mas não impediu o sucesso na realização das eleições municipais daquele ano.



Desembargadora Eleitoral

Daniela Bandejas de Freitas

*Diretora da Escola Judiciária
Eleitoral do Rio de Janeiro*



“O Parentesco nas Eleições: Legislação e Jurisprudência diante da Perpetuação de Grupos Familiares no Poder — o Caso da Família Garotinho” traz a análise de Geraldo Piancó dos entendimentos e decisões que possibilitam a candidatura de parentes para o mesmo ente da federação ou territórios distintos.

“Desistência Tácita da Candidatura no Direito Eleitoral: Quando a Solução se Torna um Problema” apresenta a análise de Igor dos Santos Queiroz sobre a relação entre a desistência tácita da candidatura e a participação feminina na política.

Por fim, esta edição da Revista Justiça Eleitoral em Debate (RJED) publica mais uma jurisprudência consolidada pelo Colegiado do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, a partir do julgamento de um processo de prestação de contas oriundo de Campos dos Goytacazes.

Nossos leitores devem saber que a Escola Judiciária Eleitoral do Rio de Janeiro trabalha por mudanças. Planejamos a reformulação da Revista Justiça Eleitoral em Debate, num esforço institucional para elevar o conceito deste periódico científico junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Em qualquer tempo, entretanto, encaramos cada nova edição publicada da RJED como a renovação do nosso compromisso com a qualidade do debate público e a difusão de conhecimentos relevantes para a cidadania brasileira.

Daniela Bandeira de Freitas

*Diretora da Escola Judiciária Eleitoral do Rio de Janeiro
Desembargadora Eleitoral do TRE-RJ*

Parceria em Favor do Tribunal e da Sociedade

Unidos por projetos e ideais comuns, Isabella Feijó e Aldenir Acimen reaproveitam pen-drives e colocam o TRE-RJ como **finalista do I Prêmio de Inovação da Justiça Eleitoral**.



Fig.1 - Isabella Feijó e Aldenir Acimen com lotes de pendrives para doação

Ela tem 38 anos e a responsabilidade de liderar a Seção de Desenvolvimento Estratégico Sustentável (SESTSU) do Tribunal. Do alto dos seus 59 anos de idade e 27 de serviço público, ele caminha para a aposentadoria, prevista para maio do ano que vem. Aquilo que, na aparência, tinha tudo para levar a um conflito geracional tem sido traduzido, na verdade, em uma parceria harmônica, regada por ideias, práticas e projetos que a jovem gestora Isabella Feijó e o maduro analista judiciário Aldenir Acimen de Moraes abraçam, desde que reconheçam neles “interesse público”, seja ou não na área de sustentabilidade.

A mais recente boa ideia da dupla, que forma a equipe da SESTSU, foi o projeto de doação às escolas públicas de um total de 1.811 pendrives, que o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ) havia recebido dos partidos políticos com os dados das prestações de contas das eleições de 2018. O material aguardava o descarte, quando, num bate-papo informal, Isabella Feijó teve a ideia de dar um destino mais nobre ao equipamento.

Uma consequência não premeditada dessa iniciativa foi colocar a SESTSU e o TRE-RJ entre os três finalistas do I Prêmio de Inovação Eleitoral, na categoria “Sustentabilidade”. Promovido pelo Tribunal Superior Eleitoral, o concurso possui dez categorias e tem o objetivo de reconhecer projetos e ações desenvolvidos na Justiça Eleitoral que contribuíram para solucionar dificuldades nas atividades funcionais e melhorar o atendimento à sociedade.

“O projeto já estava em andamento, quando fomos alertados para a possibilidade de concorrermos no Prêmio de Inovação Eleitoral”, recorda Aldenir Acimen. “Eu e Isabella conversamos e entendemos que valia a pena tentar. Para nossa surpresa, estamos entre os três finalistas da área de sustentabilidade, o que confirma que a Isabella teve uma ideia simples, mas de inegável interesse social”, elogia. O resultado final do concurso está previsto para o dia 16 de maio.

Aliás, Aldenir Acimen não disfarça a admiração pela colega de trabalho. “Ela é muito motivada e gosta do que faz. Então, sempre procura verificar todas as condições possíveis de reutilizar e reaproveitar os recursos do tribunal”, diz. “Isabella faz parte de uma geração jovem de gestoras que eu enxergo que tem condições de renovar o TRE-RJ”, prevê. “Temos uma relação de trabalho muito boa. Desde que não comprometa o trabalho da SESTSU, ela apoia a minha participação em todas as comissões e projetos”, explica.

Além das atividades habituais da SESTSU, Aldenir Acimen foi eleito membro titular da Comissão de Ética do Tribunal e atua na Comissão Permanente de Acessibilidade e Inclusão (CPAI), funções que exerce sem qualquer outra compensação remuneratória e sem prejuízo das atividades regulares. Também é um atuante voluntário de três projetos socioeducativos da Escola Judiciária Eleitoral do Rio de Janeiro, o Eleitor do Futuro, o #Partiu Votar e o Visitas ao TRE (vide Box). “Participo dessas comissões e projetos para conhecer melhor a Justiça Eleitoral e pela sociabilidade, para interagir com as pessoas”, diz.

PENDRIVES

Antes, os partidos e candidatos gravavam as informações em DVD. Com a evolução tecnológica, os dados de prestação de contas passaram a ser entregues ao tribunal em pendrives. Como as eleições de 2018 são para cargos estaduais e federais, atribuições como registro de candidatura e prestação de contas ocorrem na sede do TRE-RJ. “Essa lembrança da Isabella acendeu uma luz. Vimos que deveríamos agir para garantir uma destinação social e ambientalmente correta”, disse. O passo inicial do projeto foi realizar o levantamento que identificou a existência dos 1.811 pendrives armazenados no Tribunal.

A primeira instituição pública a receber a doação foi uma escola municipal, o Ginásio Educacional Tecnológico (GET) Dorcelina Gomes da Costa. A escola pública recebeu um lote de 200 pendrives no dia 7 de março, após Isabella Feijó obter o apoio do professor Diogo Neves, que trabalha na escola. Ela entrou em contato e o professor se interessou. A entrega oficial foi feita pela diretora-geral Eline Íris, na sede do tribunal. “Agora estamos na fase de entrar em contato com outras instituições públicas que possam utilizar os pendrives”, explicou Aldenir Acimen.

Antes de chegar às escolas e instituições públicas, os pendrives doados passam por um cuidadoso tratamento. “Fizemos um levantamento e descobrimos que havia 1811 unidades em estoque”, recorda ele. “Decidimos então formatá-los da forma mais adequada e doar. Assim, atenderíamos ao princípio da sustentabilidade de reutilização”, disse. Houve uma especial preocupação com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), em razão de haver informações pessoais dos candidatos nos pendrives.

“Era preciso zerar os dados sensíveis, de maneira completa”, explica Aldenir. “Procuramos então a Secretaria de Tecnologia da Informação nos auxiliar”, esclarece. Cada pendrive leva



Fig.2 - Juíza Leidejane Chieza entrega os pendrives no CIEP Marlene Abib de Oliveira Fabri

em torno de meia hora para realizar o tipo de formatação que exclui definitivamente os dados. Na modalidade tradicional, aquela que nos acostamos a fazer no dia a dia, a formatação não zera inteiramente os dados, que podem ser recuperados com a utilização de softwares específicos.

“Ainda estamos recebendo os lotes aos poucos. Agora recebemos um segundo lote, de 90 pendrives, que serão destinados a uma escola do município de Varre-Sai, que recebe o projeto socioeducativo #PartiuVotar, nos dias 24 e 25 de abril”, disse. A cerimônia de doação inclui um termo de doação, documento que descreve a quantidade de material e as circunstâncias da doação, além de ser assinado por representantes do TRE-RJ e da escola.



Fig.3 - Equipe do projeto Partiu Votar posa para fotografia oficial com a juíza eleitoral Leidejane Chieza

TEMPO DOADO A COMISSÕES E AÇÕES EDUCATIVAS

Servidor do Poder Judiciário desde 1997, o analista judiciário Aldenir Acimen é oriundo do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, onde desenvolveu a carreira como analista de projetos. Em 2018, veio para o TRE-RJ por redistribuição. “Por sorte, também fui trabalhar na área de gestão estratégica”, diz. Inicialmente lotado na área de gerenciamento de projetos, Aldenir foi convidado para atuar na área de sustentabilidade, após a medida de reestruturação que transformou a antiga Assessoria de Planejamento em Coordenadoria de Planejamento Estratégico.

“Eu possuía experiência nessa área, pois trabalhei no primeiro plano de logística sustentável do TRF 2ª Região. Então, fui convidado para trabalhar nas áreas de sustentabilidade com a Isabella. Eu abracei essa causa e estou lá desde 2022”, recorda Aldenir. A SESTSU passa agora por uma nova remodelação e vai absorver também a área de acessibilidade e inclusão. “Sem problemas, porque já participo da Comissão Permanente de Acessibilidade e Inclusão (CPAI)”, garante.

Aldenir ainda encontra tempo para ser um dos voluntários com maior atuação e destaque nos projetos socioeducativos da EJE-RJ. Em 5 de abril deste ano, ele estava na equipe do projeto “Visita ao TRE”, que recebeu

os 45 alunos do Centro Educacional Anísio Teixeira. Ele foi responsável pela palestra sobre desinformação e cidadania digital, uma das etapas do projeto. No “Visita ao TRE”, os estudantes também conversam com membros do Colegiado do TRE-RJ, participam de uma simulação de julgamento, em que atuam como magistrados, votam na urna eletrônica e podem fazer, se quiserem, o alistamento eleitoral.

Ele também esteve entre os palestrantes dos quatro dias de atividades do projeto de iniciativa estratégica do Tribunal “#PartiuVotar”, realizado no município de Petrópolis, Região Serrana, de 9 a 12 de abril. O projeto atuou em duas escolas públicas de Ensino Médio, o CIEP 137 Cecília Meireles, no distrito de Corrêas, e no Colégio Estadual Rui Barbosa, no Centro da Cidade.

Ali, Aldenir Alcimen conversou com os estudantes sobre a importância da participação política jovem para a democracia. Após a palestra, os estudantes fazem uma simulação de eleição, que inclui campanha eleitoral e votação na urna eletrônica. Em seguida, alunas e alunos poderiam fazer o alistamento eleitoral na quadra esportiva das escolas, onde a Justiça Eleitoral Itinerante havia instalado 10 equipamentos para fazer o cadastramento biométrico. O TRE-RJ decidiu estender o atendimento também à comunidade e, somente na sexta-feira (12), 413 eleitores foram atendidos. Nos quatro dias, houve mais de 900 atendimentos em Petrópolis.

Graduado em Letras (Português e Literatura), Aldenir Alcimen despertou o interesse pelas ações socioeducativas do Tribunal ainda em 2018, ano em que entrou no TRE-RJ por redistribuição de cargos. Na época, a Escola Judiciária Eleitoral do Rio de Janeiro (EJE-RJ) havia colocado um aviso em que convocava voluntários para uma apresentação do programa Eleitor do Futuro, que consiste na realização das palestras e simulação da eleição com urna eletrônica. O projeto de iniciativa estratégica #PartiuVotar mescla o Eleitor do Futuro com a Justiça Itinerante.

“Assisti à palestra de apresentação do projeto e o achei superinteressante, porque minha formação é na área educacional”, relembra. “Entendi que era uma oportunidade de ter contato com a sala de aula para falar sobre as atividades da Justiça Eleitoral, cidadania e democracia. Passei então a participar de algumas ações e gostei muito”, diz. Em meio a todas essas atividades, Aldenir encontrou disposição para se candidatar a uma vaga na Comissão de Ética do Tribunal. Como esteve entre os dois servidores mais votados, ele assumiu a função de membro titular da Comissão.



Fig.4 - Estudantes do Centro Educacional Anísio Teixeira assistem à palestra sobre desinformação

AÇÕES INSTITUCIONAIS SOCIOEDUCATIVAS E SEUS VOLUNTÁRIOS

PROJETO ELEITOR DO FUTURO



Fig.5 - Voluntário Alexandre Meira em palestra do Eleitor do Futuro

Eleitor do Futuro foi a primeira ação socioeducativa desenvolvida nacionalmente pela Justiça Eleitoral. Criado em 2002, o projeto foi implementado em todas as unidades da federação. No Rio de Janeiro, o programa promove a educação eleitoral e a participação cidadã por meio palestras realizadas por servidoras e servidores do TRE-RJ nas escolas públicas e particulares do Estado do Rio de Janeiro. Também há a simulação de uma eleição, com o uso da urna eletrônica. A grande maioria dos palestrantes são voluntários.

No ano passado, houve 23 ações do projeto no Rio de Janeiro para 2.512 estudantes. Além de Aldenir Acimen, atuaram como voluntários os servidores Alexandre Meira, Angélica Reis, Ary Jorge Aguiar Nogueira, Gisele Goneli, Juliana Consenza de Avelar, Luciana Beser, Vanessa Moura, Adriana Tangerino e Vítor Alves Maciel.



Fig.6 - Voluntários do projeto Eleitor do Futuro de 2023

TRE VAI À ESCOLA



Fig.7 - TRE Vai À Escola sendo aplicada em uma escola na Taquara

Criado em 2017 pelo TRE-RJ, o projeto tem como modelo o Eleitor do Futuro, mas as palestras são realizadas pelos Juízes Eleitorais fluminenses, todos voluntariamente. No ano passado, foram 160 ações que envolveram 12.024 estudantes em todo o estado do Rio de Janeiro.

O juiz eleitoral Rodrigo Rocha de Jesus está entre os voluntários mais atuantes do projeto. Em maio do ano passado, numa atividade para 140 estudantes do Colégio SEI (Sociedade Educacional Construtivista de Itaocara), o juiz debateu sobre cidadania e sustentabilidade.



Fig.8 - O juiz eleitoral Rodrigo Rocha foi um dos mais ativos voluntários do projeto TRE Vai À Escola

Com o apoio da ONG Itaocara Mais Verde, o juiz Rodrigo Rocha de Jesus também conduziu uma solenidade em homenagem ao Dia do Pau-Brasil, em que houve o plantio de uma muda da árvore que deu origem ao nome do país.

#PARTIUVOTAR

Também criado Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, o projeto é uma iniciativa estratégica institucional. Tem como objetivo estimular a participação política e incentivar o alistamento eleitoral de jovens entre 16 e 17 anos. O projeto une a experiência do Eleitor do Futuro com a Justiça Eleitoral Itinerante, responsável pelo alistamento dos estudantes.



Fig.9 - Ação em Petrópolis teve recorde da justiça itinerante, com 413 atendimentos em um único dia

O foco do projeto está em municípios do interior com baixa adesão do grupo etário de 16 e 17 anos ao cadastro nacional de eleitores. Neste ano, o projeto teve atuações marcantes nos municípios de Petrópolis, na Região Serrana, e Varre-Sai, no Noroeste Fluminense.

Em Petrópolis as ações alcançaram 924 atendimentos nos quatro dias de atividade, de 9 a 12 de abril, em duas escolas públicas de Ensino Médio. Houve 444 novos alistamentos, 432 revisões de dados e 48 transferências de domicílio eleitoral.

As atividades em Varre-Sai ocorreram nos dias 24 e 25 de abril e teve a participação da juíza titular da 43ª Zona Eleitoral, Leidjane Chieza, como palestrante. A chefe do cartório eleitoral local, Suziane Rossi também teve ativa participação no projeto, que realizou 412 atendimentos no CIEP Marlene Abib. Em relação ao público jovem, foram 202 novos alistamentos eleitorais, o que representou um aumento de 35,46% do eleitorado até 20 anos no município.

No ano passado, em 2023, três municípios foram selecionados para dar início ao projeto. Em Rio Bonito, houve 47 alistamentos, mas ainda não havia a participação da Justiça Eleitoral Itinerante.

Em Paty do Alferes, foram 309 alistamentos (o que representou um aumento de 37,22% no eleitorado do público-alvo). Em São José do Vale do Rio Preto, foram 230 alistamentos (aumento de 35% no eleitorado na faixa etária de 16 e 17 anos). Nesses dois últimos municípios, a ação já contava com a parceria da justiça eleitoral itinerante.

Nessa três ações de 2023, 1.279 estudantes foram atendidos. Atuaram como voluntários nos projetos os servidores Aldenir Acimen, Juliana Consenza de Avelar, Luciana Beser e Vítor Alves Maciel.

VISITAS AO TRE



Fig.11 -Alunos da Firjan fazem visita guiada ao museu e a biblioteca do TRE-RJ

Criado pela Escola Judiciária Eleitoral do Rio de Janeiro, o projeto é voltado para jovens universitários e estudantes de Ensino Médio. Promove visitas dos estudantes à sede do TRE-RJ e conversas sobre cidadania digital, desinformação e eleições. Há também a participação em uma eleição simulada e acompanhamento de uma sessão de julgamento da Corte Eleitoral fluminense, além de uma visita guiada ao Museu do TRE-RJ. Os estudantes podem ainda fazer alistamento eleitoral na Central de Atendimento ao Eleitor (CAE-Sede) que funciona no Tribunal.



Fig. 12 - No Visitas Ao TRE, os estudantes também podem fazer alistamento na Central de Atendimento

Em 2023, foram atendidos 169 estudantes em três ações, sendo que 119 estudantes fizeram o alistamento eleitoral e cadastraram a biometria. Nessas ações, atuaram como voluntários os servidores Aldenir Acimen e Mauro Pinto.

Partidos Políticos e Federações Partidárias. Reflexões a partir da Lei 14.208/201.

JOÃO BOSCO WON HELD GONÇALVES DE FREITAS FILHO
LEONARDO OLIVEIRA SILVEIRA SANTOS MARTINS

Sobre os autores:

João Bosco Won Held Gonçalves de Freitas Filho. Mestre em Direito. Professor de Direito. Diretor-Presidente da Escola Superior de Advocacia da 1ª Subseção da OAB/RJ. Sócio fundador do Escritório João Bosco Filho Advogados. Procurador-Chefe da Câmara Municipal de Nova Iguaçu - RJ. Membro efetivo do Instituto dos Advogados Brasileiros e do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP).

Leonardo Oliveira Silveira Santos Martins. Pós-doutorando em direito processual pela UERJ. Doutor em direito Público pela UNESA. Mestre em direito Econômico pela UCAM. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). Membro da Comissão de Processo Civil OAB/RJ Seccional. Advogado Escritório João Bosco Filho Advogados. Professor de Direito.

RESUMO

O presente se propõe a uma análise dos partidos políticos e das federações partidárias no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da Lei nº 14.208/2021. Os reflexos e os efeitos advindo desse novo instituto bem como suas principais características frente aos partidos políticos, de acordo com o estabelecido no texto constitucional e na legislação infraconstitucional.

Palavras-chave: Constituição Federal; Partidos Políticos; Federação Partidária; Coligação de Partidos Políticos; Leinº 14.208/2021.

ABSTRACT

The present work aims to analyze political parties and party federations in the Brazilian legal system, based on Law nº14.208/2021. It explores the repercussions and effects of this new institution, as well as its features in relation to political parties, in accordance with what is established in the constitutional extend infra constitutional legislation.

Keywords: Federal Constitution; Political Parties; Party Federation; Coalition of Political Parties; Lawnº 14.208/2021.

1. INTRODUÇÃO

As federações partidárias foram disciplinadas por meio da Lei nº14.208/2021 e, posteriormente, pela Resolução n.23.670/2021 do Tribunal Superior Eleitoral. Embora não tenham expressa previsão na Constituição, à dessemelhança das coligações – que possuem explícita previsão normativa – a legitimidade da federação foi endossada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 7021.

As federações partidárias se constituem de agrupamento de partidos políticos, com abrangência nacional, atuando como se fosse uma única agremiação, que funcionarão pelo prazo mínimo estabelecido na legislação que a instituiu, no caso, 4(quatro) anos.

A Lei nº 14.208/2021 alterou a lei dos partidos políticos nº 9.906/95, inserindo o art. 11-A, bem como a lei geral das eleições nº9.504/97, inserindo o art. 6-A, permitindo a formação das federações partidárias, a partir da junção de, no mínimo, 2(dois) partidos políticos.

Mesmo sendo recente o instituto, tendo funcionado até o presente momento apenas nas eleições de 2022, já foi objeto de grande debate no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da propositura da ADI nº 7021, onde sua constitucionalidade foi ratificada pelo STF.

As federações surgem como uma alternativa as coligações partidárias, mesmo com algumas diferenças contundentes. Diante dessas premissas que o presente artigo se propõe a uma análise reflexiva sobre os partidos políticos e as federações partidárias, conforme as legislações aplicáveis aos institutos.

2. PARTIDOS POLÍTICOS SOB A ÓTICA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal, possui como um dos seus princípios fundamentais, o pluralismo político, conforme disposto no art. 1º, V. Adiante, no art. 17 permite o pluripartidarismo, sendo certo que a criação de partidos políticos pressupõe o cumprimento de exigências normativas, especialmente as previstas na Lei nº9.096/1995.

Em questões conceituais, podemos entender o partido político como sendo: “organização de pessoas em torno de um mesmo programa político com a finalidade de assumir poder e de mantê-lo, ou ao menos de influenciar na gestão da coisa pública, através de críticas e oposição.”¹

Nas palavras de Raquel Cavalcanti Ramos Machado “*Os partidos políticos são personagens indispensáveis ao debate democrático e têm por finalidade interferir direta ou indiretamente no poder, por influência ou participação efetiva*”²

A partir do texto constitucional de 1988, os partidos políticos são entendidos como pessoa jurídica de direito privado e que após adquirirem personalidade jurídica, poderão registrar os seus respectivos estatutos no TSE, para que possam participar dos pleitos eleitorais, conforme o parágrafo 2º do art. 17.

Importante avanço a partir da emenda constitucional nº 97/2017, que conferiu nova redação ao parágrafo 1º do art. 17, assegurando a autonomia dos partidos para definir suas estruturas internas, regras sobre escolhas, formação de órgãos permanentes e outras questões nos termos da citada legislação.

Entretanto, importa esclarecer que esta autonomia não é de caráter absoluto, visto que o próprio artigo 17 informa que deverão ser observados os preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei. Além disso, é proibido aos partidos políticos de utilização de organização paramilitar.³

¹ ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 16 ed. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 181.

² MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2018., p. 104.

³ Neste sentido, o art. 6º da Lei nº9.906/95: “É vedado ao partido político ministrar instrução militar ou paramilitar, utilizar-se de organização da mesma natureza e adotar uniforme para seus membros.”

Por fim neste aspecto, cabe esclarecer o relevante papel dos partidos políticos na democracia em nosso país onde eles participam diretamente da organização política e escolha dos representantes eleitos pela população. A filiação partidária é um dos critérios de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, V da Constituição.⁴

2.1. DA CRIAÇÃO À EXTINÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

A Constituição Federal através do princípio fundamental do pluralismo, garante também a criação de partidos políticos bem como sua autonomia, quando aos objetivos, estrutura interna, critérios para admissão e outros quesitos.

Apesar da crítica existente por parte de alguns, a existência de muitos partidos políticos acaba por dar efetividade ao princípio fundamental constitucional, além de permitir a convivência de diversos ideais políticos, permitindo aos eleitores mais opções para voto de acordo com suas predileções.

Em relação à criação e funcionamento, afirma Jairo Gomes Filho:

Adquirida a personalidade jurídica com o registro no Ofício Registral Civil e na forma da lei civil, o estatuto do partido deve igualmente ser registrado no Tribunal Superior Eleitoral. Para tanto, é mister sejam observados os requisitos constitucionais e legais (vide Lei dos Partidos Políticos e Res. no 23.571/2018), sob pena de indeferimento do pedido de registro do partido.⁵

Após a criação no registro civil competente o partido necessita ser registrado no TSE para que possa participar das eleições. Neste momento que entra o critério de representatividade dos seus membros, criado através da Lei nº 13.165/2015, a qual deu nova redação ao art. 7 § 1º da lei, em complemento ao disposto no art. 17, I, da Constituição, que estabelece o preceito a ser seguido pelo partido político no que se refere a ter abrangência nacional.

Só é admitido o registro de caráter nacional. Para essa aferição, considera-se aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a outros partidos políticos.

Esse apoio deve corresponder pelo menos 0,5% dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados (não computados os votos em branco e os nulos), que devem ser distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Esta comprovação denominada “apoio mínimo” tem o condão de conferir de fato a abrangência nacional do partido através dos critérios numéricos, onde a norma já foi declarada constitucional pelo STF através do julgamento da ADI 5.311/DF.⁶

É permitido aos partidos políticos a incorporação e a fusão, nos termos do art. 17 da CRFB/1988 e art. 2º da Lei nº 9.096/1995. Tanto na fusão quanto na incorporação, necessária a deliberação dos órgãos de direção nacional dos partidos envolvidos.

A diferença é que na fusão, um ou mais partidos se unem, criando um partido político, extinguindo-se as legendas envolvidas no processo de fusão, nos termos do art. 29, § 4º, da Lei nº 9.096/1995. Já na incorporação, os partidos são absorvidos por outro já existente, passando assim a integrar o estatuto e demais regras do partido.

Os partidos incorporados e aqueles que efetuaram a fusão são extintos. Somente partidos com mais de 5 (cinco) anos de registro junto ao TSE podem realizar fusão ou incorporação, nos termos do art. 29, § 9º da lei 9.096/95.

⁴ O STF reconheceu a existência de repercussão geral sobre as chamadas candidaturas avulsas, que são as que buscam o registro de candidatura desvinculadas de filiação a partido político, conforme o Tema 974. A matéria ainda está pendente de julgamento.

⁵ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 19. Ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 101.

⁶ Na ADI, argumentou-se que a restrição cria diferenças entre cidadãos filiados e não filiados. Contudo, no julgamento do pedido cautelar ocorrido em 30/09/2015, o Pleno do STF afirmou a constitucionalidade da norma com o fundamento de que ela vai ao encontro dos princípios democráticos previstos na Constituição Federal. Além disso, entendeu mencionou também o critério da representatividade.

A fusão e a incorporação de partidos políticos se constituem em medidas definitivas e, diante do impacto e de todas as consequências, pressupõem certa maturidade decisória e política, além do cumprimento das regras existentes.

Para além de outras justificativas de sua criação, é possível admitir que as federações partidárias se consolidam como trajetória para a eventual fusão de partidos políticos.

Com efeito, diante do prazo de permanência da federação de, no mínimo, 4 anos, é possível avaliar nesse período a densidade ideológica entre os partidos que compõem a federação, bem como examinar sua funcionalidade prática, a fim de consolidar, se for o caso, uma eventual fusão entre os partidos.⁷

3. FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA: CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

O partido político, na ordem jurídica brasileira (art. 1º da Lei nº9.096/1995 e inciso V do art. 44 do Código Civil), é pessoa jurídica de direito privado. Ainda que receba dinheiro público e exerça relevante função pública, não se equipara às entidades paraestatais (parágrafo único do art. 1º da Lei nº9.096/1995 e art. 1º da Resolução nº 23.571/2018⁸), tampouco integra a Administração Pública.

A própria Constituição da República (§2º do art. 17⁹) estabelece como será a disciplina de criação de um partido político, ao mencionar a necessidade de cumprimento das regras da lei civil para aquisição de personalidade jurídica e posterior registro no TSE. No mesmo sentido, é a disciplina do art. 7º da Lei nº9.096/1995.

As federações partidárias se constituem de um agrupamento de partidos políticos, mas juridicamente tratado como se uma única agremiação partidária fosse, com o surgimento de uma nova pessoa jurídica¹⁰. Somente partidos com registro definitivo no TSE podem constituir federação partidária, sendo este um dos requisitos estabelecidos no art. 11-A § 3º da Lei nº 9.096/95.

Importante ressaltar que, mesmo com a junção de partidos para composição da federação partidária, não se está diante de um caso de fusão ou incorporação, visto que os partidos conservam suas existências e autonomias, conforme estabelece o art. 11-A, § 2º, da Lei nº9.096/95: **“assegura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação”**.

A Resolução n. 23.670/2021 (§1º do art. 1º) do TSE, ratificando os termos da Lei nº14.208/2021, estabeleceu que a federação deve ser constituída, perante o Registro Civil das Pessoas Jurídicas, sob a forma de associação, com a necessidade de posterior registro perante o TSE, conferindo tratamento isonômico entre federação e partido político.

⁷ Em sentido semelhante, é o voto do Ministro Roberto Barroso, na ADI 7021: *“Caso a associação provisória funcione bem, é possível, ainda, que tais partidos, em momento posterior, optem por uma fusão. Com isso, aumentam-se suas chances nas eleições, evita-se a perda de representatividade das minorias que os apoiam e cria-se um mecanismo pelo qual se poderá, com o tempo, viabilizar uma fusão partidária”*. Em outro trecho do seu voto, o Ministro Barroso assim se manifestou: *“(…) assegura-se às legendas um período em que poderão experimentar a atuação como se fossem uma única agremiação partidária (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, caput), sem a definitividade de uma fusão, o que evita a abrupta alteração na vida do partido e de seus filiados e preserva espaço de atuação para minorias políticas. Portanto, a federação se propõe a ser um instituto de efeitos duradouros, ainda que não permanentes, cuja formação exigirá reflexão e debates que considerem seriamente os seus efeitos”*.

⁸ Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, não se equipara às entidades paraestatais e destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal (Lei nº 9.096/1995, art. 1º, parágrafo único).

⁹ § 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registram seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

¹⁰ “Com a federação partidária registrada perante o Tribunal Superior Eleitoral **surge uma nova pessoa jurídica**, como se partido político fosse, inclusive com o estabelecimento de um programa e estatuto comuns da federação constituída (§ 8º do art. 11-A da Lei n. 9.096/1995)” (Destacou-se) (FREITAS FILHO, João Bosco Won Held Gonçalves de. Legitimidade para agir nas ações coletivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022).

As associações também são pessoas jurídicas de direito privado (inciso I do art. 44 do Código Civil). Sendo assim, é possível defender a tese de que as federações são pessoas jurídicas de direito privado e, portanto, detentoras de personalidade jurídica.

Mesmo com regras diferenciadas para criação e constituição, as mesmas regras de em relação a fidelidade partidária e ao parlamento dos partidos políticos serão aplicadas às federações partidárias, em mais um ponto isonômico de tratamento (art. 11-A § 1º da Lei nº9.096/1995).

3.1. DO TRATAMENTO ISONÔMICO ENTRE OS PARTIDOS POLÍTICOS E AS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS

Conforme previsão do § 8º do art. 11-A da Lei nº9.096/1995, às federações partidárias aplicam-se todas as normas que regem as atividades dos partidos políticos, até porque a federação atuará como se fosse uma única agremiação partidária (art. 11-A, caput, da Lei nº9.096/1995).

As federações de partidos políticos só podem ser constituídas por partidos políticos com registro definitivos no TSE, ou seja, aqueles que já cumpriram todos os requisitos inerentes aos partidos, como por exemplo, o apoio mínimo, nos termos do art. 7º, § 1º da Lei nº9.096/95.

Há, portanto, de uma maneira geral, tratamento isonômico, sob o ponto de vista normativo, entre os partidos políticos e as federações partidárias. Inclusive tal ponto foi enfrentado pelo STF no julgamento da ADI 7021.

Embora o objeto do exame por parte do STF tenha sido em relação ao prazo do registro das federações, que deve ser o mesmo dos partidos políticos, reconheceu-se que o mesmo regime dado aos partidos políticos deveria ser dado às federações partidárias.

Tal tratamento isonômico tem implicações relevantes, como, por exemplo, em relação ao regime jurídico da infidelidade partidária nas hipóteses previstas no art. 22-A da Lei nº9.096/1995, bem como do §§ 5º e 6º da CRFB/1988, dispositivos que apenas mencionam os partidos políticos, mas que poderiam ser aplicados à federação.

Além disso, considerando o tratamento isonômico existente entre os partidos políticos e as federações, há questões teóricas e práticas interessantes, mesmo que fora do direito eleitoral propriamente dito.

Por exemplo: o § 2º do art. 74 da CRFB/1988 propicia ao partido político apresentação de denúncia apontando irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas da União. Considerando o tratamento isonômico, tal dispositivo, ao que parece, poderia ser ampliado também para as federações partidárias.

Outra questão: a alínea “a” do inciso LXX do art. 5º da CRFB admite que partido político com representação no Congresso Nacional impetre mandado de segurança coletivo¹¹. Da mesma forma, ante a isonomia existente, parece ser defensável a tese de legitimidade das federações.

Portanto, é perfeitamente admissível defender, de uma maneira geral, o tratamento isonômico entre os partidos políticos e as federações partidárias.

3.2. CAPACIDADE E LEGITIMIDADE PARA AGIR DAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS

Como visto, as federações partidárias são pessoas jurídicas de direito privado constituídas sob a forma de associação, razão pela qual possuem capacidade de ser parte e de estar em juízo. A representação em juízo poderá ser realizada por quem o estatuto da federação estabelecer (inciso VIII do art. 75 do CPC), sendo possível a designação, por exemplo, do presidente da federação.

No tocante à legitimidade para agir, as federações partidárias podem figurar no polo ativo ou passivo de demandas judiciais, tanto no que se refere à temática eleitoral, como em outras arenas. Trata-se de simples regime de legitimidade ordinária, em que a federação, em nome próprio, estará em juízo na defesa do seu próprio interesse.

¹¹ MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro (coordenador); **mandado de Segurança Individual e Coletivo: Lei 12.016/2009 Comentada**. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 153-154.

A mesma legitimidade conferida aos partidos políticos para demandas eleitorais, deve-se admitir em favor das federações partidárias.

Um partido político, por exemplo, possui legitimidade ativa para ajuizar ação perante a Justiça Eleitoral objetivando a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de infidelidade partidária (art. 1º da Resolução nº22.610/2007).

Da mesma forma, uma federação partidária em que determinado parlamentar, sem justa causa, tenha se desfilado da federação que o elegeu, poderá ingressar em juízo para alcançar a perda do cargo eletivo.

A respeito da legitimidade das federações partidárias para a defesa, em juízo, das agremiações que a compõem, tal legitimação dependeria de previsão normativa (art. 18 do CPC), na medida em que se estaria em situação de legitimidade extraordinária.

Conforme dito, é conferido ao partido político a legitimidade para propor mandado de segurança e mandado de injunção coletivos, desde que possua, em ambos os casos, representação no Congresso Nacional¹². A mesma legitimidade ativa deverá ser conferida às federações partidárias.

Questão interessante diz respeito à possibilidade ou não de ajuizamento de ações coletivas por parte das federações partidárias. O tema é delicado e há pouca literatura sobre o assunto. Aliás, em relação à legitimidade dos partidos políticos para a propositura de ações coletivas, a matéria ainda é deveras controvertida, com poucos julgados tratando sobre o tema e na literatura não há consenso¹³. Sobre o tema, existem argumentos em favor da legitimidade das agremiações e também desfavoráveis a essa possibilidade.

Um primeiro argumento desfavorável diz respeito à ausência de expressa previsão nas normas que tratam sobre processo coletivo a respeito dos partidos políticos e, de igual maneira, das federações partidárias. Outro argumento invocado diz respeito ao fim institucional do partido político, que não se amoldaria à tutela coletiva.

Em contraposição, a fim de defender a legitimidade de tais entes para a propositura das ações coletivas estaria a desnecessidade de expressa previsão legal. De todo modo, para essa linha de pensamento, a associação, forma constituída pelas associações, é legitimada expressamente pela lei de ação civil pública (inciso V do art. 5º da Lei nº 7.347/1985). Como se vê, o tema é polêmico e não há consenso a respeito do assunto.

4. FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS E COLIGAÇÕES: SEMELHANÇAS E DISTINÇÕES

Antes de mencionar as semelhanças e diferenças, importante trazer o conceito de coligação. Ela significa a união temporária de dois ou mais partidos políticos, dentro de uma mesma circunscrição eleitoral, com objetivo de lançar candidatos em conjunto para disputar eleições.

A coligação tem previsão constitucional, conforme art. 17 § 1º. As coligações eram previstas para os cargos proporcionais e majoritários. A partir da emenda constitucional nº 97/2017, somente permite-se coligação para a disputa de cargos majoritários.

Após a formalização, a coligação receberá um nome próprio e deverá ser representada pelo TSE. Embora não se confunda com os partidos que a integram, a coligação não possui personalidade jurídica, mas meramente judiciária.¹⁴

As federações partidárias não se confundem com as coligações. Apesar da similitude em alguns aspectos, especialmente no que se refere à aliança política entre partidos, os institutos são bastantes diversos.¹⁵

Aliás, o Supremo Tribunal Federal ao manifestar-se sobre a constitucionalidade da Lei nº14.208/2021, que criou as federações partidárias, afastou o argumento apresentado na petição inicial da ADI 7021 de que a norma impugnada pretendeu restabelecer a figura da coligação

¹² Sobre o tema, a o art. 21 da Lei nº12.016/2009 dispõe sobre o mandado de segurança coletivo e o art. 12, II, da Lei nº13.300/2016 sobre o mandado de injunção coletivo.

¹³ Sobre o tema da legitimidade dos partidos políticos e das federações partidárias para a propositura de ações coletivas, cf. FREITAS FILHO, João Bosco Won Held Gonçalves de. **Legitimidade para agir nas ações coletivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 193-202.

¹⁴ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 98.

¹⁵ O art. 6º da Lei 9.504/97 dispõe acerca das normas referentes às coligações.

partidária nas eleições proporcionais, figura extirpada pela Emenda Constitucional nº97/2017. No julgado, o STF reconheceu que federações e coligações são figuras inconfundíveis.¹⁶

Quanto às semelhanças, pode-se citar que ambos consistem em união entre dois ou mais partidos políticos. Também que funcionam perante a Justiça Eleitoral como se fosse uma única agremiação. E que ambas somente podem ser constituídas até a data final do período das convenções partidárias, com a ressalva do disposto na resolução 23.670/2021, após o julgamento da ADI 7021 a qual estabeleceu o prazo para constituição da federação até 6(seis) meses antes das eleições, estabelecendo tratamento isonômico entre federação e partido.¹⁷

Tornou-se lugar comum a afirmativa segundo a qual a coligação se trata de vínculo mais pragmático, sem que haja a necessidade de vinculação ideológica ou afinidade programática entre os partidos coligados¹⁸, diferentemente do que ocorrem a federação partidária, que pressupõe convergência sólida de linhas ideológicas, tendo que haver, inclusive, programa e estatuto comuns da federação constituída, diante até do prazo mínimo mais alongado. Essa, no entender, é uma das principais distinções.

Outro ponto de distinção é que as “as coligações são consideradas pessoas formais ou entes despersonalizados”¹⁹, enquanto as federações são pessoas jurídicas com personalidade jurídica própria, constituídas sob a forma de associação.

Outra nota distintiva é que não é mais possível coligação nas eleições proporcionais, mas apenas nas eleições majoritárias. Já as federações partidárias, conforme expressa previsão do §8º do art. 11-A da Lei nº9.096/1995, podem ser constituídas para as eleições majoritárias e proporcionais.

Distinção bastante significativa diz respeito à abrangência. As coligações poderão ter abrangência nacional, estadual, distrital ou municipal (§1º do art. 17 da CRFB/1988), ao passo que as federações partidárias terão apenas abrangência nacional (inciso IV do § 3º do art. 11-A da Lei nº9.096/1995). Isso significa dizer que, em relação às federações, há a chamada verticalização, o que não mais existe nas coligações.

Como consequência do alcance, o registro da coligação perante órgão da Justiça eleitoral dependerá do âmbito da eleição majoritária. Com efeito, tratando-se de coligação para presidente da república ou senador, o registro será no TSE; se for para governador, no TRE; se for para prefeito, perante o juiz eleitoral. Por outro lado, diante do caráter nacional da federação, o registro será realizado perante o TSE.

¹⁶Veja-se excerto da ementa, que apresenta notas distintivas entre a federação e a coligação: (...) 4. A federação partidária possui importantes pontos de distinção em relação às coligações, que em boa hora foram proibidas. As coligações consistiam na reunião puramente circunstancial de partidos, para fins eleitorais, sem qualquer compromisso de alinhamento programático. Tal fato permitia, por exemplo, que o voto do eleitor, dado a um partido que defendia a estatização de empresas, ajudasse a eleger o candidato de um partido ultraliberal. Ou vice-versa. A fraude à vontade do eleitor era evidente. 5. Já a federação partidária, embora assegure a identidade e a autonomia dos partidos que a integram (art. 11-A, § 2º), promove entre eles: (i) uma união estável, ainda que transitória, com durabilidade de no mínimo 4 (quatro) anos (art. 11-A, § 3º, II); (ii) requer afinidade programática, que permita a formulação de estatuto e de um programa comuns à federação (art. 11-A, § 6º, II), e (iii) vincula o funcionamento parlamentar posterior às eleições (art. 11-A, § 1º). Em tais condições, as federações não implicam transferência ilegítima de voto entre partidos com visões ideológicas diversas e, portanto, não geram os impactos negativos sobre o sistema representativo que resultavam das antigas coligações proporcionais. (ADI 7021 MC-Ref, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09-02-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 16-05-2022 PUBLIC 17-05-2022).

¹⁷Art. 4º § 4º da resolução: A fim de assegurar a isonomia com os partidos políticos, a participação da federação nas eleições somente será possível se o deferimento de seu registro no TSE ocorrer até 6 (seis) meses antes das eleições, observadas as demais disposições aplicáveis da resolução que tratar do registro de candidatura.

¹⁸ Nesse sentido, é o entendimento de Marcos Ramayana, para quem “(...) as coligações são analisadas como uniões que objetivam apenas conquistar os votos dos eleitores sem um caráter de maior permanência de programas comuns entre os partidos coligados” (RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 17 ed. Niterói: Impetus, 2019, p. 137).

¹⁹ RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 17 ed. Niterói: Impetus, 2019, p. 137.

A federação tem prazo indeterminado, nascendo antes das eleições e permanecem mesmo após as eleições e durante o exercício do mandato e no funcionamento parlamentar. Os partidos que compõem a federação deverão nela manter-se filiados por, no mínimo, 4 (quatro anos), conforme inciso II do §3º do art. 11-A da Lei nº9.096/1995 e art. 6º da Resolução nº23.670/2021²⁰.

Por outro lado, a coligação tem prazo determinado, de modo que sua existência se vincula ao período eleitoral, isto é, nasce com a convenção e finda na data do pleito²¹. Conforme ensina José Jairo Gomes²², “a deliberação sobre coligação deve ocorrer na convenção para escolha de candidatos (LE, art. 8º, caput). Para cada eleição em cada circunscrição deve haver específica deliberação”.

A propósito, considerando que a federação partidária, após sua constituição e registro, “atuará como se fosse uma única agremiação partidária” (art. 11-A da Lei nº9.096/1995), é juridicamente aceitável a formação de coligação.

Com efeito, a Resolução nº23.609/2019, do Tribunal Superior Eleitoral, indicou a possibilidade de que as federações partidárias possam formar coligações nas eleições majoritárias (§ 2º do art. 3º e art. 4º).

Na coligação, a prestação de contas dos partidos é feita individualmente para cada partido, enquanto na federação a prestação é realizada coletivamente por todos os integrantes da agremiação criada.

Quanto aos efeitos de eventual ruptura antecipada também existe distinção. Na coligação, a saída do partido terá impacto somente nas candidaturas registradas sem impor a coligação nenhum tipo de sanção.

Na federação, a saída de partido antes do prazo mínimo está sujeita a duas penalidades: proibição de ingresso em outra federação e de celebrar coligações nas duas eleições seguintes. Além disso, a proibição de utilização do fundo partidário até complementar o tempo remanescente até o prazo mínimo.²³

5. CONCLUSÃO

Diante do presente artigo, conclui-se que a Lei nº14.208/2021 trouxe importantes inovações quanto ao instituto das federações partidárias. O ordenamento jurídico, baseado no pluralismo político, admite a convivência de inúmeros partidos políticos com seus ideais e objetivos.

Com a proibição das coligações para cargos proporcionais, as federações partidárias surgem como uma alternativa viável, mesmo diante da restrição do prazo mínimo.

A criação da federação requererá dos partidos componentes convergência de ideias e objetivos, o que as vezes faltava nas coligações, em que, diante do caráter regional, por vezes partidos rivais em um estado eram aliados em outro, o que pode causar certa confusão nos eleitores e nos próprios partidos e candidatos.

²⁰ Há quem entenda que a federação partidária é uma “união temporária de dois ou mais partidos políticos sob uma só legenda com vistas a atuarem conjuntamente no processo eleitoral e na subsequente legislatura. Forma-se uma nova entidade partidária, a qual, porém, é provisória, pois os partidos integrantes devem permanecer vinculados por, pelo menos quatro anos” (GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 99). Não obstante, prevalece o entendimento de que a federação possui prazo indeterminado de formação, sendo certo que o prazo de 4 (quatro) anos é o período mínimo de vinculação, podendo se estender por um período maior.

²¹ Nesse sentido: REIS, Márlon. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 224.

²² GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 97.

²³ ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 16 ed. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 326.

²⁴ A FEDERAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA (FE BRASIL), composta pelos seguintes partidos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Verde (PV). FEDERAÇÃO PSDB CIDADANIA, composta pelos seguintes partidos: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Cidadania (CIDADANIA); FEDERAÇÃO PSOL REDE, composta pelos partidos: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Rede Sustentabilidade (REDE). Disponível em <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacoes-partidarias-registradas-no-tse> consulta realizada em 06/11/2023.



A federação partidária teve sua primeira eleição em 2022, com o registro de algumas federações partidárias no TSE.²⁴ Para as próximas eleições, a tendência é a formação de novas federações, conforme já vem sendo noticiado.

Em sendo um instituto novo que impacta nas eleições, existe a possibilidade de mudanças legislativas ao longo do tempo, diante por exemplo do Projeto de Lei nº 4438/2023 (minirreforma eleitoral), o qual estava na expectativa de ser votado no ano de 2023, mas acabou não sendo, e que dispõe também acerca das federações partidárias.

As federações conservam os mesmos direitos e prerrogativas dos partidos políticos, em que a constituição da nova agremiação mantém a existência do partido e sua autonomia, diferentemente do que ocorre nos casos de fusão e incorporação de partidos. Isso, sem sombras de dúvidas é um atrativo para a constituição de federações partidárias.

Por fim, o instituto das federações partidárias já é uma realidade no ordenamento jurídico brasileiro, o que poderá reduzir o número de partidos à disposição do eleitor na propaganda político-partidária, mesmo que provisoriamente, facilitando a compreensão de objetivos e ideais políticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 16 ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. Salvador. Juspodivm, 2018.

FREITAS, Luciana Fernandes de. **Direito Eleitoral: coord. Renee de Ó Souza**. 1 ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

FREITAS FILHO, João Bosco Won Held Gonçalves de. **Legitimidade para agir nas ações coletivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2023.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral**. 2^a. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MENDES, Alúcio Gonçalves de Castro (coordenador); **mandado de Segurança Individual e Coletivo: Lei 12.016/2009 Comentada**. 2^a ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 17 ed. Niterói: Impetus, 2019

REIS, Márlon. **Direito eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2023.

VANCONCELOS, Clever; SILVA, Marco Antônio da. **Direito Eleitoral**. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

O Papel das Ouvidorias na Democracia Participativa e Gestão Estratégica

ALLAN TINOTELLI NUNES

Sobre o autor:

Allan Tinonelli Nunes. Procurador da Fazenda Nacional. Desembargador Eleitoral Substituto e Ouvidor do TRE/RJ. Mestre em Administração Pública pela FGV. Especialista em Direito Tributário. Ex-Presidente do Fórum Nacional da Advocacia Pública Federal e do Sinprofaz. Membro da Academia Brasileira de Direito Político e Eleitoral (ABRADEP)

RESUMO

Numa gestão democrática, participativa e interativa entre os cidadãos e os governos, os anseios dos cidadãos não podem sofrer embaraços burocráticos e os gestores públicos devem identificar problemas e propor soluções colaborativamente, gerando um sentimento de responsabilização compartilhada. As ouvidorias ganharam relevância com a LAI e podem servir como um mecanismo de melhora da gestão e qualidade do serviço, fazendo uso de ferramentas do setor privado aplicadas ao setor público, dando tratamento às informações e identificando o cidadão como cliente. A revolução provocada pela internet obriga a administração pública democrática a promover a participação cidadã. Não há democracia sem transparência e informação, o que coloca as ouvidorias no centro desse desafio democrático.

Palavras-chave: Ouvidoria; Lei de Acesso à Informação; Transparência; Democracia; Gestão Pública

ABSTRACT

In a democratic, participatory and interactive management between citizens and governments, citizens' desires cannot suffer bureaucratic constraints and public managers must identify problems and propose solutions collaboratively, generating a feeling of shared responsibility. Ombudsman offices gained relevance with the LAI and can serve as a mechanism for improving management and service quality, making use of private sector tools applied to the public sector, processing information and identifying citizens as customers. The revolution caused by the internet obliges democratic public administration to promote citizen participation. There is no democracy without transparency and information, which places ombudsman offices at the center of this democratic challenge.

Keywords: Ombudsman; Access to Information Law; Transparency; Democracy; Public Management

Apesar das ouvidorias terem surgido no Brasil ainda no período imperial, sua função inicial estava atrelada ao sistema de Justiça, objetivando garantir a aplicação da lei na colônia e reportar-se ao rei. Já a primeira ouvidoria pública criada e instalada no Brasil, com atribuições similares às hoje existentes, ocorreu na cidade de Curitiba, no estado do Paraná, em 1986. A ouvidoria pública em âmbito federal foi criada em 1992, sob a denominação de Ouvidoria Geral da República e vinculada ao Ministério da Justiça, nos termos da Lei nº 8.490/1992.

O papel das ouvidorias está atrelado a congruência de interesses entre os cidadãos e o Estado (todos os seus Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário), o que exige acesso à informação, transparência e publicidade, princípios fundamentais para a prestação de contas à sociedade, consistindo em deveres da administração para com o cidadão. Nesse pormenor, a importância do compartilhamento de informação e sua contribuição para a democracia são alguns dos caminhos que ajudam a disseminar a transparência, conforme exposto por Yang e Maxwell (2011).

No Brasil, considerando essas premissas, foi aprovada a Lei nº 12.527/2011, também conhecida como lei da transparência, a qual trata do grau de publicidade a ser conferido aos documentos oficiais da administração, onde a publicidade é a regra e o sigilo é a exceção, conforme exposto por Angélico (2015).

Michener, Contreras e Niskier (2018) fazem uma importante digressão sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, destacando a relevância da informação, cujo poder (Darch e Underwood, 2010) pode provocar resistências por parte do setor público (Hood, 2010; Michener, 2015; Roberts, 2006), o que devemos trabalhar para superação, ante aos benefícios conquistados.

De outro lado, com a consolidação do livre acesso à informação, e consequente clareza das atividades administrativas, houve a disseminação das ouvidorias, que ganham relevo com a implementação da LAI, até porque muitos órgãos da administração pública determinam que a atribuição de atender essas solicitações incumbiria às ouvidorias.

Considerando que a principal atividade do serviço público é satisfazer ao seu cliente, que são os cidadãos ou contribuintes, assim devemos pensar em um modelo de atendimento que os realize, aliando aos desígnios traçados por Martins e Marini, 2010.

Aplicando nesse pormenor os conceitos inerentes ao “Novo Serviço Público”, descrito por Denhardt (2012) como uma visão superada da “Nova Gestão Pública”, com foco na gestão democrática, participativa e interativa, entre os cidadãos e os governos. Onde os anseios dos cidadãos não devem sofrer embaraços do corpo burocrático ou dos gestores públicos, os quais devem identificar problemas e propor soluções colaborativamente, gerando um sentimento de responsabilização compartilhada. (DENHARDT, 2012).

Dentro desse contexto, reforça a relevância das ouvidorias, que podem servir como um mecanismo de melhora da gestão e qualidade do serviço, fazendo uso de ferramentas do setor privado aplicadas ao setor público, dando tratamento às informações disponibilizadas, bem como identificando o cidadão como cliente.

O Estado moderno deve ter entre suas missões estimular uma gestão democrática e mais participativa (REZENDE; FREY, 2005), onde a tecnologia possibilita aos cidadãos acesso a mais informações e serviços eficientes (LEITE; REZENDE, 2010). Portanto, a tecnologia permite maior interação e comunicação entre o usuário e o poder público (AURIGI, 2005). Promovendo assim o aumento da *accountability social* (FOX, 2015). Nesse pormenor, Gascó-Hernández, M., Martin, E. G., Reggi, L., Pyo, S., & Luna-Reyes, L. F. (2018) demonstra a importância da construção de governos com dados abertos, servindo a transparência como um incentivo à colaboração e à inovação (Harrison, Pardo e Cook, 2012), aqui reportando aos conceitos de transparência ativa e passiva, como designadas pela LAI.

Considerando esse cenário podemos identificar algumas missões relevantes destinadas às ouvidorias. O primeiro desafio diz respeito ao debate proposto por Michener e Bersch (2013) sobre o alcance da palavra transparência, a qual, na visão dos autores acabou sendo utilizada na literatura sem uma precisão doutrinária a respeito, razão pela qual se debruçaram sobre essa problemática, propondo dois binômios norteadores para a identificação da palavra: visibilidade e inferibilidade. Onde visibilidade significaria a completude e facilidade da informação, e inferibilidade a qualidade da informação, possibilidade de verificabilidade e simplicidade. Sendo relevante analisar a transparência da administração pública tomando como base esse binômio.

Logo, conforme constatado nas conclusões do trabalho de Santos e cols. (2019), divulgar a existência da ouvidoria, explicando para que serve, é um dos caminhos necessários para o conhecimento e estímulo à sua utilização.

Soma-se ao exposto, utilizar de uma linguagem simples, viés em consonância com o recente “Pacto Nacional do Poder Judiciário pela linguagem simples”, com o objetivo de adotar linguagem direta e popular, compreensível a todos os cidadãos, seja nas decisões judiciais quanto na comunicação geral, pressupondo também a inclusão, com uso de Língua Brasileira de Sinais (Libras) e audiodescrição. Da mesma forma, vale ainda destacar a necessidade de manter atualizado o portal da transparência.

Um outro desafio diz respeito às resistências por parte do setor público em fornecer e trabalhar essas informações (Hood, 2010; Michener, 2015; Roberts, 2006). A partir da manifestação do cidadão a ouvidoria identifica os pontos a serem aprimorados, contribuindo para a melhoria da gestão pública, atuando de forma preventiva, bem como a produção de relatórios periódicos ajudará nesse aperfeiçoamento, em consonância com os desígnios do “Novo Serviço Público”.

Esses dados são de grande importância para as avaliações a respeito do respectivo órgão. Costa e Castanhar (2003) esclarecem que a avaliação é uma atividade para ser exercida em todos os ciclos da política (definição, formulação, implementação e avaliação *stricto sensu*), que tem como objetivo guiar os tomadores de decisões.

A utilidade da avaliação consiste na capacidade de produzir informações necessárias para o processo de tomada de decisões, com o propósito de fundamentar melhor as decisões e prestar contas das políticas públicas (ALA-HARJA e HELGASON, 2000). A avaliação objetiva aumentar a eficiência e eficácia do setor público, embora ainda sofra resistências burocráticas para sua implementação. (MOKATE, 2002)

Há ainda o desafio de promover a participação cidadã, que engloba a necessidade de conscientização e engajamento social, essa participação democrática concomitantemente ao processo de transparência governamental, também contribuirá para a melhoria da gestão pública, conforme abordado por Vijge (2018).

Por fim, após a publicação da Lei 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) -, que regulamenta o uso, a proteção e a transferência de dados pessoais, apresenta-se um novo desafio, principalmente diante das normas já existentes em relação à LAI. Logo, dar o tratamento adequado a essas informações é relevante, para que a publicidade e privacidade não entrem em conflito.

O Poder Judiciário já demonstrou estar atento a muitos desses desafios, tanto assim que positivou normas a esse respeito, trata-se da Resolução N° 432 de 27/10/2021 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre as atribuições, a organização e o funcionamento das ouvidorias dos tribunais, da Ouvidoria Nacional de Justiça e dá outras providências.

No âmbito do Poder Executivo foi criada a Rede Nacional de Ouvidorias, prevista por meio do Decreto n. 9.492/2018, integrando as ouvidorias públicas, especialmente aquelas relacionadas aos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Tendo entre seus objetivos a construção de uma agenda nacional, incentivo à participação social e preservação dos direitos dos usuários.

Considerando a revolução na informação provocada pela internet não se pode conceber uma administração pública democrática se esta deixar de cumprir com seus deveres básicos. Enfim, não há democracia sem transparência e informação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALA-HARJA, Marjukka e HELGASON, Sigurdur. **Em direção às melhores práticas de avaliação.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública.** São Paulo: Para Entender Direito, 2015.

AURIGI, A. **Making the Digital City: the early shaping of urban internet space.** Hampshire: Ashgate, 2005.

BOUSKELA, M. et al. **Caminho para as Smart Cities: da gestão tradicional para a Cidade Inteligente.** Banco Interamericano de Desenvolvimento: 2016.

COSTA, Frederico L. da e CASTANHAR, José C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

DARCH, Colin; UNDERWOOD, Peter G. **Freedom of information and the developing world.** Oxford: Chandos Publishing, 2010.

DENHARDT, Robert. B. **Teorias da administração pública.** Trad. Francisco G. Heidmann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

FOX, J. **Social Accountability: What does the Evidence Really Say?** *World Development*, vol. 72, pp. 346–361, 2015.

GASCÓ-HERNÁNDEZ, M., MARTIN, E. G., REGGI, L., PYO, S., & LUNA-REYES, L. F. **Promoting the use of open government data: Cases of training and engagement.** *Government Information Quarterly*, 35(2), 233–242, 2018.

HARRISON, T. M., PARDO, T. A., & COOK, M. **Creating open government ecosystems: A Research and Development agenda.** *Future Internet*, 4(4), 900–928, 2012.

HOOD, Christopher. **The blame game: spin, bureaucracy, and self-preservation in government.** Princeton: Princeton University Press, 2010.

LEITE, L. de O.; REZENDE, D. A. **Realizando a gestão de relacionamentos com os cidadãos: proposição e avaliação de um modelo baseado no Citizen Relationship Management.** *Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 247-258, jul./dez. 2010.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública.** Publix Editora, 2010.

MICHENER, G., & BERSCH, K. **Identifying Transparency.** *Information Polity*, 18(3), 233–242, 2013.

MICHENER, Gregory. **How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws.** *Governance*, v. 28, n. 1, p. 77- 94, 1 jan. 2015.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. **Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois.** *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 610–629, 3 jul. 2018.

MOKATE, Karen Marie. **Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social.** *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 89-131, jan./mar. 2002.

REZENDE, D. A.; FREY, K. **Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana.** *Revista Eletrônica de Gestão de Negócios (eGestão)*, v. 1, n. 1, p. 51-59, apr./jun 2005.

ROBERTS, Alasdair. ***Blacked out: government secrecy in the information age***. Nova York: Cambridge University Press, 2006.

SANTOS, Aline; COSTA, Jane; BURGER, Fabrício; TEZZA, Rafael. **O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã**. Revista do Serviço Público. 2019. 70. 630-657. 10.21874/rsp.v70i4.3200.

Vijge, M. J. (2018). ***The (Dis)empowering Effects of Transparency Beyond Information Disclosure: The Extractive Industries Transparency Initiative in Myanmar***. *Global Environmental Politics*, 18(1), 13–32.

YANG, T.-M.; MAXWELL, T. A. ***Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors***. *Government Information Quarterly*, v. 28, n. 2, p. 164–175, abr. 2011.

Fake News no Direito Eleitoral¹

GUILHERME PEÑA DE MORAES
FERNANDO CERQUEIRA CHAGAS

Sobre os autores:

Guilherme Peña de Moraes. *Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em exercício na Assessoria de Atribuição Originária Cível e Institucional da Procuradoria-Geral de Justiça. Professor de Direito Constitucional da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ) e Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e Pós-Doutor em Direito Constitucional pela Fordham School of Law – Jesuit University of New York (FU/NY).*

Fernando Cerqueira Chagas. *Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Presidente do Fórum Permanente de Direito Eleitoral e Político da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). Doutorando em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).*

RESUMO

Este trabalho procura investigar os mecanismos jurídicos de enfrentamento das consequências produzidas pela desinformação no processo eleitoral. O caráter inovador reside na interface entre as fake news e o Direito Eleitoral.

Palavras-chave: Doutrina; Notícias falsas; Processo eleitoral; Jurisprudência.

ABSTRACT

This article is intended to investigate the juridical mechanisms for confronting the consequences produced by disinformation in the electoral process. The innovative aspect lies in the interface between fake news and Electoral Law.

Keywords: Doctrine; Fake news; Electoral process; Jurisprudence.

¹ Palestra proferida no Auditório Des. Paulo Roberto Leite Ventura, em 24 de novembro de 2023, por ocasião do Seminário “A Justiça Eleitoral no Século XXI” da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ).

1. INTRODUÇÃO

A desinformação proporcionada por notícias falsas no processo eleitoral, em realidade, não consiste em fenômeno recente.

Com efeito, de acordo com Robert Darnton, a origem das fake news pode ser reconduzida à Idade Média, por ocasião da elaboração da obra *Anekdotia*, ou *História Secreta*, de Procópio de Cesareia, que continha fatos sabidamente inverídicos sobre a casa imperial bizantina e, em especial, Justiniano e Teodora, imperadores romanos orientais entre os anos de 527 e 565.²

Na Idade Moderna, Pietro Aretino tentou manipular o conclave papal de 1522, que resultou na eleição do Papa Adriano VI, escrevendo sonetos a respeito de candidatos ao pontificado e colando-os na Statua di Pasquino, próxima à Piazza Navona, na Cidade de Roma. A partir de então, desenvolveu-se a “pasquinada” como gênero de difusão de informações, a maior parte delas falsas, sobre figuras públicas.³

A propagação de fatos notoriamente mentirosos, ao longo da Idade Contemporânea, mais precisamente no período entre guerras mundiais, de 1918 a 1939, pode ser detectada e, no contexto eleitoral, restou fomentada nas eleições dos Estados Unidos, de 2016, França, de 2017, Brasil, de 2018, e Reino Unido, de 2019.⁴

A novidade, pois, não se encontra na definição das *fake news* nem tampouco na possibilidade da sua utilização no processo eleitoral⁵. Encontra-se a novidade, de fato, na nomenclatura – considerando que, até a popularização da elocução “*fake news*” por Donald John Trump, eleito o 45º Presidente da República norte-americano, que, inclusive, a levou a ser escolhida como a expressão do ano de 2017 pelo dicionário Collins, o instituto, em geral, era denominado de “*false news*” – e, bem assim, no recurso ao ambiente virtual das redes sociais de comunicação – contexto no qual institutos são desenvolvidos, como a cultura do cancelamento e *digital lynching*, ou, ao menos, redimensionados nos ordenamentos jurídicos das sociedades contemporâneas, a exemplo do discurso do ódio e *fake news*–, de forma a reconhecer-lhes maior velocidade e, sobretudo, maior alcance.⁶

Dentro desta perspectiva, o artigo que ora vem a lume é decomposto em três partes. A primeira é referente à abordagem genérica da relação entre o Direito Eleitoral e as redes sociais, com o estabelecimento dos marcos teóricos da análise jurídica da disseminação das *fake news* por mídias digitais no decurso do processo eleitoral. A segunda é relacionada à abordagem específica das *fakes news* na Ciência do Direito, Direito Positivo e jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. A última é respeitante às conclusões do trabalho, com vistas à defesa do Estado Democrático de Direito contra as práticas sob exame.

2. RELAÇÃO ENTRE O DIREITO ELEITORAL E AS REDES SOCIAIS

A perseguição eleitoral das fake news, no mínimo, pode ser lastreada em cinco marcos teóricos, que, a nosso ver, dizem respeito à sociedade do espetáculo, de Guy Debord, sociedade da liquidez, de Zygmunt Bauman, sociedade em rede, de Manuel Castells, sociedade da vigilância, de Stefano Rodotà, e sociedade do desempenho, de Byung-Chul Han.

2.1. SOCIEDADE DO ESPETÁCULO

Trata-se a obra “Sociedade do Espetáculo”, publicada em 1967, de uma crítica teórica sobre o consumo, sociedade e capitalismo.

Para Guy Debord, “o espetáculo, compreendido na sua totalidade, é ao mesmo tempo o projeto e o resultado do modo de produção existente”. O espetáculo, dessa forma, está inserido no contexto das re

² DARNTON, Robert. **The True History of Fake News.** *The New York Review of Books*, February 13rd, 2017, p. 3.

³ ARETINO, Pietro. **Pasquinate di Pietro Aretino ed anonime per il Conclave e l'Elezione di Adriano VI.** Torino: Carlo Clausen, 1891, p. 11.

⁴ COOK, James. **How Cyber Criminals and Fake News could ruin Britain's Next Election.** *The Telegraph*, November 5th, 2019, p. 5.

⁵ FRAU-MEIGS, Divina. **Faut-il avoir Peur des Fake News.** Paris: La Documentation Française, 2019, p. 9.

⁶ FLOOD, Alison. **Fake News is ‘Very Real’ Word of the Year for 2017.** *The Guardian*, November 2nd, 2017, p. 7.

lações sociais contemporâneas, mediando os relacionamentos entre as pessoas por imagens, narrativas e enquadramentos, de sorte que o “ter” e o “aparentar ser” suprem momentaneamente o viver, artificializando e objetificando as experiências, que deixam de ser vividas em sua essência.⁷

2.2. SOCIEDADE DA LIQUIDEZ

A sociedade da liquidez, na concepção de Zygmunt Bauman, é desvinculada das instituições do passado.

Forjada pelo individualismo, a sociedade contemporânea é entremeada por relações efêmeras, voláteis, frágeis, fugazes e maleáveis, como os líquidos. Nestes tempos, “porque tudo muda tão rapidamente. Nada é feito para durar, para ser sólido”, as redes sociais possibilitam o estabelecimento de relações interpessoais, temporais e instáveis, que carecem de aspectos sólidos.⁸

2.3. SOCIEDADE EM REDE

A *internet*, considerada como uma nova ferramenta de informação e, também, um instrumento para organização social, pode desencadear a reunião de pessoas.

Nesse diapasão, as manifestações populares na sociedade em rede, sobre a qual se debruça Manuel Castells, giram em torno de valores culturais, de modo que a reunião pode servir de meio de expressão do descontentamento dos usuários da comunidade virtual, a fim de tomar as mentes, e não o poder do Estado. As manifestações populares na era da *internet* são caracterizadas pela diluição da liderança, origem nas localidades e pluralidade de reivindicação e, por via de consequência, têm o desiderato da “reconciliação de sociedade e política”.⁹

2.4. SOCIEDADE DA VIGILÂNCIA

O cenário da sociedade da vigilância, na qual a tecnologia é usada para a coleta, produção, processamento, transmissão e armazenamento de informações, resultou nas definições de “privacidade informacional” ou poder de controle e proteção ao tratamento automatizado de dados pessoais e de “privacidade decisional” ou poder de autodeterminação no tocante à exposição e divulgação de fatos da vida privada.

Stefano Rodotà, então, conceitua a privacidade como “o direito de manter o controle sobre suas próprias informações e de determinar a maneira de construir a sua própria esfera particular”.¹⁰

2.5. SOCIEDADE DO DESEMPENHO

A sociedade do desempenho à qual se refere Byung-Chul Han é configurada por modos de vida que se expressam por um “excesso de positividade”.

O cansaço é uma resposta à tirania ou violência da positividade e a cobrança que a sociedade impõe, detectável em sujeitos de desempenho e produção, mecanizados e centrados na busca pelo lucro, a partir da constatação de que “a sociedade do século XXI não é mais a sociedade disciplinar, mas uma sociedade de desempenho. Também seus habitantes não se chamam mais ‘sujeitos de obediência’, mas ‘sujeitos de desempenho e produção’. São empresários de si mesmos”.¹¹

3. FAKE NEWS NO DIREITO BRASILEIRO

Analisados os marcos teóricos da pesquisa, torna-se imperiosa a abordagem da doutrina, legislação e, por último, jurisprudência predominante da Justiça Eleitoral a respeito das *fake news*.

3.1. CIÊNCIA DO DIREITO

No âmbito da Ciência do Direito, a doutrina tem se referido à definição das *fake news*, com os elementos que a compõem, e, sobremaneira, aos princípios em jogo.

⁷ DEBORD, Guy. **A Sociedade do Espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007, p. 8.

⁸ BAUMAN, Zygmunt. **Tempos Líquidos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007, p. 13.

⁹ CASTELLS, Manuel. **Redes de Indignação e Esperança**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 157 e 182.

¹⁰ RODOTÀ, Stefano. **A Vida na Sociedade de Vigilância**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 15.

¹¹ HAN, Byung-Chul. **Sociedade do Cansaço**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2017, p. 22.

3.1.1. DEFINIÇÃO

As *fake news* são desencadeadas por fatos sabidamente inverídicos ou, em outros termos, fatos notoriamente mentirosos. Não há espaço para a distinção entre a verdade e a mentira, considerando que os fatos se afastam da verdade e, a *fortiori*, aproximam-se da mentira.

De modo semelhante, posicionam-se Hunt Allcott e Matthew Gentzkow, como também Renê Moraes Braga e Otavio Frias Filho, que vislumbram as *fake news* como “artigos de notícias que são intencional e verificadamente falsos, capazes de induzir em erro os eleitores”¹²; “disseminação, por qualquer meio de comunicação, de notícias sabidamente falsas com o intuito de atrair a atenção para desinformar ou obter vantagem política ou econômica”¹³, ou ainda “informação que, sendo de modo comprovável falsa, seja capaz de prejudicar terceiros e tenha sido forjada ou posta em circulação por negligência ou má-fé, neste caso, com vistas ao lucro fácil ou manipulação política”.¹⁴

3.1.2. CAMPO DE PROTEÇÃO

Não estão inseridas as *fake news* no campo de proteção da liberdade de expressão nem a perseguição dos fatos sabidamente inverídicos nas eleições se confunde com a censura.

As *fake news* transcendem a crítica inerente ao debate político-eleitoral, consubstanciando-se em ofensas à reputação de candidatos, partidos, coligações ou federações partidárias com fins eleitorais que não encontram guarida na dialética democrática, ante às limitações que integram o conteúdo do direito fundamental à liberdade de manifestação.

De outro giro, a responsabilização pela divulgação de fatos notoriamente mentirosos no processo da eleição, sob qualquer ângulo que se examine a questão, não corresponde à censura, forte na premissa de que esta, administrativa e prévia, pode ser dotada de natureza política, ideológica e artística, à medida que aquela, jurisdicional e posterior, revela-se, tão somente, no período eleitoral.

3.1.3. ELEMENTOS

A nosso ver, a configuração das *fake news* no processo eleitoral depende da conjugação de dois elementos.

De um lado, o elemento objetivo, isto é, o caráter incontroverso acerca da inverdade veiculada.

De outro, o elemento subjetivo, ou seja, o pleno conhecimento sobre a mentira disseminada, com finalidade eleitoral. “Daí porque se pode dizer que não basta ter o agente agido de forma descuidada, veiculando informação sem ter certeza de sua veracidade. Há que se comprovar que sabia, ao momento da divulgação, o caráter falso do conteúdo” da notícia.¹⁵

3.1.4. DISTÚRPIO DE INFORMAÇÃO

As *fake news*, conforme a tipologia do distúrbio de informação de Claire Wardle e Hossein Derakhshan, consistem em espécie de desinformação.

Neste cenário, a partir das três fases do distúrbio da informação – criação, (re)produção e distribuição – no processo da eleição, há a diferenciação entre a *mis-information* (quando informações falsas são compartilhadas, sem intenção de causar danos), *disinformation* (quando informações falsas são compartilhadas, com intenção de causar danos) e *mal-information* (quando informações genuínas são compartilhadas para causar danos, muitas vezes pela transferência de informações privadas para a esfera pública).¹⁶

¹² ALLCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. *Social Media and Fake News in 2016 Election*. *Journal of Economic Perspectives*, n° 31, 2017, p. 211.

¹³ BRAGA, Renê Moraes. **A Indústria das “Fake News” e o Discurso de Ódio**. In: PEREIRA, Rodolfo Viana (Org.). **Direitos Políticos, Liberdade de Expressão e Discurso de Ódio**. v. I. Belo Horizonte: Instituto para o Desenvolvimento Democrático, 2018, p. 203.

¹⁴ FRIAS FILHO, Otavio. **O que é Falso sobre “Fake News”**. *Revista USP*, n° 116, 2018, p. 39.

¹⁵ NEISSER, Fernando. **Crime e Mentira na Política**. *Revista Justiça Eleitoral em Debate*, n° 6, 2016, p. 26.

¹⁶ WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. *Information Disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policymaking*. Strasbourg: Council of Europe, 2017, p. 5.

3.1.5. PRINCÍPIOS

As *fake news*, de todo o exposto, giram ao redor dos princípios da informação e da veracidade.

Informação, porque os eleitores têm o direito a receber todos os dados acerca do processo eleitoral, de maneira a possibilitar-lhes o exercício do sufrágio com consciência e responsabilidade.

Veracidade, porque os candidatos, partidos, coligações e federações partidárias têm o dever de veicular mensagens que correspondam à verdade dos fatos.

A veiculação de fatos sabidamente inverídicos, por isto, constitui uma lesão tanto ao direito dos eleitores à obtenção de informações verdadeiras quanto ao dever dos candidatos, partidos, coligações e federações partidárias, enquanto sujeitos do processo eleitoral genuinamente democrático, deferindo-lhe os efeitos cíveis, penais e eleitorais de que trata a legislação brasileira.

3.2. DIREITO POSITIVO

No âmbito do Direito Positivo, conquanto a responsabilização pela difusão de fatos notoriamente mentirosos tenha embasamento na Constituição da República, por força dos arts. 5º, incs. IV, V e X, e 14, § 9º, as *fake news* de natureza eleitoral são objeto da legislação codificada e extravagante.

O Código Eleitoral, no art. 323, *caput*, com a redação dada pela Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021, tipifica como crime punível com a pena de detenção de dois meses a um ano, ou pagamento de 120 a 150 dias-multa, a conduta de divulgar, na propaganda eleitoral ou durante período de campanha eleitoral, “fatos que sabe inverídicos” em relação a partidos ou candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado, da mesma forma que, no art. 326-A, com a redação dada pela Lei nº 13.834, de 4 de junho de 2019, comina a pena de reclusão, de dois a oito anos, e multa para a conduta de dar causa à instauração de investigação policial, processo judicial, investigação administrativa, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa, atribuindo a alguém a prática de “crime ou ato infracional de que o sabe inocente”, com finalidade eleitoral.¹⁷

A Lei das Eleições, nos arts. 57-D, *caput*, incluído pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2019, e 58, *caput*, prescreve que a manifestação do pensamento é livre, vedado o anonimato durante a campanha eleitoral, por meio da rede mundial de computadores, assegurado o direito de resposta, a partir da escolha das candidaturas em convenção, aos candidatos, partidos ou coligações atingidos, ainda que de forma indireta, por “conceito, imagem ou afirmação” caluniosa, difamatória, injuriosa ou “sabidamente inverídica”, difundidos por qualquer veículo de comunicação social.¹⁸

3.3. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

No âmbito do Direito Positivo, conquanto a responsabilização pela difusão de fatos notoriamente mentirosos tenha embasamento na Constituição da República, por força dos arts. 5º, incs. IV, V e X, e 14, § 9º, as *fake news* de natureza eleitoral são objeto da legislação codificada e extravagante.¹⁹

3.3.1. RESOLUÇÕES

Mesmo antes da instituição do PPED, o Tribunal Superior Eleitoral já havia procedido à edição de atos administrativos normativos, em ordem a enfrentar as consequências produzidas pela desinformação no processo eleitoral.

Os arts. 27, § 1º, e 90, *caput*, da Resolução TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, por exemplo, dispõem que a livre manifestação do pensamento de pessoa eleitora identificada ou identificável na internet somente é passível de limitação quando ofender a honra ou imagem de candidatos, partidos, coligações ou federações partidárias, ou divulgar “fatos sabidamente inverídicos”, constituindo crime punível com detenção de dois meses a um ano ou pagamento de 120 a 150 dias-multa, divulgar, na pro-

¹⁷ BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 24 nov 2023.

¹⁸ BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm. Acesso em: 24 nov 2023.

¹⁹ BRASIL. **Portaria TSE nº 510, de 4 de agosto de 2021.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-510-de-04-de-agosto-de-2021>. Acesso em: 24 nov 2023.

paganda eleitoral ou durante período de campanha eleitoral, “fatos que sabe inverídicos” em relação a candidatos ou partidos políticos e capazes de exercer influência perante o eleitorado.²⁰

Os arts. 2º, *caput* e § 1º, 3º, *caput*, e 4º, *caput*, da Resolução TSE nº 23.714, de 20 de outubro de 2022, na mesma toada, vedam a divulgação ou compartilhamento de “fatos sabidamente inverídicos” ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral, inclusive os processos de votação, apuração e totalização de votos, de maneira que Tribunal Superior Eleitoral, em decisão fundamentada, pode determinar às plataformas a imediata remoção da *Uniform Resource Locator* (URL), *Uniform Resource Identifier* (URI) ou *Uniform Resource Name* (URN), sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) por hora de descumprimento, a contar do término da segunda hora após o recebimento da notificação. A Presidência da Corte, igualmente, pode determinar a extensão de decisão colegiada proferida pelo Plenário acerca da desinformação, para outras situações com idênticos conteúdos, sob pena de aplicação de multa, inclusive nos casos de sucessivas replicações pelo provedor de conteúdo ou aplicações. Por último, a produção sistemática de desinformação, caracterizada pela publicação contumaz de informações falsas ou descontextualizadas sobre o processo eleitoral, autoriza, também, a determinação de suspensão temporária de perfis, contas ou canais mantidos em mídias sociais²¹, tendo a constitucionalidade do ato administrativo normativo em epígrafe sido reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, por ocasião do referendo da decisão monocrática que indeferiu a medida cautelar postulada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.261/DF.²²

3.3.2. PRECEDENTES

As decisões do Tribunal Superior Eleitoral podem ser distribuídas por três eixos temáticos, que se relacionam, sobretudo, com o direito de resposta, vedação do anonimato e perda do mandato por abuso de poder.

3.3.2.1. DIREITO DE RESPOSTA

O Tribunal, ao indeferir o pedido de Direito de Resposta nº 601590-85/DF, entendeu que a informação sabidamente inverídica deve ser perceptível de plano. Devido à excepcionalidade da medida processual, a informação há de denotar, também, ofensa de caráter pessoal a candidato, partido, coligação ou federação partidária e não está compreendida na crítica apresentada no decurso da propaganda eleitoral:

Fatos negativos noticiados na mídia não autorizam direito de resposta em caso no qual não se comprove informação sabidamente inverídica. No debate democrático, a veiculação de críticas incisivas, vigorosas e ácidas, mesmo sendo desagradáveis, não autoriza o cerceamento automático ao exercício do direito à liberdade de expressão. Nos termos da legislação vigente, apenas veiculação, ainda que indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica autoriza o direito de resposta.²³

3.3.2.2. VEDAÇÃO DO ANONIMATO

No julgamento da Representação nº 601754-50/DF, o Tribunal fixou a tese de acordo com a qual o art. 57-D, §§ 2º e 3º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que pune o anonimato nas redes sociais, pode ser aplicado a hipóteses de desinformação, a partir da constatação de que:

²⁰ BRASIL. **Resolução TSE 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: 24 nov 2023.

²¹ BRASIL. **Resolução TSE nº 23.714, de 20 de outubro de 2022**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-714-de-20-de-outubro-de-2022>. Acesso em: 24 nov 2023.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.261/DF**. Rel. Min. Edson Fachin, J. 26.10.2022, DJU 23.11.2022.

²³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Direito de Resposta nº 601590-85.2022.6.00.0000/DF**. Rel. Min. Cármen Lúcia, J. 28.10.2022, DJU 30.10.2022.

A atuação da Justiça Eleitoral deve direcionar-se a fazer cessar manifestações revestidas de ilicitude não inseridas no âmbito da liberdade de expressão, a qual não pode ser utilizada como verdadeiro escudo protetivo da prática de atividades ilícitas, tendo em vista a circunstância de que não há, no ordenamento jurídico, direito absoluto à manifestação de pensamento, de modo que os abusos praticados devem sujeitar-se às punições legalmente previstas.²⁴

3.3.2.3. PERDA DE MANDATO

A perda de mandato por abuso de poder foi objeto do Recurso Ordinário Eleitoral nº 603975-98/PR, oportunidade na qual o Tribunal decidiu que a propagação das fake news pode ensejar a cassação do diploma e declaração da inelegibilidade, em decorrência de uso indevido dos meios de comunicação e abuso de poder político e de autoridade:

A transmissão ao vivo de conteúdo em rede social, no dia da eleição, contendo divulgação de notícia falsa e ofensiva por parlamentar federal, em prol de seu partido e de candidato, configura abuso de poder de autoridade e uso indevido de meio de comunicação, sendo grave a afronta à legitimidade e normalidade do prélio eleitoral.²⁵

4. CONCLUSÃO

Pelo fio do exposto, as conclusões que obtivemos ao longo do desenvolvimento da pesquisa são três.

A um, o processo eleitoral genuinamente democrático deve zelar pela veracidade das informações trazidas ao conhecimento dos eleitores pelos candidatos, partidos, coligações e federações partidárias.

A dois, a produção e difusão de informações falsas de natureza eleitoral pode representar risco a bens e valores essenciais à sociedade.

A três, o Estado Democrático de Direito, em coordenação com instituições da sociedade civil, pode – e deve – lançar mão de instrumentos jurídicos de enfrentamento das consequências produzidas pela desinformação no processo eleitoral.

²⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação nº 601754-50.2022.6.00.0000/DF**. Rel. Min. Alexandre de Moraes, J. 28.3.2023, DJU 30.3.2023.

²⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário Eleitoral nº 603975-98.2018.6.16.0000/PR**. Rel. Min. Luis Felipe Salomão, J. 28.10.2021, DJU 30.10.2021.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. **Social Media and Fake News in 2016 Election**. *Journal of Economic Perspectives*, n° 31, 2017.

ARETINO, Pietro. **Pasquinate di Pietro Aretino ed anonime per il Conclave e l'Elezione di Adriano VI**. Torino: Carlo Clausen, 1891.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos Líquidos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

BRAGA, Renê Moraes. **A Indústria das “Fake News” e o Discurso de Ódio**. In: PEREIRA, Rodolfo Viana (Org.). **Direitos Políticos, Liberdade de Expressão e Discurso de Ódio**. v. I. Belo Horizonte: Instituto para o Desenvolvimento Democrático, 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 24 nov 2023.

_____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm. Acesso em: 24 nov 2023.

_____. **Portaria TSE nº 510, de 4 de agosto de 2021**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-510-de-04-de-agosto-de-2021>. Acesso em: 24 nov 2023.

_____. **Resolução TSE 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: 24 nov 2023.

_____. **Resolução TSE nº 23.714, de 20 de outubro de 2022**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-714-de-20-de-outubro-de-2022>. Acesso em: 24 nov 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.261/DF**. Rel. Min. Edson Fachin, J. 26.10.2022, DJU 23.11.2022.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Direito de Resposta nº 0601590-85.2022.6.00.0000/DF**. Rel. Min. Cármen Lúcia, J. 28.10.2022, DJU 30.10.2022.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação nº 0601754-50.2022.6.00.0000/DF**. Rel. Min. Alexandre de Moraes, J. 28.3.2023, DJU 30.3.2023.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário Eleitoral nº 0603975-98.2018.6.16.0000**. Rel. Min. Luis Felipe Salomão, J. 28.10.2021, DJU 30.10.2021.

CASTELLS, Manuel. **Redes de Indignação e Esperança**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

COOK, James. **How Cyber Criminals and Fake News could ruin Britain's Next Election**. *The Telegraph*, November 5th, 2019.

DARNTON, Robert. **The True History of Fake News**. *The New York Review of Books*, February 13rd, 2017.

DEBORD, Guy. **A Sociedade do Espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FLOOD, Alison. **Fake News is ‘Very Real’ Word of the Year for 2017**. *The Guardian*, November 2nd, 2017.

FRAU-MEIGS, Divina. **Faut-il avoir Peur des Fake News**. Paris: La Documentation Française, 2019.

FRIAS FILHO, Otavio. **O que é Falso sobre “Fake News”**. Revista USP, nº 116, 2018.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do Cansaço**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2017.

NEISSER, Fernando. **Crime e Mentira na Política**. Revista Justiça Eleitoral em Debate, nº 6, 2016.

RODOTÀ, Stefano. **A Vida na Sociedade de Vigilância**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. **Information Disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policymaking**. Strasbourg: Council of Europe, 2017.

Os Efeitos da Pandemia do Covid-19 nas Eleições Municipais de 2020

LEANDRO LUIZ CARDOSO

Sobre o autor:

Leandro Luiz Cardoso. LL.M. (Master of Laws), Harvard Law School. Doutorado em andamento pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ). Vice-Presidente da Associação Brasileira de Direito e Economia (ABDE). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP).

RESUMO

A preocupação básica deste estudo é refletir sobre a alteração do sistema eleitoral durante a pandemia do Covid-19. Este artigo tem como objetivo analisar quais os principais problemas do legislador em relação à alteração do sistema eleitoral durante a pandemia. Realizou-se uma pesquisa bibliográfica considerando as contribuições de autores como LENZA (2019), TRINDADE (2020), BARREIROS (2020) E GOMES (2012), entre outros, procurando enfatizar a importância de entender certos princípios eleitorais e constitucionais, ponderando-os, diante do atual cenário da pandemia do Covid-19. Concluiu-se que se deve balizar o entendimento de como funciona o processo de alteração eleitoral a partir de modulações entre as regras e princípios constitucionais e eleitorais a serem seguidos.

Palavras-chave: Pandemia; Covid-19; Sistemas eleitorais; Princípio da Anualidade; Eleições municipais 2020.

ABSTRACT

The basic concern of this study is to reflect on the change in the electoral system during the Covid-19 pandemic. This article aims to analyse the legislator's main issues in relation to changing the electoral system during the pandemic. A bibliographical research was carried out considering the contributions of authors such as LENZA (2019), TRINDADE (2020), BARREIROS (2020) AND GOMES (2012), among others, seeking to emphasize the importance of understanding certain electoral and constitutional principles, considering them, giving the current scenario of the Covid-19 pandemic. It was concluded that an understanding of how the process of electoral change works must be established, based on modulations between the constitutional and electoral rules and principles to be followed.

Keywords: Pandemic. Covid-19. Electoral Systems. Annuality Principle. 2020 municipal elections.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema os efeitos da pandemia da Covid-19 nas eleições municipais de 2020, principalmente no que tange à viabilidade de alteração do processo eleitoral e de como se deveria proceder.

Nessa perspectiva, construíram-se algumas questões que nortearam este trabalho:

- O que é a pandemia da Covid-19 e como tem impactado as vidas de toda população;
- Qual o impacto da pandemia frente ao processo eleitoral que ocorreria naquele ano de 2020;
- Como deveriam ser feitas as alterações nas eleições municipais.

O processo de alteração eleitoral é de suma relevância para democracia no país. Além disso, muitos dispositivos estão positivados na Constituição Federal de 1988 e, por isso, passam por um processo mais rigoroso de alteração. Ainda, deve observar diversos princípios, dentre eles, o da anualidade ou anterioridade, uns dos mais importantes no âmbito do Direito eleitoral. Porém, o legislador não havia previsto momentos de anormalidade que pudessem afetar a realização das eleições, encontrando-se em momento de excepcionalidade em que teria de ponderar os riscos à saúde com a garantia da democracia.

Vários autores enfatizam a importância da estabilidade do processo eleitoral, justificando a rigidez de sua alteração e o respeito ao princípio da anualidade ou anterioridade.

Conforme José Jairo Gomes,

Em sua totalidade, o processo eleitoral constitui um bem jurídico. E como tal é objeto de proteção constitucional e legal. Pois, de sua normalidade, higidez e sinceridade exsurtem a legitimidade das eleições e dos mandatos representativos, abrindo-se a porta para o exercício legítimo e consentido do poder político. Trata-se, portanto, de um bem jurídico fundamental para a democracia. (GOMES, s.d., p. 279)

Dessa maneira, procura-se discutir a viabilidade das propostas então realizadas de alteração do processo eleitoral, que levavam em consideração a pandemia do Covid-19 e a garantia da democracia no pleito municipal de 2020.

Para alcançar os objetivos propostos, utilizou-se como recurso metodológico, a pesquisa bibliográfica, realizada a partir da análise pormenorizada de materiais já publicados na literatura e artigos científicos divulgados no meio eletrônico.

O texto final foi fundamentado nas ideias e concepções de autores como: Gomes (2016), Trindade (2020), Barreiros (2020), Lenza (2018), entre outros.

2. DESENVOLVIMENTO

No ano de 2020, o mundo presenciou uma das maiores pandemias da história, a da Covid-19. A descoberta do novo Coronavírus fez com que a população mudasse totalmente seus hábitos de vida, principalmente devido à sua velocidade de propagação e alta letalidade. Dentre as principais medidas profiláticas sugeridas, o distanciamento social foi o mais indicado. Assim, toda dinâmica social foi alterada, no intuito de se evitar aglomerações e diminuir o contágio do vírus.

O site do Ministério da Saúde sugeriu algumas medidas de prevenção à Covid-19, tais como: manter uma distância mínima de 2 metros de qualquer pessoa tossindo ou espirrando; evitar abraços, apertos de mão; evitar circulação desnecessária nas ruas, estádios, teatros, shoppings, shows, cinemas e igrejas; e ainda alerta, “Se puder fique em casa” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020).

Diante deste cenário, questionava-se como as eleições municipais deveriam ocorrer, já que o evento envolvia cerca de 147 milhões de eleitores, que tiveram que se deslocar de casa até um local de votação, onde geralmente havia a expectativa de aglomeração de pessoas. Ademais, alterar o processo eleitoral não é tão simples, haja vista a necessidade de respeito a alguns preceitos constitucionais e principiológicos, a fim de que seja mantida a democracia.

A realização de eleições municipais está positivada na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 29, incisos I e II, os quais preveem que as eleições do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandatos de quatro anos, devem ocorrer em pleitos diretos e simultâneos realizados em todo o país, além de ser realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, e no último domingo de outubro, caso o município possua mais de duzentos mil eleitores e haja segundo turno.

Assim, não havia dúvida de que a alteração das datas das eleições municipais deveria ser feita por emenda constitucional. Qualquer outro artifício infraconstitucional feriria o Estado Democrático de Direito.

As emendas à Constituição são espécies normativas, dentro do processo legislativo, que possuem maior grau de rigor em seu trâmite. Além disso, são classificadas com hierarquia constitucional, sendo responsáveis por alterar, modificar ou fazer inserir um novo dispositivo na Carta Magna. Por isso, o legislador originário criou limites ao poder de emenda.

Assim preleciona Trindade:

“Já dissemos que as Emendas Constitucionais (EC) são instrumentos de mudança ORDINÁRIA e COTIDIANA da Constituição. Constituem o instrumento de atuação do Poder Constituinte Derivado Reformador. Este – ao contrário do Poder Constituinte Originário – é JURIDICAMENTE LIMITADO. Esses limites são instituídos pelo Constituinte Originário, e podem ser classificados das seguinte forma: limites formais (procedimentais), materiais, circunstanciais ou temporais.” (Trindade, 2020, p.178) .

Os limites formais estão relacionados à iniciativa, número de turnos e quórum de aprovação de uma proposta de emenda à Constituição (PEC). Neste sentido, a iniciativa é limitada apenas a alguns legitimados, que são: um terço de deputados ou senadores, o presidente da República e mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se cada uma delas por sua maioria relativa. Com relação à aprovação, é preciso o voto de três quintos dos membros da Câmara dos Deputados e dos senadores, sendo aprovada se esse total for alcançado em dois turnos de votação em ambas as Casas Legislativas.

Os limites materiais têm relação com as espécies de assuntos que uma PEC não pode tratar, assim o legislador ordinário estabeleceu cláusulas pétreas no art. 60, §4º, da Constituição Federal, aduzindo que não será objeto de deliberação, a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes; os direitos e garantias individuais.

Quanto aos limites circunstanciais, estão relacionados a situações em que a Constituição não pode ser emendada, que são o Estado de defesa, Estado de sítio e na vigência de Intervenção Federal. Importante ressaltar que, em 2020, passávamos por um momento de calamidade, entretanto, apesar de haver uma situação anormal, ela não estava no rol de circunstâncias limitantes ao poder de emenda. Dessa maneira, levando-se em consideração este quesito, não havia impedimento de emendas à Constituição durante a pandemia da Covid-19.

A partir desta análise inicial, verifica-se que o meio adequado de alteração do processo eleitoral é modificando a Constituição Federal. Entretanto, ficam ainda dois questionamentos. O primeiro seria quanto ao princípio da anterioridade ou da anualidade, já que a alteração ocorreria a menos de um ano das eleições. O segundo seria em relação ao dispositivo constitucional a ser alterado. A modificação recairia nos artigos do corpo principal da Carta Magna, ou seja, no artigo 29, como citado anteriormente, ou ficaria positivado nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)?

O princípio da anualidade ou anterioridade está positivado no artigo 16 da Constituição Federal, o qual aduz que a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data da sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. Neste sentido, a vigência é imediata, entretanto a aplicabilidade necessita do decurso de um ano. Este princípio tem por objetivo dar segurança jurídica ao processo eleitoral, evitando que as regras do jogo sejam mudadas repentinamente.

Jaime Barreiros Neto em sua obra explica:

“(..) Estabeleceu, assim, o legislador constitucional originário, o princípio da anualidade eleitoral, de fundamental importância para preservação da segurança jurídica. Evita-se, a partir da aplicação do princípio da anualidade, que normas eleitorais sejam modificadas faltando menos um ano e um dia para as eleições, prejudicando o equilíbrio da disputa, com mudança das regras do jogo.
(Barreiros, 2020, p. 46)

Vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) possuem interpretação no sentido de que o processo eleitoral não deve ser entendido restritivamente. Deste modo, a alteração de procedimentos eleitorais e de regras que não gerem prejuízo de igualdade aos participantes do pleito eleitoral não são atingidas pelo princípio. Assim, firmou os seguintes entendimentos:

Lei 11.300/2006 (minirreforma eleitoral). Alegada ofensa ao princípio da anterioridade da lei eleitoral (CF, art. 16). Inocorrência. Mero aperfeiçoamento dos procedimentos eleitorais. Inexistência de alteração do processo eleitoral. Proibição de divulgação de pesquisas eleitorais quinze dias antes do pleito. Inconstitucionalidade. Garantia da liberdade de expressão e do direito à informação livre e plural no Estado Democrático de Direito. [ADI 3.741, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 6-9-2006, P, DJ de 23-2-2007.]

A norma consubstanciada no art. 16 da Constituição da República, que consagra o postulado da anterioridade eleitoral (cujo precípua destinatário é o Poder Legislativo), vincula-se, em seu sentido teleológico, à finalidade ético-jurídica de obstar a deformação do processo eleitoral mediante modificações que, casuisticamente introduzidas pelo Parlamento, culminem por romper a necessária igualdade de participação dos que nele atuam como protagonistas relevantes (partidos políticos e candidatos), vulnerando-lhes, com inovações abruptamente estabelecidas, a garantia básica de igual competitividade que deve sempre prevalecer nas disputas eleitorais. Precedentes. O processo eleitoral, que constitui sucessão ordenada de atos e estágios causalmente vinculados entre si, supõe, em função dos objetivos que lhe são inerentes, a sua integral submissão a uma disciplina jurídica que, ao discriminar os momentos que o compõem, indica as fases em que ele se desenvolve: (a) fase pré-eleitoral, que, iniciando-se com a realização das convenções partidárias e a escolha de candidaturas, estende-se até a propaganda eleitoral respectiva; (b) fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) fase pós-eleitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitos, bem assim dos seus respectivos suplentes. Magistério da doutrina (José Afonso da Silva e Antonio Tito Costa). **A Resolução TSE 21.702/2004, que meramente explicitou interpretação constitucional anteriormente dada pelo STF, não ofendeu a cláusula constitucional da anterioridade eleitoral, seja porque não rompeu a essencial igualdade de participação, no processo eleitoral, das agremiações partidárias e respectivos candidatos, seja porque não transgrediu a igual competitividade que deve prevalecer entre esses protagonistas da disputa eleitoral, seja porque não produziu qualquer deformação descaracterizadora da normalidade das eleições municipais, seja porque não introduziu qualquer fator de perturbação nesse pleito eleitoral, seja, ainda, porque não foi editada nem motivada por qualquer propósito casuístico ou discriminatório. (Grifos nossos).** [ADI 3.345, rel. min. Celso de Mello, j. 25-8-2005, P, DJE de 20-8-2010.]

Em relação ao ADCT, é norma de status constitucional. O legislador ordinário estruturou o corpo da Constituição Federal de 1988 em três partes, quais sejam, o preâmbulo, o texto e o ADCT.

O objetivo do ADCT é promover a transição entre o ordenamento jurídico anterior e o atual, de tal maneira que alterações não sejam abruptas, tendo relação, assim, com o instituto da recepção.

Pedro Lenza citando Barroso preleciona: “destinam-se as normas desta natureza a auxiliar na transição de uma ordem jurídica para outra, procurando neutralizar os efeitos nocivos desse confronto, no tempo, entre regras de igual hierarquia – Constituição nova versus Constituição velha – e de hierarquia diversa – Constituição nova versus ordem ordinário preexistente”.

Barroso, ainda, classifica o ADCT em três categorias: disposições transitórias propriamente ditas, disposições de efeitos instantâneos e definitivos e disposições de efeitos diferidos. Entretanto, atualmente, o ADCT tem sofrido certos desvirtuamentos, haja vista que o legislador, em uma atecnia legislativa, tem positivado normas de efeitos permanentes, exaurindo os efeitos transitórios desta espécie legislativa.

Como citado anteriormente, a natureza jurídica do ADCT é de norma constitucional. Portanto, deve seguir as mesmas diretrizes e limitações de alteração do corpo normativo constitucional.

Pedro Lenza (2018, p. 240) explica:

“Dessa forma, em virtude de sua natureza constitucional, a alteração das normas do ADCT ou o acréscimo de novas regras dependerão da manifestação do poder constituinte derivado reformador, ou seja, necessariamente por meio de emendas constitucionais, que, por sua vez, deverão observar os limites ao poder de reforma, sendo que essas disposições novas estabelecidas por emendas serão suscetíveis ao controle de constitucionalidade. Também, em razão de sua natureza jurídica, as disposições do ADCT servirão de parâmetro ou paradigma de confronto para a análise da constitucionalidade dos demais atos normativos.”

Desse modo, o ADCT, apesar de atualmente ter sofrido desvirtuamento por parte do legislador, constituiu-se como a norma a ser utilizada diante de alterações que envolvam transitoriedade. Por isso, foi previsto na atual Constituição, prevendo momentos de transição, a fim de que não fosse gerada instabilidade em nosso sistema constitucional.

3. CONCLUSÃO

No cenário de pandemia, a alteração do processo eleitoral demandava regras e princípios a serem observados, não sendo uma tarefa simples, principalmente durante o estado de exceção que acontecia, em 2020, no país. Isso ocorre porque essas mudanças afetam diretamente o Estado Democrático de Direito, essencialmente no que tange à democracia.

Para proceder à alteração e não gerar instabilidade ao sistema, o legislador deverá, na medida do possível, observar as regras impostas pelo ordenamento jurídico, ponderando certas circunstâncias à razoabilidade e proporcionalidade.

A pandemia foi decretada em meados de março de 2020, a menos de um ano das eleições. Desse modo, qualquer espécie de alteração do sistema eleitoral feriria o princípio da anualidade. Entretanto, foi preciso haver ponderação entre dois princípios elementares, o democrático e da anualidade. Nesse sentido, prevaleceu o princípio democrático, a fim de que o mandato de prefeito e vereadores não se perpetuassem no tempo, sem dar a oportunidade aos cidadãos da escolha de novos governantes em seus municípios nem desconsiderar o princípio democrático da alternância do poder.

Portanto, a partir do que foi apresentado, o Congresso promoveu alterações no processo eleitoral por meio de Emenda Constitucional, introduzindo-a ao ADCT, haja vista serem de caráter transitório, ou seja, vigente somente enquanto durasse a pandemia. Além disso, teve que ponderar certos princípios eleitorais, pois em nosso ordenamento jurídico não existem princípios absolutos, na medida em que nem sempre serão aplicados, sendo modulados seus efeitos, de acordo com a situação.

Ademais, cabe uma sugestão que pode ser útil ao poder constituinte derivado reformador, que seria a introdução de uma norma constitucional, de caráter permanente, estabelecendo regras a serem seguidas quanto à alteração do sistema eleitoral, caso o país volte a passar por uma semelhante situação de exceção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

Ministério da Saúde. **Sobre a doença**. 2020. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#-como-se-proteger> Acesso em: 21 de junho de 2020.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12ª Edição. São Paulo: Atlas, 2016.

TRINDADE, João. **Processo Legislativo Constitucional**. 4ª Edição. Salvador: Juspodvim, 2020.

BARREIROS, Jaime. **Direito Eleitoral**. 10ª Edição. Salvador: Juspodvim, 2020.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 22ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

STF. ADI 3.741, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 6-9-2006, P, DJ de 23-2-2007.

STF. ADI 3.345, rel. min. Celso de Mello, j. 25-8-2005, P, DJE de 20-8-2010.

Desistência Tácita da Candidatura no Direito Eleitoral: Quando a Solução se Torna um Problema

IGOR DOS SANTOS QUEIROZ

Sobre o autor:

Igor dos Santos Queiroz. Graduando em Direito pelo Centro Universitário São José. Pesquisador do Núcleo de Iniciação à Pesquisa do Centro Universitário São José nos primeiros semestres de 2020 e 2021. Estagiário do TRE-RJ entre agosto de 2022 e dezembro de 2023.

RESUMO

O presente artigo pretende analisar se a perpetuação da desistência tácita da candidatura é uma medida benéfica para a participação feminina na política. Ao serem investigados em processos judiciais por fraudar a norma de percentual de gênero, as candidatas envolvidas e o partido político alegam que houve desistência tácita da disputa. Entretanto, é polêmico o entendimento que a desistência tácita é válida, pois não houve o devido debate a respeito da sua admissão e consequente revogação do dispositivo regulamentar que obriga a expressão da renúncia. Ao normalizar a desistência sem a devida comunicação, o Tribunal Superior Eleitoral torna nebulosa a real situação de uma candidatura para aquele que a investiga e fiscaliza.

Palavras-chave: Participação feminina na política; Candidaturas-laranja; Cota de gênero; Desistência tácita da candidatura.

ABSTRACT

This article aims to analyze whether the perpetuation of tacit withdrawal from candidacy is a beneficial measure for female participation in politics. When being investigated in legal proceedings for defrauding the gender percentage norm, the candidates involved and the political party claim that there was a tacit withdrawal from the race. However, the understanding that the tacit withdrawal is valid is controversial, as there was no due debate regarding its admission and consequent revocation of the regulatory provision that requires the expression of resignation. By normalizing withdrawal without due communication, the Superior Electoral Court makes the real situation of a candidacy unclear for those who investigate and monitor it.

Keywords: Female participation in politics; Facade candidacy; Gender quota; Tacit withdrawal of the candidacy.

1. INTRODUÇÃO

A Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 23.609/2019¹, estipulava procedimentos a serem realizados pelo candidato que resolve desistir da disputa eleitoral em andamento. Entretanto, a jurisprudência, sobretudo do próprio TSE, vinha mitigando essa normativa e possibilitando que o candidato desistisse tacitamente da sua campanha eleitoral, isto é, sem a devida comunicação ao partido político ou à Justiça Eleitoral.

À primeira vista, desistir de participar da corrida eleitoral não parece um problema relevante, já que se trata apenas de uma opção a menos de candidato para se votar. No entanto, os partidos políticos, ao lançarem seus candidatos para a disputa aos cargos de vereador ou deputado, são obrigados a preencher uma cota de gênero.

A cota de gênero, prevista na Lei das Eleições², determina um quantitativo mínimo de 30% um gênero em face do outro no rol de candidatos listados. Dessa forma, se o partido lança 10 candidatos para a disputa, no máximo 7 podem pertencer a um gênero, pois 3 deverão pertencer ao outro, e é nesse contexto que surge o conceito de fraude à cota de gênero.

Os partidos políticos, formados majoritariamente por homens, por vezes não possuem o real interesse em promover candidaturas femininas, portanto, listam mulheres (com ou sem o consentimento delas) visando apenas o cumprimento formal da cota. Em outras palavras, são “candidaturas de fachada”.

Ao serem investigados em processos judiciais por fraudar a norma de percentual de gênero, é recorrente que as candidatas envolvidas (comumente apelidadas de “candidatas laranjas” ou “candidatas fictícias”), bem como o partido político, aleguem que houve desistência tácita da disputa. Assim, defendem que existia um interesse inicial delas em concorrer, assim como do partido em promovê-las, porém, no percurso da corrida eleitoral, as candidatas resolveram desistir das candidaturas.

O presente artigo pretende, portanto, analisar se a perpetuação da desistência tácita da candidatura é uma medida benéfica para a participação feminina na política, visando refletir sobre as problemáticas que percorrem o assunto, mas que são ignoradas no meio jurídico-acadêmico.

2. A DESISTÊNCIA TÁCITA COMO CRITÉRIO AFERIDOR DA FRAUDE À COTA DE GÊNERO

No que tange aos indícios de que houve fraude à cota de gênero em um partido político, o TSE foi o responsável por definir, no caso paradigmático de Jacobina, critérios que são utilizados até hoje para nortear os magistrados a entender pela (não) ocorrência da fraude.

No caso em questão, foi identificada a

existência de elementos suficientemente seguros para a condenação dos Investigados, diante da comprovação do ilícito eleitoral: (i) as 4 (quatro) candidatas não obtiveram nenhum voto; (ii) as contas apresentadas são absolutamente idênticas, em que registrada uma única doação estimável realizada pela mesma pessoa, no valor de R\$ 582,00 (quinhentos e oitenta e dois reais); (iii) não houve atos efetivos de campanha; (iv) não tiveram nenhuma despesa; (v) não apresentaram extratos bancários ou notas fiscais; e (vi) o Partido das Investigadas não investiu recursos em suas campanhas (AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL n.º 060065194, Acórdão, Relator(a) Min. Sergio Silveira Banhos, Relator(a) designado(a) Min. Alexandre de Moraes, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 123, Data 30/06/2022).

Logo após o caso de Jacobina, ainda no mesmo ano, delimitou-se que

a obtenção de votação zerada ou pífia das candidatas, a prestação de contas com idêntica movimentação financeira e a ausência de atos efetivos de campanha são suficientes para evidenciar o propósito de burlar o cumprimento da norma que estabelece a cota de gênero, quando ausentes elementos que

indiquem se tratar de desistência tácita da competição (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060000124, Acórdão, Relator(a) Min. Carlos Horbach, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 177, Data 13/09/2022).

A respeito dos julgados elencados, é importante pontuar que a caracterização da burla à cota de gênero se dá sempre pela soma das circunstâncias, sendo assim, chama a atenção que a desistência tácita possui tanta força em detrimento dos demais indícios, no que se refere ao entendimento pela não ocorrência da fraude.

O julgado de relatoria do Ministro Carlos Horbach, em outras palavras, sacramenta que o reconhecimento da desistência tácita é sobresaliente à obtenção de votação zerada ou pífia das candidatas em conjunto com a prestação de contas com idêntica movimentação financeira e ausência de atos efetivos de campanha. Desse modo, em um processo que só possui como prova esses quatro elementos, entende-se pela não incidência da fraude à cota.

A renúncia tácita é, portanto, um aspecto importante de ser analisado quando é suscitada como matéria de defesa em uma ação que apura o ilícito, pelo poder de definir o resultado do julgamento. Dito isso, do que exatamente ela se trata?

A possibilidade de desistir da candidatura durante a corrida eleitoral é prevista no art. 13 da Lei 9.504/97, que faculta ao partido ou coligação substituir candidato que for considerado inelegível, renunciar ou falecer após o termo final do prazo do registro ou, ainda, tiver seu registro indeferido ou cancelado.

Diante da míngua previsão legal sobre o assunto, o TSE, no exercício de sua competência normativa de editar resoluções (arts. 1º, parágrafo único, e 23 do Código Eleitoral³), elaborou a Resolução 23.455/2015⁴, a ser aplicada nas Eleições de 2016, por força do princípio da anterioridade eleitoral.

Estabeleceu, portanto, em seu art. 67, §§ 7º e 8º, que o ato de renúncia, datado e assinado, deverá ser expresso em documento com firma reconhecida e, uma vez homologada por decisão judicial, o candidato renunciante fica impossibilitado de voltar a concorrer ao mesmo cargo na mesma eleição.

Mesmo diante da previsão explícita de protocolização da desistência da candidatura, em acórdão de 2019 sobre um processo que apurava a ocorrência de burla nas eleições citadas, definiu-se, através de relatoria do Ministro Jorge Mussi, que

é admissível a desistência tácita de participar do pleito por motivos íntimos e pessoais, não controláveis pelo Poder Judiciário, sendo descabido e exagerado deduzir o ardil sem que se comprove má-fé ou prévio ajuste de vontades no propósito de burlar a ação afirmativa (Recurso Especial Eleitoral nº 79914, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 27/06/2019).

O mesmo ministro, em outros dois processos sobre o mesmo objeto, entendeu pela não ocorrência da fraude, ante a desistência tácita das candidaturas que, ao seu ver, se deram por motivos plenamente justificáveis. Em um dos casos, a candidata alegou discórdia no âmbito familiar pela candidatura do seu primo ao mesmo cargo (Recurso Especial Eleitoral nº 968, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 25/02/2019, Página 23).

Já o outro caso versou sobre intercorrência médica, havendo, em juízo, testemunho do cirurgião dentista responsável pelo tratamento dental da candidata, que afirmou que o procedimento, iniciado em maio de 2016, teve uma série de complicações, interferindo no convívio social da candidata (Recurso Especial Eleitoral nº 27872, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 11/12/2018).

3. O PRECEDENTE À BRASILEIRA NO MBITO DA DESISTÊNCIA TÁCITA

Conforme exposto anteriormente, o Ministro Jorge Mussi, nos julgados realizados nos anos de 2018 e 2019 de sua relatoria, resolveu, deliberadamente, permitir a desistência tácita, em descumprimento explícito do dispositivo legal que regulamentava o tema.

Em 2020, surgiram dois casos citando as decisões proferidas por ele. No primeiro, apenas foi colacionado o seu entendimento de forma literal (Recurso Especial Eleitoral nº 060046112, Acórdão, Relator(a) Min. Luis Felipe Salomão, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 155, Data 05/08/2020).

No segundo, há um debate maior a respeito da desistência tácita, no qual o Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto entende que a desistência informal no transcurso do pleito sem a devida comunicação, embora irregular e indesejada, não configura propriamente uma ilicitude merecedora de sanção (Recurso Especial Eleitoral nº 060201638, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 175, Data 01/09/2020, Página 0).

Apesar de discorrer um pouco mais sobre o tema, o Ministro conclui de forma similar ao Ministro Luis Felipe Salomão, apontando que o acórdão regional é consentâneo com a jurisprudência da Corte Superior e colacionando o voto do Ministro Jorge Mussi, que admite a desistência tácita.

Em 2021, o mesmo Ministro repete o entendimento e expõe:

O Tribunal a quo salientou, ainda, que a falta de votos e de atos significativos de campanha não seria suficiente, no caso concreto, para a caracterização da fraude alegada, sendo admissível a desistência tácita de participar do pleito por motivos íntimos e pessoais (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 50662, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 49, Data 18/03/2021).

Surpreende como em nenhum dos casos enumerados, há sequer uma menção à resolução criada pelo próprio Tribunal, tampouco a construção de um raciocínio entendendo que o dispositivo legal que obriga a desistência expressa deve ser mitigado em face do direito material. Mormente, apenas se realizou a cópia de uma cópia. Nessa conformidade, ninguém respeita a resolução, “mas todos acreditam no futuro da nação”.

Segundo exposto na obra “Dicionário Jurídico” de Valdemar P. da Luz⁵, a definição de jurisprudência é o “conjunto de decisões constantes e uniformes proferidas pelos tribunais sobre determinada questão que passa a constituir fonte secundária do Direito”. A primeira parte da definição pode ser sintetizada através de uma palavra: pluralidade. É necessário que o entendimento seja reiterado, a fim que se estabeleça um parâmetro.

Citar um único caso, definindo que este juízo representa o entendimento de toda uma Corte, não aparenta ser uma atitude muito “jurisprudente”. A esse fenômeno, dá-se o nome de precedente à brasileira. Conforme Streck (2022)⁶ expõe, o significado originário de precedente advém de sistemas jurídicos que priorizam os costumes em face das leis (*common law*), nos quais as decisões são realizadas com base no que foi decidido no passado em relação ao mesmo assunto (Duxbury, 2008, *apud* Streck, 2022)⁷.

No entanto, o mesmo autor salienta que um precedente na *common law* não nasce como precedente, de modo que é necessário que o entendimento seja coerente, íntegro e operacionalizado diversas vezes pelo Poder Judiciário. Entretanto, o Brasil, além de não ser, em tese, adepto da *common law*, não se adota por aqui a concepção clássica de precedente, conforme foi possível constatar na jurisprudência sobre a admissibilidade da desistência tácita.

Assim, opera-se o sistema de precedente em solo brasileiro da seguinte forma: em um primeiro caso, um magistrado decide que o céu é vermelho. No segundo caso, surge, novamente, uma ação questionando a cor do céu e o segundo magistrado, compulsando os julgados anteriores do tribunal, encontra a decisão do primeiro e opta por repetir, sem maiores questionamentos e em prol da homogeneidade, o juízo. Daí, isso ocorre com uma frequência variável até que se estabeleça que “o entendimento consolidado desta Justiça é no sentido que o céu é vermelho”.

Quanto a isso, Streck (2022) salienta que o precedente à brasileira consiste na verdade em uma super-lei que quer tratar sempre do futuro, ao contrário do genuíno precedente, concluindo de maneira pertinente e coadunada ao objetivo do presente estudo:

Institucionalizar o lema "o direito é o que os 'precedentes' dos tribunais dizem que é" apenas faz uma coisa: se isso é assim, o direito já não depende das leis e da interpretação da doutrina. Porque passa a depender... só dos tribunais.

Dito isso, na visão autoral, o entendimento que a desistência tácita é válida é falsamente consolidado, uma vez que não houve o devido debate a respeito da sua admissão e consequente revogação do dispositivo regulamentar que obriga a expressão da renúncia, mas tão somente a repetição objetiva e protocolar de um entendimento pontual.

4. A DESISTÊNCIA EXPRESSA DA CANDIDATURA COMO LETRA-MORTA DA LEI

Conforme exposto anteriormente, a Resolução 23.455/2015 do TSE estabelecia que o ato de renúncia deverá ser expresso, mas esse entendimento foi relativizado pela jurisprudência. Surge então o seguinte questionamento: Qual o fundamento técnico-jurídico que permite que o TSE descumpra, por livre vontade, a Resolução que o próprio tribunal criou?

Quanto a isso, Streck (2017, p. 258-259, *apud* Raatz, 2018)⁸ enumera seis situações nas quais o juiz pode deixar de aplicar a lei:

Um juiz somente pode deixar de aplicar uma lei em seis hipóteses: (i) quando a lei for inconstitucional, ocasião em que deve ser aplicada a jurisdição constitucional difusa ou concentrada; (ii) quando estiver em face do critérios de antinomias; (iii) quando estiver em face de uma interpretação conforme a Constituição; (iv) quando estiver em face de uma nulidade parcial com redução de texto; (v) quando estiver em face da inconstitucionalidade com redução de texto; (vi) quando estiver em face de uma regra que se confronte com um princípio, ocasião em que a regra perde sua normatividade em face de um princípio constitucional, entendido este como um padrão, do modo como explicitado em Verdade e Consenso. Fora dessas hipóteses, o juiz tem a obrigação de aplicar, passando a ser um dever fundamental.

Antes de qualquer consideração sobre o texto citado, é importante salientar que a resolução do TSE, embora não seja lei e esteja situada em nível hierarquicamente inferior, é dotada da mesma eficácia geral e abstrata atribuída às leis — a chamada “força de lei” (Coêlho, 2017)⁹.

Esclarecido esse ponto, sob o olhar autoral, nenhuma das situações enumeradas correspondem ao REspe n.º 79914, que deixa de aplicar a resolução meramente porque existem motivos que levam ao descumprimento desta e que não são controláveis pelo Poder Judiciário.

Diante da visão contemporânea do Tribunal Superior Eleitoral, provavelmente os trâmites necessários à formalização da renúncia da candidatura foram considerados excessivos, de modo que a solução encontrada pela Corte Superior Eleitoral foi relativizar a normativa prevista.

No entanto, duas observações não de ser feitas: (1) *tempus regit actum*. Se em 2019, o TSE não concordava mais com as regras impostas pela Resolução de 2015, pouco importa (ou deveria importar); (2) O tribunal, em uma espécie de “entendimento de Schrödinger”, até hoje, mantém vivas e mortas, simultaneamente, as regras de protocolização da renúncia da candidatura.

Por um lado, a Resolução n.º 23.609/2019, ainda vigente, continua prevendo em seu corpo a necessidade de “reduzir a termo” o ato de desistir da campanha eleitoral. Por outro lado, a jurisprudência permanece entendendo pela possibilidade de abandonar a campanha sem o devido aviso à Justiça Eleitoral. Assim, a previsão legal sobre o objeto se tornou letra-morta.

Entretanto, os problemas não se reservam ao exposto. Se a resolução de 2015 determinava que o ato de renúncia deverá ser expresso, a resolução de 2019 determina que ele será expresso, o que remete ao processo que determinou ser cabível a propositura da Ação de In-

investigação Judicial Eleitoral para apurar a fraude ao percentual de gênero (Recurso Especial Eleitoral nº 24342, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 196, Data 11/10/2016, Página 65-66).

Em seu voto-vista, o Ministro Herman Benjamin enfatizou a imposição da normativa sobre a cota de gênero que, antes da minirreforma política de 2009, estabelecia que ela deverá ser preenchida e, após a minirreforma, determinou-se que ela será preenchida.

O entendimento que a redação cogente e impositiva da norma reforça a necessidade do seu cumprimento deveria ser transportada para a desistência de candidatura, uma vez que as palavras, principalmente no Direito, possuem poder.

No entanto, é sabido que a imposição legal não serve da mesma forma para todos os players do ordenamento jurídico pátrio (*vide* prazo processual próprio e impróprio). Assim, quando o TSE descumpra sem qualquer rigor técnico uma norma que ele ainda apresenta como válida nas suas resoluções, a Corte Superior Eleitoral se transveste de Luís XIV e proclama: “A Justiça Eleitoral sou eu”.

5. O SUBJETIVISMO DA JUSTIÇA ELEITORAL NA DEFINIÇÃO DE MOTIVOS JUSTIFICÁVEIS PARA UMA DESISTÊNCIA TÁCITA

Uma vez determinado pelo TSE que a desistência tácita é plenamente justificável, a depender dos motivos íntimos e pessoais que a permeiam, o que pode ser considerado apto para justificar a não protocolização de uma desistência? Para a construção crítica dessa problemática, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é determinante.

Conforme o Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário, elaborado pelo próprio em 2019¹⁰, é apontado, na página 20, que, na Justiça Eleitoral, o percentual de magistradas ao final 2018 ficou abaixo da média dos últimos 10 anos, passando de 33,6% para 31,3%, ao considerar somente os magistrados em atividade.

Isso significa que, em um ambiente massivamente dominado por homens, estes possuem o poder majoritário de determinar se mulheres, por vezes carentes e sem muita instrução, apresentaram justificativas aptas ou não para se ausentar de suas respectivas campanhas eleitorais.

Apesar do presente artigo possuir como enfoque o olhar do TSE, é necessário lembrar que a fraude à cota é apurada em toda a Justiça Eleitoral e por todas as instâncias. Ao contrário da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade, as ações judiciais que apuram a burla ao percentual de gênero (Ação de Investigação Judicial Eleitoral e Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo) não são para o TSE o que aquelas são para o STF, isto é, ações de competência originária extraordinária. Desse modo, haverá juízes e desembargadores, de todos os cantos do Brasil, com as mais diversas concepções e valores, realizando esse tipo de decisão e respaldados pelo livre convencimento motivado.

Daí surge o próximo complemento ao debate: o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero 2021¹¹, também elaborado pelo CNJ. Conforme o seu prefácio, o protocolo serve como um guia para que os julgamentos que ocorrem nos diversos âmbitos da Justiça tutelem a igualdade e a não discriminação, de modo que o Poder Judiciário atue em combate à violência contra as mulheres.

A parte II do protocolo, que apresenta um guia para magistrados e magistradas julgarem sob a observância da perspectiva de gênero, apresenta, na página 43, uma informação já destacada de forma especial (similar à citação longa de um artigo acadêmico, com recuo e espaçamento específicos) que merece ser reprisada:

Atenção: não é incomum a crítica de que, ao julgar com perspectiva de gênero, julgadores(as) estariam sendo parciais. Entretanto, como vimos acima, em um mundo de desigualdades estruturais, julgar de maneira abstrata – ou seja, alheia à forma como essas desigualdades operam em casos concretos – além de perpetuar assimetrias, não colabora para a aplicação de um direito emancipatório. Ou seja, a parcialidade reside justamente na desconsideração das desigualdades estruturais, e não o contrário.

Além disso, o protocolo estabelece algumas questões-chave, a serem autoindagadas pelos magistrados. Dentre elas, enumera-se algumas que foram retiradas das páginas 46, 48, e 49:

Existe alguma assimetria de poder entre as partes envolvidas? Minhas experiências pessoais podem estar influenciando a minha apreciação dos fatos? Posso estar minimizando algum fato relevante? O ambiente proporciona algum impedimento para que a depoente se manifeste sem constrangimentos e em situação de conforto? (ex.: a depoente encontra-se cercada por homens?)

Sendo assim, a desistência tácita, neste ponto em questão, somente traz prejuízo à participação feminina na política. No intuito de facilitar a vida da candidata e se sensibilizar quanto aos pormenores da sua vida, permitir o seu êxodo de modo tácito suscita mais abstrações no julgamento de um processo que, por si só, é consideravelmente abstrato.

Uma vez que o protocolo estabelece diretrizes que são difíceis de serem cobradas dos magistrados e de se comprovar a sua inocorrência em um caso concreto, seu impacto não pode ser garantido. Com isso, abre-se margem para decisões desconexas e desuniformes com o entendimento do TSE, que possui como atribuição elaborar resoluções justamente para padronizar a organização eleitoral, mas que, por tanto repelir formalidades, criou uma lacuna para injustiças.

6. A DESISTÊNCIA TÁCITA COMO RETROCESSO À PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA

Imagine a seguinte situação-problema: o partido político, visando o mero preenchimento formal do percentual de gênero, lança “candidatas laranjas” que não realizarão, de fato, uma campanha eleitoral. Uma vez conferida pela Justiça Eleitoral a listagem de candidatos pelo partido e verificado o preenchimento do percentual de gênero, as “candidatas laranjas” não possuem mais serventia.

Por conseguinte, o partido ordena que estas desistam de suas respectivas campanhas, mas sem protocolizar, senão será intimado a realizar a devida substituição e deverá lançar outras candidatas (art. 17, §4º, c/c art. 72 e seus parágrafos, ambos da Resolução TSE n.º 23.609/2019).

Se não for ajuizada uma ação para apurar a fraude, esta passará impune. De fato, pelo princípio da inércia jurisdicional, a Justiça Eleitoral necessita ser provocada. No entanto, conforme disposto no Enunciado 61 da I Jornada de Direito Eleitoral¹², o intuito da Justiça Especializada é que “o percentual de candidaturas para cada gênero, previsto no art. 10, §3º da Lei 9.504/97, deverá ser observado durante todo o processo eleitoral, ressalvada a impossibilidade de substituição, nos casos previstos em lei”.

Dessa forma, permitir que a desistência ocorra de forma tácita enseja justamente a inobservância de um dos objetivos primários da atuação da Justiça Eleitoral na atualidade, que é a preservação da participação feminina na política.

Uma vez que a candidata desiste no meio da disputa e ninguém toma conhecimento do fato, além de impedir sua substituição, possibilitando que outra mulher ocupe seu espaço, seu nome irá para as urnas e poderá receber votos, estes que serão praticamente inúteis.

Tendo em vista que a sua campanha se deu reduzidamente, pois praticada somente por um período, terá menos visibilidade e, conseqüentemente, menos votos. Portanto, tal situação ainda desvaloriza o direito de sufrágio daqueles que o desperdiçaram.

Além disso, a abolição da desistência tácita reduziria o ajuizamento de mais ações judiciais por uma suposta fraude à cota de gênero. Isso porque a justa causa atual para ingressar com uma ação que investigue a hipótese de burla não é, necessariamente, difícil de ser obtida.

O autor, normalmente um candidato suplente que não atingiu a quantidade de votos para se eleger, busca desconstituir mandatos na esperança de assumir a vaga. A partir disso, observa o resultado da votação das eleições nas quais ele se situa. Verifica diversas candidatas com votação ínfima ou zerada, busca os perfis das redes sociais destas e não encontra atos de campanha.

Analisa a prestação de contas das candidatas, no intuito de encontrar movimentação financeira zerada ou padronizada. Verifica que não existe nenhuma protocolização de desistência por elas, de modo a justificar os demais indícios e, dessa forma, está pronta a justa causa, trata-se de “candidatas fantasmas”.

Se, de fato, a candidata se afastou da corrida eleitoral por motivos plausíveis, a comunicação à Justiça Eleitoral evitaria esse estado de aparências fraudulento. No entanto, a Corte Especializada optou pela desorganização e pela incerteza, sob uma justificativa de proteção ao direito material. Quanto a isso, é importante a lição de Souza (p. 8, apud Brandoliz, 2010)¹³:

O direito material tem por fim ditar as normas de conduta para garantir a paz social, o direito processual tem por finalidade assegurar o cumprimento dessas mesmas normas. A finalidade de um ramo é ditar as regras, enquanto a finalidade do outro é garantir a obediência dessas mesmas regras.

7. A PROTOCOLIZAÇÃO DA DESISTÊNCIA COMO DEVER JURÍDICO-ELEITORAL

Ainda que não existisse lei prevendo cota de gênero, de modo que a faculdade ao partido de substituir candidato renunciante (art. 13 da Lei 9.504/97) pudesse ser interpretada “friamente”, não deve ser de interesse da Justiça Eleitoral a regularidade solene e a normalidade das candidaturas?

Conforme exposto no tópico anterior, aquele que desiste tacitamente da sua candidatura terá o seu nome nas urnas, possibilitando que votos inúteis sejam lançados sobre ele. Quando o art. 72, § 6º, da Resolução 23.609/2019 determina que, “na hipótese de substituição, cabe ao partido político, à federação ou à coligação dar ampla divulgação ao fato, para esclarecimento do eleitorado, além da divulgação pela Justiça Eleitoral”, existe uma preocupação que a Justiça Eleitoral e o eleitorado estejam cientes das alterações realizadas. Assim, a mesma preocupação deveria ocorrer no tocante ao candidato desistente.

Em relação à forma que a Resolução 23.609/2019 do TSE prevê de renunciar ao estabelecer, em seu art. 69, caput e § 1º, que o ato seja realizado por meio de documento com firma reconhecida em cartório ou assinado na presença de servidora ou servidor da Justiça Eleitoral, bem como deverá ser apresentado ao juízo originário, de fato, são exigidos requisitos que denotam um formalismo exacerbado.

No teor do entendimento originado pelo ministro Jorge Mussi, existem situações não controláveis pelo Poder Judiciário que impedem que a candidata realize todos esses procedimentos. No entanto, a lógica não deveria ser utilizada para permitir a desistência tácita, mas sim para elaborar outras formas de comunicação expressa sobre a desistência da candidatura.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conclusão pelo subjetivismo e desordem na seara eleitoral não parte de um olhar apressado sobre o Direito Eleitoral, como defende José Jairo Gomes (2020)¹⁴, pois se trata de uma realidade mais do que nunca presente. Apesar disso, o ativismo judicial do TSE não deve ser de todo rechaçado. Para o Poder Judiciário, inexiste a opção de não dar respostas, ao contrário da discricionariedade inerente aos poderes Executivo e Legislativo.

Assim, por mais que a justiça possua como figura emblemática a deusa grega Têmis, reconhecida por possuir uma faixa cobrindo seus olhos, a prestação jurisdicional não deve se cegar perante as ilegalidades cotidianas. No entanto, precisa ser aprimorada.

Existe um enfoque excessivo em discutir sobre as sanções possíveis para aqueles que fraudam ou anuem com a fraude e em resolver a situação quando já ajuizada a ação referente à fraude, sendo que o caráter punitivo-pedagógico no direito sancionador brasileiro, em sua totalidade, nunca se revelou suficiente.

É necessário se atentar à raiz do problema e verificar quais medidas pré-processuais contribuem para uma voz feminina ativa na política. Sendo assim, permitir que a candidata desista sem informar à Justiça Eleitoral, nos termos da Resolução 23.609 do TSE, contribui negativamente para a participação eleitoral feminina.

Existe um ditado popular entre os músicos que diz: “se você aperta demais uma corda, ela estoura. Se você afrouxa demais uma corda, ela não soa”. Quando o Tribunal Superior Eleitoral normaliza a desistência sem a devida comunicação, ela torna nebulosa a real situação de uma candidatura para aquele que a averigua, gerando uma série de problemáticas que poderiam ser evitadas se a desistência voltasse a ser obrigatoriamente expressa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

¹TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução n.º 23.609, de 18 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 23 out. 2023.

²BRASIL. **Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 23 out. 2023.

³BRASIL. **Código Eleitoral - Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4-737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em: 23 out. 2023.

⁴TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução n.º 23.455, de 15 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a escolha e o registro dos candidatos nas eleições de 2016. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2015/resolucao-no-23-455-de-15-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 23 out. 2023.

⁵LUZ, V. P. da. **Dicionário jurídico / Valdemar P. da Luz.** - 5. ed. - Barueri [SP]: Manole, 2022.

⁶STRECK, L. **Precisamos falar sobre os precedentes à brasileira.** ConJur. Publicado em: 15 out. 2022 - 8h00. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-15/observatorio-constitucional-precisamos-falar-precedentes-brasileira>. Acesso em: 24 out. 2023.

⁷DUXBURY, Neil. **Nature and Authority of Precedent.** Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

⁸RAATZ, I. **Juiz pode ignorar a lei? Teoria da decisão e as contribuições da crítica hermenêutica.** ConJur. Publicado em 16 jun. 2018 - 8h00. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-jun-16/diario-classe-juiz-ignorar-lei-teoria-decisao-contribuicoes-chd#_ftn2. Acesso em: 23 out. 2023; STRECK, L. L. Resposta adequada à Constituição (resposta correta). Dicionário de Hermenêutica: Quarenta temas fundamentais da teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017, p. 258-259.

⁹COELHO, M. V. F. **O poder regulamentar do TSE na jurisprudência do Supremo.** ConJur. Publicado em 29 out. 2017 - 7h00. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-out-29/constituicao-poder-regulamentar-tse-jurisprudencia-supremo#_ftn7. Acesso em: 23 out. 2023.

¹⁰CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (BRASIL). **Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário.** 2019. Disponível em: www.cnj.jus.br.

¹¹CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (BRASIL). **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero [recurso eletrônico] / Conselho Nacional de Justiça. — Brasília: Conselho Nacional de Justiça - CNJ; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2021.** Dados eletrônicos (1 arquivo: PDF 132 páginas). Disponível em: <http://www.cnj.jus.br> e www.enfam.jus.br.

¹²IGADE. **I Jornada de Direito Eleitoral.** Publicado em 4 jun. 2021. Disponível em: <https://igade.com.br/index.php/2021/06/04/i-jornada-de-direito-eleitoral/>. Acesso em: 23 out. 2023.

¹³BRANDOLIZ, N. M. **AS RELAÇÕES RECÍPROCAS ENTRE DIREITO MATERIAL E DIREITO PROCESSUAL.** ETIC-ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA-ISSN 21-76-8498, v. 6, n. 6, 2010. Disponível em: <http://inter-temas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/download/2391/1915>. Acesso em: 23 out. 2023; SOUZA, Gelson Amaro de. Curso de Direito Processual Civil. 2ª ed. p. 08.

¹⁴GOMES, J. J. **Direito Eleitoral.** - 16. ed. - São Paulo: Atlas, 2020.

Desafios e Perspectivas no Combate às Fake News: Uma Análise Crítica do Fenômeno nas Eleições e na Sociedade Contemporânea

GABRIEL DO CARMO DA CRUZ SOUSA

RUANA ARCAS MARTINS COSTA DE ANDRADE SILVA

Sobre os autores:

Gabriel do Carmo da Cruz Sousa. Advogado, especializado em nível lato sensu Direito e Planejamento Tributário.

Ruana Arcas Martins Costa de Andrade Silva. Advogada, especializada em nível lato sensu em Direito Processual Civil.

RESUMO

A disseminação de notícias falsas, amplificada pelas redes sociais, tem emergido como uma ameaça grave à democracia e aos processos eleitorais em diversas nações, entre elas o Brasil. A recente história, marcada por eventos como a invasão ao Capitólio nos Estados Unidos, seguida por uma tentativa de replicação desse cenário no Brasil, sublinha a urgência de abordar eficazmente esse problema. A complexidade desse desafio não se limita apenas à regulamentação das redes sociais, mas também exige uma reflexão profunda sobre os mecanismos psicológicos e sociais que levam as pessoas a compartilharem e acreditarem em notícias falsas. A manipulação emocional, a busca por validação e a rápida propagação dessas informações são fatores cruciais que demandam uma abordagem multifacetada. A democratização da informação e o fortalecimento do jornalismo de qualidade são elementos essenciais para mitigar os impactos das fake news, enquanto a responsabilidade das plataformas digitais torna-se central nesse debate, exigindo medidas que as tornem mais transparentes e responsáveis por conteúdos prejudiciais.

Palavras-chave: Fake news. Eleições. Regulamentação. Redes sociais. Democracia.

ABSTRACT

The spread of fake news, amplified by social media, has emerged as a serious threat to democracy and electoral processes in various nations, including Brazil. The recent history, marked by events, such as the Capitol riot in the United States, followed by an attempt to replicate this scenario in Brazil, underscores the urgency of effectively addressing this problem. The complexity of this challenge isn't limited to the regulation of social media, but also requires deep reflection on the psychological and social mechanisms that lead people to share and believe in false news. Emotional Manipulation, the quest for validation and the rapid spread of the information are crucial factors that demand a multifaceted approach. The democratization of information and the strengthening of quality journalism are essential elements to mitigate the impacts of fake news, while the responsibility of digital platforms becomes central in this debate, requiring measures to make them more transparent and accountable for harmful content.

Keywords: Fake news. Elections. Regulation. Social media. Democracy.

1. INTRODUÇÃO

Em 1835, um recém-criado jornal americano chamado *The New York Sun* publicou diversas histórias sobre a vida na lua, como homens-morcegos, bisões, unicórnios e outros seres. Com a publicação destes artigos o jornal logo se popularizou, aumentando seu número de exemplares.

A história redigida nos moldes jornalísticos, dando contorno de verdade e credibilidade, deixando com que o leitor formasse sua opinião sobre aquilo que se lia, fez com que milhares de nova-iorquinos acreditassem que a “*Grande Farsa da Lua*” fosse uma verdade.

Veja-se que não é um fenômeno apenas do nosso tempo a utilização de notícias falsas, também popularmente consagradas como *fake news*. Ao se analisar diversos fatos históricos pode-se ver a presença da desinformação como método de conquista de público e manipulação deste último.

No Brasil, o termo *fake news* popularizou-se nas eleições de 2018, em que o candidato à Presidência, Jair Bolsonaro, foi eleito com uma massiva utilização, não dos jornais impressos (mídia tradicional), como o antigo New York Sun, mas das grandes plataformas digitais de mídias sociais, como o Facebook, o X (antigo Twitter), o YouTube, o Whatsapp, o Telegram e outras mídias alternativas ou independentes, que, sob alegação de serem plataformas que prezam pela liberdade de expressão, coadunam diversos grupos políticos para desinformação, como é o caso do GETTR e o Rumble.

O uso das mídias alternativas como meio de desinformação continuou após a eleição brasileira de 2018, contudo, no fim de 2019, o mundo descobriu uma doença que se alastraria rapidamente, era o SARS-CoV-2 (coronavírus), e que, no início de 2020, eclodiu numa pandemia global que matou, entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021, cerca de 15 milhões de pessoas³. Muitas dessas mortes se deram por falta de informação, ou ainda, daqueles que, de posse das informações, as ignoravam, pois havia uma grande rede de desinformação para desestimular as medidas sanitárias que atrapalhavam o sucesso do governo do candidato que se punha como último obstáculo para uma suposta tomada do país por socialistas⁴.

Como visto, a pandemia durou cerca de dois anos, pois com a descoberta de vacinas houve uma corrida para que o mundo tivesse uma cobertura vacinal. No final de 2020, ocorreu a histórica eleição americana, em que o candidato democrata Joe Biden alcançou o número suficiente de delegados nos colégios eleitorais, depois de uma campanha em que o uso das mídias alternativas ficou ainda maior, sagrando-se vencedor e, conseqüentemente, derrotando o candidato à reeleição Donald Trump.

Após a vitória do candidato democrata, o Senado e a Câmara de Deputados dos Estados Unidos, no dia 06 de janeiro de 2021, ratificariam o triunfo de Biden, porém apoiadores de Donald Trump, candidato perdedor, após uma campanha massiva deste último em redes sociais, comícios políticos, ações judiciais etc., invadiram o Capitólio, sob alegação de que houve fraude nas eleições e de que o “povo” estadunidense haveria de retomar o país.

O que se viu naquele dia, registrado pelos jornais do mundo todo, foi uma invasão violenta e repleta de representantes dos grupos que baseavam a campanha de Trump, como armamentistas, cristãos nacionalistas, conspiradores – como o *QAnon*⁵ – e até mesmo pessoas envoltas na bandeira dos confederados, em alusão aos estados sulistas da guerra de secessão americana.

A invasão ao Capitólio trouxe para o Brasil, em 2022 (ano de eleições presidenciais brasileiras), um senso comum de que o enredo americano tivesse sua versão brasileira, já que o presidente brasileiro à época emulava o ex-presidente estadunidense.

Assim, iniciou-se a corrida ao Planalto e as instituições brasileiras começaram a trabalhar para que as eleições fossem pacíficas. Houve campanha e publicidade ostensiva por parte da Justiça Eleitoral para que os eleitores tomassem cuidado com as chamadas *fake news*, surgiram diversas iniciativas como agências de *fact-checking*, bem como movimentos de desmonetização de conteúdos publicados em redes sociais, que percebiam participação nos anúncios pagos por grandes empresas.

³ Organização Mundial de Saúde. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/05/1788242> <acesso em 19/12/2023>

⁴ UOL. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/03/27/somos-o-ultimo-obstaculo-para-o-socialismo-diz-bolsonaro-sobre-militares.htm> <acesso em 18/12/2023>

⁵ Fox NEWS. Disponível em: <https://www.foxnews.com/politics/what-is-qanon-the-conspiracy-theory-group-showing-up-to-trump-rallies> <acesso em 19/12/2023>

Porém, a despeito de todas as iniciativas protecionistas ao voto consciente, o país continuou dividido entre dois candidatos e a propaganda massiva de falsas notícias continuou ocasionando divisão no seio das famílias, entre amigos, culminando até mesmo em mortes.

Nesse sentido, ainda que houvesse uma campanha massiva de notícias falsas de ambas as campanhas que lideravam o pleito brasileiro, a candidatura que mais detinha capacidade para trabalhar nas mídias sociais saiu perdedora no pleito, mas ainda assim carregou consigo mais de 58 milhões de votos (49,10% das urnas) e uma legião de pessoas que, por cerca de dois meses, fecharam rodovias criando clima de tensão e acamparam em frente a quartéis para que o Exército interviesse nas eleições, uma vez que supunham que as eleições haviam sido fraudadas.⁶

Era de fato a repetição do Capitólio, numa versão brasileira, pois estes atos foram encadeados e culminaram na invasão, em 08 de janeiro de 2023 (domingo), dos prédios-sede dos poderes brasileiros (Palácio do Planalto, Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal). Diferentemente da invasão americana, que foi num prédio de um único poder, a brasileira foi nos três poderes concomitantemente.

Desse modo, nas linhas que seguem far-se-ão diversas provocações e tentativas de solução de problemas como a possibilidade de acabar com aquilo que se chama *fake news*; o porquê de tantas pessoas seguirem veiculadores de notícias falsas e as propagarem; a necessidade de regulamentação das redes sociais para um voto livre; e como mitigar os impactos, nos resultados da eleição, de uma propaganda eleitoral baseada em notícias falsas, boatos e sensacionalismo.

2. O FENÔMENO DAS *FAKE NEWS* E A POSSIBILIDADE DO SEU FIM

Em 2016, fora eleito pelo *Oxford English Dictionary*⁷ o termo “pós-verdade” como a palavra do ano. Este termo é muito mais abrangente que o termo “fake news”, pois este último, numa tradução literal, significa notícia falsa, já aquele, segundo definição da Academia Brasileira de Letras⁸, significa:

Informação ou asserção que distorce deliberadamente a verdade, ou algo real, caracterizada pelo forte apelo à emoção, e que, tomando como base crenças difundidas, em detrimento de fatos apurados, tende a ser aceita como verdadeira, influenciando a opinião pública e comportamentos sociais.

Veja que o significado de pós-verdade se assemelha muito da popular fake news e com ela se confunde. Mas o que se sabe é que o fenômeno de distorcer a verdade não é novo, mas antigo.

Voltando um pouco no tempo, toma-se por exemplo, a eleição brasileira de 1922⁹, onde o candidato Arthur Bernardes foi vítima de uma *fake news* publicada em jornal e que chacoalhou sua campanha à presidência àquela época. Talvez seja o campo político a arena mais fértil para que ocorra o fenômeno da propagação de falsidades.

Na ocasião atribuiu-se a Arthur Bernardes a autoria de cartas em que difamava diversos figurões da política brasileira, porém, tudo não passava de uma mentira oriunda de um jornal, a qual foi descoberta com uma simples perícia grafotécnica.

Atualmente, o debate não somente se dá nos microfones das grandes emissoras de televisão, ou no folhear dos jornais impressos, mas também na nova modelagem de disseminação de conteúdos que a dita Era da Informação foi capaz de produzir.

O jornalismo antigo onde se buscava as versões de um fato e se apurava a verdade foi deixado de lado e sendo substituído por milhares de contas no YouTube, por exemplo, capazes de replicar notícias como se fossem fontes verdadeiramente jornalísticas. O jornalismo profissional é ainda uma ferramenta de defesa da democracia, mas que precisa adequar-se aos anseios de uma massa angustiada e imediatista.

⁶ TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/100-das-secoes-totalizadas-confira-como-ficou-o-quadro-eleitoral-apos-o-2o-turno> <acesso em 17/12/2023>

⁷ Oxford Languages. Word of The Year 2016. Disponível em <https://languages.oup.com/word-of-the-year/2016/> <acesso em 17/12/2023>

⁸ Academia Brasileira de Letras. Disponível em <https://www.academia.org.br/nossa-lingua/nova-palavra/pos-verdade> <acesso em 17/12/2023>

⁹ Senado Federal. República Federativa do Brasil. <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/em-1922-eleicao-teve-fake-news-e-resultado-questionado> <acesso em 17/12/2023>

Como muito bem explana Giuliano Da Empolli, ao tratar do princípio democrático da intermediação¹⁰:

De fato, seu princípio fundamental, a intermediação, contrasta de modo radical com o espírito do tempo e com as novas tecnologias que tornam possível a desintermediação em todos os domínios. Assim seus tempos — forçosamente longos por se basearem na existência de elaborar e firmar compromissos —, suscitam a indignação de consumidores habituados a ver suas exigências satisfeitas em um clique.

As redes sociais ocasionaram um cataclisma no princípio da intermediação presente na democracia, pois, de modo paradoxal, desintermediou o debate da mídia, *mainstream* ao fazer com que cada usuário atuasse como um intermediário.

A grande virada ocorreu quando houve o surgimento de empresas, como o Facebook de Mark Zuckerberg e o aperfeiçoamento do Google. As ditas *big techs* não compram conteúdo, sob alegação de promover a liberdade de expressão, e fazem com que os próprios produtos a serem vendidos, ou seja, seus usuários, sejam também os criadores de conteúdo.

Assim, o papel de quem está por trás é de simplesmente cada vez mais motivar a produção de conteúdo, para dali extrair dados das interações e vender esse conteúdo a anunciantes. Perceba que a lógica é simples, milhares de usuários produzindo conteúdo escrito, em imagem, em vídeo e em voz, fazendo com que eles encontrem pessoas com os mesmos interesses produzindo, assim, mais conteúdo, mais *likes* e *views* e, portanto, mais dados a serem vendidos.

Contudo, essas novas plataformas de mídia não se responsabilizam pelo conteúdo postado por seus usuários e, sem responsabilidade, empoderam grupos de desinformação em campanhas eleitorais.

Ao que tudo indica essa lógica não se inverterá. Esse mercado está posto, é aceito pela comunidade de usuários e agora está passando por uma nova fase, que é a popularização do uso da inteligência artificial - IA, capaz de produzir vozes, texto e imagens reais através de um *prompt*, tudo usando conceitos básicos de matemática.

Assim, as *fakes news* continuarão a ser geradas e o cenário não demonstra uma diminuição do fenômeno, mas novos arranjos a incrementar o que já se conhece. Talvez a democracia como se conhece seja novamente posta à prova, pois, como diria Hannah Arendt, “a liberdade de opinião é uma farsa se a informação sobre os factos não estiver garantida e se não forem os próprios factos o objecto do debate”¹¹.

Desse modo não há uma alternativa senão a da regulamentação, responsabilização e utilização de mecanismos para o combate, como a utilização de IA, capazes de ajudar na rapidez de checagem de fatos, bem como de uma profunda disseminação educacional do fenômeno e como este é nocivo à democracia, a exigência de transparência no uso de dados dos usuários e a formação de uma cultura de não disseminação de conteúdos falsos.

3. DEMOCRACIA E REGULAMENTAÇÃO DA MÍDIA. O BEM COMUM NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Inegavelmente o ponto de maior inflexão entre os debatedores sobre o tema é quando se fala de *fake news* e sua maximização advinda da utilização das redes sociais e da facilidade de propagação por este meio.

De fato, com o aperfeiçoamento do uso da internet e das redes sociais foi-se experimentando novas possibilidades. Cada inovação trazida, rapidamente foi sendo implementada no cotidiano da população.

Desse modo, seria ingênuo pensar que o mercado publicitário não deixaria de estudar e trabalhar em cima disso. Afinal de contas, a publicidade deve estar onde o público está. Ou seja, se o jornal impresso deixou de ser o veículo de maior audiência, ou o rádio e a TV estão perdendo espaço para as novas mídias que estão surgindo, é natural que o mercado publicitário despejará vultuoso recurso nessas últimas.

Tem-se visto canais de YouTube, contas em Instagram, Twitter (atual X) e outras plataformas que, em razão de sua audiência, congregam uma enorme potencialidade, pois com o tratamento dos dados é possível segmentar cada público.

Nesse sentido, ao invés de as agências de publicidades despejarem o dinheiro de suas marcas em propagandas para o público em geral, posta-se o conteúdo em lugares específicos capazes de conduzir retornos astronômicos. Assim, se o anunciante quer alcançar seu público, basta que os dados, bem tratados pelas *big techs*, façam seu trabalho e espalhem o anúncio para as bolhas, que são os usuários

¹⁰ Empolli, Giuliano Da. Os engenheiros do caos. Tradução Arnaldo Bloch. 1 ed; 4 reimp. – São Paulo: Vestígio, 2022. p. 167.

¹¹ Arendt, Hannah. Verdade e política. Parte II. Tradução de Manuel Alberto. Lisboa: Relógio D'Água editores 1995.

segmentados por idade, gênero, curtidas, histórico de buscas, tempo de tela, interações e outras métricas facilmente verificáveis por algoritmos.

Nessa mão, o que se tem é um aumento da eficiência financeira de um anúncio, isso porque ainda que se gaste muito dinheiro, o retorno em vendas, por vezes, acontece na mesma medida. Há até mesmo quem diga que se o negócio não está na internet ele não existe.

Nesse contexto, as agências de publicidade e marketing que atuam em eleições sabem o potencial e, com os dados que servem ao consumo, também deles se utilizam para saber onde estão os seus eleitores e os bombardear de conteúdo despejando os recursos da campanha eleitoral.

Para se ter uma ideia, na eleição presidencial brasileira de 2018 o segundo colocado no certame declarou um gasto 20 vezes maior que o vencedor¹². Este último investiu no marketing nas redes e obteve a vitória gastando bem menos, numa campanha pioneira e disruptiva com o método tradicional de campanha.

A forma como o ex-presidente Bolsonaro fez sua campanha chamou atenção de diversos veículos de informação, como foi o caso da BBC News. Em uma das suas análises da campanha presidencial de 2018, o jornal inglês, na sua versão para o Brasil, com assinatura do jornalista Matheus Magenta, disse que¹³:

Sem o financiamento de empresas privadas e com baixa influência do horário eleitoral na disputa majoritária, redes sociais como Facebook e principalmente o WhatsApp foram o principal meio para a troca de informações sobre o voto.

Veja-se que o resultado obtido na eleição de 2018 baseou-se em uma campanha altamente capaz de obter a vitória com baixo custo. Os perdedores de 2018 entenderam a grande lição que receberam e trabalharam melhor nas redes, o que foi determinante para a vitória em 2022.

O problema de tudo isso é que, entre as bolhas, qualquer material sem compromisso com os fatos circula, pois a intenção é criar um pensamento coletivo entre os usuários participantes e formar a bolha do pensamento. Logo, trabalhar com pautas conservadoras entre pessoas mais velhas, por exemplo, pode criar uma rede com capacidade de efeito manada.

Para se ter noção do poder das redes sociais atualmente, segundo o portal de notícias Poder 360¹⁴, o Brasil é o terceiro país que mais usa redes sociais no mundo. A fonte da pesquisa veiculada no portal é a Comscore.

Alguns números chamam a atenção, por exemplo, em número de contas nas redes, o Brasil fica atrás apenas de Índia e Indonésia, países asiáticos com população superior à do Brasil. Outro número bastante interessante é que o conteúdo publicado por marcas representa apenas 9%. O restante, 91%, é publicidade das marcas.

Importante ressaltar que as lives e transmissões no YouTube e na Twitch estão cada vez mais ocupando o lugar da televisão. É a magia do conteúdo sob demanda, pois antes, na tradicional emissora de televisão, havia que se esperar o programa na grade de programação, nem sempre disponibilizado na hora desejada. Esse consumo sob demanda faz com que as empresas de *streamings* lucrem cada vez mais.

Porém, toda essa transformação e megalomania precisa em alguma medida respeitar as regras de um jogo limpo, o que nem sempre acontece. É comum golpes, notícias falsas, vídeos inapropriados para menores de idade, a veiculação de ideologias contrárias ao Estado Democrático de Direito, bem como induzimento de crimes e suicídios serem amplamente divulgados por essas plataformas.

Muitas plataformas alegam que, por serem ambientes de liberdade para expressão do pensamento, a responsabilidade do conteúdo é de quem os publica. Porém, o ganho em anúncio a partir disso é astronômico, pois os dados continuam a se qualificar cada vez mais, sendo vendidos pelo mercado publicitário cada vez mais personalizado ao segmento desejado pela campanha publicitária.

Logo, há de se realizar uma regulação no mercado das redes sociais para maior proteção aos dados dos usuários, das informações ali veiculadas e dos segmentos da população a que essas informações estão chegando.

O Brasil já conta com o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), destinado a regular o uso da internet no país, e que expressamente dispõe como um fundamento basilar o direito à liberdade de expressão, proteção da privacidade, de dados pessoais, entre outros.

¹² Agência Brasil EBC. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/campanha-de-haddad-gasta-20-vezes-mais-do-que-de-bolsonaro> <acesso em 17/12/2023>

¹³ BBC News Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45768006> <acesso em 17/12/2023>

¹⁴ Poder360. Disponível em <https://www.poder360.com.br/brasil/brasil-e-o-3o-pais-que-mais-usa-redes-sociais-no-mundo/> <acesso em 18/12/2023>

Contudo, no que toca à responsabilidade do provedor, este só será civilmente responsabilizado se após intimado judicialmente não adotar providências para retirada do conteúdo do ar (artigo 19 da Lei). Há que se convir que, do ano em que o Marco Civil da Internet foi sancionado, até o presente momento, apesar de decorrida menos de uma década, foram diversos os avanços tecnológicos, tanto para que terceiros publiquem conteúdos não verdadeiros, como para permitir que os provedores apurem, com precisão, a veracidade das postagens feitas.

Importante registrar que há uma comunidade de usuários que ganha dinheiro trabalhando nas plataformas digitais. São milhares de negócios sendo realizados dentro de algumas plataformas como Facebook e Instagram que geram muitas relações de trabalho e quem sabe empregos a partir daí.

Nessa senda, não há como falar em regulamentação das mídias sem que haja um amplo debate entre a comunidade de usuários, plataforma, especialistas e governo, haja vista a necessidade de se observar e respeitar um mercado que é pujante e que direta e indiretamente influencia na economia.

Aqui não se defende a censura, mas o argumento de que as redes sociais devem ser livres e se autorregularem já não é mais tão defensável assim. O que se deve fazer é ter uma maior qualidade na utilização e fiscalização do ambiente virtual.

Assim como em todas as relações de nossas vidas, aquilo que entendemos como liberdade deve ser aquilo que encontra fundamento na lei. Portanto, não há obrigatoriedade de um fazer ou deixar de fazer do homem, mas caso a lei estabeleça uma limitação no arbítrio humano, deve aquela ser seguida.

Desse modo, ninguém tem a legitimidade para tirar a vida de outra pessoa, embora seja “livre” para assim o fazer, contudo sofrerá as agruras da lei. Nesse sentido, em algum momento convenciamos um pacto transferindo parte da nossa liberdade e da administração dela ao que nos chamamos de Estado.

Como diria o iluminista Rosseau¹⁵, abordando essa relação entre força e liberdade:

“Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado e pela qual cada um, unindo-se a todos, não obedeça portanto senão a si mesmo e permaneça tão livre como anteriormente.” Esse é o problema fundamental, cuja solução é dada pelo contrato social.

Nesse contrato social os partícipes têm capacidade para se auto-organizarem por seus sistemas de representação. No caso do Brasil, desde 1985, vivemos em uma democracia, onde a população, caso queira, pode eleger seus representantes a partir daquilo que chamamos de voto.

Talvez seja o voto a expressão externa daquilo que seja a democracia, cujas palavras do ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, podem traduzir bem a necessidade de regulamentação das redes sociais. Diz o ministro¹⁶:

A ninguém é dado o direito de interferir na liberdade de escolha do eleitor. A liberdade do voto envolve não só o próprio processo de votação, mas também as fases que a precedem, inclusive relativas à escolha dos candidatos e partidos em número suficiente para oferecer alternativa aos eleitores.

Baseado nisso, o Estado pode tomar as medidas cabíveis para garantir a liberdade do voto, para que o exercício da democracia seja assegurado. Por exemplo, na última eleição fora elaborado o Plano de Mídia do Horário Eleitoral Gratuito da campanha de presidente. Nesse plano de mídia há regulamentação sobre o uso das redes de rádio e de televisão.

Nesse aspecto, levando em consideração o uso massivo das redes sociais, porque não estabelecer normas regulamentadoras para sua utilização no aspecto político?

Outro exemplo de regulamentação é a Lei 9.504/1997, que traz diversos artigos regulamentando doação de campanha. Por que não trazer para o corpo da lei o financiamento de campanhas em mídias sociais?

É certo que a regulamentação deve ser objetiva e não pode cercear o ambiente do debate que faz parte também da democracia. O problema tem sido a malversação das plataformas com o aval destas.

¹⁵ Rosseau, Jean-jacques(1712-1778). O Contrato Social; Tradução Ciro Mioranza – São Paulo: Lafonte, 2019. p. 27.

¹⁶ Mendes, Gilmar Ferreira. Branco, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 10 ed. ver. Atual. – São Paulo: Saraiva, 2015 (série IDP). p. 718-719.

É comum o financiamento de notícias e materiais fake, pelo que se faz necessária uma ampla e transparente regulamentação para que haja igualdade e que o voto seja ao máximo livre.

Portanto, em razão dos novos arremedos sociais, incluídos o uso das mídias sociais no processo eleitoral, faz-se necessária uma regulamentação capaz de, a cada novo pleito eleitoral, estar em sintonia com a evolução das plataformas de rede sociais, para que a democracia não seja facilmente atacada por qualquer interesse distante do interesse público.

4. MITIGAÇÃO DOS IMPACTOS DAS NOTÍCIAS FALSAS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS

Pelo papel decisivo que as notícias falsas têm desempenhado no resultado das eleições, o tema tornou-se comum na política e isso pode ser um fenômeno que, além dos algoritmos, tem muito a ver com os indivíduos.

Deve-se refletir sobre o que leva uma pessoa a compartilhar uma notícia falsa. Há quem diga que seja a necessidade de validar suas próprias impressões e visões de mundo. Há também quem diga que há um fator emocional ainda mais complexo, como a sensação de impunidade dentro do ambiente da plataforma das redes sociais.

Produzir mentiras garante cliques rápidos, chama audiência e, com isso, anúncios e monetização. Pessoas com segundas intenções utilizam dessa liberdade para travestir de jornalismo notícias falsas.

Importante mencionar que muitas dessas notícias são feitas para causar impacto emocional nas pessoas e transformar em algo sensacional. O sensacionalismo é também um dos instrumentos utilizados para captar a atenção das pessoas.

Existe uma espetacularização da política que nos últimos tempos tem feito a diferença na briga por vencer as narrativas que são impostas e pautadas. Quem pauta primeiro um dado assunto sempre sai na frente, querer desmentir a primeira informação publicada dá muito mais trabalho e quase nunca dá certo.

Para se ter uma ideia, a revista Science, em matéria recente, publicou que pesquisadores do MIT, após examinar milhares de histórias compartilhadas no Twitter atestaram que, num universo de 3 milhões de pessoas, aproximadamente, as notícias falsas têm 70% de probabilidade de serem compartilhadas¹⁷.

Outra pesquisadora, Beatriz Bulla, diz que¹⁸:

O fator que faz essa diferença – de velocidade, escala, alcance – é gente, gente de carne e osso. A tecnologia pesa muito, é claro, e isso já foi apontado; as ferramentas digitais são capazes de manipulações que nunca tinham sido possíveis, como foi verificado no caso da Cambridge Analytica. Mesmo assim, o que faz as notícias falsas serem mais rápidas e mais populares do que as notícias verdadeiras são pessoas de verdade. Elas agem por impulso e por sentimentos baixos: carência afetiva (replicam falsidades atraentes para ficarem “populares” em seus círculos digitais), ódio (mandam adiante uma fraude informativa sabendo que se trata de algo mentiroso, mas que acreditam, ajudará a destruir a reputação de alguém que repudiam), inveja. Nahema Marchal, pesquisadora de Oxford, chamou a atenção para este ponto. Ela disse: “Esse tipo de notícia de baixa qualidade se espalha rapidamente não necessariamente pela atividade de robôs, mas porque é produzida para provocar reações emocionais no público como raiva -, o que causa maior compartilhamento.

A pesquisadora afirma que o fator humano é fundamental para a propagação de notícia falsa, pois as emoções geradas são capazes de se transformar em compartilhamento de fatos de que teve conhecimento.

Outro problema é que sempre validamos as informações e notícias pelo crédito da fonte, mas isso não ajuda muito, pois o critério da credibilidade é distinto em cada pessoa. Talvez devêssemos utilizar outro critério de validação da verdade, o método.

Não deve importar muito se A ou B reportam, por exemplo, que a partir das duas horas da tarde de um dia aleatório irá chover. Sabe-se que, fatalmente, um dia irá chover, mas se não colocar a cabeça para fora no dia marcado não se saberá que choveu.

¹⁷ DZIKES. P. Study: On Twitter, false news travels faster than true stories. MIT news. 2018. Disponível em: <https://news.mit.edu/2018/study-twitter-false-news-travels-faster-true-stories-0308> <acesso em 9/12/2023>

¹⁸ Bulla, Beatriz. Estudo associa polarização a notícias distorcidas, *estadao.com*, 2018. Disponível em <https://www.estadao.com.br/politica/eleicoes/estudo-associa-polarizacao-a-noticias-distorcidas/> <acesso em 23/12/2023>

Ao que parece, seguindo a tendência da vida imediata e da sociedade de consumo, o jornalismo foi infectado com esse vírus de reportar apenas. Não se apura os fatos antes de publicar. Pautar primeiro é mais importante que informar adequadamente. Isso, aliado ao baixo nível educacional de uma população, leva a uma confusão e à guerra de narrativas.

Nessa mão, no que tange ao processo eleitoral, todos os veículos de comunicação devem ter compromisso com os fatos, apurando-os e depurando-os e, somente assim, publicando.

Os efeitos das *fake news* podem decidir o futuro de um país e impactar uma geração; por isso, faz-se necessária sua mitigação por diversas frentes a fim de promover um ambiente saudável ao debate das pessoas, com o compromisso dos jornalistas e influenciadores, pois carregam consigo milhares de seguidores.

E mais, deve-se investir na capacitação educacional para que haja mais questionamentos sobre as informações obtidas. É necessário que haja fomento ao jornalismo de apuração de informações, como as agências de checagem de fatos, como também na instituição de fiscalizador dos métodos das agências de checagem.

Outra possibilidade de mitigação dos efeitos das notícias falsas no âmbito das eleições é a responsabilização das plataformas digitais que permitem a veiculação de conteúdo falso ou que faltem com a transparência.

E, por fim, é necessário um esforço conjunto entre governos, sociedade civil e empresas para criar regulamentações eficazes. Essas regulamentações devem abordar questões como a responsabilidade legal das plataformas, a transparência nas campanhas online e punições para a divulgação intencional de desinformação.

5. CONCLUSÃO

O fenômeno das *fake news*, impulsionado pelas redes sociais e a disseminação de informações distorcidas, tem se mostrado uma ameaça significativa para a democracia e o processo eleitoral em diversos países, incluindo o Brasil. A história recente, marcada por eventos como a invasão ao Capitólio nos Estados Unidos e a tentativa de replicação desse cenário no Brasil, destaca a urgência de lidar com esse problema de maneira eficaz.

A complexidade desse desafio envolve não apenas a regulamentação das redes sociais, mas também uma profunda reflexão sobre os mecanismos psicológicos e sociais que levam as pessoas a compartilhar e acreditarem em notícias falsas. A manipulação emocional, a busca por validação e a rápida propagação dessas informações são fatores cruciais que demandam uma abordagem multifacetada.

A democratização da informação e o fortalecimento do jornalismo de qualidade são elementos essenciais para mitigar os impactos das *fake news*. Investir na educação da população para desenvolver habilidades críticas na avaliação de fontes de informação é uma estratégia fundamental. Além disso, é preciso valorizar o jornalismo de apuração e a atuação de agências de checagem de fatos.

A responsabilidade das plataformas digitais também é central nesse debate. A falta de regulamentação e transparência dessas empresas contribui para a disseminação de informações falsas. A imposição de medidas que responsabilizem as plataformas por conteúdos enganosos e a promoção da transparência em algoritmos são passos necessários.

Por fim, a criação de regulamentações eficazes, que abordem questões legais e éticas relacionadas ao uso das redes sociais em campanhas eleitorais, é crucial para preservar a integridade do processo democrático. O diálogo entre governos, sociedade civil e empresas é essencial para encontrar soluções equilibradas que protejam a liberdade de expressão sem comprometer a veracidade e a confiabilidade da informação.

Em suma, o enfrentamento às *fake news* demanda um esforço conjunto e coordenado, envolvendo diferentes setores da sociedade, para garantir um ambiente informacional saudável e fortalecer a democracia em um mundo cada vez mais conectado e influenciado pela tecnologia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Academia Brasileira de Letras. Disponível em <https://www.academia.org.br/nossa-lingua/nova-palavra/pos-verdade> <acesso em 17/12/2023>

Arendt, Hannah. 1906-1975. **Origens do totalitarismo;** tradução Roberto Raposo. -São Paulo: Companhia das Letras. 1989.

Arendt, Hannah. 1906-1975. **Verdade e política. Parte II.** Tradução de Manuel Alberto. Lisboa: Relógio D'Água editores 1995.

Barbosa, Mariana. **Pós-verdade e fake news: reflexões sobre a guerra de narrativas/ org.** Mariana Barbosa. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

Bonavides, Paulo. **Ciência Política.** 22ª ed. – São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

Bulla, Beatriz. **Estudo associa polarização a notícias distorcidas, estado.com, 2018.** Disponível em <https://www.estado.com.br/politica/eleicoes/estudo-associa-polarizacao-a-noticias-distorcidas/> < acesso em 23/12/2023 >

Dzikes, P. **Study: On Twitter, false news travels faster than true stories.** MIT news. 2018. Disponível em: <https://news.mit.edu/2018/study-twitter-false-news-travels-faster-true-stories-0308> <acesso em 9/12/2023>

Empoli, Giuliano Da. **Os engenheiros do caos.** Tradução Arnaldo Bloch. 1 ed; 4 reimp. – São Paulo: Vestígio, 2022. p. 167.

Levitsky, Steven. Ziblatt, Daniel. **Como as democracias morrem;** tradução Renato Aguiar. – 1.ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

Mendes, Gilmar Ferreira. Branco, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 10 ed. ver. Atual. – São Paulo: Saraiva, 2015 (série IDP). p. 718-719.

Oxford Languages. **Word of The Year 2016.** Disponível em <https://languages.oup.com/word-of-the-year/2016/> <acesso em 17/12/2023>

Rousseau, Jean-jacques (1712-1778). **O Contrato Social;** Tradução Ciro Mioranza – São Paulo: Laffonte, 2019. p. 27.

Rousseau, Jean-Jacques, 1712 – 1778. **A origem da desigualdade entre os homens;** tradução de Eduardo Brandão. 1ª ed. – São Paulo: PenguinClassics Companhia das Letras, 2017.

O Parentesco nas Eleições: Legislação e Jurisprudência diante da Perpetuação de Grupos Familiares no Poder

GERALDO JOSÉ PIANCÓ JUNIOR

Sobre o autor:

Geraldo José Piancó Junior. Bacharel em Direito (UNESA); pós-graduado em Direito Público (UNESA); Mestre em Ciência Jurídica Forense (Universidade Portucalense Infante D. Henrique — Porto, Portugal).
Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.

RESUMO

Apesar de a legislação vigente e a jurisprudência considerarem determinadas situações que inviabilizam a permanência de grupos familiares nas chefias do Poder Executivo municipal e estadual, no artigo são expostos entendimentos e decisões que possibilitam a candidatura de parentes para o mesmo ente da federação ou para territórios distintos. A metodologia faz uso da investigação histórica legislativa e jurisprudencial para evidenciar situações nas quais parentes possam efetivar suas candidaturas ou estas são vedadas de modo a caracterizar que a Justiça Eleitoral evidencie as questões abrangidas a fim de garantir aos eleitores informações importantes para o exercício do seu direito de voto mais consciente em relação a candidatos oriundos de famílias que tenham mais de um membro na política.

Palavras-chave: eleições; legislação; jurisprudência; parentesco.

ABSTRACT

Although current legislation and jurisprudence consider certain situations that make it impossible for family groups to remain in the leadership of the municipal and state Executive Power, the article exposes understandings and decisions that allow relatives to apply for the same entity or for different territories. The methodology makes use of legislative and jurisprudential historical research to highlight situations in which relatives can carry out their candidacies or these are prohibited in order to characterize the need for the Electoral Court to highlight the issues covered to guarantee the electors important information for the exercise of their right to vote more consciously in relation to candidates from families that have more than one member in politics.

Keywords: elections; legislation; jurisprudence; kinship.

1. A CANDIDATURA DE ROSINHA GAROTINHO AO CARGO DE PREFEITO(A) DE SÃO JOÃO DA BARRA (RJ)

De acordo com o site jornalístico “NF Notícias”, em matéria publicada em 15/02/2024, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) pode lançar a ex-governadora do estado do Rio de Janeiro, Rosinha Garotinho, como candidata à prefeitura do município de São João da Barra.¹

Independentemente de questões relacionadas às ações judiciais que possam determinar a inelegibilidade da candidata e de questões políticas que envolvam os interesses de sua candidatura, é importante conhecer as razões da viabilidade de seu registro para concorrer ao cargo de chefe do Poder Executivo do referido município nas eleições municipais de 2024 considerando o fato de Rosinha Garotinho ser mãe de Wladimir Barros Assed Matheus de Oliveira (Wladimir Garotinho), prefeito de Campos dos Goytacazes, município vizinho a São João da Barra.

A inelegibilidade derivada do parentesco, prevista no artigo 14, parágrafo 7º, da Constituição Federal², tem o objetivo de evitar a perpetuação de grupos familiares em cargos políticos. Existem normas e entendimentos jurisprudenciais que determinam condições em relação às candidaturas de parentes em cargos do Poder Executivo e do Poder Legislativo e as possibilidades de reeleições.

2. O ENTENDIMENTO DO “PREFEITO ITINERANTE”

O atual prefeito de Campos dos Goytacazes, “Wladimir Garotinho”, sucedeu o Rafael Diniz, do Partido popular Socialista (PPS). Wladimir tomou posse para o seu primeiro mandato como chefe do Poder Executivo municipal em 01/01/2021. Segundo a Constituição Federal em vigor, ele tem direito a concorrer nas eleições de 2024 para o mesmo cargo que ocupa atualmente. Entretanto, caso seja reeleito e tome posse regularmente para o mandato de 2025 a 2028 como prefeito de Campos dos Goytacazes, ele não poderá concorrer novamente ao cargo nas eleições de 2024 e 2028. A Lei Maior, no caso em tela, permite apenas uma reeleição para o cargo de chefe do Poder Executivo municipal. Além desta vedação, Wladimir, caso seja reeleito, não poderá renunciar ao seu mandato para registrar a sua candidatura em outro município para concorrer ao cargo de prefeito, a exemplo de São João da Barra, em razão de entendimento firmado no Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário (RE) nº 637.485-RJ, com repercussão geral, considerando que a alternância de poder é uma das principais decorrências do Princípio Republicano, referência essencial para compreensão do entendimento dos tribunais superiores brasileiros quanto à interpretação do disposto no parágrafo 5º do art. 14 da CRFB/1998:

RE 637.485 – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. REELEIÇÃO. PREFEITO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. I. REELEIÇÃO. MUNICÍPIOS. INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. PREFEITO. PROIBIÇÃO DE TERCEIRA ELEIÇÃO EM CARGO DA MESMA NATUREZA, AINDA QUE EM MUNICÍPIO DIVERSO. (...)
II. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. ANTERIORIDADE ELEITORAL. NECESSIDADE DE AJUSTE DOS EFEITOS DA DECISÃO. (...)
III. REPERCUSSÃO GERAL.
IV. EFEITOS DO PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Recurso extraordinário provido para:
(1) resolver o caso concreto no sentido de que a decisão do TSE no RESPE 41.980-06, apesar de ter entendido corretamente que é inelegível para o cargo de Prefeito o cidadão que exerceu por dois mandatos consecutivos cargo de mesma natureza em Município diverso, não pode incidir sobre o diploma regularmente concedido ao recorrente, vencedor das eleições de 2008 para Prefeito do Município de Valença-RJ;

¹ MOTHÉ, Caio. MDB deve lançar candidatura de Rosinha Garotinho à prefeitura de São João da Barra. NF Notícias, Campos dos Goytacazes, Política, 15 fev. 2024. Disponível em: <https://www.nfnoticias.com.br/noticia-42176/mdb-deve-lancar-candidatura-de-rosinha-garotinho-a-prefeitura-de-sao-joao-da-barra>. Acesso em: 20 fev. 2024.

² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 fev. 2024.

(2) deixar assentados, sob o regime da repercussão geral, os seguintes entendimentos: (2.1) o art. 14, § 5º, da Constituição, deve ser interpretado no sentido de que a proibição da segunda reeleição é absoluta e torna inelegível para determinado cargo de Chefe do Poder Executivo o cidadão que já exerceu dois mandatos consecutivos (reeleito uma única vez) em cargo da mesma natureza, ainda que em ente da federação diverso; (2.2) as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, impliquem mudança de jurisprudência, não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior.³

De tal forma, assim como Wladimir Garotinho não pode registrar candidatura para concorrer a um terceiro mandato consecutivo para o cargo de prefeito de Campos dos Goytacazes, Rosinha Garotinho não poderá registrar a sua candidatura para tentar suceder o seu filho Wladimir após este ter completado o seu segundo mandato consecutivo no referido município sob pena de afronta ao art. 14, §§ 5º e 7º, da Constituição Federal. Este tipo de vedação também abrange o cargo de vice-prefeito conforme a Resolução nº 22.777 na Consulta nº 1.548, de 24/04/2008, rel. Ministro Marcelo Ribeiro.⁴

3. O IMPEDIMENTO DA PERPETUAÇÃO NO PODER DE GRUPOS FAMILIARES

Denomina-se reflexa a inelegibilidade que atinge pessoas que mantêm vínculos familiares com o titular do mandato. Parentes até o segundo grau de titulares reeleitos para cargos de chefia do Poder Executivo são inelegíveis para sucessão a fim de evitar mandatos sucessivos de núcleos familiares conforme o art. 14, §§ 5º e 7º, da Constituição Federal e da jurisprudência firmada sobre a matéria. A inelegibilidade reflexa derivada de parentesco por afinidade até o 2º grau inclui os “afins”, sendo abrangidas as linhas reta e a colateral. Então enquadram-se: sogro, sogra, sogro-avó, sogra-avô, nora, genro, neto, nora, neta, cunhado e cunhada. Cônjuge e parentes (até o segundo grau) do chefe do Poder Executivo são elegíveis para o mesmo cargo do titular apenas quando este for reelegível. Neste sentido o acórdão no REspEl nº 10.979, relatoria do Ministro Henrique Neves da Silva (18/12/2012).⁵

Também em casos nos quais há a cassação, morte ou renúncia durante o segundo mandato de prefeito reeleito, cônjuge ou parente ao candidatar-se ao pleito seguinte pode configurar o exercício de três mandatos consecutivos por membros de uma mesma família, conforme o acórdão de 23/10/2008 no AgR-REspEl nº 31.979, relatora Ministra Eliana Calmon⁶, e a Súmula nº 06 do TSE: “São inelegíveis para o cargo de Chefe do Executivo o cônjuge e os parentes, indicados no §7º do art. 14 da Constituição Federal, do titular do mandato, salvo se este, reelegível, tenha falecido, renunciado ou se afastado definitivamente do cargo até seis meses antes do pleito”.⁷

Apesar de o citado parágrafo 7º, art. 14, da Lei Maior fazer referência ao “cônjuge”, a inelegibilidade reflexa nos casos mencionados se aplica a companheiros na união estável — vale lembrar que a Constituição Federal e o Código Civil a reconhecem como entidade familiar e este entendimento se estende às relações homoafetivas na atualidade.⁸

³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Processos. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 25 fev. 2024.

⁴ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Temas selecionados, inelegibilidades e condições de elegibilidades, inelegibilidade reflexa, parentesco, parente de titular reeleito. Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/parte-i-inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/inelegibilidade-reflexa/parentesco/parente=-de-titular-reeleito?SearchableText=Parente%20de%20titular%20reeleito>. Acesso em: 02 mar. 2024.

⁵ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Temas selecionados, inelegibilidades e condições de elegibilidades, inelegibilidade reflexa, parentesco, parente de titular reeleito. Disponível em: <file:///D:/Setor/00000001.PDF>. Acesso em: 02 mar. 2024.

⁶ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Temas selecionados, inelegibilidades e condições de elegibilidades, inelegibilidade reflexa, parentesco, parente de titular reeleito. Disponível em: file:///D:/Setor/RESPE_31979.pdf. Acesso em: 02 mar. 2024.

⁷ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 18 ed. Barueri(SP): Atlas, 2022. pp 273-285.

Em relação aos parentes de Wladimir Garotinho no município de Campos dos Goytacazes, em primeira análise, nenhum deles, em até segundo grau, que já não esteja no exercício de mandato, poderá candidatar-se a qualquer cargo eletivo — atenção aos cargos do Poder Legislativo. A tese é no sentido de quem já exerça mandato eletivo não possa ser prejudicado pelo fato de seu familiar ser chefe do Poder Executivo. Por outro lado, quem ainda não ocupar cargo eletivo não pode ser beneficiado em razão de a máquina administrativa ter no comando um parente.⁹

A decisão interpretou o parágrafo 7º do artigo 14 da Constituição Federal. Entretanto, existe a possibilidade de candidatura no caso de rivalidade política entre parentes, como foi decidido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no Recurso Especial Eleitoral (REspEI) nº 0600001-57 (acórdão de 17/11/2022 — votação unânime), a norma constitucional que torna inelegíveis em um mesmo território de jurisdição os parentes consanguíneos do prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, regra plenamente aplicável também aos vice-prefeitos. No entanto, o relator no TSE, ministro Benedito Gonçalves, observou que o caso analisado trazia uma peculiaridade que afastava a inelegibilidade: os irmãos Walter Avelino e Isadora Alcântara eram adversários políticos. Quando o irmão sucedeu a irmã no cargo, em 2017, ele o fez sem o apoio dela. E a regra constitucional tem o objetivo de impedir a perpetuação familiar em cargos políticos e o uso da máquina pública para favorecer a candidatura de parentes, o que não havia ocorrido no caso do município de Marechal Deodoro (AL), de acordo com o ministro:

Não houve a comunhão de interesses entre os irmãos, apta a gerar o uso dos recursos públicos da prefeitura de Marechal Deodoro ou seu favorecimento, na primeira eleição da chapa composta por “Cacau” e Walter. Ao contrário, a máquina pública em nada lhes favoreceu, posto que foi utilizada em seu desfavor, em apoio e em benefício dos candidatos da oposição.¹⁰

Conclui-se que qualquer parente de Wladimir Garotinho, inclusive Rosinha Garotinho, poderia concorrer ao cargo de prefeito no município de Campos dos Goytacazes nas eleições de 2024 em candidatura adversária do então prefeito e candidato à reeleição, assim como, a referida decisão pode abrir portas para casos específicos nos quais parentes de prefeitos possam registrar candidatura para o Poder Legislativo, caso demonstrem que são adversários na política e que não há “benefício” decorrente da “máquina pública”.

A vedação para a candidatura de parentes de prefeito reeleito para a chefia do Poder Executivo municipal no mesmo território engloba o cargo de vice-prefeito. Nesse sentido, a Resolução nº 21.436 de 07/08/2003, relator Ministro Carlos Velloso, e a Resolução nº 22.668 na Consulta nº 1.438, de 13/12/2007, relator Ministro Ari Pargendler:

ELEITORAL CONSULTA. PREFEITO MUNICIPAL REELEITO. RENÚNCIA. CANDIDATURA. VICE-PREFEITO. FILHO. PLEITO IMEDIATAMENTE SUBSEQUENTE. IMPOSSIBILIDADE. Filho de ex-prefeito reeleito que renuncia ao cargo não poderá candidatar-se a vice-prefeito do mesmo município na eleição subsequente. Consulta respondida negativamente. (Resolução nº 21.436, Rel. Min. Carlos Velloso, D.J. de 29.9.2003).¹¹

“[...] 2. Filho de prefeito reeleito não poderá candidatar-se a vice-prefeito do mesmo município na eleição subsequente.”
(Resolução nº 22.668 na Cta nº 1438, de 13.12.2007, rel. Min. Ari Pargendler)¹²

⁸ Ibidem.

⁹ Haidar, Rodrigo. Parente de chefe de executivo não pode se candidatar. Consultor Jurídico (ISSN 1809-2829). São Paulo, áreas, eleitoral, 15 mar. 2006. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2006-mar-15/parente_chefe_executivo_ao_candidatar/. Acesso em: 27 fev. 2024

¹⁰ VITAL, Danilo. Inelegibilidade por parentesco não incide se irmãos são rivais políticos, diz TSE. Consultor Jurídico (ISSN 1809-2829). São Paulo, áreas, eleitoral, 17 nov. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-17/inelegibilidade-parentesco-nao-incide-irmaos-sao-rivais/>. Acesso em: 28 fev. 2024

4. A POSSIBILIDADE DE CANDIDATURA DE PARENTES EM CIRCUNSCRIÇÃO DIVERSA

O entendimento firmado no caso do “prefeito itinerante” não pode ser confundido com as relações de parentesco em determinadas circunstâncias. A controvérsia consiste em saber se a inelegibilidade reflexa por parentesco, prevista no art. 14, § 7º, da Constituição Federal, proíbe que cônjuge e parentes consanguíneos ou afins do chefe do Poder Executivo candidatem-se não apenas no “território de jurisdição do titular”, mas também em municípios vizinhos onde o titular exerça “influência política”. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é no sentido de que o cônjuge e os parentes de prefeito reeleito não são inelegíveis para o mesmo cargo em outra circunscrição eleitoral, ainda que em município vizinho, desde que este não resulte de desmembramento, incorporação ou fusão realizada na legislatura imediatamente anterior ao pleito. Como forma de privilegiar o direito à elegibilidade e em linha com a jurisprudência do TSE, em regra, a vedação ao terceiro mandato consecutivo familiar, prevista no art. 14, § 7º, da CF/88, limita-se ao território de jurisdição do titular e não cabe aplicar, por analogia, o entendimento do STF relativo à inelegibilidade do “prefeito itinerante” para impedir a candidatura, em outro município da federação, do cônjuge e dos parentes consanguíneos ou afins de chefe do Poder Executivo (Acórdão de 13/06/2019 no RespEl nº 19.257, rel. Min. Luís Roberto Barroso). Os fundamentos desenvolvidos naquele paradigma não são aplicados à “Itinerância Conjugal” ou de parentesco para inibir a perpetuação política de grupos familiares e inviabilizar a utilização da máquina administrativa em benefício de parentes detentores de poder.¹³

A legislação vigente também não impediu a candidatura de parentes em municípios distintos para o cargo de chefe do Poder Executivo a exemplo dos municípios fronteiriços de Valença e de Rio das Flores no estado do Rio de Janeiro em 2012 para os quais o candidato Fernandinho Graça concorreu à prefeitura de Valença¹⁴ e a sua irmã, Soraia Graça, disputou as eleições e foi eleita prefeita de Rio das Flores.¹⁵

5. CONCLUSÕES

Considerando a legislação vigente e os entendimentos jurisprudenciais dispostos, a candidatura de Rosinha Garotinho à prefeitura do município de São João da Barra nas eleições de 2024 é possível, em que pese o seu filho Wladimir Garotinho seja prefeito no município

¹³ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Temas selecionados, inelegibilidades e condições de elegibilidade, inelegibilidade reflexa, parentesco, parente de titular reeleito. Disponível em: file:///D:/Setor/CTA_-_1438-1.pdf. Acesso em: 02 mar. 2024.

¹² TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Temas selecionados, inelegibilidades e condições de elegibilidade, inelegibilidade reflexa, parentesco, parente de titular reeleito. Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/parte-i-inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/inelegibilidade-reflexa/parentesco/parente=-de-titular-reeleito?SearchableText=Parente%20de%20titular%20reeleito>. Acesso em: 02 mar. 2024.

¹³ AMARAL, C. E. Frazão. Direitos Políticos na Constituição de 1988: uma proposta de revisitação de seus pressupostos filosóficos, teóricos e dogmáticos. Tese (Doutorado em Direito), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023, p. 188. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01032024-115507/publico/11741644DIO.pdf>. Acesso em 15 mar. 2024.

¹⁴ TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO. Eleições, 2012, resultados. Disponível em: https://apps.tre-rj.jus.br/site/eleicoes/2012/resultados_plone/partido_coligacao/arquivos/2012/turno1/resultado%20de%20votacao%20por%20partido%20coligacao%20-%20valenca.pdf. Acesso em 25 mar. 2024.

¹⁵ TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO. Eleições, 2012, resultados. Disponível em: https://apps.tre-rj.jus.br/site/eleicoes/2012/resultados_plone/partido_coligacao/arquivos/2012/turno1/resultado%20de%20votacao%20por%20partido%20coligacao%20-%20rio%20das%20flores.pdf. Acesso em 25 mar. 2024.

de Campos dos Goytacazes no mandato de 01/01/2021 a 31/12/2024, ainda que este registre a sua candidatura à reeleição para prefeito nas eleições de 2024 (mandato de 01/01/2025 a 31/12/2028) uma vez que tratamos de candidaturas em municípios distintos.

Para que haja algum tipo de inelegibilidade reflexa para questões que abrangem parentes em municípios vizinhos é necessário que o Congresso Nacional legisle sobre hipóteses de vedação para casos como o relatado. Os entendimentos sobre o “prefeito itinerante” e a inelegibilidade em razão de parentesco não podem ser “misturados” ou “confundidos”.

Ressalta-se que Rosinha Garotinho pode ser candidata nas eleições de 2024 ao cargo de prefeito de São João da Barra e, em caso de êxito, ser candidata à reeleição nas eleições de 2028 para o cargo mencionado — considerando apenas as questões de parentesco em relação ao seu filho Wladimir Garotinho, sem mencionar ações judiciais que possam determinar a sua inelegibilidade por outras razões.

Também é importante entender que Wladimir Garotinho não poderá ser candidato a prefeito em São João da Barra em 2028 caso seja reeleito prefeito de Campos dos Goytacazes e renuncie ao cargo antes das eleições de 2028 (inelegibilidade decorrente do entendimento do “prefeito itinerante”). E, em caso de dois mandatos sucessivos de Rosinha Garotinho em São João da Barra, de 2025 a 2032, Wladimir não poderá candidatar-se a prefeito do referido município por questão de inelegibilidade relativa ao seu parentesco, o que caracterizaria um terceiro mandato consecutivo e a perpetuação de um grupo familiar no poder, situação semelhante no caso de reeleição de Wladimir Garotinho em Campos dos Goytacazes em 2024: Rosinha Garotinho não poderá suceder o seu filho, caso reeleito, numa eventual candidatura em 2028.

As hipóteses referentes ao estudo em tela não se limitam ao estado do Rio de Janeiro. Podem ocorrer em todo o território nacional ao atentarmos que muitos políticos possam exercer influência em mais de um município ou estado da federação.

A Justiça Eleitoral pode esclarecer a população sobre tais questões pelos meios de comunicação. É preciso que o eleitor tenha a devida compreensão sobre as relações de parentesco e a sua repercussão nas eleições municipais, estaduais e nacionais. Num estado democrático de direito, os órgãos públicos podem e devem garantir aos eleitores o acesso à informação de modo pleno para que eles possam decidir se determinados candidatos, oriundos de famílias que tenham mais de um membro na política, mereçam os seus votos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, C. E. Frazão. **Direitos Políticos na Constituição de 1988: uma proposta de revisitação de seus pressupostos filosóficos, teóricos e dogmáticos.** Tese (Doutorado em Direito), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023, p. 188. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01032024-115507/publico/11741644DIO.pdf>. Acesso em 15 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 fev. 2024.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** 18 ed. Barueri(SP): Atlas, 2022. pp 273-285.

Haidar, Rodrigo. **Parente de chefe de executivo não pode se candidatar.** Consultor Jurídico (ISSN 1809-2829). São Paulo, áreas, eleitoral, 15 mar. 2006. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2006-mar-15/parente_chefe_executivo_nao_candidatar/. Acesso em: 27 fev. 2024.

MOTHÉ, Caio. **MDB deve lançar candidatura de Rosinha Garotinho à prefeitura de São João da Barra.** NF Notícias, Campos dos Goytacazes, Política, 15 fev. 2024. Disponível em: <https://www.nfnoticias.com.br/noticia-42176/mdb-deve-lancar-candidatura-de-rosinha-garotinho-a-prefeitura-de-sao-joao-da-barra>. Acesso em: 20 fev. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Processos.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso: em 25 fev. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO. **Eleições, 2012, resultados.** Disponível em: https://apps.tre-rj.jus.br/site/eleicoes/2012/resultados_plone/partido_coligacao/arquivos/2012/turno1/resultado%20de%20votacao%20por%20partido%20coligacao%20-%20rio%20das%20flores.pdf. Acesso em 25 mar. 2024.

_____. **Eleições, 2012, resultados.** Disponível em: https://apps.tre-rj.jus.br/site/eleicoes/2012/resultados_plone/partido_coligacao/arquivos/2012/turno1/resultado%20de%20votacao%20por%20partido%20coligacao%20-%20valenca.pdf. Acesso em 25 mar. 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Temas selecionados, inelegibilidades e condições de elegibilidades, inelegibilidade reflexa, parentesco, parente de titular reeleito.** Disponível em: file:///D:/Setor/RESPE_31979.pdf. Acesso em: 02 mar. 2024.

_____. **Temas selecionados, inelegibilidades e condições de elegibilidades, inelegibilidade reflexa, parentesco, parente de titular reeleito.** Disponível em: file:///D:/Setor/CTA_-_1438-1.pdf. Acesso em: 02 mar. 2024.

_____. **Temas selecionados, inelegibilidades e condições de elegibilidades, inelegibilidade reflexa, parentesco, parente de titular reeleito.** Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/parte-i-inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/inelegibilidade-reflexa/parentesco/parente-de-titular-reeleito?SearchableText=Parente%20de%20titular%20reeleito>. Acesso em: 02 mar. 2024.

_____. **Temas selecionados, inelegibilidades e condições de elegibilidades, inelegibilidade reflexa, parentesco, parente de titular reeleito.** Disponível em: <file:///D:/Setor/00000001.PDF>. Acesso em: 02 mar. 2024.

VITAL, Danilo. **Inelegibilidade por parentesco não incide se irmãos são rivais políticos, diz TSE.** Consultor Jurídico (ISSN 1809-2829). São Paulo, áreas, eleitoral, 17 nov. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-17/inelegibilidade-parentesco-nao-incide-irmaos-sao-rivais/>. Acesso em: 28 fev. 2024.



Tribunal Regional Eleitoral
do Rio de Janeiro

ACÓRDÃO

RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600146-55.2022.6.19.0075 - Campos dos Goytacazes - RIO DE JANEIRO

RELATOR: DESEMBARGADOR ELEITORAL HENRIQUE CARLOS DE ANDRADE FIGUEIRA

RECORRENTE: PARTIDO LIBERAL - PL - MUNICIPAL - CAMPOS DOS GOYTACAZES (ANTIGO PARTIDO DA REPUBLICA - PR - MUNICIPAL - CAMPOS DOS GOYTACAZES)

DENUNCIADO: RODRIGO MARTINS PIRES DE AMORIM

Advogados do RECORRENTE: MARCUS WELBER GOMES DA SILVA - RJ150334, PRYSCILA NUNES RIBEIRO MARINS - RJ126821-A

VOTO-VISTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. JUNTADA EXTEMPORANEA DE DOCUMENTOS. FIXAÇÃO DE PREMISSAS À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO TSE E DO TRE-RJ.

1. A apresentação de documentos em prestação de contas de campanha deve ser permitida antes da prolação da sentença, ainda que encerrada a fase instrutória, quando verificada a boa-fé da parte, em prestígio ao postulado da proporcionalidade, bem como ao exercício do contraditório substancial. Intelecção extraída do art. 69, § 6º, da Res. TSE nº 23.607/2019, pela adoção de providências que possibilitem o saneamento das falhas apontadas nesta etapa. Precedentes do TRE-RJ (REI nº 060040485, Rel. Des. Alessandra De Araujo Bilac Moreira Pinto, DJE 04/07/2022; REI nº 060028665, Rel. Des. Ricardo Perlingeiro, DJE 08/02/2022; REI nº 060043508, Rel. Des. Luiz Paulo Da Silva Araujo Filho, DJE 30/05/2023.).

2. Após a prolação da sentença, ou mesmo do acórdão, em caso de competência originária, imperam, como regra, os efeitos da preclusão, sendo o conhecimento da documentação a destempo medida excepcional, nos moldes da orientação do TSE (AgR-AI nº 060801632/SP, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 29.04.2020). Admissibilidade que se justifica tão somente em situações alternativas de força maior ou para evitar enriquecimento sem causa da União. Na primeira hipótese, o reexame se dá de maneira ampla e irrestrita; já na segunda, não tem o condão de alterar o resultado do julgamento, ficando adstrito, exclusivamente, ao ajuste do montante a ser restituído ao Erário, desde que comprovada a correta destinação do recurso público manejado.

3. O citado precedente paradigmático julgado em 2020, que flexibilizou a regra da preclusão, em situação ocorrida em sede de embargos de declaração contra acórdão referente às eleições de 2018, posteriormente, foi reiterado em outras ocasiões (ED no AREspE nº 060750619, Rel. Min. Raul Araujo Filho, DJE 14/10/2022 e AREspE nº 060701949, Rel. Min. Sergio Silveira Banhos, DJe 24/08/2021) e não colide com julgados mais recentes (AgReg em RespE nº 060035194/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJE de 01/03/2023; RespE nº 060051292, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJE 28/04/2023; e Agr em RespE nº 060193876, Relator Min. Mauro Campbell Marques, DJE 15/09/2021), nos quais o TSE abordou a matéria de forma mais genérica, sem adentrar no debate específico, partindo da premissa de que, naqueles casos, não houve comprovação da licitude na origem.

4. Tal paradigma do TSE (AgR-AI nº 060801632/SP, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 29.04.2020) também vem sendo seguido pelo TRE-RJ, em prestação de contas de candidatos eleitos em 2022, com o propósito exclusivo de ajustar o valor a ser devolvido ao Erário. (PCE nº 060495607, Rel. Des. Allan Titonelli Nunes, DJE 03/03/2023; PCE nº 060516051, Rel. Des. Afonso Henrique Ferreira Barbosa, DJE 14/03/2023.).

5. Diretório municipal que não trouxe motivo hábil a justificar a apresentação das contas de campanha em sede recursal, no intuito de afastar a omissão reconhecida na sentença. A alegação de que o atual representante vem tentando sem sucesso, desde quando assumiu a presidência, acessar os dados bancários da agremiação, supostamente em poder do antecessor, é matéria interna corporis na qual o Judiciário não deve se imiscuir. Documentação juntada tardiamente, ademais, que deixou de contemplar ato essencial, consistente na entrega da mídia eletrônica, indispensável à análise da contabilidade e que configura elemento mínimo para o afastamento da situação de inadimplência. Desprovimento do recurso, confirmando-se a não prestação das contas do partido.

Sr. Presidente e demais pares, pedi vista dos processos 0600547-74.2020.6.19.0091 (relatoria da Desembargadora Daniela Bandeira de Freitas); 0605998-91.2022.6.19.0000 (relatoria do Desembargador João Ziraldo Maia); 0600146-55.2022.6.19.0075, 0600327-48.2020.6.19.0068 e 0601561-45.2020.6.19.0107 (relatoria do Desembargador Henrique Figueira); 0600506-06.2020.6.19.0060 (relatoria do Desembargador Marcello Baptista); o primeiro e o segundo pautados em sessões realizadas por videoconferência, respectivamente em 20/07 e 27/07/2023 e os demais no plenário virtual de 20 a 21/07/2023, para melhor refletir sobre a temática comum a todos, concernente à juntada extemporânea de documentos em sede de prestação de contas de campanha, de modo a zelar pela coesão dos julgamentos.

Conforme se depreende, os bem lançados votos dos demais relatores consideram, como regra, a inadmissibilidade da apresentação tardia de documentos, após a prolação da sentença, para suprir falhas sobre as quais o prestador de contas já tenha tido oportunidade específica de prévia manifestação, haja vista a incidência do instituto preclusão, que prestigia a segurança das relações jurídicas.

Por outro lado, no que concerne à etapa processual anterior à sentença, ainda que posterior à fase instrutória, após o esgotamento do prazo para manifestação, este TRE-RJ tem decidido pela adoção de providências que possibilitem o saneamento das falhas apontadas, quando verificada a boa-fé da parte, em homenagem ao exercício do contraditório substancial, conforme inteligência extraída do art. 69, § 6º, da Res. TSE nº 23.607/2019 (REI nº 060040485, Rel. Des. Alessandra De Araujo Bilac Moreira Pinto, DJE 04/07/2022; REI nº 060028665, Rel. Des. Ricardo Perlingeiro, DJE 08/02/2022; REI nº 060043508, Rel. Des. Luiz Paulo Da Silva Araujo Filho, DJE Data 30/05/2023.).

Nessa hipótese, tal qual acrescenta o eminente Desembargador Henrique Figueira nos autos do REI 0600327-48.2020.6.19.0068 e REI 0601561-45.2020.6.19.0107, considera-se a mitigação pontual da preclusão, em especial para permitir a aferição da regularidade da aplicação de recursos públicos na campanha, em observância ao postulado da proporcionalidade e aos princípios da celeridade, efetividade e instrumentalidade, identificando, para tanto, evolução jurisprudencial também em outros regionais.

O ponto de inflexão, todavia, reside na possibilidade de eventual presença de circunstância excepcional a permitir a flexibilização da regra também após a prolação da sentença ou mesmo do acórdão, em caso de competência originária do Regional, sobretudo quando os dados supervenientes se prestem a comprovar a escorreita destinação de recursos públicos.

A esse respeito, conforme ressaltou a eminente Desembargadora Daniela Bandeira de Freitas, nos autos do REI 0600547-74.2020.6.19.0091, o TSE, em julgado paradigmático, se pronunciou pela aceitação de documentos apresentados extemporaneamente, em sede de embargos de declaração contra acórdão, referente às eleições 2018, “em casos de força maior ou para evitar o enriquecimento sem causa da União, hipótese em que o aceite deve possuir efeitos limitados adstritos ao ajuste de valores cujo recolhimento é devido, designadamente para que se evite sobrecarregar o Poder Judiciário com futuras ações de ressarcimento” (AgR-AI nº 060801632/SP, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 29.04.2020).

No referido precedente, que envolvia devolução de valores aos cofres públicos, destacou o d. Ministro Fachin, ainda, que “os documentos juntados extemporaneamente, por inércia do prestador, não podem ser considerados para nova análise das contas e eventual aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, pela ocorrência da preclusão”.

Conclui-se, portanto, que no julgado citado, o TSE estabeleceu requisitos alternativos para excepcionar os efeitos da preclusão, tão somente em casos de: força maior ou para evitar o locupletamento ilícito da União. Na primeira hipótese, o reexame se dá de maneira ampla e irrestrita; já na segunda, não tem o condão de alterar o resultado do julgamento (v.g. de contas desaprovadas, para aprovadas com ressalvas), ficando adstrito, exclusivamente, ao ajuste do montante a ser restituído ao Erário.

Nessa esteira, qualquer outra situação que não se adequa a esses critérios torna impositiva a inadmissibilidade da juntada extemporânea de documentos, quando o prestador já tiver sido previamente intimado para suprir ou se manifestar acerca das falhas identificadas.

Mais recentemente, o TSE reafirmou o posicionamento pertinente ao enriquecimento sem causa da União, para reiterar que “o conhecimento de documentos preexistentes juntados em momento inoportuno é medida excepcional e só é admitida por esta Corte para fins de reajuste do valor a ser restituído aos cofres públicos” (Excerto extraído do inteiro teor do ED no AREspE nº 060750619, Rel. Min. Raul Araujo Filho, DJE - 14/10/2022).

Ressalta-se que esta visão não colide com outros julgados do TSE, a exemplo dos citados pelos Desembargadores Henrique Figueira e Marcello Baptista em seus respectivos votos (AgReg em RespE nº 060035194/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJE de 01/03/2023; RespE nº 060051292, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJE 28/04/2023; e Agr em RespE nº 060193876, Relator Min. Mauro Campbell Marques, DJE 15/09/2021).

Nestes últimos, o TSE abordou a matéria de forma mais genérica, sem adentrar no debate específico, partindo da premissa de que, nos respectivos casos, não houve comprovação da licitude na origem.

Por outro lado, da leitura mais atenta de um dos julgados mencionados pelo Desembargador Marcello Baptista no REI nº 0600506-06.2020.6.19.0060 (Agr em RespE nº 060701949, Rel. Min. Sergio Silveira Banhos, DJe 24/08/2021), embora conste da ementa a deferência à regra da preclusão, verifica-se, do seu inteiro teor, que o referido Ministro chegou a enfrentar especificamente o debate inaugurado em 2020, não refutando a tese flexibilizadora.

Nesse sentido, assinalou que: “O entendimento firmado no paradigma é claro em fixar que, para a consideração de documentos extemporaneamente apresentados, após operada a preclusão da oportunidade, é necessário demonstrar a presença de circunstância excepcional que justifique a sua apresentação posteriormente”.

Outrossim, este TRE-RJ, respaldado nessa orientação do TSE, também admitiu a juntada de documentos após a apreciação das contas de campanha de candidatos eleitos em 2022, em sede de embargos de declaração ao acórdão, em competência originária, “com o propósito específico e exclusivo de ajustar o valor a ser devolvido pelo candidato prestador das contas eleitorais” (PCE nº 060495607, Rel. Des. Allan Titonelli Nunes, DJE 03/03/2023.). Nessa mesma linha, em outro feito, também envolvendo candidato eleito no último pleito, acrescentou-se que “o aceite deve possuir efeitos limitados, adstritos ao ajuste dos valores cujo recolhimento é devido”. (PCE nº 060516051, Rel. Des. Afonso Henrique Ferreira Barbosa, DJE 14/03/2023.).

Portanto, efetuada a devida digressão, necessário estabelecer como premissas que:

(i) O TRE-RJ já firmou entendimento pela possibilidade de apresentação de documentos em prestação de contas de campanha antes da prolação da sentença, ainda que encerrada a fase instrutória, em prestígio ao postulado da proporcionalidade, bem como ao exercício do contraditório substancial, e conforme inteligência extraída do art. 69, § 6º, da Res. TSE nº 23.607/2019;

(ii) Após a prolação da sentença ou mesmo do acórdão, em caso de competência originária, devem imperar, como regra, os efeitos da preclusão, sendo o conhecimento da documentação a destempo medida excepcional, justificável, nos moldes da orientação do TSE, apenas em hipóteses alternativas de força maior ou para evitar enriquecimento sem causa da União, neste último caso, com fins exclusivos de reajuste do valor a ser restituído ao Erário, desde que comprovada a correta destinação do recurso público manejado, sem aptidão, no entanto, para alterar o resultado do julgamento.

Na espécie, todavia, o diretório municipal não trouxe motivo hábil a justificar a apresentação das contas, referentes às eleições de 2022, apenas em sede recursal, no intuito de afastar a omissão reconhecida na sentença. Isso porque a alegação de que



o atual representante vem tentando sem sucesso, desde quando assumiu a presidência, acessar os dados bancários da agremiação, supostamente em poder do antecessor, é matéria interna corporis partidária na qual este Tribunal não deve se imiscuir.

Ainda que assim não fosse, tal qual assentou o d. Desembargador Henrique Figueira, a documentação juntada tardiamente deixou de contemplar ato essencial, consistente na entrega da mídia eletrônica, indispensável à análise da contabilidade e que configura elemento mínimo para o afastamento da situação de inadimplência.

Com essas considerações, ACOMPANHO o voto do eminente Relator, para *negar provimento* ao recurso e confirmar o julgamento das contas partidárias de campanha como não prestadas.

