

Revista

do Tribunal Regional
Eleitoral do Pará

ANO 11 - EDIÇÃO 2021



**ASSIS BRASIL É O
SURGIMENTO DA
JUSTIÇA ELEITORAL**



**FAKE NEWS:
CRIMINALIZAR
NÃO É O CAMINHO**



**A (INEFICÁCIA DA LEI DE
COTAS PARA MULHERES
NO ÂMBITO ELEITORAL**



EXPEDIENTE

V.11, n.1, 2021

Revista semestral de conhecimento jurídico e informação eleitoral. Editada sob a responsabilidade do Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE-PA)

DIRETORA

DESA LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO
Presidente-TRE/PA

VICE-DIRETOR

DR. DIOGO SEIXAS CONDURÚ
Juiz-Membro TRE/PA

CONSELHO EDITORIAL

DESA LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO
DES LEONAM GONDIM DA CRUZ JÚNIOR
JUIZ-MEMBRO DIOGO SEIXAS CONDURÚ
JUIZ-MEMBRO MARCUS ALAN DE MELO GOMES
JUIZ-MEMBRO RAFAEL FECURY NOGUEIRA
SAMUEL CARVALHO MARINHO
ROBERTA CASTRO ALVES DE PAULA HANNEMAN

COORDENADORA DA ESCOLA JUDICIÁRIA

ELAINE CRISTINA DE J. S. DA SILVA MACHADO

SEÇÃO DE FORMAÇÃO CIDADANIA E BIBLIOTECA (SCB)

VALENA LAREDO MENDONÇA WANZELER
FAUSTINO CASTRO ALVES JÚNIOR
VALDÍZIO RODRIGUES FERREIRA NETO
ÂNGELA GADELHA FERRÃO
JANETE CARLA DIAS WIRTZ

CENTRO CULTURAL DA JUSTIÇA ELEITORAL

CARLA COUTINHO FERREIRA

ESTAGIÁRIOS

ELVIS NEVIS (HISTÓRIA)
JOÃO VICTOR GRANHEN (BIBLIOTECONOMIA)
SOFIA LIRA (PUBLICIDADE)
TAIS LUANA DOS SANTOS (DESIGN)
MATEUS BARATA (CIÊNCIAS SOCIAIS)

COLABORADORES

LORENA BORGES
LUAN ALEX SILVA

CAPA

STUDIO PAOLO MALLORGIO

DIAGRAMAÇÃO

STUDIO PAOLO MALLORGIO



04

HISTÓRIA

04 Assis Brasil e o surgimento da Justiça Eleitoral

07

DOCTRINA

07 O rodízio de juízes eleitorais na jurisprudência do Conselho Nacional de Justiça

12 A liberdade de expressão e a tutela da justiça eleitoral

18 O processo plebiscitário de criação de municípios e o conceito de "populações dos municípios envolvidos": uma breve análise do caso Moraes de Almeida

28 Fake News: criminalizar não é o caminho

32 A (in)eficácia da lei de cotas para mulheres no âmbito eleitoral

41 A cota de gênero no Brasil: conceito, previsão legal e jurisprudência da Justiça Eleitoral

45 O direito ao sufrágio universal durante os períodos ditatoriais da república brasileira

55

TRIBUNAL EM AÇÃO

55 Entrevista com a Presidente Desembargadora Luzia Nadja Guimarães Nascimento

58 Planejamento do suporte em Registro de Candidaturas, Prestação de Contas Eleitorais, Processo Judicial Eletrônico e outras matérias específicas relativas às Eleições Municipais - NEAPE 2020

60 População de Itaituba vota o desmembramento do Distrito de Moraes de Almeida

61 As experiências das emoções trazidas pelo SARS-COV-2

62 O PODE CRER!, o podcast da Justiça Eleitoral do Pará pioneiro em todos os regionais, está de volta

63 Seção de Apoio ao Usuário (SAU) executa ações relevantes em 2020

64

CIDADANIA, CULTURA E MEMÓRIA

64 Centro Cultural da Justiça Eleitoral do Pará - Ações 1º e 2º semestres de 2020

64 Poema

MEMBROS EFETIVOS DO TRE DO PARÁ

DESA. LUZIA NADJA G. NASCIMENTO
Presidente do TRE-PA

DES. LEONAM GONDIM DA CRUZ JÚNIOR
Vice-Presidente e Corregedor do TRE-PA

CARINA CÁTIA BASTOS DE SENNA
Juiz Federal

ÁLVARO JOSÉ NORAT VASCONCELOS
Juiz de Direito (TJE)

EDMAR SILVA PEREIRA
Juiz de Direito (TJE)

DIOGO SEIXAS CON DURÚ
Jurista (OAB)

REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PERANTE O TRE

FELIPE DE MOURA PALHA E SILVA
Procurador Regional Eleitoral

JOSÉ AUGUSTO TORRES POTIGUAR
Procurador Regional Eleitoral - substituto

MEMBROS SUBSTITUTOS DO TRE DO PARÁ

DES. JOSÉ MARIA TEIXEIRA DO ROSÁRIO
Desembargador (TJE)

DESA. MARIA F. DE ALMEIDA BUARQUE
Desembargadora (TJE)

ARTHUR PINHEIRO CHAVES
Juiz Federal

ROSA DE FÁTIMA NAVEGANTES DE OLIVEIRA
Juíza (TJE)

MARCUS ALAN DE MELO GOMES
Juiz (TJE)

RAFAEL FECURY NOGUEIRA
Juiz (TJE)

Web: www.tre-pa.jus.br
E-mail: eje@tre-pa.jus.br

As opiniões expressas pelos autores não refletem, necessariamente, a posição do Tribunal Regional Eleitoral do Pará. Esta revista não é comercializada.

Editorial

Estimados Leitores:

Diante da insegurança e instabilidade ocasionada pela pandemia da Covid-19, foi preciso nos reinventar enquanto instituição. Tivemos que nos adaptar, ao trabalho remoto, à utilização de plataformas digitais para reuniões, seminários, congressos, palestras e sessões eleitorais, tudo para resguardar a saúde de todas as pessoas envolvidas no processo eleitoral, incluindo aquelas que fazem a nossa instituição acontecer, sendo assim compreendidas como nosso maior patrimônio.

Sobre a realização do pleito eleitoral de 2020, após inúmeros debates, discussões sobre o tema e consultas aos especialistas da área da saúde. A Emenda Constitucional nº. 107 adiou a eleição por 42 (quarenta e dois) dias, e a partir de então veio a preocupação de como seria realizar todo o processo eleitoral em meio a um cenário tão desafiador.

Foram necessárias adequações de procedimentos, em observação aos protocolos de segurança. Dentre as providências: a utilização de EPI's, a suspensão da identificação biométrica, o treinamento remoto de servidores e, a ampliação do horário de votação e o horário preferencial de voto para pessoas maiores de 60 anos.

E o que se observou foi um trabalho realizado, mais uma vez, com dedicação, empenho e profissionalismo pelos nossos colaboradores, o que se refletiu na assecuração do exercício da cidadania em um momento tão peculiar, com alcance pleno de nossa missão institucional: garantir a legitimidade do processo eleitoral visando ao fortalecimento da democracia.

Mesmo diante dessas dificuldades, alcançamos mais um recorde na velocidade da apuração, e todo esse esforço corrobora a transparência e segurança marcantes do nosso processo eleitoral.

Agora sob a nova gestão do biênio 2021-2022, seguimos renovados, mais experientes para lidar com desafios e atentos à realidade imposta pelo "novo normal". Sem medir esforços para aprimoramento dos nossos canais de comunicação, buscamos, de forma incessante, ampliar o alcance da nossa justiça para a garantia da qualidade dos resultados a serem entregues à sociedade.

Boa leitura!

Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Pará. – v.11, n.1
(jan/jun.2021) – Belém: Tribunal Regional Eleitoral do Pará, 2021

Semestral.
Periodicidade alterada através da RES. TRE-PA nº 5.057/2012.

ISSN: 2447-9985

1. Direito eleitoral – Periódico. I. Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE-PA)

CDDir 341.2805

ASSIS BRASIL E O SURGIMENTO DA JUSTIÇA ELEITORAL

Elvis Cordeiro Neves¹

Dentro do atual sistema político brasileiro, a Justiça Eleitoral desempenha um papel fundamental na organização e na regulação do processo eleitoral para consolidação da cidadania e da democracia de toda a nação, por intermédio das eleições. Todavia, a instituição nem sempre esteve presente nos eventos democráticos de nossa história, logo, é necessário apresentar a importância do surgimento da Justiça Eleitoral para a história política do país e de que modo eram enfrentados os processos políticos que a precedem.



Para tanto, cabe mencionar que o início da história das eleições em solo brasileiro data do período colonial, em 1532, na Capitania de São Vicente, onde foi realizada a escolha dos representantes das câmaras municipais. Mesmo com o decorrer dos anos, e com as mudanças nos regimes que dirigiam o país, uma problemática chamava a atenção dentro da política brasileira: as fraudes. Embora houvesse ligeira mudança ou evolução dentro do campo político, é consensual que as fraudes impediam mudanças

¹ Estagiário da Escola Judiciária Eleitoral do Pará. Discente do Curso de Licenciatura em História pela Universidade Federal do Pará.



substanciais na organização social nos períodos da Colônia, do Império e da Primeira República.

No contexto do Império, a presença de juízes se tornou cada vez mais comum nos processos eleitorais e, como tentativa de inibir as fraudes eleitorais, em 1824, passou a ser obrigatória a presença de um juiz na mesa receptora. Como nos apresenta



Vale (2011), em decorrência desses crimes eleitorais, Rui Barbosa redigiu o Projeto de Lei que ficou conhecido como Lei Saraiva (De-

creto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881)² que objetivava organizar o processo eleitoral com a criação do título de eleitor, o estabelecimento das eleições diretas e exigência da presença da magistratura no alistamento eleitoral. Entretanto, tais medidas não surtiram grandes efeitos e as fraudes se perpetuavam.

Na Primeira República, embora não houvesse uma solução definitiva para as fraudes eleitorais, algumas mudanças significativas foram implantadas, no que diz respeito às leis eleitorais, com o Regulamento Alvim (Decreto nº 511, 23 de junho de 1890)³. Tal Regulamento apontava a importância de os eleitos cumprirem a vontade da nação. Apesar disso, o decreto não efetuou mudanças na prática eleitoral e as fraudes continuaram a ocorrer. Para

² Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3029-9-janeiro-1881-546079-publicacaooriginal-59786-pl.html>. Acesso em: 19 fev. 2021.

³ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-511-23-junho-1890-518227-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acessado em: 19 abr. 2021.

exemplificar a insatisfação geral na época, observemos a afirmação do político Joaquim Francisco de Assis Brasil no “Manifesto da Aliança Libertadora do Rio Grande do Sul” ao país em 1925:

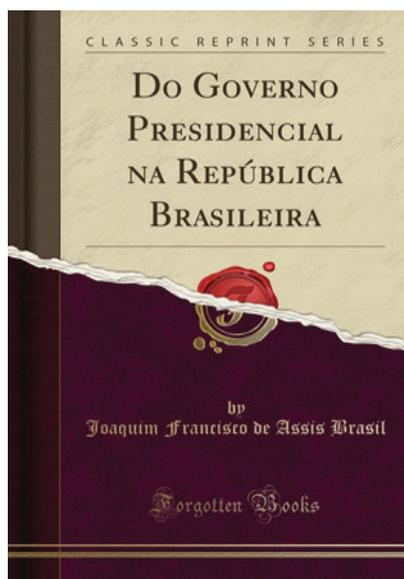
Ninguém tem certeza de ser alistado eleitor; ninguém tem certeza de votar, se porventura foi alistado; ninguém tem certeza de que lhe contém o voto, se porventura votou; ninguém tem certeza de que esse voto, mesmo depois de contado, seja respeitado na apuração da apuração, no chamado terceiro escrutínio, que é arbitrária e descaradamente exercido pelo déspota substantivo, ou pelos déspotas adjetivos, conforme o caso for da representação nacional ou dos locais (ASSIS BRASIL, 1998, p. 31).



O político foi um dos grandes críticos das fraudes eleitorais durante a Velha República, apontando diversas incoerências como as supracitadas. Sendo uma figura de liderança política notável, em 1930, Assis Brasil fez parte da comissão composta por Mário Pinto Serva e João Crisóstomo da Rocha Cabral (relator) para estudar e revisar toda a legislação eleitoral brasileira, com o intuito de realizar mudanças significativas no processo. No ano de 1932, a Justiça Eleitoral foi criada junto ao Decreto nº 21.076, de feve-

reiro de 19324, sendo o primeiro Código Eleitoral do país. Dentre as suas responsabilidades, estavam preparar, realizar e apurar as eleições, além de reconhecer os eleitos, ou seja, era responsável por todo o processo eleitoral, diferentemente dos projetos apresentados até então.

A contribuição intelectual de Assis Brasil no surgimento da Justiça Eleitoral foi de suma relevância, pois além de fazer parte da comissão já citada, ele era o principal membro da subcomissão que redigiu o Código Eleitoral. Para além disso, Assis Brasil é também autor de duas obras essenciais para o Direito Eleitoral, sendo elas *Democracia representativa: do voto e do modo de votar* (1931) e *Do Governo Presidencial na República Brasileira* (1934).



Nessa última, o autor disserta que o Brasil foi o primeiro país no mundo a fazer um Código Eleitoral, a tornar a Justiça independente do Poder Executivo e afirmar que os juízes são os verdadeiros interessados pela justa representação. Logo, faz-se necessário delegar à Justiça Eleitoral a direção do processo eleitoral, visto que, por ser independente do poder político, ela seria a força ideal para controlar os agentes desse

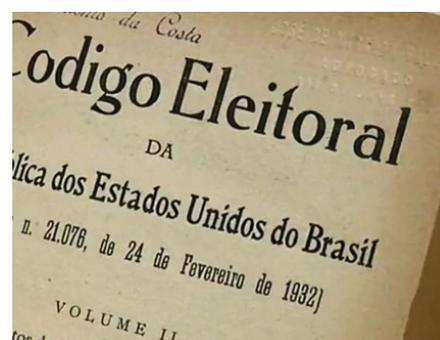
⁴ Disponível em: <https://www2.câmara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acessado em: 19 fev.2021.

meio, como nos mostra Brossard (1989) ao citar Assis Brasil:

O Poder Judiciário, pela série de condições que reveste, é em todos os países o mais independente de paixão partidária e o menos subserviente aos governos. O juiz letrado, pois, presidirá com dois secretários por ele escolhidos a organização da mesa [...]. Tudo gira em torno da preocupação constante de combinar a simplicidade com a verdade da eleição (BROSSARD, 1989, p. 258).

Para além disso, o autor teve uma atuação brilhante na formulação do anteprojeto que criou o Código Eleitoral de 1932, conseguindo adequá-lo à doutrina liberal dominante com a realidade brasileira, resultando numa grande obra que se perpetua, em linhas gerais, até os dias atuais. Tendo como base ideológica o lema “a representação e a justiça”, conforme nos apresenta Vale (2011), “[...] Assis Brasil e seus colegas revolucionários comporiam as leis reformadoras e inovadoras que marcariam, em definitivo, e positivamente, o direito político do cidadão brasileiro.”. O autor, ao se referir às mudanças, escreve que:

A lei eleitoral tem, por fim, estabelecer regras para que todos os que possam conscientemente votar votem ao abrigo da fraude e da violência; dessa concorrência de capacidades e influências mais ou menos culminantes, mais ou menos definidas, nascerá forçosamente a média do pensamento nacional. Bom ou mau o resultado, ele deve ser



aceito como o único natural e, pois, o único legítimo (ASSIS BRASIL, 1931, p. 72).

Segundo as convicções de Assis Brasil, o país deveria solucionar seus problemas por meio das especificidades do mesmo, iniciativa que não foi adotada antes, visto que as ideias para solução das fraudes eleitorais advinham da inspiração em outros modelos como o francês e o norte-americano. Dessa forma, ele propõe um projeto específico para o país, no qual o Supremo Tribunal de Justiça Eleitoral (STJE) obtivesse o poder máximo para as decisões eleitorais e onde os Tribunais Regionais (TREs) estivessem a ele subordinados:

Quanto mais se pesarem os princípios e as circunstâncias e se cotejarem aqueles com estas, mais se consolidará a convicção de que a verdade está na Democracia e o pensamento democrático está cristalizado no lema imortal: representação e justiça (BROSSARD, 1989, p. 40).

Nos dias atuais, a Justiça Eleitoral segue trabalhando para manutenção da representação e da justiça e, acima de tudo, atuando como guardião da democracia em três esferas: (1) jurisdicional, em que se destaca a competência para julgar questões eleitorais; (2) administrativa, na qual é responsável pela organização e re-

alização de eleições, referendos e plebiscitos e (3) regulamentar, em que elabora normas referentes ao processo eleitoral. Atualmente, sua composição conta com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com 27 tribunais regionais eleitorais, sediados nas capitais dos Estados e no Distrito Federal, com as juntas eleitorais e com os juízes eleitorais.



o Poder Judiciário, pela série de condições que reveste, é em todos os países o mais independente de paixão partidária e o menos subserviente aos governos.



Em síntese, ao apresentar o cenário que antecede o surgimento da Justiça Eleitoral e, posteriormente, seu nascimento, objetiva-se demonstrar a importância de sua atuação no processo político e eleitoral. Ademais, é necessário apontar a efetividade de seu trabalho dentro dos municípios e dos centros urbanos para manutenção da cidadania e da soberania nacional, logo, convida-se os interessados a aces-

sar as plataformas digitais do Tribunal Superior Eleitoral⁵ para acompanhar um pouco mais de perto o trabalho que a Justiça eleitoral desempenha, visto que, em meio ao fluxo de informações que a internet proporciona, muitas vezes, se põe em cheque sua importância em virtude de seu custo e, em decorrência de visões errôneas sobre a segurança do processo eleitoral.

REFERÊNCIAS

ASSIS BRASIL, J. F. **Democracia representativa**. Do voto e da maneira de votar. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.

ASSIS BRASIL, J. F. **A democracia representativa na República (antologia)**. Brasília: Editora do Senado Federal, 1998.

BROSSARD, Paulo. **Idéias políticas de Assis Brasil**. Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1989.

VALE, Tereza C. de S. C. **Pré-história e história da Justiça Eleitoral**. XXVI Simpósio Nacional de História, 2011.



⁵ Disponível em: <https://www.tse.jus.br>. Acesso em: 25 fev. 2021.

⁶ Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/11/22/oea-faz-criticas-em-srie-justia-eleitoral-aps-primeiro-turno.ghtml>. Acesso em: 25 fev. 2021.

O RODÍZIO DE JUÍZES ELEITORAIS NA JURISPRUDÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Mário Augusto Figueiredo
de Lacerda Guerreiro¹

RESUMO

O presente artigo se propõe a examinar o sistema de rodízio de juízes eleitorais à luz da jurisprudência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), bem como do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Supremo Tribunal Federal (STF). A primeira premissa estabelecida é que o TSE tem competência exclusiva para editar normas para regulamentar o fiel cumprimento da legislação eleitoral, mas a competência para controlar a juridicidade dos atos de cada Tribunal Regional Eleitoral (TRE) perante essas normas é concorrente entre o TSE e o CNJ. A partir dessa constatação, verifica-se que tanto o TSE quanto o CNJ têm jurisprudência no sentido de que as Resoluções 20.505/1999 e 21.009/2002 estabeleceram sistema de rodízio de juízes eleitorais limitado aos juízes de direito que atuam na comarca sede da zona eleitoral. Essa forma de rodízio seria uniforme em todo o país, limitando a

¹ Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra.

autonomia de cada TRE para definir como designará os seus juízes eleitorais, na forma do artigo 32 do Código Eleitoral. Por outro lado, há decisão do TSE e liminar do Min. Roberto Barroso, do STF, remetendo a disciplina do rodízio de juízes eleitorais inteiramente à autonomia dos tribunais, de modo que a controvérsia permanece sem definição, aguardando pronunciamento final do STF.

1 INTRODUÇÃO

O artigo 32, parágrafo único, do Código Eleitoral (CE) dispõe que “onde houver mais de uma vara, o Tribunal Regional designará aquela ou aquelas a que incumbe o serviço eleitoral”. A previsão legal sugere, à primeira vista, que a definição das regras de rodízio dos juízes eleitorais estaria afeta à autonomia de cada Tribunal Regional Eleitoral (TRE), conforme o artigo 96, I, a, da Constituição Federal (CRFB)², o que tem levado à instituição de regras diferentes ao redor do país, de acordo com a conveniência e oportunidade de cada tribunal.

² Art. 96. Compete privativamente: I - aos tribunais: a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

Essa falta de uniformidade no tratamento do tema tem levantado dúvidas e questionamentos, em especial quanto ao universo de juízes de direito que podem se habilitar para exercer a jurisdição perante uma zona eleitoral. Seriam só os juízes da comarca sede da zona eleitoral ou também outros juízes das demais comarcas que a integram que poderiam exercer tal função?

Essa é uma questão que, por vezes, é levada à apreciação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para que, no exercício da sua atividade de controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário (artigo 103-B, § 4º, II, da CRFB³), decida sobre a juridicidade dos sistemas de rodízio de juízes eleitorais adotados pelos diversos Tribunais Regionais Eleitorais brasileiros.

³ Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: (...)

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: (...)

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

A controvérsia em tela é tormentosa nas cortes superiores, não havendo ainda um posicionamento definitivo. A seguir, serão examinados os principais contornos dessa discussão, à luz da jurisprudência do Conselho Nacional de Justiça, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Supremo Tribunal Federal (STF).

2 CABIMENTO DA ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

A primeira questão que se coloca, de início, é se caberia ao Conselho Nacional de Justiça exercer o controle de juridicidade das normas administrativas emanadas dos Tribunais Regionais Eleitorais ou se esse tema estaria afeto à competência do Tribunal Superior Eleitoral. Nesse tema, é crucial partir da compreensão adotada pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar a constitucionalidade da Emenda Constitucional 45/2004, que reformou o Poder Judiciário brasileiro e instituiu o CNJ:

(...) 4. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. **Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal.** Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos art. 102, caput, inc. I, letra "r", e § 4º, da CF. O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito. (...) (ADI 3.367, Rel. Min. Cezar Peluso, Pleno, julgamento em 13/4/2005, grifei)

Dessa forma, sendo os Tribunais Regionais Eleitorais órgãos do Poder Judiciário situados hierarquicamente abaixo do Supremo Tribunal Federal, estariam sujeitos, no âmbito administrativo, ao controle do Conselho Nacional de Justiça. Essa posição foi reforçada pela edição da Resolução 216/2016 do CNJ⁴, que assim dispôs nos seus artigos 1º e 2º (grifei):

Art. 1º A competência administrativa, financeira e disciplinar outorgada ao CNJ pelo art. 103-B, § 4º, caput, da Constituição Federal abrange todos os órgãos do Poder Judiciário com exceção do Supremo Tribunal Federal.

Art. 2º **Aplicam-se à Justiça Eleitoral todas as Resoluções e determinações expedidas pelo CNJ, notadamente em matéria administrativa, financeira e disciplinar.**

Parágrafo único. A disposição contida no caput não se aplica às regras estabelecidas pelo Tribunal Superior Eleitoral no estrito exercício de sua competência especializada, em particular aquelas decorrentes dos arts. 1º, parágrafo único, e 23, IX, do Código Eleitoral; 105 da Lei das Eleições e 61 da Lei dos Partidos Políticos.

Em recentíssima decisão monocrática, o Min. Roberto Barroso, do STF, reiterou a possibilidade de controle pelo CNJ dos atos administrativos derivados de Tribunal Regional Eleitoral, ao deferir medida liminar em mandado de segurança que se voltava contra decisão do CNJ sobre rodízio de juízes eleitorais (PCA 0005088.48.2020.2.00.0000, Rel. Cons. Mário Guerreiro):

(...) Na forma do art. 103-B, § 4º, da Constituição, compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. No julgamento da ADI 3.367, sob a relatoria do Min. Cezar Peluso, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o

exercício de tal competência recai sobre todos os órgãos do Poder Judiciário situados hierarquicamente abaixo do Supremo Tribunal Federal. Tal entendimento foi reproduzido na Resolução CNJ nº 216/2016, pela qual o Conselho regulou sua própria competência. Ao menos em cognição sumária, considerada a abrangência da atribuição constitucional em questão, tenho que a **análise feita pelo Conselho da juridicidade de resolução expedida por Tribunal Regional Eleitoral não implica, em tese, exorbitância de sua competência. (...)**

(MS 37.763 MC, Rel. Min. Roberto Barroso, decisão publicada em 19/5/2021, grifei)

Com efeito, em diversas oportunidades o Conselho Nacional de Justiça já examinou a juridicidade de atos administrativos publicados por Tribunais Regionais Eleitorais, inclusive para tratar de temas relacionados ao regime jurídico dos juízes eleitorais, como, por exemplo, o afastamento de juiz eleitoral das suas funções (Recurso Administrativo em Procedimento de Controle Administrativo 0004716-80.2012.2.00.0000, Rel. Cons. Jefferson Luis Kravchychyn, julgado em 13/11/2012) e a possibilidade de juiz de direito substituto exercer a função eleitoral (Procedimento de Controle Administrativo 0000046-33.2011.2.00.0000, Rel. Cons. Ney José de Freitas, julgado em 16/08/2011).

Por outro lado, dispõe o artigo 96 do Regimento Interno do CNJ⁵ que "em se tratando de matéria sujeita à competência administrativa concorrente, o Plenário, por conveniência ou oportunidade, poderá determinar que o procedimento seja iniciado ou tenha prosseguimento perante a autoridade administrativa de menor grau hierárquico para decidir fixando prazo para a sua

⁵ Resolução nº 67/2009, DOU, Seção 1, nº 44/2009, de 06/03/2009, p. 183-188, republicada no DOU, Seção 1, nº 45/2009, de 09/03/2009, p. 165-171.

⁴ DJe/CNJ nº 17, de 4/02/2016, p. 34.

conclusão". A referida faculdade foi exercida pelo Plenário do CNJ em decisão recente relativa ao rodízio de juízes eleitorais, sendo o julgamento da demanda remetido ao Tribunal Superior Eleitoral (Procedimento de Controle Administrativo 0000755-53.2020.2.00.0000, Rel. Cons. Rubens Canuto, julgado em 8/5/2020). Note-se, contudo, que a remessa do feito ao TSE, nos termos do artigo 96 do Regimento Interno do CNJ, não infirma a atribuição do Conselho para julgar a matéria, mas antes a reforça, na medida em que parte da premissa de que ele tem competência administrativa concorrente com aquela Corte Eleitoral.

Em suma: tem o Conselho Nacional de Justiça competência administrativa concorrente com o Tribunal Superior Eleitoral para o julgamento de questões atinentes ao regime jurídico dos juízes eleitorais, inclusive no que concerne ao rodízio dos juízes de direito no exercício da função eleitoral.

3 COMPETÊNCIA PARA REGULAMENTAR O RODÍZIO DE JUÍZES ELEITORAIS

Estabelecida a competência administrativa para o julgamento de questões relacionadas ao rodízio de juízes eleitorais, é importante definir também qual é o órgão responsável pela edição das normas que regem essa sistemática.

Como já afirmado, o artigo 32 do CE parece indicar que o tema estaria totalmente inserido na autonomia administrativa dos Tribunais Regionais Eleitorais. A análise mais acurada dessa questão, todavia, exige a harmonização das atribuições de outros órgãos do Poder Judiciário e conduz a conclusão diversa.

De fato, o artigo 2º da Resolução 216/2016 do CNJ, no seu parágrafo único (citado anteriormente), afasta do Conselho a atribuição de regulamentar matérias afetas à competência especializa-

da do TSE, que tem fundamento nos artigos 1º, parágrafo único, 23, IX, do Código Eleitoral⁶, 105 da Lei das Eleições⁷ e 61 da Lei dos Partidos Políticos⁸.

É importante destacar, nesse ponto, que, embora a atribuição de regulamentar matéria eleitoral seja exclusiva do TSE, a competência para exercer o controle de juridicidade dos atos administrativos dos Tribunais Regionais Eleitorais perante esses atos regulamentares é concorrente entre o Conselho Nacional de Justiça e o Tribunal Superior Eleitoral, nos termos já delineados.

Em síntese, somente o TSE pode editar atos regulamentares sobre temas eleitorais, mas tanto essa corte quanto o CNJ podem realizar o controle da compatibilidade dos atos administrativos dos Tribunais Regionais Eleitorais com tais normas.

⁶ Lei 4.737/1965. Art. 1º. Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá Instruções para sua fiel execução.

...

Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior,

...

IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;

⁷ Lei 9.504/1997. Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 1º O Tribunal Superior Eleitoral publicará o código orçamentário para o recolhimento das multas eleitorais ao Fundo Partidário, mediante documento de arrecadação correspondente.

§ 2º Havendo substituição da UFIR por outro índice oficial, o Tribunal Superior Eleitoral procederá à alteração dos valores estabelecidos nesta Lei pelo novo índice.

§ 3º Serão aplicáveis ao pleito eleitoral imediatamente seguinte apenas as resoluções publicadas até a data referida no *caput*. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

⁸ Lei 9.096/1995. Art. 61. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei.

Pois bem, assentadas essas premissas, insta registrar que o TSE efetivamente regulamentou o tema pertinente ao rodízio de juízes eleitorais, primeiramente através da Resolução 20.505/1999⁹, a qual dispõe, no seu artigo 1º, que "na aplicação do art. 32, parágrafo único, do Código Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais deverão atender ao sistema de rodízio, obedecendo à ordem de antiguidade dos juízes na Comarca". Aqui temos, portanto, o TSE exercendo a sua função regulamentar para dar fiel cumprimento à legislação eleitoral e instituir para todo o Brasil o sistema de rodízio de juízes eleitorais. Trata-se, sem dúvida, de limitação à aparente autonomia concedida pelo artigo 32 do CE aos Tribunais Regionais Eleitorais, que ainda podem dispor sobre a designação dos juízes no primeiro grau da Justiça Eleitoral, porém observando sempre a regra do rodízio.

Posteriormente, por meio da sua Resolução 21.009/2002¹⁰, o TSE estabeleceu "normas relativas ao exercício da jurisdição eleitoral em primeiro grau". Tal ato normativo teve o condão de padronizar o regimento do rodízio de juízes eleitorais em todo o Brasil, como se depreende do julgado colacionado a seguir:

PROCESSO ADMINISTRATIVO. RODÍZIO ELEITORAL. NORMAS APROVADAS PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. APLICAÇÃO IMEDIATA E UNIFORME EM TODO O PAÍS DECORRENTE DE SUA COMPETÊNCIA PARA EXPEDIR INSTRUÇÕES VOLTADAS À FIEL EXECUÇÃO DO CÓDIGO ELEITORAL.

(...)

II - Não há, consoante jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, direito adquirido à jurisdição eleitoral, observada, na designação dos titulares de cada Zona Eleitoral,

⁹ DJ, Seção 1, de 30/11/1999, p. 1, republicada no DJ, Seção 1, de 7/12/1999, p. 125.

¹⁰ DJ, Seção 1, nº 50, de 15/03/2002, p.182.

pelos Tribunais Regionais Eleitorais, nas comarcas com mais de uma vara, sistemática de rotatividade que decorre, por simetria, da orientação constitucional dirigida à composição das Cortes desta Justiça especializada. (...)

(PA 18.925, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo, publicado em 9/12/2002, grifei)

Trata-se, portanto, de norma que restringe ainda mais a autonomia dos Tribunais Regionais Eleitorais na designação dos seus juízes de primeiro grau, ditando como o rodízio instituído pela Resolução 20.505/1999 deve ser operacionalizado em todo o país.

Conclui-se, destarte, que os Tribunais Regionais Eleitorais têm certa autonomia para designar os juízes de direito que exercerão a jurisdição eleitoral de primeira instância, como dispõe o artigo 32 do CE, mas essa autonomia é limitada por regras uniformes criadas pelas Resoluções 20.505/1999 e 21.009/2002, atos normativos editados pelo TSE no âmbito da sua atividade regulamentar da legislação eleitoral.

De outro lado, embora o Conselho Nacional de Justiça não possa se imiscuir nessa atividade regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, ambos os órgãos têm competência administrativa concorrente para realizar o controle de juridicidade dos atos de designação de juízes de direito para o desempenho de função eleitoral praticados pelos Tribunais Regionais Eleitorais com base no artigo 32 do CE, verificando sempre a compatibilidade desses atos administrativos com os ditames impostos pelas resoluções do TSE.

4 CONTROVÉRSIAS SOBRE A FORMA DE RODÍZIO

No que concerne ao modo como será realizado o rodízio de juízes eleitorais, insta destacar, desde logo, o disposto pelo artigo 1º da Resolução 21.009/2002 do TSE, segundo o qual “a jurisdição em cada uma das zonas

eleitorais em que houver mais de uma vara será exercida, pelo período de dois anos, **por juiz de direito da respectiva comarca**, em efetivo exercício” (grifei). A literalidade da norma parece indicar que somente os juízes de direito em efetivo exercício na comarca sede da zona da eleitoral poderiam exercer essa jurisdição especializada, ficando excluídos aqueles lotados nas outras comarcas que integram a mesma zona. Esse entendimento foi expressamente confirmado pelo TSE, no julgamento de consulta que porta a seguinte ementa:

Consulta. Presidente do TRE/SE. Rodízio de juízes não pertencentes à comarca sede de zona eleitoral. Impossibilidade. O rodízio de juízes restringe-se apenas àqueles pertencentes à comarca sede de zona eleitoral.

(Consulta nº 744, DJ de 24/5/2002, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira)

Tratando-se, como visto, de regramento instituído por meio de resolução do TSE, sua aplicação deve ser uniforme em todo território nacional, limitando a autonomia dos Tribunais Regionais Eleitorais, que ainda podem dispor sobre a designação dos juízes eleitorais de primeiro grau, à luz do artigo 32 do CE, porém observando as balizas impostas pelo TSE quanto à forma de rodízio.

No mesmo sentido tem caminhado a jurisprudência do Conselho Nacional de Justiça, que, chamado a se manifestar sobre o tema em duas oportunidades, reiterou a validade do sistema de rodízio instituído pela Resolução 21.009/2002 do TSE, em sintonia com a jurisprudência supracitada daquela Corte Eleitoral:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. COMPETÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. INCIDÊNCIA. ZONA ELEITORAL QUE ABRANGE MAIS DE UMA COMARCA. JUIZ ELEITORAL. RODÍZIO. DESNECESSIDADE. DESIGNAÇÃO EM CARÁTER PRECÁRIO. EFETIVO EXERCÍ-

CIO. JURISDIÇÃO PLENA. IMPROCEDÊNCIA.

I - O CNJ é competente para realizar o controle administrativo, financeiro e orçamentário de todos os órgãos do Poder Judiciário nacional, excetuando-se apenas os atos do Supremo Tribunal Federal e os atos do Tribunal Superior Eleitoral, quando praticados estes no estrito cumprimento de sua competência especializada. Precedente do Supremo Tribunal Federal e Resolução CNJ n. 216/2016.

II - O rodízio de juízes restringe-se apenas àqueles pertencentes à comarca sede de zona eleitoral. Precedentes do Tribunal Superior Eleitoral.

III - O magistrado designado para exercer a jurisdição em uma determinada vara, ainda que em caráter precário, reveste-se de competência jurisdicional plena, configurando o efetivo exercício a que alude o caput do art. 32 do Código Eleitoral.

IV - Procedimento de Controle Administrativo julgado improcedente.

(Procedimento de Controle Administrativo 0009262-08.2017.2.00.0000, Rel. Luciano Frota, 276ª Sessão Ordinária, julgado em 21/08/2018, grifei)

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO ELEITORAL POR MAGISTRADO QUE NÃO ATUA NA COMARCA SEDE DA RESPECTIVA ZONA ELEITORAL. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À PERMANÊNCIA. CARÁTER INTERINO E PRECÁRIO DO ATO DE DESIGNAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. RESOLUÇÕES DO TSE.

1. Encontra-se arraigado ao sistema jurisdicional eleitoral brasileiro o rodízio de magistrados no exercício das funções eleitorais segundo os critérios definidos pelas Resoluções n.º 21.009 e 22.197 do Tribunal Superior Eleitoral.

2. Os critérios definidos pelo TSE afinam-se com os princípios constitucionais que tutelam a autonomia do Poder Judiciário, devendo nortear os processos de designação de magistrados para o múnus legal, sendo eles: (1) a inexistência

tência de experiência pretérita à frente de zonas eleitorais, e; (2) antiguidade na Comarca sede da Zona Eleitoral.

3. Magistrado que não oficia perante a Comarca sede da Zona Eleitoral não deve ter exercício da jurisdição eleitoral, podendo ser designado em caráter interino e precário em situações excepcionais, sendo possível, assim, a sua substituição.

4. *Improcedência.*

(*Procedimento de Controle Administrativo 0004950-67.2009.2.00.0000, Rel. Walter Nunes da Silva Júnior, 95ª Sessão Ordinária, julgado em 24/11/2009, grifei.*)

Esse, realmente, parece ser o entendimento que melhor se coaduna às determinações da Resolução 21.009/2002 do TSE, estando o Conselho Nacional de Justiça, no exercício do seu controle concorrente de legalidade, em harmonia com a jurisprudência daquela Corte Eleitoral.

Ocorre, contudo, que a matéria ainda não está totalmente pacificada. É que, em pelo menos uma ocasião, o Tribunal Superior Eleitoral já remeteu o regramento do rodízio dos juízes eleitorais à autonomia administrativa dos Tribunais Regionais Eleitorais:

PROCESSO ADMINISTRATIVO. DESIGNAÇÃO. JUIZ ELEITORAL. COMARCA DIVERSA. COMPETÊNCIA. TRIBUNAL REGIONAL.

1. *A questão atinente à possibilidade de designação de juiz eleitoral para exercício em comarca diversa da que exerce a jurisdição comum é matéria a ser resolvida no âmbito do próprio Tribunal Regional.*

2. *Questionamento inadmitido.*
(*Processo administrativo nº 1443-31.2010.6.00.0000, Rel. Min. Luciana Lóssio, julgado em 10/12/2013*)

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, em recente decisão liminar no já citado MS 37.763 MC, da lavra do Min. Roberto Barroso, também sinalizou possível mudança de entendimento quanto ao rodízio de juízes eleitorais, nos seguintes termos:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. MEDIDA CAUTELAR. ATO DO CNJ. DESIGNAÇÃO DE JUIZES ELEITORAIS. ZONAS ELEITORAIS ABRANGENTES DE MAIS DE UMA COMARCA. RODÍZIO ENTRE MAGISTRADOS INTEGRANTES DA COMARCA-SEDE E DAS COMARCAS-MEMBRO DE ZONA ELEITORAL.

(...)

3. *Plausibilidade das alegações dos impetrantes, pelas seguintes razões: a) a ausência de previsão legal ou regulamentar de abrangência nacional que restrinja a participação no rodízio bienal para preenchimento das serventias eleitorais aos magistrados atuantes em comarcas-sede de zonas eleitorais, quando estas sejam abrangentes de mais de uma comarca; b) a autonomia dos Tribunais Regionais Eleitorais para dispor sobre a matéria, sendo o modelo da resolução suspensa, inclusive, adotado pelos TREs de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo; e c) o disposto no art. 121, § 2º, da Constituição, que privilegia a rotatividade na composição dos órgãos da Justiça Eleitoral.*

4. *Ademais, o espaço territorial relevante para a organização da Justiça Eleitoral é a zona eleitoral, e não a divisão entre comarca-sede e comarcas-membro. Embora a repartição em comarcas seja considerada para a definição dos juízes de direito aptos a assumir a função eleitoral, o exercício dessa jurisdição se dá sobre todo o território da zona eleitoral, de modo que não é possível afirmar a existência de "comarcas eleitorais".*

(...)

(*MS 37.763 MC, Rel. Min. Roberto Barroso, decisão publicada em 19/5/2021*)

O tema parece estar, portanto, ainda controverso na jurisprudência, enquanto aguarda que o Supremo Tribunal Federal dê a palavra final e resolva a questão de forma definitiva.

5. CONCLUSÕES

Após a exposição das principais normas que regulam o rodízio de juízes eleitorais e da jurisprudência sobre o tema no Tribunal Superior Eleitoral, no Conselho Nacional de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, algumas importantes conclusões podem ser extraídas.

Em primeiro lugar, parece correto afirmar que o Tribunal Superior Eleitoral tem a competência exclusiva de editar atos regulamentares para a fiel execução da legislação eleitoral, enquanto o controle da adequação dos atos administrativos dos Tribunais Regionais Eleitorais aos mencionados atos regulamentares é concorrente entre o TSE e o Conselho Nacional de Justiça.

Além disso, ficou assentado que o artigo 32 do CE, que trata da designação de juízes eleitorais de primeiro grau, é regulamentado pela Resolução 20.505/1999 (estabelece sistema de rodízio de juízes eleitorais) e pela Resolução 21.009/2002 (restringe o rodízio aos juízes em exercício efetivo na comarca sede da zona eleitoral), ambas do TSE.

Tanto o Tribunal Superior Eleitoral quanto o Conselho Nacional de Justiça possuem precedentes nos quais confirmaram o entendimento de que somente os juízes que atuam na sede da zona eleitoral podem exercer a jurisdição eleitoral, embora o TSE já tenha remetido a regulamentação do tema à autonomia dos Tribunais Regionais Eleitorais ao menos uma vez.

Por fim, a questão atinente ao rodízio de juízes eleitorais foi levada à apreciação do Supremo Tribunal Federal, que, em decisão monocrática liminar, sinalizou a prevalência da autonomia dos Tribunais Regionais Eleitorais para disciplinar a matéria. Resta apenas, portanto, aguardar a decisão final do Pretório Excelso, que encerrará a discussão, definindo se o rodízio de juízes eleitorais deve seguir o quanto disposto na Resolução 21.009/2002 de modo uniforme para todo o país ou se o tema está relacionado à autonomia dos tribunais, podendo receber tratamento diverso em cada Tribunal Regional Eleitoral.

A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A TUTELA DA JUSTIÇA ELEITORAL

Diogo Seixas Conduru¹

RESUMO

A justiça eleitoral tem como função, a garantia de eleições livres, justas e iguais e para isso possui tantos instrumentos quanto necessários para atingir este objetivo, entre eles, impor limite ao uso da propaganda eleitoral, seja ela extemporânea ou não, coibindo abusos de poder político e econômico que desequilibrem a disputa. O instrumento do controle da propaganda eleitoral em geral não possui uma relação direta com a liberdade de expressão, não sendo esse o *télus* da justiça eleitoral, senão indiretamente, através da estabilização do modelo democrático. Assim, ao tutelar e controlar a propaganda, seja através de aplicação de multa ou mesmo da retirada de conteúdo em redes sociais ou outros meios de comunicação, a justiça eleitoral está garantindo o equilíbrio do jogo democrático de maneira que é estranha à sua tutela a avaliação dos limites da liberdade de se expressar.

Palavras-chave: justiça; eleitoral; liberdade; expressão; propaganda.

ABSTRACT

Electoral justice has the function of guaranteeing free, fair

¹ Advogado, Juiz-Membro Titular do Tribunal Regional Eleitoral do Pará, Mestre em Direito pela UFPA, Doutorando pelo IDP/Brasília

and equal elections, and for that it has as many instruments as necessary to achieve this objective, including imposing limits on the use of electoral propaganda, whether extemporaneous or not, curbing abuses of power political and economic that unbalance the dispute. The instrument of electoral propaganda control in general does not have a direct relationship with freedom of speech, which is not the *télus* of electoral justice, but indirectly, through the stabilization of the democratic. Thus, by overseeing and controlling advertising, whether through the imposition of a fine or even the removal of content on social networks or other media, the electoral justice is ensuring the balance of the democratic game in a way that the evaluation is alien to its guardianship at the limits of the freedom of speech.

Keyword: justice; electoral; freedom; speech; propaganda.

1 INTRODUÇÃO

A liberdade de expressão é uma das principais liberdades garantidas pelas democracias constitucionais², e junto com a liberdade religiosa foram as expressões genuínas do iluminismo do século XVIII. Com o declínio da era das ideologias e a confir-

² O conceito de democracias constitucionais inclui países como a Inglaterra, que embora não tenha uma constituição escrita, possui em sua formação institucional, os fundamentos e liberdades necessários.

mação do modelo de democracia constitucional de mercado, a liberdade de expressão passa a ser um dos pilares do sistema democrático.

No mundo atual em que a legitimidade do exercício do poder está vinculada de uma maneira ou de outra ao sistema democrático, ditadores e déspotas de plantão fazem de tudo para manter as aparências de um sistema de governo que se aproxime de eleições livres, voto secreto, separação de poderes e invariavelmente possuem até mesmo uma constituição (LANDAU, 2020), mas dificilmente conseguem sobreviver a liberdade de expressão, daí porque, apesar das aparências, geralmente controlam os meios de comunicação em massa e limitam o acesso a *internet* (MOUNK, 2019). A liberdade de expressão é, portanto, uma garantia do estado democrático, mas é também fruto dela, em uma espécie de ciclo de dependência mútua.

Não quero dizer com isso que a liberdade de expressão seja absoluta, pois em nenhum país democrático ela é exercida de maneira incondicional, possuindo diversas limitações ao seu exercício, limites estes que em regra geral são exercidos *a posteriori* e nunca através de juízo prévio. A liberdade de expressão é fundamental para a democracia, assim como ter eleições livres, justas e iguais.

Se de um lado o processo eleitoral é a porta de entrada para a democracia, a liberdade de expressão é a própria sobrevivência desta. No Brasil, onde a

justiça eleitoral é a quem cabe regular e fazer cumprir as regras da disputa, são utilizados diversos instrumentos para equilibrar o debate entre os múltiplos atores que lutam entre si pela maioria dos votos e pela implementação de sua agenda, entre eles, a proibição de propaganda eleitoral fora do tempo permitido e as limitações destas propagandas durante o período eleitoral.

Estas restrições nos levam a um aparente conflito entre a liberdade de expressão e a atuação da justiça eleitoral que pode inclusive determinar a retirada de conteúdos de sítios de internet, de redes sociais e de comerciais de televisão. Parece estranho que a justiça eleitoral tenha que fazer ponderação de valores na hora de decidir se um determinado conteúdo que antecipe ou que viole as regras de propaganda ultrapasse ou não a liberdade de expressão, e o objetivo aqui, para além da crítica do próprio uso da teoria de Alexy (2017) como é usada no Brasil, é mostrar que não há este conflito.

A questão que nos resta neste artigo, portanto, é saber se há relação entre a liberdade de expressão e o controle da propaganda política pela justiça eleitoral, ou se é possível esta análise pela justiça eleitoral, senão como retórica.

Para isso, iniciaremos fazendo uma breve introdução sobre a liberdade de expressão, para concluir se existe do ponto de vista normativo a possibilidade de sua limitação. Em seguida iremos analisar o papel da justiça eleitoral a partir da sua finalidade.

Uma vez delimitada a possibilidade de limitação, em tese, da liberdade de expressão em sistemas constitucionais e democráticos, e apontada a finalidade da justiça eleitoral, passaremos para o exame dos marcos legais na legislação vigente sobre os limites da propaganda eleitoral no Brasil e a forma como está enunciado em nossa legislação e precedentes, identificando se há na aplicação do direito a necessidade de análise, pela justiça eleitoral, sobre o conteúdo da liberdade de expressão, para ao final, em conclusão, responder a problemática exposta neste artigo.

2 A LIBERDADE DE EXPRESSÃO

A liberdade de expressão, considerada genuína expressão do Estado Liberal, coincide com o próprio constitucionalismo e, apesar da história ser uma construção contínua (e não estanque), tem como marco a Constituição dos Estados Unidos, mais especificamente sua primeira emenda, em 15 de Dezembro 1791:

*Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances*³ (2021).

Como decorrência lógica da luta iluminista pela liberdade religiosa, ou mais especificamente, pela liberdade de não crer em nenhuma religião, ou crer no estado secular (laico), a liberdade de expressão acabou se tornando a base de sustentação do constitucionalismo normativo, de maneira que não pode ser objeto de renúncia, substituição, revisão ou alteração, a clausula constitucional que trate de maneira expressa ou não, da liberdade de expressão (2019). No Brasil, inclusive, delimitada naquilo que se denominou de cláusulas pétreas.

Do ponto de vista da filosofia política de Rawls (1993), por exemplo, a liberdade de expressão é arranjo necessário e estaria inserida em seu primeiro princípio, como liberdade básica, também chamado de "Princípio da Liberdade", segundo o qual:

cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que sejam compatíveis com um sistema de liberdade para as outras.

³ Em tradução livre: O congresso não deverá fazer qualquer lei a respeito de um estabelecimento de religião, ou proibir o seu livre exercício; ou restringindo a liberdade de expressão, ou da imprensa; ou o direito das pessoas de se reunirem pacificamente, e de fazerem pedidos ao governo para que sejam feitas reparações de queixas.

Na teoria do discurso de Habermas (2012) a liberdade de expressão atinge contornos ativos de uma liberdade que deve ser promovida de maneira positiva e não simplesmente o ato do Estado de não interferir, primeiro porque centra sua teoria no discurso e na capacidade de deliberação, e segundo porque precisa de um auditório informado e capaz de estabelecer a força do melhor argumento, portanto, para o exercício da livre expressão o Estado deve garantir as condições para tal.

A liberdade de expressão encontra protagonismo também na teoria de Dworkin (2016), do direito como integridade, sendo um trunfo contra o Estado para o exercício ético da igualdade de escolha e oportunidades.

Não creio que a defesa da liberdade de expressão, do ponto de vista teórico ou prático, seja um problema, aliás, *vis-a-vis* é uma unanimidade em teorias que levem em conta a dignidade humana, a questão é: de que maneira se justifica normativamente as suas limitações?

Partindo da teoria do direito como integridade, Dworkin (2016) destaca como valor político fundamental a igualdade, estabelecida no igual respeito e consideração que devemos ter por nós mesmos e pelos outros, a partir do qual se estabelece a integração de todos os sistemas (direito, moral, economia e etc) em um todo harmônico e coerente. Assim, a liberdade de expressão encontra limites no caso concreto quando a questão posta fere o direito fundamental de igualdade ou interfere nas escolhas éticas do indivíduo.

Para Rawls (1993) a liberdade de expressão tem limites quando está em jogo a formação de arranjos institucionais justos, cabendo ao judiciário a correção destas distorções a partir de uma razão pública que poderá ser exercida a partir de uma fundamentação pública em cortes constitucionais e para Habermas (2012) estes limites se encontram estabelecidos não somente pela força do melhor argumento, mas também pela correção moral que a comunidade estabelece a partir do debate livre, justo e informado.

Portanto, normativamente, três das mais importantes teorias contemporâneas, permite que sejam limitados os discursos discriminatórios e de ódio, por exemplo, de modo que cada país pode impor, dentro dos limites estabelecidos pelas teorias que adota, fronteiras para a liberdade de expressão.

No Brasil, embora utilizando-se de maneira discricionária da ponderação de princípios de Robert Alexy (2017), o Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento da inconstitucionalidade (BRASIL, 2009) da lei de imprensa (Lei 5.250/67) destacou que os limites da liberdade de expressão encontram eco na ofensa a honra e a imagem e na apologia ao crime, por exemplo, contudo seus efeitos serão sempre estabelecidos a posteriori, seja a partir do direito de resposta, retirada de conteúdo ou indenização, e nunca ex ante, o que configuraria censura.

Em repercussão geral reconhecida, tema 837, de relatoria do Ministro Luis Roberto Barroso, ainda não julgada, o STF terá de enfrentar a seguinte tese já definida:

Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 5º, IV e IX, e 220, caput, § 1º e § 2º, da Constituição Federal, a definição dos limites da liberdade de expressão, ainda que do seu exercício possa resultar relevante prejuízo comercial, bem como fixar parâmetros para identificar hipóteses em que a publicação deve ser proibida e/ou o declarante condenado ao pagamento de danos morais, ou ainda a outras consequências jurídicas que lhe possam ser legitimamente impostas (BRASIL, 2015).

O *leading case* diz respeito a um Recurso Extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo que reformou parcialmente sentença de 1º grau, assim ementado:

Colisão de direitos fundamentais Entidade não governamental que atua na proteção dos animais versus promotor de tradicional rodeio (Festa do Peão de Barretos). Conflito que surge em razão de publicações sobre crueldades que se praticariam na are-

na, seguidas de abordagens diretas aos patrocinadores do evento como propósito de persuadi-los ao cancelamento da parceria Inadmissibilidade. Exercício abusivo do direito de agir em favor dos animais. Intervenção necessária do Judiciário para adequar pronunciamentos da entidade à verdade, evitando que seu site se transforme em instrumento de opressão e de boicote de uma atividade que transformou a festa em cultura popular e polo da economia municipal - Dano moral in re ipsa - Provisamento, em parte, dos recursos. (fls.667 destaques no original) (BRASIL, 2015).

Independente do conteúdo do que virá a decidir o Supremo, a questão aqui diz mais sobre a possibilidade de rever os termos dos limites da liberdade de expressão e menos sobre a constitucionalidade normativa e prática dos seus limites, cujo exercício absoluta é incompatível com a democracia.

3 O PAPEL DA JUSTIÇA ELEITORAL

A justiça eleitoral independente e vinculada ao judiciário não é a regra em democracias modernas, o modelo brasileiro, em verdade, é uma excepcionalidade. O controle das regras de disputas democráticas, variam sobremaneira no mundo inteiro, nos Estados Unidos, por exemplo, é feita pela judiciário comum, em regra estadual, uma vez que cada Estado possui autonomia legislativa quanto as suas regras eleitorais, restando para a justiça da união, matérias específicas, geralmente atinentes a financiamento de campanha e fraude no processo eleitoral.

Na Alemanha e Espanha, cujo Tribunal Constitucional é *ad hoc*, portanto fora da estrutura do judiciário, quem decide os conflitos sobre as regras eleitorais é a Corte Constitucional Federal, ficando a qualificação dos eleitos a cargo do parlamento e o controle das eleições é realizado por direções eleitorais estaduais e uma

federal. Na Itália, o recrutamento eleitoral é feito pelos governos locais e o contencioso pela corte de Apelação em primeira instância e o Tribunal de Cassação em segunda, sistema parecido com o que ocorre na França (STRECK, 2019).

Na América do Sul, o Uruguai divide a atividade administrativa para as juntas eleitorais e o contencioso para uma Corte Eleitoral que, contudo, não integra o Poder Judiciário, a exemplo do que ocorre no Chile (STRECK, 2019).

Cada país tem um mecanismo próprio para controlar as regras do jogo e garantir eleições confiáveis e que representem de fato a vontade da maioria. No Brasil, a Justiça Eleitoral concentra todas as funções contenciosas e administrativas, desde a coordenação das eleições, sua execução, até mesmo o registro dos candidatos e a solução de conflitos. É justiça especializada, e faz parte do Poder Judiciário, guardando, entretanto para si, algumas peculiaridades que a tornam autônoma e a diferenciam das demais justças especializadas, possuindo autonomia legislativa, tendo as resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral força de Lei e autonomia de execução de seus atos, ficando sob sua coordenação direta a polícia federal e o exército.

Esta autonomia da justiça eleitoral no Brasil foi bem sintetizada pelo Ministro Luís Roberto Barroso:

Quando se discutem os critérios de atualização das bancadas parlamentares, o que está em jogo, em última instância, é o poder das maiorias políticas de conservarem ou aprofundarem o seu próprio poder, impondo limites à influência das minorias. Essa circunstância exige uma atuação especialmente cuidadosa por parte do Poder Judiciário, encarregado de zelar para que o peso político de determinados atores não seja utilizado para fechar ou direcionar os canais de representação segundo as suas conveniências. Nesse universo, a Justiça Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal apresentam melhores capacidades institucionais do que o sistema político, auto

interessado nos resultados a que se pode chegar. A definição do espaço que cada corrente ocupará no processo político não pode se submeter ao controle absoluto ou total das maiorias parlamentares de cada momento. Afirmar o contrário seria admitir que o grupo que hoje está no poder tivesse em suas mãos os meios de moldar a representação democrática, podendo, assim, impedir ou dificultar o acesso de outros atores, partidos ou ideologias (BRASIL, 2014).

O papel, portanto, da Justiça Eleitoral, ao concentrar funções anômalas dentro da própria estrutura do Poder Judiciário é o de tutelar o pleito eleitoral de maneira que se mantenha equidistante dos interesses da maioria de ocasião e dos poderes eleitos, evitando qualquer interferência e garantindo legitimidade ao exercício do poder.

As eleições são a porta de entrada do processo democrático e cabe a justiça eleitoral dentro do nosso modelo, zelar para que as partes em disputa tenham condições iguais para implementar as políticas que entendem ser as melhores para a comunidade, e na salvaguarda de sua função, a justiça eleitoral dispõe de diversos instrumentos a sua disposição, entre estes instrumentos, para o que aqui nos interessa, temos que compete à justiça eleitoral ditar as regras pré-estabelecidas de propaganda eleitoral, cabendo a ela, dentro deste contexto, punir eventuais descumprimentos.

4 OS LIMITES LEGAIS PARA A PROPAGANDA

Os limites da propaganda eleitoral estão fixados na Lei 9.504/97 (Lei das eleições) que optou por regular o período em que a propaganda com a finalidade eleitoral é permitida, sendo expressamente vedada em períodos fora daquele regulamentar.

O art. 36-A⁴, estabelece aqui-

⁴ Art. 36-A. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação

lo que considera não ser propaganda eleitoral antecipada, não sendo, portanto, uma exceção a regra de que fora do período permitido, a propaganda eleitoral é vedada. No período eleitoral, há também limitação a propaganda, hoje nos termos da resolução do TSE 23.610/2019.

A *ratio* desta opção, de limitar a propaganda no período permitido e vedar no período vedado, deve ser interpretada em conjunto com a função que possui a própria justiça eleitoral em nosso país, é combater a influência financeira sobre as eleições, o uso do poder político e econômico, a ponto de minar a democracia, direcionando o exercício do poder sempre a um determinado grupo, uma vez que, se fosse liberada a propaganda a qualquer tempo, em um país pobre, com uma educação deficitária e um passado de eleições fraudulentas, aqueles que tivessem melhores condições estariam em posição de vantagem.

das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: I - a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico; II - a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, discussão de políticas públicas, planos de governo ou alianças partidárias visando às eleições, podendo tais atividades ser divulgadas pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; III - a realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa e a realização de debates entre os pré-candidatos; IV - a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos; V - a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais; VI - a realização, a expensas de partido político, de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias. VII - campanha de arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4o do art. 23 desta Lei.

Além de tentar deixar a concorrência mais equilibrada, as vedações do período permitido buscam também que deve haver entre os candidatos um debate propositivo e de qualidade, vedando ofensas a honra e a imagem dos candidatos. Em relação a esta última *ratio*, contudo, deve haver o cuidado para que, na tentativa de qualificar o debate, a justiça eleitoral acabe por conduzi-lo de maneira solipsista.

Não é raro, contudo, encontrar decisões judiciais que consideram, em propagandas extemporâneas ou mesmo nos excessos cometidos em propagandas no período autorizado, um conflito com a liberdade de expressão, mas, existe de fato este conflito?

De maneira indireta podemos dizer que até existe, uma vez que poderá ter reflexo normativo no comportamento das pessoas, por exemplo, alguém que tenha sido reiteradas vezes multado por um determinado conteúdo poderá deixar de exibir este conteúdo, ou mesmo, poderá ser determinada a retirada compulsória do conteúdo, inibindo-o de novas postagens. Ocorre que, uma coisa é a consequência da tutela jurisdicional, outra é o seu *télos*, a sua essência.

O § 1º o art. 10 da resolução TSE 23.610/2019 até expressa preocupação com a liberdade do pensamento, ou melhor, até tenta se preocupar com as consequências da tutela da justiça eleitoral:

§ 1º A restrição ao emprego de meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais e passionais não pode ser interpretada de forma a inviabilizar a publicidade das candidaturas ou embaraçar a crítica de natureza política, devendo-se proteger, no maior grau possível, a liberdade de pensamento e expressão.

No entanto a preocupação com as consequências do fim da tutela jurisdicional eleitoral é diferente dos requisitos a serem considerados para a defesa da sua finalidade. Ora, como dito, a razão de ser da aplicação de multa ou da retirada de conteú-

dos do ar, é o equilíbrio do pleito, evitando abusos, políticos e econômicos que coloquem um candidato em vantagem em relação aos demais. Se isso ocorrer, o sujeito deve ser multado e a propaganda pode e deve ser retirada, independente de estar tecnicamente dentro dos limites da liberdade de expressão.

Um exemplo que deixa a questão mais clara, imagine que um sujeito, fora do período permitido, coloque uma frase dizendo “vote em mim, serei o melhor prefeito desta cidade”, inegavelmente está dentro dos limites da liberdade de pensamento, contudo fere o equilíbrio do pleito na medida em que o antecipa. Agora suponhamos um caso mais limite, ou um *hard case*, de que o sujeito busque se promover e crie um perfil no *facebook* cuja finalidade é debater temas políticos, saúde, educação, cultura, lazer, economia, e em nenhum momento pede voto, contudo permite que se crie um ambiente em que as pessoas comentem: “você será o nosso prefeito”, “é o melhor candidato para nossa cidade”, “tem meu voto”. Ora, se considerarmos a liberdade de expressão é fácil perceber que este sujeito está no estrito limite desta, mas no entanto fere o equilíbrio do pleito quando o objetivo não é enaltecer as suas qualidades pessoais, mas promover uma cultura que gire em torno de sua candidatura.

Para ficar ainda mais complexo, suponhamos um sujeito que ultrapasse o limite da liberdade de expressão, quando diz, por exemplo que um determinado prefeito é mal pagador, que agride a mulher e os filhos, que é um péssimo exemplo para a família, que possui amantes e etc. É claro que neste caso, em sendo mentira, o sujeito extrapolou todos os limites da liberdade de expressão, criou notícias falsas e mexeu com a honra de uma pessoa, mas não buscou com isso e nesse exemplo, qualquer finalidade eleitoral, ou seja, é o que se consagrou chamar de um indiferente eleitoral, portanto, não há neste caso, qualquer tutela da justiça eleitoral, embora tenha tido excessos na liberdade de expressão.

O que se quer dizer com isso é que ao analisar os requisitos do uso abusivo ou vedado de

propaganda eleitoral, deve ser levado em conta o *télós* da justiça eleitoral, que seja, evitar o desequilíbrio da disputa e o abuso de poder político e econômico, sendo desnecessário analisar se o sujeito está ou não inserido dentro dos limites da liberdade de expressão.

O art. 38, § 7º da resolução TSE 23.610/2019 deixa claro que qualquer abuso da liberdade de expressão que não busque o *télós* da justiça eleitoral, deve ser buscado na justiça comum:

§ 7º Realizada a eleição, as ordens judiciais de remoção de conteúdo da internet não confirmadas por decisão de mérito transitada em julgado deixarão de produzir efeitos, cabendo à parte interessada requerer a remoção do conteúdo por meio de ação judicial autônoma perante a Justiça Comum.

Não há nada que represente mais a ideia de que a finalidade da justiça eleitoral é coibir abusos que desequilibrem o pleito, do que limitar a sua interferência ao limite da disputa que já ocorreu.

O Tribunal Superior Eleitoral possui manifestações nos dois sentidos, em um primeiro, a liberdade de expressão deve ser considerada como retórica tão somente, mas não como requisito para a aplicação de multa ou mesmo a retirada de conteúdo das diversas mídias:

[...] Propaganda irregular. Fake news. Remoção de conteúdo. [...] 3. Segundo o caput e § 1º do art. 38 da Res.-TSE 23.610, a atuação da Justiça Eleitoral em relação aos conteúdos divulgados na internet deve ser realizada com a menor interferência possível no debate democrático, a fim de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, de modo que as ordens de remoção se limitarão às hipóteses em que seja constatada violação às regras eleitorais ou ofensa aos direitos das pessoas que participam do processo eleitoral. 4. De acordo com a jurisprudência desta Corte Superior: ‘uma vez encerrado o processo eleitoral, com a diplomação dos eleitos, cessa a razão de ser

da medida limitadora à liberdade de expressão, consubstanciada na determinação de retirada de propaganda eleitoral tida por irregular, ante o descompasso entre essa decisão judicial e o fim colimado (tutela imediata das eleições). Eventual ofensa à honra, sem repercussão eleitoral, deve ser apurada pelos meios próprios perante a Justiça Comum’ [...] (AC. De 22.10.2020 na Rp n. 060169771, Rel. Ministro Sérgio Banhos)

Em um outro entendimento, do qual discordo, o Tribunal faz uma ponderação de valores, como se fosse necessário ou requisito para a retirada do conteúdo do ar, os limites da liberdade de expressão.

“[...] Propaganda eleitoral extemporânea. [...] Veiculação de mensagens no aplicativo whatsapp contendo pedido de votos. Ambiente restrito. Conversa circunscrita aos usuários do grupo. Igualdade de oportunidade entre os candidatos e liberdade de expressão. Conflito entre bens jurídicos. ‘viralização’. Fragilidade da tese. Ausência de dados concretos. Posição preferencial da liberdade comunicativa ou de expressão e opinião. [...] 3. Existe na espécie certo conflito entre bens jurídicos tutelados pelo ordenamento jurídico de um lado, a igualdade de oportunidade entre os candidatos e, de outro, a liberdade de expressão e opinião do cidadão eleitor (liberdade comunicativa), de modo que a atividade hermenêutica exige, por meio da ponderação de valores, o reconhecimento de normas carregadas com maior peso abstrato, a ensejar, por consequência, a assunção por uma delas, de posição preferencial, como é o caso da liberdade de expressão. 4. Dada a sua relevância para a democracia e o pluralismo político, a liberdade de expressão assume uma espécie de posição preferencial (preferred position) quando da resolução de conflitos com outros princípios constitucionais e direitos fundamentais. 5. Quando o enfoque é o cidadão eleitor,

como protagonista do processo eleitoral e verdadeiro detentor do poder democrático, não devem ser, a princípio, impostas limitações senão aquelas referentes à honra dos demais eleitores, dos próprios candidatos, dos Partidos Políticos e as relativas à veracidade das informações divulgadas [...] 6. As mensagens enviadas por meio do aplicativo Whatsapp não são abertas ao público, a exemplo de redes sociais como o Facebook e o Instagram. A comunicação é de natureza privada e fica restrita aos interlocutores ou a um grupo limitado de pessoas, como ocorreu na hipótese dos autos, o que justifica, à luz da proporcionalidade em sentido estrito, a prevalência da liberdade comunicativa ou de expressão. 7. Considerada a posição preferencial da liberdade de expressão no Estado democrático brasileiro, não caracterizada a propaganda eleitoral extemporânea porquanto o pedido de votos realizado pela recorrente em ambiente restrito do aplicativo Whatsapp não objetivou o público em geral, a acaso macular a igualdade de oportunidade entre os candidatos, mas apenas os integrantes daquele grupo, enquanto conversa circunscrita aos seus usuários, alcançada, nesta medida, pelo exercício legítimo da liberdade de expressão. 8. Consignada pelo Tribunal de origem a possibilidade em abstrato de eventual 'viralização' instantânea das mensagens veiculadas pela recorrente, ausente, contudo, informações concretas, com sólido embasamento probatório, resultando fragilizada a afirmação, que não pode se amparar em conjecturas e presunções. [...]” (Ac de 07.05.2019 no Respe n. 13351, rel. ministra Rosa Weber.)

Imagino do ponto de vista argumentativo, os inúmeros casos em que o sujeito esteja dentro dos limites da liberdade de expressão e, contudo, peça para si ou para outrem voto fora do período permitido, ou ainda que utilize, dentro do limite da liberdade de expressão, meios de propaganda vedado durante o período eleitoral, que ponderação seria

possível? Parece, portanto, que a liberdade de expressão sempre irá esbarrar no limite que se defende a democracia, a partir de uma disputa igual, livre e justa, de modo que não há valor a ser ponderado, mas tão somente a identificação de propaganda que atinja o equilíbrio eleitoral e lá o sujeito já estará inevitavelmente, ultrapassando os limites da sua liberdade de se expressar.

5 CONCLUSÃO

A liberdade de expressão é arranjo necessário em um estado constitucional e democrático, baseado em princípio liberais, no entanto, os seus limites são normativamente justificados de maneira que não pode e não deve ser exercida de maneira absoluta.

Os limites da liberdade de expressão, contudo, não tem a ver com o *téllos* da justiça eleitoral, que é a salvaguarda do equilíbrio da disputa eleitoral, evitando-se o abuso de poder político e econômico, com a finalidade de evitar a perpetuação de um determinado grupo no poder, resguardando a democracia através de eleições justas, livres e iguais.

Se estivermos retirando um conteúdo pra defender a honra de alguém, não estamos garantindo o equilíbrio do pleito, mas restaurando a dignidade, função que cabe a justiça comum e não a justiça eleitoral. Dessa maneira é indiferente analisar se determinada conduta fere ou não a liberdade de expressão, uma vez que esta tutela não pertence a justiça eleitoral, sendo este argumento tão somente retórica sem conteúdo prático.

Ou melhor, ou bem o sujeito cometeu um indiferente eleitoral do ponto de vista da propaganda, ou, inevitavelmente está fora da sua liberdade de expressão.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica**. São Paulo: Editora Forense, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4965**. Requerente: Mesa da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba. Interes-

sado: Tribunal Superior Eleitoral. Relatora: Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 130**. Arguente: Partido Democrático Trabalhista - PDT. Arguido: Presidente da República e outros. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgado em 30/04/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 662.055, tema 837**. Recorrente: PEA - Projeto Esperança Animal. Recorrido: Os independentes. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso, Tribunal Pleno, em 27/08/2015.

DWORKIN, Ronald. **A justiça para ouriços**. São Paulo. Almedina Brasil, 2016.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do Agir Comunicativo**. São Paulo: Martins Fontes, 2012, Vol.1 e 2.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LANDAU, David. **Abusive Constitutionalism**. Revista Jurídica da UFERSA, vol. 04, n. 7, January-June 2020, p. 17-71. HeinOnline.

SENATE, U. S. **Constitution of United States**. Washington: disponível em: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm. Acesso em: 12 abr. 2021.

PULIDO, Carlos Bernal. **Constitution-Making (without Constituent) Power: on the Conceptual Limits of the Power to Replace Or Revise the Constitution**. Braziliam Journal of Public Polity, vol. 09, no. 2, August 2019, p. 54-82. HeinOnline.

RALWS, John. **Liberalismo Político**. São Paulo. Editora Ática, 1993.

STRECK, Lenio. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Editora GEN - Forense, 2019.

O PROCESSO PLEBISCITÁRIO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS E O CONCEITO DE “POPULAÇÕES DOS MUNICÍPIOS ENVOLVIDOS”: UMA BREVE ANÁLISE DO CASO MORAES DE ALMEIDA

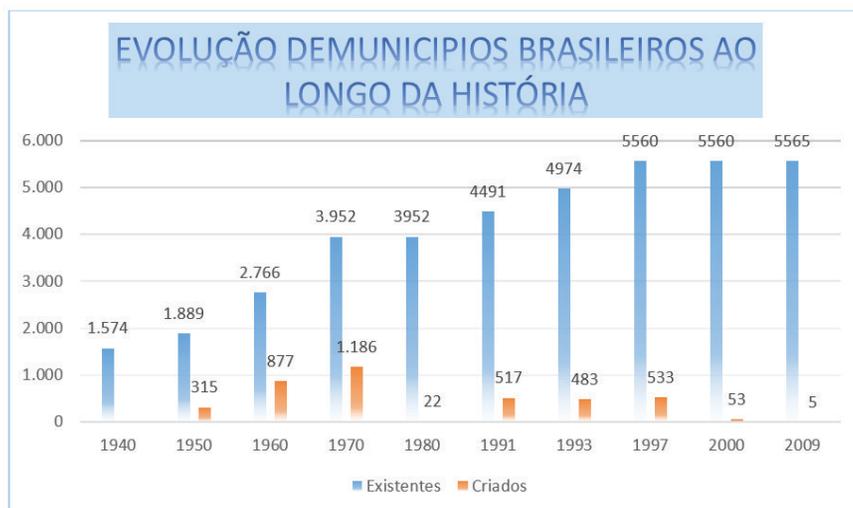
Sandro Alex Souza Simões¹
Jacob A. Campos Farache²

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar o processo plebiscitário de criação de municípios no regime federativo brasileiro após a Emenda Constitucional (EC) nº 15/1996. Para concretizar este mister, será realizada uma bre-

¹ Professor do Mestrado do Centro Universitário do Pará (CESUPA). Professor assistente de Direito Romano da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Pesquisador sênior do Instituto de Investigação Interdisciplinar da FDUL. Doutor em Direito pela Università del Salento.

² Mestrando em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo Centro de Ensino Superior do Pará (CESUPA). Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG), Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Anhanguera (UNIDERP/MS), Especialista em Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Regional (UFPA) e em Docência do Ensino Superior (CESUPA). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV) e em Administração pelo CESUPA. Atualmente, é Juiz de Direito, Titular da 1ª Vara Cível e Empresarial de Itaituba no Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA), e Juiz Eleitoral da 34ª Zonal Eleitoral (Itaituba, Trairão e Aveiro).



ve análise da construção histórica da federação brasileira até a inserção dos municípios como ente federativo pela Constituição de 1988. Posteriormente, será estudada a redação do artigo 18, §4º, da Carta Magna tanto antes quanto depois da EC nº 15/1996, a fim de apurar os requisitos estabelecidos pelo texto constitucional para criação de novos municípios no Estado brasileiro. Dentre estes requisitos, será analisado justamente aquele que o plebiscito visa atender: a consulta a “populações dos municípios

envolvidos”, a fim de apurar se o procedimento plebiscitário vem sendo realizado nos moldes estabelecidos pela norma constitucional e qual o embasamento doutrinário e jurisprudencial para este entendimento jurídico firmado. A pesquisa ora desenvolvida tem caráter teórico-descritivo e viés qualitativo, que é proposto dentro de uma perspectiva crítica e reflexiva. Utiliza-se o método dedutivo, de procedimento histórico-comparativo e a técnica de pesquisa bibliográfica especializada no assunto pesquisado.

PALAVRAS-CHAVE: plebiscito; criação de municípios; soberania popular.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the plebiscitary process of creating municipalities in the Brazilian federal regime after Constitutional Amendment (EC) n° 15/1996. To carry out this task, a brief analysis of the historical construction of the Brazilian federation will be carried out until the inclusion of the municipalities as a federative entity by the 1988 Constitution. Therefore, will be studied the meaning of EC n° 15/1996, to ascertain the requirements established by the constitutional text for the creation of new municipalities in the Brazilian State. Among these requirements, it will be analyzed exactly the one that the plebiscite aims to solve: the consultation of the "populations of the municipalities involved". The goal is to determine if the plebiscitary procedure has been carried out along the lines established by the constitutional norm and what is the doctrinal and jurisprudential basis for the legal understanding now established. The research now developed has a theoretical-descriptive character and qualitative bias, which is proposed within a critical and reflective perspective. The deductive method, of historical-comparative procedure and the bibliographic research technique specialized in the researched subject are used.

KEY WORDS: plebiscite; creation of municipalities and popular sovereignty.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, existe um sistema federativo singular, no qual municípios integram a federação brasileira. Esta inovação recebe tanto críticas quanto elogios por parte da doutrina es-

pecializada. No entanto, é inegável que considerar os municípios brasileiros como um ente federativo é uma realidade do cenário jurídico brasileiro que enseja várias questões tanto de ordem teórica quanto prática, com efeitos visíveis no cotidiano forense.

Para agravar a situação, atualmente, se vive um momento de tensão federativo em virtude da pandemia de COVID-19 (Coronavírus) que assola nosso planeta e, no Brasil, vem desafiando a divisão de competências dos entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Constantemente, levantam-se dúvidas sobre os limites das competências dos entes federativos, sendo que isto só agrava pela quantidade existente deles no Brasil. Cite-se, por exemplo, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n° 672 do Distrito Federal que visava discutir acerca da competência concorrente dos governos estaduais, distrital e municipais na adoção de medidas restritivas de distanciamento social, quarentena, circulação de pessoas, entre outras.

Obviamente, os conflitos de competência só tendem a crescer quanto mais entes federativos existem numa federação com interesses e necessidades específicos.

No Brasil, o número de entes federativos é expressivo. É, em poucas palavras, reflexo tanto da inserção dos municípios na federação brasileira quanto de momentos históricos emancipatórios que fizeram a quantidade de municípios disparar consideravelmente no Estado brasileiro.



preensão desta evolução de municípios ao longo da história recente do Brasil:

Tabela 1 - Evolução de municípios brasileiros ao longo da história

Ano	Existentes	Criados
1940	1.574	
1950	1.889	315
1960	2.766	877
1970	3.952	1.186
1980	3.974	22
1991	4.491	517
1993	4.974	483
1997	5.560	533
2000	5.560	53
2009	5.565	5

Fonte: Ferrari (2016)

Observa-se na Tabela 1 que a criação de municípios brasileiros sofreu uma brusca queda de 1997 até 2009, a qual se atribui, em especial, ao advento dos requisitos estabelecidos pela Emenda Constitucional EC n° 15/1997 e à nova redação que fora dada ao artigo 18, §4°, da Carta Magna.

Dentre os requisitos trazidos pela EC n° 15/1997, merece atenção o que preceitua que eventual processo de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios dependerá de "consulta prévia, mediante plebiscito,³ às populações diretamente interessadas". Tal relevância é, de um lado, em virtude da interpretação jurídica que vem sendo feita desta exigência, permitindo a edição da Resolução n° 23.385, de 16 de agosto de 2012, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), na qual se estabelecem diretrizes gerais para a realização de consultas populares concomitantes com eleições ordinárias. De outro lado, a relevância prática deste requisito,

³ Entende-se por plebiscito a consulta prévia à edição de "ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido" (Lei n.º 9.709/1998, art. 2º, §1º). No caso concreto, é uma consulta prévia à edição da lei estadual que criará o município.

pois a depender do entendimento dado a esta expressão jurídica será determinada a abrangência das consultas necessárias para legitimar um processo plebiscitário para criação, incorporação, fusão ou desmembramento de um município brasileiro.

Nessa toada, emerge a dúvida que é objeto do presente artigo: quem são as populações dos municípios envolvidos? Qual a abrangência desta expressão? Em outras palavras, quem deve ser ouvido num plebiscito para criação, incorporação, fusão ou desmembramento de um novo município na federação brasileira?

Por conseguinte, para demonstrar a relevância prática deste requisito constitucional será estudado um caso concreto recente ocorrido nas últimas eleições municipais de 2020, qual seja: o processo plebiscitário do Distrito de Moraes de Almeida e sua busca por se emancipar do Município de Itaituba, no Estado do Pará.

Enfim, atendendo ao que se propõe, este artigo será dividido em três seções e conclusão. Na primeira seção, será exposto o papel dos municípios na federação brasileira atual. Na segunda seção, abordar-se-ão os efeitos da Emenda Constitucional nº 15/1996 no processo de criação de municípios. Numa terceira seção, far-se-á uma breve exposição sobre o processo plebiscitário do Distrito de Moraes de Almeida, narrando os acontecimentos ocorridos e resultados obtidos. Por fim, far-se-á uma breve conclusão.

2 OS MUNICÍPIOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: UMA INVENÇÃO BRASILEIRA

A federação nasce com a Carta Magna de 1891, na qual se previu expressamente que a nação brasileira a adotaria como forma de estado por meio da

“união perpétua e indissolúvel” das Províncias.⁴

Nascia o federalismo constitucional brasileiro, sendo que, ao longo da Constituição de 1891, se consagrou a chamada:

tríplice dimensão formadora do poder constituinte do Estado, quando estabeleceu, em primeiro lugar, que “cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União” (art. 63), para, em seguida, atribuir aos Estados “em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição” (art. 65, §2º), e finalmente, dispor sobre a decretação da Constituição do Estado, como tarefa organizatória do constituinte estadual, em prazo prefixado (Disposições Transitórias, art. 2º) (HORTA, 2010, p. 39).

Os Municípios, por sua vez, não obtiveram a mesma autonomia conferida aos Estados, sendo que basicamente se previu, na primeira Constituição da República, o seguinte: “Art. 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. A exegese deste dispositivo, por sua vez, evidencia a autonomia limitada dos municípios brasileiros.

Respeitadas eventuais alterações de grau de autonomia ora conferida aos Estados-membros em maior ora em menor amplitude, as Constituições seguintes mantiveram as diretrizes fixadas em 1891, ou seja, reconhecia-se a autonomia de ente federativo apenas aos Estados-membros.

Bonavides (2012) expõe que a história federativa, em todos os sistemas constitucionais, é uma

“crônica política de oscilações”, a qual varia de forma pendular, alargando e contraindo a depender do momento histórico de cada país. No Brasil, não foi diferente.

Não obstante, o cenário federativo brasileiro muda drasticamente em 1988. Neste ano, a Constituição promulgada inovou e não só conferiu mais autonomia aos Estados, mas também concedeu certa autonomia aos municípios, o que não possuía precedentes na história brasileira. A respeito deste momento singular da formação da federação brasileira, afirma Bonavides:

As prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história.

[...]

Todavia, no Brasil, com a explicitação feita na Carta de 1988, a autonomia municipal alcança uma dignidade federativa jamais lograda no direito positivo das Constituições antecedentes. Traz o art. 29, por sua vez, um considerável acréscimo de institucionalização, em apoio à concretude do novo modelo federativo estabelecido pelo art. 18, visto que determina seja o município regido por lei orgânica, votada por quórum qualificado de dois terços dos membros da Câmara Municipal - requisito formal que faz daquele estatuto um diploma dotado de grau de rigidez análogo ao que possuem as cartas constitucionais (BONAVIDES, 2012, pp. 356-357).

Destarte, a Constituição Federal de 1988 distinguiu-se das predecessoras, pois reconheceu aos municípios brasileiros, de forma inédita, uma autonomia que inexistia em nossa federação e ainda inexistia em outras federações do mundo.

Tomio (2002) assevera que os municípios, na maioria das outras federações do mundo, possuem

⁴ CF/1891. Art. 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

outros níveis de poder local, caracterizando-se, na realidade, como divisões administrativas das unidades federadas, as quais delegam (ou não) diferentes níveis de autonomia aos governos locais.

No entanto, o Brasil adotou uma linha única com três níveis autônomos compartilhando a soberania: a União, os Estados (e Distrito Federal) e os municípios. Com efeito, Hely Lopes Meirelles (1998) já sustentava a inclusão dos municípios na federação brasileira, sua autonomia e a sua essencialidade na organização político-administrativa do Brasil, alegando que tal medida seria uma correção de uma falha existente nos textos constitucionais anteriores.

No mesmo sentido, Costa (2000) ressalta a profunda e necessária transformação advinda da Constituição Federal quando elevou os municípios a um patamar sem precedentes, integrando-os formalmente como integrantes da federação brasileira.

Deveras, nascia assim o municipalismo,⁵ ou seja, não existem mais duas ordens na federação brasileira, porém três, quais sejam: “a ordem total - a União - em segundo lugar, ordens regionais - os Estados - em terceiro lugar, ordens locais - os Municípios” (FERREIRA, 1999, p. 56).

Nesse cenário constitucional em vigor, a Constituição de 1988 atribuiu aos Municípios “o poder de auto-organização, sujeitos, entretanto, aos princípios da Constituição Federal, aos da Constituição dos respectivos Estados, além de estarem obrigados ao respeito a uma série de preceitos expressos, conforme o disposto no art. 29 da Constituição Federal” (Ibidem, p. 56)

Em outras palavras, a descentralização político-institucional foi acompanhada da ampliação de recursos aos novos entes federativos, bem como de atribuição com-

⁵ O municipalismo consiste na descentralização do poder em favor dos Municípios numa organização político-administrativa que oferece autonomia aos municípios (FERREIRA, 1999).

petências tributárias próprias. Por conseguinte, esta nova realidade jurídica dos municípios brasileiros advindo com a Constituição de 1988 gerou um expressivo processo de fragmentação dos municípios brasileiros (TOMIO, 2002).

Com efeito, na federação brasileira pós-1988, o espaço tomado pelos municípios no sistema federativo foi ímpar em relação à adoção feita pelos municípios das outras federações existentes no resto do planeta. Em apertada síntese, os números mostram que a Constituição de 1988 criou uma federação que, atualmente, é formada por 26 estados-membros, 5.570⁶ municípios e 01 distrito federal, sendo que eventual somatória permite-nos concluir que existem 5.595 entes federados na República Federativa do Brasil.

Apesar deste elevado número de entes federados, a Carta de 1988 ainda possibilita sua ampliação em seu artigo 18 e parágrafos do texto constitucional. Todavia, por questão de organização e didática deste artigo, este assunto será melhor abordado em seção própria a seguir.



3 A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: O ANTES E O DEPOIS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15/1996.

⁶ Em virtude da demora de processos de emancipação e com fundamento na EC nº 57/2008 (artigo 96, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT), foram fundadas simultaneamente em 1º de janeiro de 2013 os seguintes municípios: Pescaria Brava e Balneário Rincão, em Santa Catarina; Mojuí dos Campos, no Pará; Pinto Bandeira, no Rio Grande do Sul; e Paraíso das Águas, no Mato Grosso do Sul.

Conforme já mencionado acima, a Carta de 1988, no já citado artigo 18, possibilitou a criação de municípios, porém este dispositivo teve uma alteração na sua redação em 1996, conforme o quadro 1.

Quadro 1 - Redação do artigo 4º da Carta Magna e alterado pela EC 15/96

Redação Original de 1988	Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15/1996
§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.	§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos , após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Fonte: o autor.

Ocorreu que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a emancipação dos municípios se tornou mais recorrente no Brasil (TOMIO, 2002), o que permitiu o surgimento de diversos destes entes no cenário político brasileiro. Na redação original, cabia aos Estados-membros a competência para criar municípios através de lei estadual, observando condições e critérios estabelecidos em lei complementar estadual.

A autonomia institucional dos Estados, na elaboração da regulamentação e na decisão política, foi o fator preponderante para o compasso distinto na criação de novos municípios. Anteriormente à Constituição de 1988, em virtude da legislação federal restritiva, havia poucos distritos legalmen-

te emancipáveis fora das regiões de colonização do Norte e Centro-Oeste (TOMIO, 2002).

Como as exigências trazida pelo texto constitucional originário para fins de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios eram basicamente a consulta pública às populações diretamente interessadas e a regulamentação mediante lei complementar estadual, várias leis complementares foram editadas pelos Estados para fins de regulamentar a fragmentação dos entes federativos municipais.

De acordo com Tomio (2002), foram criados 1.385 Municípios no Brasil, ou seja, cerca de 25% dos 5.568 hoje existentes ou 33% a mais de que os 4179 existentes em 1988.

No entanto, estes municípios criados não estão ligados, em sua maioria, a zonas urbanas, mas são o resultado da fragmentação de pequenos municípios do interior (TOMIO, 2002). Logo, observa-se que a criação de municípios ocorreu muito em virtude da facilidade normativa existente naquele momento histórico. A respeito, complementa Tomio:

Afinal, criar um município é um problema ou uma solução? Obviamente, a resposta depende do ponto de vista. Para os eleitores de pequenas localidades do interior significa uma maior oferta de emprego (geralmente públicos) e oportunidade de renda. Eventualmente, até pode significar a melhoria efetiva de alguns serviços públicos. Em conjunto, isso poderia reduzir o êxodo populacional das pequenas localidades para os grandes e médios centros urbanos. Caso esses efeitos ocorressem de fato, criar municípios poderia ser visto de forma mais pragmática do que as justificativas usuais: radicalização democrática e racionalidade na administração pública. Poderia ser entendido como uma política progressiva de redistribuição de renda ou de prevenção ao inchaço dos principais centros

urbanos, com um grau de ineficiência variando conforme o custo das elites políticas locais e de suas demandas futuras (TOMIO, 2002, p. 116).

Em que pese o entendimento doutrinário acima, os legisladores brasileiros entenderam de forma diversa este momento histórico de proliferação de municípios, conforme se observa nos motivos elencados para Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 22, quais sejam:

O aparecimento de um número elevado de municípios novos, no País, tem chamado a atenção para o caráter essencialmente eleitoreiro que envolve suas criações, fato este lamentável.

Ao determinar a responsabilidade da criação de municípios aos Estados, a Constituição Federal considerou corretamente as particularidades regionais a que devem obedecer aos requisitos para a criação de municípios.

Contudo, o texto do § 4º do art. 18 não apresentou as restrições necessárias ao cometimento dos abusos, hoje observados, e que levam em conta os aspectos mais relevantes para a criação ou não de novos municípios.

A determinação, no mesmo parágrafo, de que ficarão preservadas "a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano" deixa muito a desejar, por constituir uma condição nem precisa, nem objetiva.

Acreditamos que, para dispor mais objetivamente sobre a questão, a Constituição Federal deveria ser mais incisiva na determinação de condições capazes de evitar, ao máximo, distorções que ameacem a transparência e o amadurecimento da decisão técnica e política.

Assim, nesta nossa proposta de emenda à Constituição estamos incluindo dois elementos, a nosso ver, muito importantes. Primeiro, o período em que poderão ser criados os municípios, que deverá ser limitado com relação à época

das eleições municipais. Este período será determinado por lei complementar federal.

Segundo, a apresentação e publicação, na forma da lei, dos Estados [sic] de Viabilidade Municipal, os quais deverão dar o necessário embasamento, sob diferentes perspectivas, à decisão da população, manifesta em plebiscito.

Entre os argumentos acima, observa-se a atenção dos congressistas para o risco de a regulamentação anterior ser insuficiente para conter movimentos eleitoreiros na criação de municípios ou mesmo que estes não tivessem condições mínimas de se manter após serem criados. Logo, a solução encontrada foi retirar a autonomia conferida originalmente aos Estados para regulamentar a criação de municípios em seus territórios, atribuindo o dever de regulamentar a matéria para a União através de uma lei complementar federal a ser editada por este ente federativo.

Assim sendo, a PEC nº 22 deu origem à Emenda Constitucional (EC) nº 15/1996, cujas mudanças realizadas no texto constitucional representaram maior rigor ao processo de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios brasileiros.

Em apertada síntese, foram três as principais mudanças no texto: a) a exigência de lei complementar federal para definir o período em que tais procedimentos podem ocorrer; b) a consulta prévia, na forma de plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos; e, c) que após tal consulta, devem ser realizados estudos de viabilidade municipal, na forma da lei. Foi mantido, por sua vez, o instrumento último e responsável pela criação dos municípios: lei estadual.

De acordo com Silva (2007), o artigo 18, §4º, da Constituição de 1988, é uma norma de eficácia limitada ou reduzida, ou seja, uma norma que depende de imediata intervenção legislativa para que possa gerar efeitos no mundo jurídico.

Destarte, desde a publicação da EC nº 15/1996, não seria possível criar mais municípios ou alterar suas fronteiras até que houvesse a devida regulamentação do dispositivo legal na forma nele prevista, exceto para os processos que já se encontravam em andamento antes de 1996 e cumpriam os requisitos exigidos antes da alteração do dispositivo constitucional.

Na realidade, mesmo não sendo possível legalmente a criação, o desmembramento, a fusão e a incorporação de municípios sem a existência da lei complementar federal, muitos Estados da federação insistiram em assim proceder, aprovando leis estaduais que alteravam as fronteiras municipais, em clara afronta à Carta Magna.⁷

Desde modo, sessenta e três municípios foram instalados a partir de 1997 e muitos outros foram impedidos a tempo pelo Poder Judiciário de serem criados ou de terem suas fronteiras alteradas. Tomio (2002) expõe que, nos anos 80 e 90, milhares de municípios brasileiros foram emancipados, e a grande maioria a partir da promulgação da Constituição de 1988.

Posteriormente, visando dirimir os riscos de danos irreversíveis e em respeito ao princípio da segurança jurídica, todos os procedimentos cujas leis tenham sido publicadas até 31 de dezembro de 2006, foram convalidados pelo artigo 96, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 57, de 2008.⁸

⁷ Sobre o tema vide: FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **Revista de informação legislativa**: RIL, v. 53, n. 211, p. 55-80, jul./set. 2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p55. Em especial, o capítulo: "Nem sempre vale o que está escrito - a resistência das emancipações após a Emenda nº 15".

⁸ ADCT, Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Esta-

do. Apesar da criticável solução encontrada pelo poder constituinte derivado, vez que criou norma convalidando a criação de municípios que não observaram em sua gênese o procedimento expressamente previsto no artigo 18, §4º, da própria Constituição de 1988, a situação foi validada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), conforme se observa na ementa do julgado a seguir:

EMENTA: Criação do Município de Pinto Bandeira/RS. Ação julgada prejudicada pela edição superveniente da EC 57/2008. Alegação de contrariedade à EC 15/96 (...). Com o advento da EC 57/2008, foram convalidados os atos de criação de Municípios cuja lei tenha sido publicada até 31.12.2006, atendidos os requisitos na legislação do respectivo estado à época de sua criação. A Lei 11.375/99 foi publicada nos termos do art. 9.º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, alterado pela EC 20/97, pelo que a criação do Município de Pinto Bandeira foi convalidada" (ADI 2.381-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 24.03.2011, Plenário, DJE de 11.04.2011).

Não obstante, em julgamentos posteriores, o Supremo Tribunal Federal (STF) pacificou que eventual município que vier a ser criado após 31.12.2006 e sem que tenha sido editada a lei complementar federal prevista no artigo 18, §4º, da Carta Magna, padecerá de vício formal em sua formação, uma vez que a lei estadual que o criará será inconstitucional. Neste sentido, tem-se:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei 2.264/2010, do Estado de Rondônia, que dispõe sobre a criação do Município de Extrema de Rondônia, a partir de desmembramento de área territorial do Município de Porto Velho, fixa os seus limites, bem como integra os Distritos que integram a municipalidade criada. 3. Autorização, pelo Tribunal

do à época de sua criação.

Superior Eleitoral, apenas para realização de consulta plebiscitária. 4. Violação ao art. 18, § 4º, da Constituição Federal. Inexistência de Lei Complementar Federal. Impossibilidade de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de novos municípios antes do advento dessa legislação. Precedentes. 5. A Emenda Constitucional nº 57/2008 não socorre a lei impugnada, editada no ano de 2010. 6. Medida cautelar confirmada. 7. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 4992, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-223 DIVULG 12-11-2014 PUBLIC 13-11-2014)

Em que pese esta vedação da criação de municípios enquanto inexistir a citada lei complementar federal, curiosamente, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) vem autorizando a realização de plebiscitos para apurar sobre a criação ou não de municípios Brasil afora. A respeito, tem-se o seguinte julgado:

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. CONSULTA PLEBISCITÁRIA. MUNICÍPIO. EMANCIPAÇÃO. POSSIBILIDADE. HIPÓTESE. CONHECIMENTO. 1. O tema consulta plebiscitária, visando a emancipação de município, em princípio, versa sobre matéria administrativa, sem embargo de haver o Tribunal Superior Eleitoral, em alguns casos, conhecido e provido recurso especial manejado pelo Ministério Público Federal. Na hipótese há arguição de contrariedade a disposição expressa da Constituição Federal e, também, nas ocorrências de dissenso pretoriano, levando ao conhecimento do apelo nobre. Precedentes. 2. Ao Tribunal Superior Eleitoral, segundo decidido no julgamento do PA 18.399/PA, não compete decidir sobre a criação de município, ocupando-se, então, unicamente, no tema consistente à consulta plebiscitária, com aquele objetivo. 3. Estabelecidos os requisitos, consisten-

tes na viabilidade econômica e legislação estadual e não havendo obstáculo jurídico diante dos termos da Emenda Constitucional 57, de 18 de dezembro de 2008, a realização da consulta plebiscitária não agride o artigo 18, §4º, da Constituição Federal, com a redação da Emenda 15/96. Há, na verdade, harmonia entre as normas constitucionais. 4. A área do Estado de Rondônia que se pretende desmembrar de Porto Velho situa-se em região que era contestada pelo Estado do Acre, impedindo a realização da consulta. 5. Recurso especial do Ministério Público Eleitoral conhecido, mas desprovido. (TSE - Respe: 28560 RO, Relator Min. Fernando Gonçalves, Data de Julgamento: 10/09/2009, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Volume - Tomo - Data 15/10/2009, página 65).

Em poucas palavras, estão sendo realizados processos plebiscitários Brasil afora, a fim de que posteriormente se aguarde a edição de uma lei complementar federal que já fora prevista pela Constituição desde 1996. De fato, existem atualmente quatro requisitos para criação de um município na federação brasileira, conforme o já citado artigo 18, §4º, da Carta Magna, quais sejam: a) uma lei complementar federal; b) estudos de viabilidade do novo ente municipal; c) lei estadual; e, d) um plebiscito com consulta às populações envolvidas.

Enfim, analisando este último requisito constitucional para criação de ente público municipal, emerge a dúvida que é objeto do presente artigo: quem são as populações dos municípios envolvidos? Qual a abrangência desta expressão? Em outras palavras, quem deve ser ouvido num processo plebiscitário para criação de um novo Município na federação brasileira? A busca para resposta a esta pergunta será objeto da próxima seção deste artigo.

4 POPULAÇÕES DOS MUNICÍPIOS ENVOLVIDOS: AFINAL, QUAIS SÃO?



Continuando e tentando responder à indagação anterior, pode-se partir de dois posicionamentos possíveis. Primeiramente, tem-se aqueles que defendem que a população a ser ouvida é tanto a população do município que nascerá quanto a dos demais municípios envolvidos (MENDES; BRANCO, 2017). No entanto, este entendimento parece apontar para uma questão de ordem prática delicada: quem são os demais municípios envolvidos?

Primeiramente, um entendimento possível é de que todos os municípios que tiverem as populações afetadas com a criação do município novo devem ser ouvidos em eventual plebiscito, o que pode conduzir até uma conclusão de que todos os brasileiros devam ser consultados. A razão, por sua vez, para esta abrangência ampla de eventual consulta plebiscitária seria o intitulado Fundo de Participação dos Municípios (FPM), pois a criação de um novo ente público representa recalcular os valores repassados pela União anteriormente, a fim de incluí-lo na divisão do fundo. Por óbvio, a definição da abrangência do termo "municípios envolvidos" é ponto nevrálgico na criação de municípios.

De outro lado, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao decidir questão semelhante referente à expressão "população diretamente interessada" prevista como re-

quisito para divisão, desmembramento, emancipação de Estados, entendeu que o termo em questão deve ser entendido "como a população tanto da área desmembrada do Estado-membro como a da área remanescente". Trata-se do entendimento pacificado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2650.⁹

⁹ EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 7º da Lei 9.709/98. Alegada violação do art. 18, § 3º, da Constituição. Desmembramento de estado-membro e município. Plebiscito. Âmbito de consulta. Interpretação da expressão "população diretamente interessada". População da área desmembrada e da área remanescente. Alteração da Emenda Constitucional nº 15/96: esclarecimento do âmbito de consulta para o caso de reformulação territorial de municípios. Interpretação sistemática. Aplicação de requisitos análogos para o desmembramento de estados. Ausência de violação dos princípios da soberania popular e da cidadania. Constitucionalidade do dispositivo legal. Improcedência do pedido. 1. Após a alteração promovida pela EC 15/96, a Constituição explicitou o alcance do âmbito de consulta para o caso de reformulação territorial de municípios e, portanto, o significado da expressão "populações diretamente interessadas", contida na redação originária do § 4º do art. 18 da Constituição, no sentido de ser necessária a consulta a toda a população afetada pela modificação territorial, o que, no caso de desmembramento, deve envolver tanto a população do território a ser desmembrado, quanto a do território remanescente. Esse sempre foi o real sentido da exigência constitucional - a nova redação conferida pela emenda, do mesmo modo que o art. 7º da Lei 9.709/98, apenas tornou explícito um conteúdo já presente na norma originária. 2. A utilização de termos distintos para as hipóteses de desmembramento de estados-membros e de municípios não pode resultar na conclusão de que cada um teria um significado diverso, sob pena de se admitir maior facilidade para o desmembramento de um estado do que para o desmembramento de um município. Esse problema hermenêutico deve ser evitado por intermédio de interpretação que dê a mesma solução para ambos os casos, sob pena de, caso contrário, se ferir, inclusive, a isonomia entre os entes da federação. O presente caso exige, para além de uma interpretação gramatical, uma interpretação sistemática da Constituição, tal que se leve em conta a sua integralidade e a sua harmonia, sempre em busca da máxima da unidade constitucional, de modo que a interpretação das normas constitucionais seja realizada de maneira a evitar contradições entre elas. Esse objetivo será alcançado mediante interpretação

Há, portanto, no mínimo, dois entendimentos possíveis. O primeiro seria consultar todos os municípios brasileiros, o que se não se mostra razoável e aumentaria demasiadamente os custos

que extraía do termo “população diretamente interessada” o significado de que, para a hipótese de desmembramento, deve ser consultada, mediante plebiscito, toda a população do estado-membro ou do município, e não apenas a população da área a ser desmembrada. 3. A realização de plebiscito abrangendo toda a população do ente a ser desmembrado não fere os princípios da soberania popular e da cidadania. O que parece afrontá-los é a própria vedação à realização do plebiscito na área como um todo. Negar à população do território remanescente o direito de participar da decisão de desmembramento de seu estado restringe esse direito a apenas alguns cidadãos, em detrimento do princípio da isonomia, pilar de um Estado Democrático de Direito. 4. Sendo o desmembramento uma divisão territorial, uma separação, com o desfalecimento de parte do território e de parte da sua população, não há como excluir da consulta plebiscitária os interesses da população da área remanescente, população essa que também será inevitavelmente afetada. O desmembramento dos entes federativos, além de reduzir seu espaço territorial e sua população, pode resultar, ainda, na cisão da unidade sociocultural, econômica e financeira do Estado, razão pela qual a vontade da população do território remanescente não deve ser desconsiderada, nem deve ser essa população rotulada como indiretamente interessada. Indiretamente interessada - e, por isso, consultada apenas indiretamente, via seus representantes eleitos no Congresso Nacional - é a população dos demais estados da Federação, uma vez que a redefinição territorial de determinado estado-membro interessa não apenas ao respectivo ente federativo, mas a todo o Estado Federal. 5. O art. 7º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, conferiu adequada interpretação ao art. 18, § 3º, da Constituição, sendo, portanto, plenamente compatível com os postulados da Carta Republicana. A previsão normativa concorre para concretizar, com plenitude, o princípio da soberania popular, da cidadania e da autonomia dos estados-membros. Dessa forma, contribui para que o povo exerça suas prerrogativas de cidadania e de autogoverno de maneira bem mais enfática. 6. Ação direta julgada improcedente. (ADI 2650, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2011, DJe-218 DIVULG 16-11-2011 PUBLIC 17-11-2011 EMENT VOL-02627-01 PP-00001 RTJ VOL-00220-01 PP-00089 RT v. 101, n. 916, 2012, p. 465-508).

com eventuais consultas plebiscitárias. De outro lado, razoável parece ter sido a interpretação dada pelo STF à expressão “população diretamente interessada”, a qual permite a mesma lógica interpretativa quando se observa a expressão “populações dos Municípios envolvidos”, qual seja: “toda a população do estado-membro ou do município, e não apenas da área a ser desmembrada”.

No mesmo sentido, vem sendo o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), conforme Resolução nº 23.385, que tem permitido aos Tribunais Regionais Eleitorais do Brasil realizar consultas plebiscitárias, observando todo o procedimento previsto nesta norma, a fim de encaminhar os resultados obtidos para as respectivas Assembleias Legislativas para os seus devidos fins.

Ao longo dos seus 50 (cinquenta) artigos, a Resolução nº 23.385 disciplina com certo detalhamento a consulta plebiscitária, porém não esclarece o significado da expressão “populações dos Municípios envolvidos”. Logo, aparentemente, este parece ser um ponto pacificado pela Corte Eleitoral e que vai ao encontro do que fora decidido pelo STF no já citado julgado da ADI nº 2650.

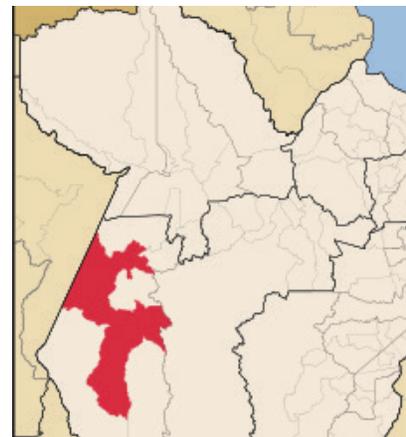
Deveras, a exigência de consulta popular reflete o regime democrático adotado pelo Brasil, no qual o “Estado não é uma entidade separável do povo: no Poder do qual ele é a sede, a potência soberana, que pertence originariamente ao povo” (GOYARD-FABRE, 1999, p. 91).

Em poucas palavras, é inegável a relevância da consulta popular para criação de um novo ente público municipal na federação brasileira, sobretudo, em respeito à soberania popular. No entanto, o advento dos requisitos oriundos da EC nº 15/1996 parece refletir o velho pensamento político brasileiro: a necessidade da condução da União para guiar os interesses regionais e locais em direção aos objetivos e pre-

servando os interesses de toda República (COSER, 2000).

Enfim, não parece existir mais dúvidas práticas sobre o significado da expressão “populações dos Municípios envolvidos” prevista no artigo 18, §4º, da Carta Magna. Aparentemente, dúvidas doutrinárias já foram superadas pela jurisprudência consolidada no julgamento da ADI nº 2650.

5 UM CASO CONCRETO RECENTE: O PROCESSO PLEBISCITÁRIO DO DISTRITO DE MORAES DE ALMEIDA NO MUNICÍPIO DE ITAITUBA (PA)



O processo plebiscitário do Distrito de Moraes de Almeida nasce no mundo jurídico com o requerimento objeto da Resolução nº 5.651/2020 do Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE-PA). Posteriormente, foi editada a Resolução nº 5.653/2020 pela mesma Corte, a qual disciplina como ocorreria a consulta plebiscitária para o desmembramento da área distrital de Moraes de Almeida e sua eventual transformação em município autônomo.

Esta norma, por sua vez, iniciou o processo nº 0600101-86.2020.6.14.0034 junto ao juízo da 34ª Zona Eleitoral, que engloba os Municípios de Itaituba, Trairão e Aveiro, visando justamente organizar todo o processo plebiscitário do Distrito de Moraes de Almeida.

Doravante, o TRE-PA realizou uma série de atos visando, justamente, a inclusão desta consulta nas eleições municipais previstas para ocorrer em 15 de novembro de 2020, quais sejam:

a) A realização de uma audiência pública com os demais Poderes do ente público municipal e com o *parquet* eleitoral no dia 28.08.2020, a fim de definir a pergunta que seria formulada na consulta plebiscitária (“Você é a favor da divisão do Município de Itaituba para a criação do Município de Moraes de Almeida?”) e a realização de sorteio dos números que seriam utilizados nas urnas eletrônicas;

b) A realização de outra audiência pública para novo sorteio dos números que seriam utilizados nas urnas eletrônicas no dia da consulta plebiscitária, sendo que, ao cabo, foram sorteados os números “44” pelo “SIM” e o “73” pelo “NÃO”;

c) Houve o registro da inscrição da frente pelo “SIM” em sentença de 15 de outubro de 2020. De outro lado, não houve o registro de candidatura da frente pelo “NÃO”. Esta ausência de registro de candidatura pela frente do “NÃO” foi objeto de consulta pelo juízo eleitoral da 34ª Zona Eleitoral de Itaituba (PA) ao TRE-PA.

Para responder a dúvida formulada pelo juízo da 34ª Zona Eleitoral, o TRE-PA editou a Resolução nº 5.658, na qual não conheceu da consulta por entender pela impossibilidade de questionamentos referirem-se a situações concretas, o que poderia significar antecipação de entendimento sobre questões que poderiam vir a ser apreciadas, posteriormente, pela Corte Eleitoral.¹⁰

¹⁰ CONSULTA. APRECIÇÃO DA POSSIBILIDADE DE FRENTE ÚNICA NA CONSULTA PLEBISCITÁRIA À POPULAÇÃO DE ITAITUBA. CASO CONCRETO. PROCESSO ELEITORAL EM CURSO. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS. NÃOCONHECIMENTO.1. Conforme estabelece o art. 172 do Regimento Interno do TRE-PA, “O Tribunal responderá às consultas sobre matéria eleitoral formuladas em tese, por autoridade pública ou partido político,

d) No dia 15 de novembro de 2020, foi realizado o plebiscito. No mesmo dia, totalizou-se o resultado da seguinte maneira (quadro 2):

Quadro 2 - Resultado do plebiscito

Votos	Percentual	Quantitativo
Válidos	91,98%	52.954
Nulos	5,54%	3.192
Branco	2,48%	1.428

Fonte: o autor

Com este resultado, o TRE-PA editou a Resolução nº 5.673/2020, proclamando o resultado da consulta plebiscitária concernente ao desmembramento da área distrital de Moraes de Almeida do Município de Itaituba (PA), encaminhando o resultado para a Assembleia Legislativa do Estado do Pará, a fim de que, oportunamente, e atendido

sendo vedada a sua apreciação durante o processo eleitoral”(grifei). Os mesmos requisitos de admissibilidade para o conhecimento da consulta estão previstos no inciso VIII do art. 30 do Código Eleitoral. 2. A exigência da formulação “em tese” para consultas apresentadas à Justiça Eleitoral decorre da impossibilidade dos questionamentos referirem-se a situações concretas, o que poderia redundar em antecipação de entendimento sobre questão que venha a ser apreciada posteriormente pelas Cortes Eleitorais.3. Ademais, ressalta-se que o processo de consulta tem caráter excepcional, tendo em vista que não compete ao Poder Judiciário emitir pareceres prévios a determinado fato, mas sim decidir sobre questões já ocorridas ou em curso, que sejam submetidas a sua apreciação. 4. Dessa forma, não merece ser conhecida consulta cujas indagações possam resultar em manifestação sobre situação concreta ou em antecipação de entendimento acerca de matéria que venha a ser submetida à apreciação judicial, inclusive considerando ser vedada a sua apreciação, ainda que, em tese, durante o processo eleitoral, o qual já se encontra em curso. Assim, tendo em vista o caráter excepcional do seu procedimento, há que se exigir que os requisitos para o recebimento da referida sejam fielmente obedecidos. Precedentes. 5. CONSULTA NÃO CONHECIDA, em face da ausência de pressupostos de admissibilidade previstos no art. 172 do Regimento Interno do TRE/PA, bem como no art. 30, inciso VIII do Código Eleitoral. (Processo nº 0600235-21.2020.6.14.0000, Rel. Juiz Federal Sérgio Wolney de Oliveira Batista Guedes, j. 16.09.2020).

aos demais requisitos constitucionais, seja possível a transformação do distrito em questão num município autônomo.

Com efeito, analisando o processo citado, observa-se que foi objeto de questionamentos por parte de alguns cidadãos presentes na audiência pública organizada pelo juiz eleitoral a existência de uma frente única, a pergunta a ser realizada na consulta plebiscitária, os números a serem disponibilizados no dia das eleições etc.

Enfim, não foi objeto de nenhuma dúvida a população que seria consultada no dia do plebiscito. Em outras palavras, aparentemente, resta consolidado no mundo jurídico e na prática forense eleitoral que o termo “populações dos Municípios envolvidos” quer dizer “toda população do município e não apenas da área a ser desmembrada”.

6 CONCLUSÃO

A questão da criação de municípios brasileiros está longe de uma solução definitiva por diversos motivos. Primeiramente, a própria dinâmica das sociedades não permite a estagnação do poder político, sobretudo, quando há mudanças nos detentores do poder econômico.

Em segundo lugar, muito pode ser discutido sobre o estudo de viabilidade econômica apresentado no processo emancipatório de municípios, por exemplo, o que pode ser entendido como viável, quem seria mais indicado para sua elaboração etc.

Em terceiro lugar, a própria omissão legislativa em editar a lei complementar federal que regulamentará o período em que será possível a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios. Tal pendência é delicadíssima e exige do legislador uma prudência que poderá ir além da mera determinação do período mencionado, pois, em que pesem entendimentos con-

trários, seria possível também utilizar este instrumento normativo para estabelecer sobre a abrangência da consulta, a viabilidade econômica necessária para o surgimento de um município, incentivos para o início da existência deste ente federativo etc.

Estas questões são sensíveis e uma legislação específica quiçá fortaleceria o princípio da segurança jurídica numa questão que envolve tantos interesses políticos.

Com efeito, até o presente momento, o requisito constitucional “consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos” parece ser atendido pela jurisprudência firmada no julgamento da ADI nº 2650, ou seja, a oitiva de “toda população do município e não apenas da área a ser desmembrada”.

Não obstante, a criação de municípios a ser regulada por norma a ser editada pela União, infelizmente, parece confirmar que os demais entes federais ainda precisam ser guiados por um poder central para não olvidarem que pertencem à República Federativa do Brasil, ou seja, pertencem a uma forma de Estado federativa com todas suas vantagens e desvantagens.

Enfim, este artigo está longe de encerrar o assunto e apenas por apego ao estudo científico já deixa propostas de novas agendas de estudo sobre o tema, quais sejam: a necessidade ou não da existência de um número mínimo de habitantes para o nascimento de um município; a possibilidade e validade de uma política pública nacional que analise a possibilidade de fusão dos aproximadamente 5.570¹¹ municípios existentes no Brasil atualmente, sobretudo, aqueles já integrantes de regiões metropolitanas consolidadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição de 1891. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 9709, de 18 e novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II, e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acesso em: 24 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Resolução nº 23.385, de 16 de agosto de 2012. Estabelece diretrizes gerais para a realização de consultas populares concomitantes com eleições ordinárias. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-se/resolucao-no-23-385-de-16-de-agosto-de-2012>. Acesso em: 24 jan. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

COSER, Ivo. O debate entre centralizadores e federalistas no século XIX: a trama dos conceitos. In: **RBCS**, v. 26, n.76, junho/2011, 191-206.

COSTA, Nelson Nery. **Curso de Direito Municipal Brasileiro.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. *Revista de in-*

formação legislativa: RIL, v. 53, n. 211, p. 55-80, jul./set. 2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p55. Acesso em: 24 jan. 2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional.** 25. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1999.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno.** Tradução Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional.** 5. ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutico e aplicação do direito.** 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Lima. A criação de municípios após a constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48, fev. 2002.

¹¹ Dados do IBGE de 1º de julho de 2020.

FAKE NEWS: CRIMINALIZAR NÃO É O CAMINHO

Elder Maia Goltzman²



O ano de 2018 foi significativo para a história brasileira recente. O pleito presidencial gerou acusações no sentido de que mensagens em massa, com conteúdo falso, fabricadas para prejudicar candidatos ou partidos, estavam sendo divulgadas por meio de aplicativos de comunicação instantânea³.

¹ Este texto foi escrito para traçar um panorama genérico e dar ao leitor uma visão inicial sobre o assunto, tendo cunho informativo. Não se busca esgotar o tema ou mesmo escrever um texto acadêmico denso. A ideia é difundir a preocupação e despertar o interesse para que o leitor possa buscar aprofundamento. Embora o autor entenda que o termo *fake news* não seja o mais adequado tecnicamente, sendo este um texto introdutório, optou-se por manter a expressão que já é conhecida por muitos.

² Mestrando em Direito e Instituições do Sistema de Justiça na UFMA. Pós-graduado em Direito Administrativo. Pesquisador no Núcleo de Estudos em Direito Internacional e Desenvolvimento (NEDID) da UFMA. Técnico na Clínica de Direito Humanitário da UFRGS. Analista Judiciário – Área Judiciária do TRE-PA.

³ Nesse sentido: GRAGNANI, Juliana. **Um Brasil dividido e movido a notícias falsas: uma semana dentro de 272 grupos políticos no WhatsApp**. Disponível em:

A partir de então, no Brasil, o termo *fake news* começou a ser utilizado e difundido com maior frequência, movimentando diversos atores, públicos e privados⁴, para que se tenha um tratamento adequado da matéria.

Embora alguma resposta tenha de ser dada, ela não pode ocorrer de qualquer maneira, pois colocaria em risco direitos e garantias importantes para a manutenção do sistema democrático, sob o pretexto de vencer as notícias falsas.

Reis⁵ alerta que o Estado deve fazer algo, “embora neste caso seja imprescindível um permanente cuidado com a preservação da liberdade de expressão e da democratização de acesso a meios de comunicação social que a internet permitiu”.

O desenvolvimento da globalização e o fortalecimento dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos geraram obrigações assumidas por vários países ao redor do globo. No caso brasileiro, sendo o Estado membro da Organização dos Estados Americanos (OEA), não se pode esquecer do que dispõe o Pacto de San José da Costa Rica, em seu art. 13, que trata da liberdade

<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45666742> Acesso em: 25 jan. 2020.

⁴ As próprias mídias sociais têm utilizado ferramentas para alertar os usuários. Para informações sobre o pleito de 2020: ALE-CRIM, Emerson. **Twitter põe avisos em tweets que alegam fraude nas Eleições 2020**. Disponível em: <https://tecnoblog.net/384546/twitter-alerta-tweets-acusacao-fraudes-eleicoes-sem-provas/> Acesso em: 01 fev.2021

⁵ REIS, Márcio Monteiro. **Fake News: o Direito pode fazer algo a respeito? Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 16, n. 60, p. 9-41, jan./abr. 2018.

de discurso: “toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha”.

As *fake news* e a liberdade de expressão estão relacionadas e apresentam alguns pontos de conflito que trazem questionamentos. Existe o direito à mentira em uma democracia? A mentira é uma manifestação do sujeito protegida pela liberdade de expressão? A intenção do agente deve ser levada em consideração? Qual punição, se alguma, deve ser dada a quem repassa *fake news*?

Embora atualmente não haja consenso sobre como essas questões devam ser solucionadas⁶, há de se ter cautela quando da tentativa de respondê-las para que, sob o pretexto de lidar com as *fake news*, mormente em contextos eleitorais, não ocorra o malbaratamento da liberdade de expressão. O Brasil é uma democracia jovem e, assim como outros países da América Latina, têm sua história recente maculada por abusos e autoritarismos cometidos pelo poder público⁷.

A própria OEA, em seu relatório da Missão de Observação

⁶ SUNSTEIN, Cass. *Liars: Falsehoods and Free Speech in an Age of Deception*. Oxford University Press: New York, 2021.

⁷ COGGIOLA, Osvaldo. *O ciclo militar na América do Sul*. Blog da Boi Tempo, 2014. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2014/03/24/o-ciclo-militar-na-america-do-sul/> Acesso em: 25 abr. 2021..

Eleitoral (MOE)⁸, foi enfática na afirmação de que as eleições de 2018 foram marcadas pelo uso de fake news, entretanto, a mesma organização aponta que o combate tem de ocorrer de forma transparente e com respeito aos direitos humanos, em especial da liberdade de expressão.

Dentro do marco interamericano de direitos humanos, a liberdade de expressão é concebida em duplo sentido. Primeiramente, representa o direito dos cidadãos de poderem expressar seus pensamentos e opiniões sem embaraço ou censura prévia. Além disso, expressa a prerrogativa de poder buscar informações de interesse no livre mercado de ideias⁹. Em contextos eleitorais, a liberdade de expressão é essencial para que o cidadão possa fazer escolhas conscientes e informadas.

Contudo, recentemente, por meio da Lei 13.834/2019, que acrescentou o art. 326-A ao Código Eleitoral, houve a criminalização da conduta de dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, de investigação administrativa, de inquérito civil ou ação de impro-

bilidade administrativa, atribuindo a alguém a prática de crime ou ato infracional de que o sabe inocente, com finalidade eleitoral. Trata-se da denúncia caluniosa com finalidade eleitoral, cuja pena cominada é de dois a oito anos de reclusão e multa e, em caso de anonimato, a pena é aumentada da sexta parte.

A intenção do legislador seria coibir a proliferação de notícias falsas na internet, que possam influenciar o resultado das eleições no Brasil, sobretudo após os eventos ocorridos no pleito de 2018¹⁰.

O problema da circulação de notícias falsas visando desequilibrar o pleito foi evidenciado, no mundo, após as eleições presidenciais americanas em 2016. Martens et al.¹¹, em consulta ao *Google Trends*¹², detectaram que o termo não tinha relevância alguma em pesquisas na rede, tendo aumentado exponencialmente em novembro de 2016. Para Martens et al.¹³, “suspeitas acerca de tentativas de agentes russos influenciarem as eleições e prejudicarem a coerência política e social em vários países contribuíram para essas preocupações”.

Ocorre que o Brasil faz parte do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, sendo a Convenção In-

teramericana de Direitos Humanos principal normativa do bloco de proteção regional americano, ratificada pelo Estado brasileiro por meio do Decreto Presidencial 678 de 11 de novembro de 1992, com status supralegal¹⁴ no ordenamento jurídico nacional, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal nos Recursos Extraordinários 349.703 e 466.343 e Habeas Corpus 87.585 e 92.566.

O Sistema Interamericano tem como principais órgãos a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), que possuem a responsabilidade de supervisionar e controlar o cumprimento da Convenção¹⁵. Fernando Basch et al.¹⁶ lembram que “numa região de democracias fragilizadas e persistentes violações de direitos, a CIDH e a Corte IDH podem contribuir positivamente para moldar a conduta dos Estados”.

A CIDH tem manifestado de maneira reiterada que o art. 13 do Pacto de San José da Costa Rica está ligado à liberdade de expressão na internet e que as democracias do continente podem se beneficiar deste instrumento para difusão de pontos de vista plurais.

⁸ Durante as eleições presidenciais de 2018, o Brasil recebeu a visita da Missão MOE, sendo a ex-Presidente da Costa Rica, Laura Chinchilla, Chefe da Missão. O mesmo aconteceu em 2020, mas, até a data em que este articulado foi escrito, não havia sido publicado o relatório final da Missão. As missões de observação eleitoral estão previstas na Parte V da Carta Democrática Interamericana. Paulo Henrique Gonçalves Portela (**Direito Internacional Público e Privado**, Editora Juspodivm, 2018, p. 288) assevera que “A Carta Democrática Interamericana não é um tratado. Entretanto, pode ser qualificada como um documento de soft law. Outrossim, é importante destacar que seus dispositivos não afastam a aplicação da carta da OEA relativa à manutenção do regime democrático”. A OEA, em seu sítio oficial, define a carta como “a afirmação de que a democracia é e deve ser a forma de governo comum a todos os Estados das Américas e que ela constitui um compromisso coletivo para fortalecer e preservar o sistema democrático na região” <http://www.oas.org/pt/democratic-charter/>

⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatório Especial para a Liberdade de Expressão. **Liberdade de expressão e internet**. 2013.

¹⁰ Para citar um exemplo, tem-se o caso das falsas mensagens em massa enviadas por empresas privadas via aplicativo WhatsApp. Fato confirmado pelo próprio WhatsApp em um evento de jornalismo chamado Festival Gabo que ocorre na Colômbia <https://exame.abril.com.br/tecnologia/whatsapp-confirma-envio-ilegal-de-fake-news-por-grupos-politicos-em-2018/> Acesso em: 9 out. 2020.

¹¹ Bertin Martens, Luis Aguiar, Estrella Gomez-Herrera and Frank Mueller-Langer, **The digital transformation of news media and the rise of disinformation and fake news - An economic perspective**. Digital Economy Working Paper 2018-02; JRC Technical Reports.

¹² Ferramenta da empresa Google que mostra o histórico de termos pesquisados na plataforma.

¹³ Texto original em inglês. Tradução livre do autor. “Suspicious about attempts by Russian agents to influence elections and undermine social and political coherence in several countries have contributed to these worries” (p.13).

¹⁴ Em síntese, a Suprema Corte decidiu que os tratados internacionais que versem sobre direitos humanos e que não tenham sido aprovados pelo rito especial do § 3º do art. 5º da Constituição Federal, ainda que anteriores ao rito (que foi inserido pela EC 45/2004) tem status supralegal. Isso quer dizer que os tratados que se enquadrem nessa categoria estão acima da lei, mas abaixo da Constituição em hierarquia.

¹⁵ CHAVES, Denisson Gonçalves; SOUSA, Mônica Teresa Costa. O Controle de Conacionalidade e a Autoanálise do Judiciário Brasileiro. In **Revista da Faculdade de Direito** - UFPR, Curitiba, vol. 61, n. 1, p.87-113, jan./abr. 2016..

¹⁶ BASCH, Fernando; FILIPINI, Leonardo; LAYA, Ana; NINO, Mariano; ROSSI, Felicitas; SCHREIBER, Bárbara. **A Eficácia do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos**: Uma Abordagem Quantitativa sobre seu Funcionamento e sobre o Cumprimento de suas Decisões. In **Revista Internacional de Direitos Humanos**. vol. 7, n. 2, p. 9-35, jun. 2010.



O Artigo 13 se aplica plenamente às comunicações, ideias e informações que são difundidas e acessadas pela internet. O meio online não só facilitou aos cidadãos a expressão de forma livre e aberta, mas também ofereceu condições insuperáveis para a inovação e o exercício de outros direitos fundamentais, como o direito à educação e à livre associação (...) Na medida em que o ambiente digital oferece espaço para promover o intercâmbio de informações e opiniões, sua configuração e arquitetura se tornam relevantes. A internet tem se desenvolvido a partir de determinados princípios de desenho, cuja aplicação tem propiciado e permitido que o ambiente on-line seja um espaço descentralizado, aberto e neutro. É importante que qualquer regulação produzida seja o resultado do diálogo de todos os setores e mantenha as características básicas do ambiente original, potencializando a sua capacidade democratizante e impulsionando o acesso universal e sem discriminação¹⁷.

¹⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatório Especial para a Liberdade de Expressão. **Liberdade de expressão e internet**. 2013.

Em seu relatório final do pleito brasileiro de 2018, a MOE¹⁸ ressaltou a importância da internet para o Brasil, sendo o maior país na América Latina e o quarto maior do mundo em número de usuários.¹⁹ No mesmo documento²⁰, a Missão demonstrou preocupação com a quantidade de notícias falsas que circularam, sobretudo no segundo turno.

(...) o contexto da campanha eleitoral foi marcado pela disseminação de notícias falsas que se espalharam significativamente no segundo turno, atacando as instituições e o sistema eleitoral. Embora esse fenômeno já tivesse sido observado em processos eleitorais em outros países, nas eleições brasileiras apresentaram-se novos desafios, como o uso de sistemas de mensagens privadas para a disseminação massiva de desinformação. Resultaram importantes os esforços realizados pela autoridade eleitoral e pela imprensa para comba-

¹⁸ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Missão de Observação Eleitoral**. Eleições Gerais. Brasil. Disponível em: <http://www.oas.org/documents/por/press/MOE-Brasil-2018-Relatorio-Final-POR.pdf> Acesso em: 01 fev. 2021.

¹⁹ Informação pode ser encontrada no site: <https://www.statista.com/topcs/2045/internet-usage-in-brazil/> Acesso em: 09 out. 2020.

²⁰ Página 88 do relatório.

ter as notícias falsas e fornecer informações verdadeiras aos cidadãos. As redes sociais, utilizadas de maneira responsável, podem contribuir para equidade e transparência nos processos eleitorais.

Considerando os compromissos assumidos pelo Brasil perante a OEA, devem-se discutir hipóteses que possam auxiliar na solução da problemática sem ferir o Pacto de San José da Costa Rica.

A criminalização, opção feita pelo legislador no Brasil, talvez não seja o melhor caminho e está em confronto com o art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Não se busca proteger discursos falsos, mas sim evitar a autocensura do cidadão que, com medo da reprimenda estatal, deixa de participar do debate na esfera pública, ocorrendo o que a doutrina americana chama de efeito resfriador (*chilling effect*).

A existência de uma norma incriminadora, por si só, tem o condão de restringir o debate, uma vez que o medo incutido no eleitor de que sua fala possa ser objeto de sanção, poderia impedi-lo de realizar postagens de cunho político nas redes. A questão deve ser tratada fora do Direito Penal para que a liberdade de expressão não seja mitigada através de uma autocensura do cidadão, que deixará de contribuir e debater por medo de responder criminalmente.

A liberdade de expressão necessita de espaços de respiração (*breathing spaces*) para que possa fluir e funcionar. Com regulação excessiva, sobretudo por meio de punição pelo braço penal do Estado, a liberdade de pensamento acaba cerceada. Não se pode querer que opiniões sejam proferidas de maneira livre sem dar espaço adequado para que os cidadãos possam exprimir suas ideias.

A doutrina afirma que o Direito Penal deve ser a última ratio em decorrência do princípio da intervenção mínima. "Não se

justifica o uso do Direito Penal em casos que poderiam ser resolvidos por outros ramos do Direito²¹. No caso das *fake news*, a questão pode ser tratada com outras punições. Pode o legislador estabelecer sanções de natureza pecuniária ou, até mesmo, uma inelegibilidade.

Noutro passo, não há como evitar que grupos organizados, detentores de poder econômico e influência política junto aos órgãos julgadores, continuem espalhando massivamente desinformação, por certeza da impunidade.

Existem formas mais democráticas de combater as *fake news*, o que já vem sendo feito pelo Tribunal Superior Eleitoral²², mas que devem ser expandidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais e, sobretudo, pelas Zonas Eleitorais, por serem o órgão mais capilarizado da Justiça Eleitoral e que tem maior contato com o cidadão.

Dentre as possíveis respostas que estão em consonância com a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, pode-se citar a adoção de políticas públicas em Alfabetização Midiática e Informacional, recomendada aos Executivos Estaduais e Federal pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos por meio da Recomendação n.º 4 de 2018²³.

Em publicação, sob coordenação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Grizzle *et al.*²⁴ afirmam que:

A alfabetização midiática e informacional (AMI) é uma base para aumentar o acesso à informação e ao conhecimento, intensificar a liberdade de expressão e melhorar a qualidade da educação. A AMI descreve as habilidades e as atitudes necessárias para valorizar nas sociedades as funções das mídias e de outros provedores de informação, incluindo aqueles na internet, bem como para encontrar, avaliar e produzir informações e conteúdos midiáticos; em outras palavras, apresenta as competências fundamentais para que as pessoas participem de maneira eficaz de todos os aspectos do desenvolvimento.

Embora a AMI tenha sido sugerida ao Executivo (dos Estados e Federal), poderia ser expandida pelo Tribunal Superior Eleitoral e Tribunais Regionais Eleitorais, por meio das Zonas Eleitorais espalhadas pelo país, que possuem servidores de carreira capacitados e estão em contato direto com todas as camadas da população.

No ano de 2017, por meio da Portaria n.º 949, de 7 de dezembro de 2017, o Tribunal Superior Eleitoral criou um Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições com representantes da Justiça Eleitoral, do Governo Federal, do Exército Brasileiro e sociedade civil.

O Conselho foi criado com o escopo de analisar as normas eleitorais existentes e a influência da *internet* no pleito, especialmente a propagação de notícias falsas e divulgação de mensagens em massa por meio de robôs²⁵. Ressalte-se que já havia

ZUANNI, Michael; ASTHANA, Sanjay; WILSON, Carolyn; BANDA, Facson e ONUMA, Chido. **ALFABETIZAÇÃO MIDIÁTICA E INTERNACIONAL**: diretrizes para a formulação de políticas e estratégias. Brasília: UNESCO, Cetic.br, 2016. 204 p.

²⁵ As competências do conselho estão no art. 2º que segue reproduzido ao lado: "Art. 2º O Conselho Consultivo instituído por esta portaria funcionará junto ao Gabinete do Presidente do Tribunal e terá as seguintes atribuições: I - desenvolver pesquisas e estudos sobre as regras eleitorais e a influência da Internet nas eleições, em especial o risco das *fake news* e o uso de robôs na disseminação das informações;

ocorrido polêmicas envolvendo *fake news* nas eleições estadunidenses e na saída do Reino Unido da União Europeia (*Brexit*), que refletiriam no Brasil em 2018²⁶.

Recentemente, em 2019, o TSE, em parceria com a União Europeia, organizou em sua sede um seminário internacional intitulado "*Fake news e eleições*"²⁷ que recebeu diversas autoridades, explorando temas como "estratégias para combater *fake news*" e "crimes contra a honra e liberdade de expressão".

Assim, a conduta da Corte Eleitoral está em consonância com o entendimento adotado pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, mas deve ter as campanhas de AMI expandidas para minimizar o efeito das *fake news* nos pleitos. Deve-se chegar a todas as camadas da sociedade que usam o *WhatsApp* e outras ferramentas de compartilhamento como fonte de informação. Em pesquisa realizada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado²⁸, constatou-se que o aplicativo é a principal fonte de informação dos entrevistados, dos quais, cerca de 79% disseram receber notícias sempre pela rede social.

Sobre a temática das *fake news* no processo eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais e suas Zonas Eleitorais têm presença em todos os cantos do Brasil e podem alcançar níveis que campanhas televisivas ou midiáticas do TSE não podem chegar, sendo urgente que os órgãos que estão na ponta participem e colaborem para que a AMI atinja mais pessoas.

II - opinar sobre as matérias que lhe sejam submetidas pela Presidência do TSE; III - propor ações e metas voltadas ao aperfeiçoamento das normas".

²⁶ Para maiores detalhes: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/09/24/brasil-eua-brexit-noticias-falsas/>.

²⁷ Para consultar os anais do seminário, consultar <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5981>.

²⁸ VALENTE, Jonas. *WhatsApp é principal fonte de informação do brasileiro, diz pesquisa*. Disponível em: <https://agencia-brasil.etc.com.br/geral/noticia/2019-12/whatsapp-e-principal-fonte-de-informacao-do-brasileiro-diz-pesquisa> Acesso em: 01 fev.2020.

²¹ ANDRADE, Andre Lozano. Os problemas do direito penal simbólico em face dos princípios da intervenção mínima e da lesividade. *Revista Liberdades* n.º 17. Setembro/dezembro de 2014. p. 105.

²² Dentre várias medidas tomadas pelo TSE, destacamos a página Desinformação (<http://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/>) em que há várias explicações sobre notícias distribuídas e que foram falsas.

²³ Na recomendação, o Conselho sugere dentre outras medidas, a não criminalização. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id_27129495/do1-2018-06-25-recomendacao-n-4-de-11-de-junho-de-2018-27129463 Acesso em: 10 out. 2019.

²⁴ GRIZZLE, Alton; MOORE, Penny; DE-

A (IN)EFICÁCIA DA LEI DE COTAS PARA MULHERES NO ÂMBITO ELEITORAL

Alkayde A. de S. Farias²

RESUMO

Este trabalho tem por escopo analisar a Lei de Cotas para Gênero (Lei nº 9.504/97 - Lei das Eleições) no âmbito da Justiça Eleitoral, o objetivo fundamental da norma, especificamente a quem se destina, bem como o motivo de sua criação. Quais as mudanças sofridas na sua redação ou interpretação, o alcance de seus objetivos na legislação eleitoral brasileira desde o momento em que se identificou a necessidade de criação da Lei até os dias de hoje. Face ao fato de que o assunto está em evidência, com várias interpretações e propostas de mudanças na legislação em vigor, observa-se a necessidade de se estudar o tema, aprofundando-se no universo eleitoral brasileiro, na forma de disputa, na representatividade das classes, no contexto sócio-político. Ante à legislação em vigor, se é possível identificar o alcance do objetivo do legislador, possibilitando mais paridade com o aumento do número de mulheres eleitas para cargos políticos. Se realmente era necessária a criação do mecanismo legal para alcançar essa paridade política e

se é necessária alguma mudança na legislação. Verificar se os percentuais estão sendo respeitados pelos partidos políticos, qual o mecanismo utilizado pela Justiça para fazer valer o direito à cota mínima por gênero. Quais as propostas atuais a favor de melhorias ou contra a manutenção do regime de cotas. Analisar a lei sob a ótica masculina e feminina.

PALAVRAS-CHAVE: lei de cotas; cotas para gênero; cota para mulheres.

1 INTRODUÇÃO

O crescente avanço da humanidade, principalmente, no tocante aos direitos da mulher esbarra em entraves e costumes, algumas vezes alcançando o reconhecimento formal, mas não o reconhecimento material desses direitos.

A presente pesquisa se justifica em função do atual cenário político e social do País, do empoderamento feminino crescente, voltado ao interesse na participação efetiva das decisões políticas e da forma como as leis abordam o regime de cotas para mulheres na política.

Da forma como está sendo aplicada a lei (Lei nº 9.504/97 - Lei das Eleições) é importante verificar se o objetivo do legislador foi alcançado e, se dessa forma, consegue-se inserir a mulher, com justiça, no cenário político do Brasil. Passados trinta e dois anos da promulgação da atual Constituição da República

Federativa do Brasil (CRFB), é importante descobrir o nível de efetividade e aplicação dos princípios constitucionais e sua evolução até os dias de hoje, no que se refere ao sexo feminino, mais especificamente quanto à representatividade feminina no cenário político nacional.

É necessário verificar o que as leis vigentes trazem de favorável e de que forma está sendo abordada a política de cotas por sexo para participação no cenário político nacional.

Segundo Oliveira e Souza (2020), a participação política feminina e sua respectiva representatividade deve ser constantemente objeto dos diálogos sociais e das pautas dos movimentos feministas, eis que a sub-representação das mulheres representa grave violência de gênero e consequentemente, comprometimento ao Estado Democrático de Direito.

A mulher tem o direito legal de ocupar seu espaço no cenário político nacional, no entanto, não obstante a legislação lhe conceder esse direito, outros fatores ainda contribuem para dificultar que alcance esse espaço. Diante disso, é necessário, então, um estudo mais aprofundado, com o objetivo de identificar quais fatores, eventos ou fenômenos convergem para impedir a plenitude dos direitos da mulher na política brasileira.

É preciso observar de forma mais detalhada a evolução das leis nacionais com relação à representatividade feminina na política brasileira, quais as inovações, as melhorias e de que for-

¹ Artigo científico apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Direito da Faculdade Estácio de Castanhal, área de concentração: Direito Eleitoral.

² Graduando do Curso de Bacharelado em Direito da Faculdade Estácio de Castanhal.

ma se visualiza essa representatividade nos dias atuais. Observar a lei de cotas e o seu respectivo resultado, tanto para o sexo masculino quanto para o sexo feminino, nas Câmaras de Vereadores, nas Assembleias Legislativas e no Congresso Nacional. O Brasil, ao longo dos anos, tem acompanhado o avanço dos direitos da mulher, seja com referência na CRFB, seja na edição de Leis voltadas ao reconhecimento desses direitos.

Com o intuito de avaliar o alcance e a efetividade das normas legais, realizaram-se estudos voltados à participação da mulher no cenário político nacional, especificamente no que diz respeito à efetividade das cotas de gênero. De maneira geral, as avaliações sobre os resultados auferidos pela política de cotas de gênero nas eleições proporcionais brasileiras são pouco animadoras.

Este trabalho objetiva analisar a atual legislação de cotas (Lei nº 9.504/97 - Lei das Eleições), para isso é de grande importância que se estudem as evoluções históricas sofridas pela legislação eleitoral brasileira, todo o seu contexto de mudanças, e a forma de funcionamento do sistema legal vigente com relação à reserva de vagas.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS FEMININOS

O objetivo deste trabalho não é ir tão a fundo à pesquisa, a ponto de retornar ao *Código de Hamurabi*, o mais antigo código de leis escritas da humanidade, embora este já trouxesse importantes direitos e deveres femininos, os quais serviram de base para outras leis que, ao longo do tempo, vieram sendo criadas ou alteradas para que se chegasse à legislação atual. No entanto, importante se faz colher um apanhado histórico das diversas, importantes, mas não suficientes conquistas que a mulher obteve ao longo da história.

Visto que o intuito deste artigo é avaliar a cota de gênero na política, o estudo teve início com um breve retrospecto histórico da participação da mulher na política brasileira, passando, em seguida, à pesquisa da aplicação das cotas de gênero na atualidade.

Inicia-se pelo direito à educação, a ler e escrever, uma vertiginosa evolução de direitos que vieram através de muita luta, suor e força de mulheres que se destacaram à frente de sua época.

Segundo Dilvo Ristoff (2006):

É notadamente extraordinária a trajetória da mulher brasileira nos últimos séculos, partindo, no período colonial, de uma convivência doméstica e voltada para o lar, para sua incursão gradativa nas escolas públicas mistas do século XIX, vindo, na sequência se inserir significativamente no ensino primário como docente, chegando, nos dias de hoje, a representar a maioria em todos os níveis de escolaridade, tendo, inclusive uma importante posição dentre os docentes do ensino superior.

Nota-se, assim, muitos direitos conquistados, mas há ainda muito a se avançar, tendo em vista que a conquista do direito nem sempre significa seu pleno exercício. É necessário sair do campo formal para o material, traduzindo o direito conquistado em benefícios para que se atinja a materialidade.

2.1 A CONQUISTA DO DIREITO AO VOTO

Em seu site, o TSE nos traz, em uma de suas páginas, magnífico e importante histórico do "VOTO DA MULHER", em que nos fornece informações alusivas à evolução do voto feminino. Consta, em seus acervos, relevante estudo, consubstanciado em vasta literatura, que relata o fato de a Constituição monárquica (1824) não trazer, em seu bojo, vedação expressa ao voto das mulheres, no entanto, não deixava claro que este seria permitido. Já na Consti-

tuinte de 1890, o debate em torno da possibilidade do voto feminino se deu de forma mais intensificada, porém a proposta sucumbiu ante aos levantes dos adversários ao voto feminino que alegavam, inclusive, que essa proposta, se aprovada, provocaria uma verdadeira anarquia, um desastre.

A Constituição de 10 de novembro de 1937 repetiria, em relação ao voto feminino, as disposições da Carta anterior, omitindo qualquer referência à obrigatoriedade do alistamento ou do voto. No entanto, o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, passou a disciplinar a matéria, face ao entendimento de Getúlio Vargas, ao fim do período de sua ditadura, de que já haviam sido criadas as condições necessárias para entrar em funcionamento o sistema de órgãos representativos que previra na Carta outorgada em 1937. O novo diploma legal dizia então, em seu art. 4º, serem obrigatórios o alistamento e o voto para "os brasileiros de ambos os sexos", salvo, entre outras exceções, as mulheres que não exercessem profissão lucrativa.

A Constituição de 1946 nem se preocupou em especificar "os brasileiros de um e outro sexo". Claro estava, agora, que não se pode afastar o sufrágio feminino, que simplesmente afirmou: "Art. 131. São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos que se alistarem na forma da lei." Mas, logo depois, determinava: "Art. 133. O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei" (TSE, 2020).

Conforme nos diz o TSE (2020), no "VOTO DA MULHER", as mulheres obtiveram o direito de votar e de serem votadas, em 1932 - o jus suffragii e o jus honorum, como distinguiam os romanos.

É bastante curioso ver, assim, que o sistema de voto proporcional, que cuida exatamente para que o parlamento seja um "espelho" da nossa sociedade, não atendeu as mulheres, no sentido de dotar o Congresso de uma importante e significativa bancada feminina.

3 AVANÇO DAS CONQUISTAS FEMININAS NAS CONSTITUIÇÕES

Os direitos femininos foram sendo, passo a passo, conquistados. A cada Constituição um direito surgiu ou foi mantido, fruto principalmente da luta de algumas mulheres de fibra que estavam à frente de sua época. Uma dessas mulheres foi Alzira Vargas (filha do então Presidente Getúlio), que se recusava a acompanhar as regras da sociedade e insistia em participar diretamente das decisões políticas da Nação, ora influenciando, ora aconselhando o Presidente da República.

Esses feitos foram retratados no artigo **"Alzira Vargas - A figura feminina"**, de Lauren de Lacerda Nunes, Roselaine Guedes Santos, Gladis Kunz Rosa e Karen Laís Roque, que traz em seu bojo o trecho: "A mulher brasileira atualmente goza de melhores condições que em épocas passadas, embora existam pontos que precisam ser discutidos e campos a serem conquistados, admite-se que os tempos são outros" (NUNES I., 2018, p. 10). Esse artigo nos mostra o quão significativo foi o caminho trilhado por aquelas mulheres que lutaram para conquistar grandes avanços na defesa de seus direitos, cercadas por um ambiente imerso na cultura patriarcal conservadora.

Os principais frutos das lutas das mulheres estão refletidos no texto constitucional. Na Constituição de 1824, o "Cidadão" era só o homem, a mulher não podia votar, nem ser eleita; podia trabalhar em empresas privadas, mas não podia ser funcionária pública. Já na Constituição de 1934, consagrou-se, pela primeira vez, o princípio da igualdade entre os sexos. Princípio este mantido na Constituição de 1937, sendo também mantidas as conquistas das Constituições anteriores, e acrescentado o direito ao voto para as mulheres. No entanto, a Constituição de 1946 veio a representar

um retrocesso para as mulheres ao eliminar a expressão "sem distinção de sexo" quando diz que todos são iguais perante a Lei, pois assim ficava vaga a interpretação e poderia se vincular a igualdade somente aos homens.

3.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A GARANTIA DA IGUALDADE

Após a atual Carta Magna, o sexo feminino vem se firmando e mostrando sua força, tanto por meio da própria Constituição, quanto das diversas outras Leis, que vêm sofrendo alterações a fim de alcançar a plenitude dos direitos femininos.

O princípio da igualdade, tão presente no texto constitucional, ainda carece, após 32 anos de promulgação, de efetividade material. A todo momento ocorrem ações ou omissões que afrontam esse princípio a ponto de obrigar a recorrer, ora à Justiça, ora à própria sociedade, a fim de que se possa ver o exercício do direito garantido, embora esse direito pulse claramente no texto constitucional.

Diz a CRFB:

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

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

Caminha-se, assim, para a efetiva e material igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, desta feita, homens e mulheres se equiparam como iguais, em direitos e obrigações, seja na vida civil, no trabalho ou na família.

A mulher alcançou, na atual Constituição, a plenitude dos direitos políticos, podendo votar e ser votada.

4 AÇÃO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Símbolo mundial da defesa dos direitos humanos, a Organização das Nações Unidas (ONU) tem papel importantíssimo na luta pela igualdade e empoderamento da mulher, a ponto de fundar, em 2010, a ONU Mulheres, dedicada diretamente à defesa dos direitos humanos das mulheres. Com sede em Nova York, tem escritório no Brasil, de onde gerencia a página ONU Mulheres Brasil, desenvolvendo importante papel na luta pela participação da mulher na política.

Relevante artigo publicado na revista eletrônica Agência Brasil, cita trecho do discurso de abertura no Seminário Internacional Equidade de Gênero: Representação Política de Mulheres, ocasião em que a representante da ONU Mulheres no Brasil aponta os motivos para a baixa participação das mulheres na política, de acordo com Gasman (apud MARTINS, 2018, p.01).

A permanência da cultura machista, inclusive nos partidos políticos, a falta de visibilidade e de investimento em candidaturas femininas e mesmo questões do cotidiano familiar, como a falta de corresponsabilidade entre homens e mulheres na distribuição de tarefas da vida privada, foram apontados como motivos para a presença pouco expressiva delas na política.

5 A LEGISLAÇÃO ELEITORAL EM AMPARO À IGUALDADE DE GÊNERO

Dentre as normas voltadas aos direitos do cidadão, destacam-se as leis eleitorais, resoluções, pro- vimentos e jurisprudências, que regem a disputa política em nosso País. É clara a intenção do legislador ao criar a lei de cotas (Lei nº 9.504/97 - Lei das Eleições).

Embora não faça menção direta ao sexo feminino, o seu real intuito foi propiciar às mulheres maior participação no campo político vastamente dominado pelos homens, e, conseqüentemente, possibilitar a elas maior inclusão e poder de decisão.

Não obstante a luta das mulheres pioneiras, o esforço de todos os órgãos, entidades e organizações, ainda assim não foi possível atingir a marca pretendida de ter, no mínimo, 30% de mulheres nas casas legislativas pelo Brasil (BRASIL, 1997).

Vários fatores contribuem para a insistente baixa representatividade feminina, dentre esses, os costumes e a herança ainda resistente e latente do poder patriarcal. Some-se também, o desinteresse da maioria das mulheres em participar de um ambiente político historicamente dominado pelos homens.

Ao longo do tempo se observa que a maioria dos homens trabalharam na contramão do crescimento do poder feminino, pouco contribuindo para que as mulheres alcançassem posição de destaque, e quando o fizeram, na maioria das vezes, as apoiavam em função de algum momentâneo impedimento próprio ou como forma de perpetuação familiar no poder, repassado às mulheres, geralmente pelo esposo, pai, irmão ou parente próximo, o chamado matrimônio político ou herança política. É possível observar esse fato ao estendermos o olhar em direção às poucas mulheres que ocuparam cadeira de destaque em nível nacional ou estadual e os caminhos que as levaram a alcançar os referidos cargos.

Mas, a ideia principal ainda persiste, o empoderamento feminino, traduzido na ideia de conseguir mecanismos que possibilitem um engajamento maior das mulheres na política, reais intenções e real desejo de se engajar na luta por participação das decisões nacionais, estaduais e municipais.

Esse pensamento se espelha no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável número 5 - Igualdade de Gênero, cujo item 5.5 cita como meta:

“Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública” (ONU BRASIL, 2021, p.01).

Com o advento da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/95), instituem-se cotas de candidatura para todos os cargos eletivos pelo sistema proporcional, reservando o mínimo de 30% e o máximo de 70% para cada sexo. O texto deixou espaço para que os partidos políticos conseguissem burlar a lei, indo na contramão do objetivo legislado, uma vez que, geralmente, os partidos registravam somente os homens, até atingirem os 70%, deixando os 30% reservados para as mulheres.

A Lei nº 12.034/2009 reforçou a proteção jurídica da participação política da mulher ao alterar o texto do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, estabelecendo, obrigatoriamente, que cada partido ou coligação, por ocasião do registro da candidatura de seus candidatos, preencha o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo.

6 O IDEAL VERSUS A REALIDADE

Oliveira apud Viera (2016, p. 13) afirma que “a política é definida como a capacidade de olhar para o mundo além do individual, é perceber que há um mundo coletivo”.

Em suas explanações no Livro “Manual dos Direitos da Mulher”, Araújo (2013) cita a diferença entre o ideal legislado e a realidade em relação ao exercício do empoderamento feminino, ao afirmar que muitas mulheres não conseguem exercê-lo com plenitude devido, principalmente, aos costumes e ao poder patriarcal

ainda vivo e persistente em nossas vidas. Tome-se o exemplo das diversas normas de proteção da mulher, das quais a que possui maior destaque é a Lei Maria da Penha, fruto de muita luta e apelo midiático para, enfim alcançar seu objetivo: coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Tendo em vista a necessidade da proteção da mulher, a fim de que esta conseguisse exercer seus direitos, foi criada uma política pública para encorajar encorajá-la participar da vida política, visto que era necessário diminuir a dominância masculina neste campo. Esse foi o motivo da criação das cotas de gênero. Segundo o autor, a lei já - deveria ter produzido seus efeitos, pois houve tempo para isso. No entanto, os partidos políticos insistem que não há mulheres interessadas, razão pela qual eles têm dificuldades em preencher as vagas, fazendo com que, em alguns casos, tenham que colocar mulheres apenas para preencher a cota e cumprir a legislação, mesmo sem que estas tenham efetivamente vontade de concorrer. Araújo, diz ainda, que não basta apenas a política legislativa. Há também a necessidade de políticas públicas consistentes, que promovam a inclusão das mulheres na vida política. Desta forma, há a legislação, mas não há resultado efetivo (ARAÚJO, 2013).

Apesar de, no plano normativo, não ser possível identificar no Brasil nenhuma discriminação baseada no gênero, capaz de oferecer obstáculos para as mulheres exercerem plena e livremente os seus direitos políticos, seja na condição de eleitora, seja na de candidata, percebe-se que a participação feminina nessa esfera é muito limitada.

Conforme Matos e Cortês (2010), apesar de conquistas no campo legal, a representatividade das mulheres nos quadros dos poderes públicos e nas instâncias decisórias está muito aquém dos mais de 50% de participação fe-

minina no índice populacional do país. Ainda persiste na cultura brasileira uma ótica sexista e discriminatório em relação às mulheres políticas, que as impede de exercer plenamente a sua cidadania e o poder.

Como explicar por que, mesmo tendo a mulher tanta participação nas ações que envolvem a assistência social, nas organizações humanitárias e entidades de amparo à coletividade e mesmo tendo tanta desenvoltura na defesa das classes menos favorecidas, a mulher não tem a mesma participação no cenário político?

Seria pelo fato de que o ambiente político, tendo sido por tantos anos dominado pelos homens, moldou-se em um formato menos atrativo aos interesses femininos, fazendo com que as mulheres prefiram atingir seus objetivos sociais por outros meios?

O ser humano, notadamente, tem uma força de vontade e espírito de luta acima da média, no entanto, há de se destacar alguns seres acima da média, dentre os quais, várias mulheres que se opuseram às restrições impostas pela sociedade, lutando, influenciando e quebrando paradigmas. O site EBC (2016) lista oito mulheres de extrema importância na luta pelos direitos femininos. São elas: Nísia Floresta, escritora, poetisa, educadora e feminista; Bertha Lutz, bióloga, primeira suplente de deputado federal; Mietta Santiago, escritora, formada em direito, foi a primeira mulher a exercer plenamente os direitos de votar e ser votada, ao concorrer ao cargo de deputada federal; Celina Guimarães Viana, professora, primeira mulher a exercer o direito de voto; Patrícia Rehder Galvão, escritora, poeta, jornalista, primeira mulher a ser presa política ao participar de greve em Santos; Laudelina de Campos Melo, fundadora do primeiro sindicato de trabalhadoras domésticas do Brasil; Rose Marie Muraro, escritora, intelectual, reconhecida, em 2005, pelo Governo Federal como a Patrona

do Feminismo no Brasil. Foi graças às mulheres como essas que os direitos foram conquistados, mas as conquistas têm que surtir efeitos, e a cota de gênero ainda está aquém dos almejados efeitos legislados.

Conforme nos dizem Sá e Santos (2019. p. 28):

A baixa participação feminina na política brasileira, infelizmente, é uma realidade. Apesar de serem maioria na população e também no eleitorado, as mulheres continuam a ser sub-representadas na política, que prossegue predominantemente masculina.

7 REFLEXO DA LEI NOS RESULTADOS

7.1- NO PLEITO DE 2016

Segundo o TSE (2018), maioria do eleitorado brasileiro, alcançando mais de 52% dos votantes, as mulheres ainda são minoria no que se refere ao número de candidatos nas eleições do país. No pleito municipal de 2016, elas corresponderam a apenas 31,89% do total de 496.896 concorrentes aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador, totalizando apenas 158.453 candidatas.

Em contrapartida, segundo as estatísticas do TSE (2020) demons-

tradas no gráfico 1, as mulheres corresponderam no pleito de 2016 a somente 13,43% do total de eleitos para o cargo proporcional, muito longe ainda da igualdade.

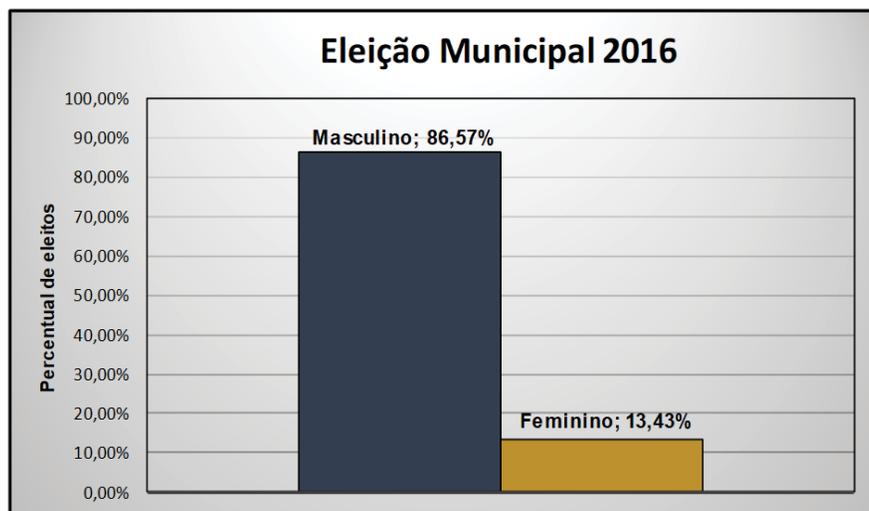
7.2 NO PLEITO DE 2018

Nas Eleições Gerais, em 2018, conforme se observa no gráfico 2, houve um leve aumento, tanto no número de registros de candidaturas femininas, quanto no aumento do número de candidatas eleitas. No entanto, convém observar que se trata de um pleito em nível estadual e nacional, com disputa concentrada de cargos. Dessa forma, o número total de candidaturas é bem menor. Em Eleições Gerais, os candidatos em disputa recebem os votos de todo o Estado, enquanto nas Eleições Municipais os candidatos recebem votos somente dentro do próprio município.

A logística envolvida nas candidaturas em nível Estadual e Nacional é de grande monta, envolvendo mais recursos financeiros e uma gama de interesses com maior poder de alcance.

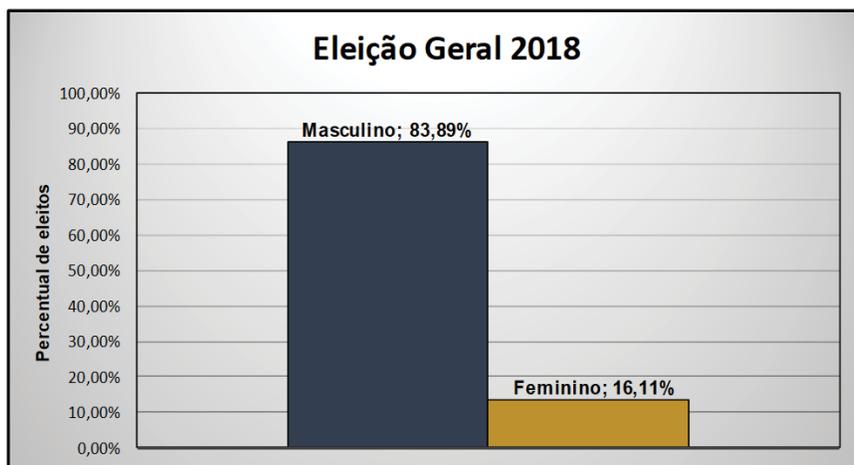
Presume-se que esse tenha sido um dos fatores que levaram ao discreto aumento no número de registros de candidaturas.

Gráfico 01 - Reflexo na Eleição em 2016.



Fonte: Elaborado pelo autor - (2020) | <https://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/#estatisticas>

Gráfico 02 - Reflexo na Eleição em 2018.



Fonte: Elaborado pelo autor - (2020) | <https://www.justicaeeleitoral.jus.br/participa-mulher/#estatisticas>

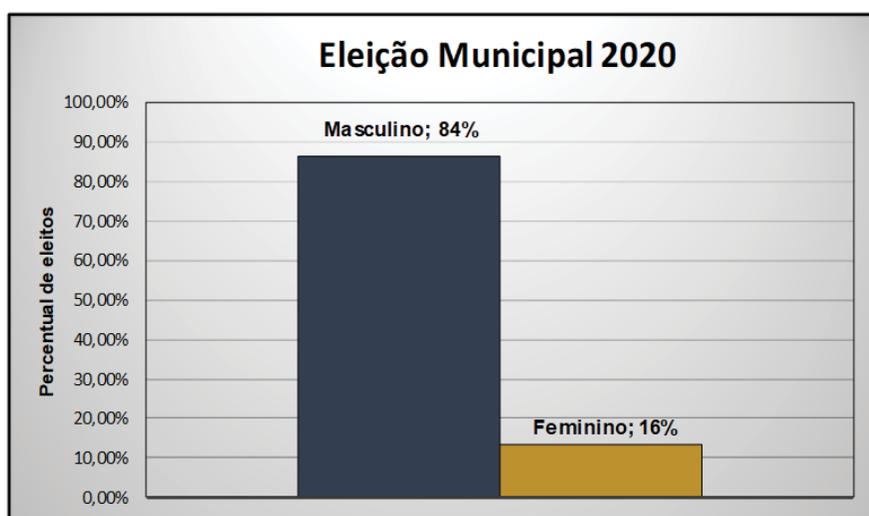
7.3 NO PLEITO DE 2020

Nas Eleições 2020, no Estado do Pará, segundo o TRE-PA (2020), as candidaturas femininas alcançaram 34% dos registros, totalizando 7.948 mulheres. Percentual ainda baixo se levarmos em consideração que as candidaturas masculinas representam quase o dobro e supõe-se que uma parcela destas mulheres ainda figuram na campanha para completar o percentual exigido pela legislação. Fato que será verificado por ocasião da aferição do percentual de mulheres eleitas, do percentual de mulhe-

res sem voto e das informações constantes das prestações de contas de campanha.

Ao se observar no TSE (2020) o resultado das urnas na campanha eleitoral 2020 em nível nacional, vendo os percentuais no próximo gráfico, mais uma vez ficou claro um discreto aumento do número de mulheres eleitas, em comparação ao pleito de 2016. No entanto, houve recuo ao se comparar aos resultados de 2018, a idéia do legislador caminha a passos lentos em direção à efetividade. Portanto, estamos ainda longe do ideal de igualdade formal e material.

Gráfico 03 - Reflexo na Eleição em 2020.



Fonte: Elaborado pelo autor - (2020) | <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

8 DIFERENÇA ENTRE MAJORITÁRIO E PROPORCIONAL

As eleições majoritárias (que não são sujeitas à cota) apresentam um comportamento bem diferente no que se refere ao aumento das candidaturas femininas. A proporção de candidaturas femininas vem crescendo de maneira bem lenta, permanecendo praticamente estável nos últimos anos. De igual modo, a proporção de candidatas eleitas permanece bem baixa também.

Nas eleições proporcionais, embora a dominância masculina seja grande, a participação feminina está maior. Percebe-se então aqui um efeito positivo das cotas, mesmo que ainda esteja aquém do esperado, as cotas de gênero, de uma maneira ou de outra, trouxeram benefícios em comparação às candidaturas majoritárias.

9 AS CANDIDATURAS LARANJA

Um fator relevante e, ao mesmo tempo, preocupante é o crescimento das candidaturas efetuadas somente para cumprir a legislação. E dentro desse cenário, os órgãos judiciais descobriram candidaturas realizadas sem o conhecimento das candidatas. Vários foram os artifícios utilizados para que se realizassem tais registros de candidaturas, desde a coleta de assinatura, da suposta candidata, no formulário de registro de candidaturas, sem que a ela fosse informado o objetivo, quanto à suposta falsificação de suas assinaturas.

Para impedir a utilização de candidaturas fraudulentas (indicação de mulheres sem o conhecimento e permissão das mesmas), o artigo 17, § 4º, da Resolução TSE nº 23.609/2019 determina que o cálculo dos percentuais de candidatos para cada gênero terá como base o

número de registros de candidaturas efetivamente requeridas pelo partido político, com a respectiva autorização do candidato ou candidata, inclusive com relação à eventual substituição de candidato ou candidata.

Isso significa que os partidos terão de apresentar autorização por escrito de todas as candidatas, como forma de garantir que aquela candidata tem mesmo interesse em concorrer e não foi indicada pelo partido apenas para cumprir a cota feminina. Caso seja constatado qualquer tipo de fraude ou irregularidade, como o registro sem anuência da candidata, o juízo eleitoral poderá derrubar uma lista inteira de candidatos (TSE, 2020, p.01).

Mas isso já ocorre, visto que, para que seja protocolado, pelo Partido ou Coligação, o Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) deve ser subscrito pelo candidato ou candidata, sob pena de indeferimento do pedido.

9.1 AS FRAUDES E SEUS EFEITOS NA POLÍTICA DE COTAS

Após o reforço à política de cotas realizado em 2009 pela Lei Federal nº 12.034, que instituiu a obrigatoriedade no preenchimento desse percentual mínimo de 30% e máximo de 70% por gênero, as fraudes às cotas de gênero passaram a ser prática comum eleição após eleição (MACHADO, 2019).

Conforme CÂNDIDO (2016, p.386),

Os 30% de lugares a preencher tanto podem ser reservados para mulheres como para homens; por conseguinte, os 70% de lugares restantes serão, obrigatoriamente, preenchidos por candidatos do sexo oposto ao que preencheu os 30% de lugares iniciais. Sendo assim, a vaga remanescente do sexo feminino não se poderá preencher com homens, e vice-versa.

Na contramão dos avanços e do objetivo do legislador, as fraudes envolvendo candidaturas femininas vêm crescendo em todo o país e requerem a participação do Ministério Público como fiscal da Lei. Segundo o TSE (2020), o número de candidaturas femininas que receberam somente um ou nenhum voto foi de 89,08% em 2016 e de 87,5% em 2018.

Dados preocupantes e que merecem ser investigados uma vez que, a já pequena participação feminina, tem nesses percentuais um visível prejuízo à intenção de igualdade, transparecendo que essas candidaturas ocorreram somente para possibilitar que se mantenha o percentual legal e o registro de um número maior de candidaturas masculinas. Atento a tudo isso, o Ministério Público Eleitoral não mede esforços para, em conjunto com o TSE, identificar as fraudes nas candidaturas e punir exemplarmente os envolvidos.

Segundo o TSE (2020) várias foram as suas decisões no sentido de coibir fraudes. Um exemplo disso foi quando o Colegiado cassou os diplomas de vereadores eleitos, por chapas dos municípios de Valença (PI) e de Imbé (RS), que forjaram candidaturas femininas para alcançar o percentual mínimo legal de 30%, consolidando-se uma nova jurisprudência na Corte Eleitoral.

10 OUTRAS COTAS E SEUS REFLEXOS

Várias são as Leis que disciplinam sobre cotas. Em agosto de 2012 foi sancionada a Lei nº 12.711/2012, alterada pela Lei nº 13.409 de 2016, trazendo em seu artigo 1º caput a cota escola pública e em seu parágrafo único a cota renda:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação,

por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

Na mesma Lei, em seu art. 3º, traz a cota raça e cota social para pessoa com deficiência:

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por auto-declarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Seguindo na linha de cotas, em junho de 2014, foi sancionada a Lei nº 12.990 disciplinando a reserva de vagas para negros em concurso público. Observa-se que a reserva de vagas já consta disciplinada na Constituição da República Federativa do Brasil, em seu Artigo 37, VII:

Art. 37, VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

Reserva essa também disciplinada na Lei 8.112/90:

Art. 5º, § 2º. Às pessoas portadoras de deficiência é assegurado o direito de se inscrever em concurso público para provimento de cargo cujas atribuições sejam com-

patíveis com a deficiência de que são portadoras; para tais pessoas serão reservadas até 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas no concurso.

Em todas essas cotas, o objetivo do legislador foi alcançado e a eficácia forma e material da Lei está configurada, trazendo uma satisfação à sociedade.

11 AS PROPOSTAS PARA GARANTIR A EFICÁCIA DAS COTAS

Preocupado com o avanço das fraudes e na intenção de possibilitar cada vez mais equilíbrio na campanha eleitoral, o TSE incluiu importante trecho no texto de uma das Resoluções que disciplinaram o Pleito 2020:

“Dinheiro na mão”. Para garantir que os recursos destinados pela Justiça Eleitoral às campanhas de mulheres sejam efetivamente usados no interesse delas, o parágrafo 5º, do artigo 19, da Resolução TSE nº 23.607/2019, dispõe que “a verba oriunda da reserva de recursos do Fundo Especial de Financiamento das Campanhas (FEFC) destinada ao custeio das candidaturas femininas deve ser aplicada pela candidata no interesse de sua campanha ou de outras campanhas femininas, sendo ilícito o seu emprego, no todo ou em parte, exclusivamente para financiar candidaturas masculinas” (TSE, 2020, p.01).

O atual Presidente do TSE, Ministro Luís Roberto Barroso, declarou, em seu discurso de posse, que o empoderamento feminino é um dos grandes objetivos de sua gestão, destacando que atrair mulheres com ideal e compromisso para a política é uma importante necessidade do país (TSE, 2020).

12 CONCLUSÃO

Presume-se que o ser humano que mais entende de coletividade seja a mulher, em casa, na família, com os filhos, o esposo, no trabalho, na vida. Então percebe-

-se que a baixa participação da mulher no cenário político brasileiro é um fenômeno social complexo e carece de uma atenção mais detalhada.

Não se trata de dar privilégios à mulher, mas tão somente de se fazer justiça, pois, de acordo com Moraes (2016), devem ser vedadas as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, uma vez que, o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desiguam, é exigência tradicional do próprio conceito de isonomia. Não é intenção indicar que a mulher é inferior, muito pelo contrário, trata-se de realçar a força delas, destacando um tratamento diferenciado para que elas tenham o direito de alcançar seus objetivos em momentos de pujança patriarcal. Aliás é e sempre foi a função do Estado Democrático de Direito: proteger o cidadão na proporção de suas necessidades. No entanto, como visto, a atual Legislação está longe de conseguir atingir seu objetivo, caminha a passos lentos e carece de ações tanto da sociedade, quanto dos órgãos do poder público, para que a médio e longo prazo se consiga eficácia. A lei é eficaz quando cumprida sua função social.

Após todo o estudo, em resposta à pergunta problema, constata-se que a Lei de Cotas em vigor restou ineficaz para atingir seu objetivo inclusivo, uma vez que o resultado das eleições proporcionais ficou abaixo do percentual de no mínimo 30% de candidaturas.

Em reafirmação quanto à ineficácia da Lei de Cotas é importante salientar que a igualdade se materializa ao atingir 50% e não os percentuais de 30% e 70%. De nada adianta 30% de mulheres concorrendo a cada Pleito, se dentre essas ainda existem as “laranjas”, as “desinteressadas” e as que concorrem por interesses alheios à vontade de eleger-se, fadadas à subrepresentatividade.

Sabe-se que parte dos recursos do fundo partidário devem ser destinados às candidaturas de mulheres, no entanto, não se pode afirmar com exatidão o real, correto e efetivo empenho desses valores em suas campanhas,

nem os seus reflexos capazes de propiciar que as candidatas consigam, com isso, concorrer em condições de igualdade. Considerando, portanto, este fator como um aditivo na intenção de, em paralelo à legislação, trazer mais igualdade à concorrência.

Além das ações de inclusão, encorajamento, incentivo e conscientização do público feminino que magnificamente vem sendo realizadas pelo TSE, TREs e sociedade civil, é preciso garantir à mulher, a eficácia da Lei e a segurança de ter respeitado seu direito de concorrer e de ser eleita.

A eficácia material da Lei não é atingir o número de Registros de Candidaturas femininas dentro das proporções legais e sim possibilitar o ingresso das mulheres, não na ampla concorrência, mas sim no destino que é a cadeira no legislativo.

Desta forma, uma opção que possibilitará à Lei atingir de imediato o percentual de mulheres eleitas para o poder legislativo é determinar a reserva de vagas no destino, nas cadeiras a serem ocupadas pelos parlamentares, a exemplo das leis de Cota Renda e Cota para Negros e Indígenas, que reservam vagas em universidades e a cota para Pessoa com Deficiência que reserva percentual de vagas em concursos públicos. Ao reservar a vaga, não no registro de candidaturas, mas nas cadeiras a serem ocupadas, teremos a certeza de que o percentual será atingido, a inclusão estará consumada e a igualdade, enfim, preservada.

O tema é amplo e carece de estudo mais aprofundado e de uma abordagem mais ampla a fim de identificar quais outros fatores convergiram para o atual resultado, estudo este que poderá ser realizado em trabalho futuro.

REFERÊNCIAS

Assembleia Geral da ONU. (1948). **“Declaração Universal dos Direitos Humanos”** (217 [III] A). Paris.

BACHRACH, A. J. **Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Ática, 1975.

ONU Mulheres defende ampliação da participação feminina na política. **AGÊNCIA BRASIL**, 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-06/onu-mulheres-defende-ampliao-da-participacao-feminina-na-politica>. Acesso em 29 de set. de 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei n.º 9.504, de 30 de set. de 1997. Lei das Eleições, Brasília, DF, Set 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm#art10. Acesso em: 04 de out. de 2020.

CÂNDIDO, J. J. **Direito eleitoral brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Edipro, 2016.

Conheça 8 mulheres que influenciaram a luta pelos direitos femininos no Brasil. **EBC**. 2016. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/cidadania/2016/03/feminismo-conheca-mulheres-precursoras-da-luta-pelos-direitos-da-mulher-no-brasil>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

Síntese de indicadores sociais. 2016. **IBGE**, 2020. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicao-devida/indicadoresmini>. Acesso em: 25 abr. 2020.

Participa Mulher. **JUSTIÇA ELEITORAL**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/#estatisticas>. Acesso em: 18 set. 020.

JUVÊNCIO, José Sérgio Martins. **A relação entre candidaturas "laranjas" e a lei de cotas por gênero**. Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes, 23 a 25 de abril de 2013, UNESP, Araraquara (SP), 2013.

MACHADO, R. C. Ramos. **Fraude às Cotas de Gênero: nota aos ministros do Tribunal Superior Eleitoral (RESPE n.º 193-92.2016.6.18.0018)**. genjuridico.com.br, 2019. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/06/06/fraude-cotas-de-genero/>. Acesso em: 06 mai. 2020.

MANUAL DOS DIREITOS DA MULHER. - Editora Saraiva, 2013.

MATOS, Marlise; CORTÊS, I. Rmalho. **Mais Mulheres no Poder: Contribuição à Formação Política das Mulheres**. Brasília, DF: Presidência da República, Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010.

MAZZA, Carlos. **MPF irá instaurar procedimento para apurar suposta laranja, 2019**. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/jornal/politica/2019/02/32421-mpf-ira-instaurar-procedimento-para-apurar-suposta-laranja.html>. Acesso em: 19 set. de 2020.

Moraes, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

Nunes, L. L. et al. Alzira Vargas: **A figura feminina e a articulação política nos governos de Getúlio Vargas**. Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade. v. 4, mai. 2018.

SÁ, Sérvula Isadora de Sousa; SANTOS, Maria Laura Lopes Nunes. **A Sub-Representatividade de Feminina na Política e a Lei de Cotas, 2019**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-eleitoral/a-sub-representatividade-feminina-na-politica-e-a-lei-de-cotas/>. Acesso em: 25 mar. 2020.

As Mulheres e as Leis Brasileiras através da História. Secretaria da Educação do Paraná, [s.d.]. Disponível em: <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=841peloDistritoFederal>. Acesso em: 04 de out. de 2020.

Decisões e normas do TSE combatem tentativas de fraude à cota de gênero nas eleições. **TSE**, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/deciso-es-e-normas-do-tse-combatem-tentativas-de-fraude-a-cota-de-genero-nas-eleicoes>. Acesso em: 30 de set. 2020.

Mulheres ainda são minoria de candidatas nas eleições brasileiras. **TSE**, 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-ainda-sao-minoria-de-candidatas-nas-eleicoes-brasileiras>. Acesso em 20 MAIO 2020.

Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014. **TSE**, 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>. Acesso em: 04 de out. de 2020

TSE. Resolução n.º 23.609, Brasília, DF, Dez, 2019.

TSE lança série "mulheres" com vídeos sobre participação feminina na política. **TSE**, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/tse-lanca-serie-201cmulheres201d-com-videos-sobre-participacao-feminina-na-politica>. Acesso em: 22 de out. de 2020.

Voto da Mulher. **TSE**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-da-mulher>. Acesso em 04 de out. de 2020.

Estatísticas Eleitorais. **TSE**, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 22 de out. de 2020.

Aline de Oliveira Vieira. **Lugar de mulher é na política, 2016**. Disponível em: <https://1library.org/document/y9dixwdq-lugar-de-mulher-e-na-politica.html>. Acesso em: 04 de out. de 2020.

OLIVEIRA, Ariete Pontes de; SOUZA, Renata Martins de. A sub-representação da mulher na política: questão de gênero. In: I COLÓQUIO DE DIRETO E DIVERSIDADES "A DEFESA DOS DIREITOS EM TEMPOS DE CRISE". I., 2020, Florianópolis. **Caderno de resumos**. Florianópolis: [s.l.]. 2020. p. 10-11.

Objetivo de desenvolvimento sustentável 5 - Igualdade de gênero, **ONU BRASIL**, 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5>. Acesso em; 03 de mai. de 2021.

A COTA DE GÊNERO NO BRASIL: CONCEITO, PREVISÃO LEGAL E JURISPRUDÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL

Rosimeire O. Nascimento¹



1 INTRODUÇÃO

Cota de gênero é um instituto jurídico cujo objetivo é equilibrar a representatividade dos gêneros na política.

A sub-representação feminina é uma realidade. Segundo dados da Eleição Geral de 2018, divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE)², as mulheres representam 52,5% do total de eleitores no Brasil, mas apenas 16,20% dos cargos eletivos foram preenchidos por elas.

Ao considerar essa realidade,

¹Assistente da Assessoria Jurídica da Corregedoria Regional Eleitoral

² <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>.

o Parlamento brasileiro estabeleceu a cota de gênero no art. 10, §3º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

Observa-se que a redação original da lei determinou aos partidos políticos apenas a **reserva** das vagas destinada a “cada sexo”, não obrigando, portanto, que os partidos políticos implementassem meios para seu efetivo preenchimento.

Isso se mostrou prejudicial à finalidade na norma, pois os partidos políticos “reservavam” o percentual de vagas determinado pela norma, mas não preenchiam efetivamente as vagas.

Quando interpelados, os partidos alegavam que o efetivo preenchimento das vagas não teria ocorrido por ausência de candidatas femininas interessadas no seu quadro de filiadas.

Os estudiosos apontaram a redação da lei como fator determinante para o fracasso da inovação legislativa.

Objetivando dar efetividade à cota de gênero, o Parlamento alterou a redação do artigo 10, § 3º, da Lei das Eleições, com a Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009 (Minirreforma).

Verifica-se que, após a alteração legislativa, passou-se a exigir o preenchimento e não apenas a reserva do mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo.

2 ALCANCE DA EXPRESSÃO “CADA SEXO” CONTIDA NO ARTIGO 10, § 3º, DA LEI DAS ELEIÇÕES E A IMPOSSIBILIDADE ABSOLUTA DE PREENCHIMENTO DAS VAGAS DESTINADAS À COTA DE GÊNERO

A expressão “cada sexo” contida no artigo 10, § 3º, da Lei das Eleições causou dúvida no mundo jurídico. O questionamento foi levado ao TSE, através de consulta, que procurou aclarar se tal expressão abarcaria os transgêneros.

Ao apreciar a questão, o TSE reconheceu a existência de “lacuna do mencionado dispositivo legal, porquanto a expressão ‘cada sexo’ não contempla a diversidade de gênero com seus marcadores sociais singulares e diferenciados”.

O Egrégio Tribunal, entretanto, realizou interpretação extensiva para abarcar também o critério social, pois considerou que “a construção do gênero representa fenômeno sociocultural que exige abordagem multidisciplinar a fim de conformar uma realidade ainda impregnada por preconceitos e estereótipos”.

Segundo o ministro relator, é imperioso “avançar e adotar

medidas que denotem respeito à diversidade, ao pluralismo, à subjetividade e à individualidade como expressões do postulado supremo da dignidade da pessoa humana”.

Por fim, concluiu a mais alta Corte Eleitoral do país que a expressão “cada sexo” contida no artigo 10, § 3º, da Lei das Eleições, deve contemplar o gênero, e não apenas o sexo biológico, “de forma que tanto os homens como as mulheres transexuais e travestis podem ser contabilizados nas respectivas cotas de candidaturas masculina ou feminina”(Consulta nº 060405458, Acórdão, Relator (a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 63, Data 03/04/2018).

A legislação eleitoral é omissa quanto à solução a ser adotada caso, em que pese o esforço do partido político, o número de candidaturas do gênero feminino não seja suficiente para preencher o percentual estabelecido pela lei.

O TSE, entretanto, já enfrentou a questão e entendeu que, sendo eventualmente impossível o registro de candidaturas femininas com o percentual mínimo de 30%, a única alternativa que o partido ou a coligação dispõe é reduzir o número de candidatos masculinos para adequar os respectivos percentuais ((Recurso Especial Eleitoral nº 2939, Acórdão, Relator(a) Min. Arnaldo Versiani, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 06/11/2012).

Caso, entretanto, o partido não adequasse os percentuais determinados pela Lei das Eleições para cada gênero, mesmo após ser notificado para tal fim, ainda que com a redução proporcional no número de candidaturas masculinas, o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) poderia ser indeferido, como ultima ratio (Recurso Eleitoral em Registro de Candidatura n 17788, ACÓRDÃO n 24932 de 16/08/2012,

Relator(a) DANIEL SANTOS ROCHA SOBRAL, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Volume 11:52, Data 16/08/2012).

3 IMPUTAÇÃO DE FRAUDE E CARACTERIZAÇÃO DA FRAUDE À COTA DE GÊNERO

Após a minirreforma eleitoral que exigiu o efetivo preenchimento de 30% das vagas por candidatas do gênero feminino, verificou-se um aumento efetivo no número dessas candidaturas. Segundo dados divulgados pelo TSE³, nas Eleições Gerais de 2014, houve um aumento de 46,5% em comparação aos dados das Eleições Gerais de 2010, de candidaturas femininas.

Nas Eleições Gerais de 2014, do universo de aproximadamente 25 mil candidatos, 7.407 eram do sexo feminino, o que representa aproximadamente 29% do total das candidaturas. Para se ter uma ideia, nas Eleições Gerais de 2010, foram 5.056 candidatas, o que equivaleu a aproximadamente 22% do total das candidaturas.

O aumento no número de candidaturas do gênero feminino, entretanto, não se reverteu, necessariamente, no aumento de representantes do gênero feminino nos parlamentos brasileiros. Além disso, o aumento no número de candidaturas femininas foi apontado como indício de fraude às cotas de gênero. O Ministério Público Eleitoral, os partidos políticos, as coligações e os candidatos ingressaram na Justiça Eleitoral com as mais variadas ações alegando que haveria fraude nas cotas.

Tais ações apontavam que partidos e coligações estariam registrando candidatas femininas fictícias apenas para preencher o percentual de 30% das candidatu-

³ <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Julho/eleicoes-2014-aumenta-participacao-das-mulheres-na-politica-brasileira>.

ras destinadas ao gênero feminino (artigo 10, § 3º, da Lei das Eleições).

Duas eram as situações apontadas como fraudulentas:

1. partidos ou coligações lançavam candidaturas femininas laranjas, sem que a suposta candidata tivesse sequer conhecimento da candidatura;
2. partidos ou coligações lançavam candidaturas femininas fictícias, mas nesse caso havia o conhecimento e a anuência da candidata.

No primeiro caso (candidaturas laranja), a fraude seria mais explícita, pois a suposta candidata sequer tinha conhecimento que seus dados estariam sendo utilizados para fraudar o sistema das cotas. Esse seria o típico uso de documento de terceiro para o cometimento de ilícito.

No segundo caso (candidaturas fictícias), haveria uma participação ativa da suposta candidata, que inclusive integraria efetivamente os quadros de filiados do partido e faria parte do grupo político.

A fraude, entretanto, se configuraria em razão da real finalidade da candidatura, que não pretenderia, de fato, concorrer ou ganhar a eleição, mas apenas preencher a cota de gênero.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) prevê, em seu artigo 14, § 10, que:

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

- I - plebiscito;*
- II - referendo;*
- III - iniciativa popular.*
- (...)*

§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

Observa-se que o constituinte originário estabeleceu um tipo específico de ação eleitoral para combater o abuso do poder econômico, a corrupção e a fraude. A ação em questão é Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME).

Quanto à utilização da AIME para apurar eventual ocorrência de fraude, a jurisprudência da Justiça Eleitoral consolidou-se no sentido de que “a fraude a ser apurada em ação de impugnação de mandato eletivo diz respeito ao processo de votação, nela não se inserindo eventual fraude na transferência de domicílio eleitoral”⁴.

Com esse entendimento, apenas a fraude cometida no dia da eleição e diretamente relacionada à burla à vontade do eleitor poderia ser investigada no bojo da AIME, “nela não se inserindo questões alusivas à inelegibilidade ou a outros vícios passíveis de atingir, de forma fraudulenta, o processo eleitoral”⁵.

Em 2015, entretanto, o TSE alterou radicalmente sua jurisprudência, no Recurso Especial Eleitoral (REspE) nº 1-49/PI⁶, passando, a partir de então, a admitir o cabimento da AIME nos casos de imputação de fraude ocorrida no momento da escolha das candidaturas.

O relator do recurso no TSE determinou o prosseguimento da AIME para a apuração da suposta fraude, por considerar que o termo fraude, contido no art. 14, § 10, da CRFB/88, “encerra conceito aberto, a englobar todas as situações de fraude - inclusive a de fraude à lei - que possam afetar a normalidade das eleições e

a legitimidade do mandato”.

O julgado consignou que a AIME é “instrumento processual de salvaguarda da legitimidade e da normalidade das eleições contra toda sorte de abuso, corrupção ou fraude”, e que não caberia limitar o texto constitucional, salvo limitação expressa, o que não seria o caso.

4 INSTRUMENTO PROCESSUAL ADEQUADO PARA APURAÇÃO DA FRAUDE, PRESUNÇÃO DE FRAUDE E EFEITO DA FRAUDE À COTA DE GÊNERO



O TSE, interpelado pelas ações que objetivavam o reconhecimento da fraude nas cotas de gênero, firmou posicionamento de que esse reconhecimento é possível, mas não seria plausível no bojo do DRAP.

Para a mais alta Corte da Justiça eleitoral, seria “inviável, ao se julgar o DRAP, analisar por via transversa o mérito de cada um dos registros”.

Isso porque, “implicaria restrição ao direito dos candidatos à ampla defesa e ao contraditório, pois, o que se considera no DRAP é a regularidade dos documentos da grei, como a ata da convenção e o quantitativo de candidaturas

por gênero” (Recurso Especial Eleitoral nº 060073621, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 13/11/2018).

Em que pese, entretanto, a impossibilidade de apuração da fraude à cota de gênero no bojo do DRAP, a partir do precedente firmado no REspE nº 1-49/PI, anteriormente comentado, TSE passou a admitir a apuração da fraude à cota de gênero na AIME e na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) (Recurso Especial Eleitoral nº 27872, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 11/12/2018).

No precedente firmado pelo TSE no REspE nº 1-49/PI, que admitiu a possibilidade de apuração de fraude à cota de gênero no bojo de AIME, conforme relatado anteriormente, havia suspeita de “adulteração de documento e falsificação de assinaturas para o preenchimento de candidaturas do gênero feminino”. Ou seja, tratava-se de apuração do típico caso de candidatura “laranja”.

Em 2019, entretanto, o TSE, no Recurso Especial Eleitoral (REspE) nº 19-392/PI⁷, ampliou significativamente as possibilidades de reconhecimento de fraude à cota de gênero.

No REspE nº 19-392/PI, não havia suspeita de “adulteração de documento ou falsificação de assinaturas para o preenchimento de candidaturas do gênero feminino”.

A tese da fraude foi construída com base em indícios de que as candidaturas não eram efetivas, ou seja, que as candidatas teriam lançado candidaturas sem a intenção real de concorrer ao pleito.

Isso porque não promoveram propaganda eleitoral, não realizaram gastos de campanha, obtiveram votação pífia ou zerada e havia relação de parentesco entre candidatas ao mesmo cargo.

⁷ Tribunal Superior Eleitoral. (Recurso Especial Eleitoral nº 19392, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105/107).

⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 896, Acórdão, Relator(a) Min. Caputo Bastos, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Data 02/06/2006, Página 99.

⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 896, Acórdão, Relator(a) Min. Caputo Bastos, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Data 02/06/2006, Página 99.

⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 149, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 21/10/2015, Página 25-26).

Não havia, portanto, prova cabal de fraude, mas indícios de sua ocorrência. Assim, a partir do REsp nº 19-392/PI, o TSE passou a admitir comprovação de fraude à cota de gênero por presunção.

O que fazer quando se constata, ainda que por presunção, no bojo de uma AIJE ou AIME a existência de candidatura feminina fictícia, ou melhor, quais os efeitos da decisão que reconhece a ocorrência de fraude à cota de gênero?

Em 2017, o Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI) enfrentou essa questão e decidiu que a existência de vício ou fraude na cota de gênero “contamina toda a chapa, porquanto o vício está na origem, ou seja, o seu efeito é *ex tunc* e, assim, impede a disputa por todos os envolvidos”.

Com essa fundamentação, o TRE-PI deu parcial provimento ao recurso contra sentença de juiz eleitoral que havia reconhecido a fraude à cota de gênero, mas determinado a cassação do registro apenas das candidatas fictícias.

Para o Egrégio Tribunal piauiense, a existência de candidatura feminina fictícia implica na cassação dos “diplomas e registros dos candidatos eleitos, suplentes e não eleitos, respectivamente, declarando nulos os votos a eles atribuídos, com a imperiosa recontagem total dos votos e novo cálculo do quociente eleitoral”, ainda que não haja prova da participação desses na fraude. A questão foi levada até o TSE, através do REspE nº 19-392/PI.

Em 2019, a Corte máxima da Justiça Eleitoral, partindo da premissa de que a fraude à cota de gênero estaria comprovada, acatou o entendimento do TRE-PI quanto à cassação de toda a chapa, e não apenas das candidaturas fictícias.

Para o TSE, a tese do indeferimento apenas dos registros das candidaturas fraudulentas, “ensajaria inadmissível brecha para o registro de ‘laranjas’, com verdadeiro incentivo a se ‘correr o risco’”.

A decisão do TSE, entretanto, não foi unânime. A corrente

perdedora argumentou que a cassação de todos os candidatos integrantes da chapa, sem comprovação alguma de sua efetiva participação ou anuência na fraude, estabeleceria uma espécie de responsabilidade objetiva, o que não seria admitido.

A decisão do TSE, apesar de aplaudida, especialmente pelos militantes dos direitos das mulheres, vem sendo alvo de críticas da doutrina especializada.



A corrente majoritária no TSE, atualmente, entende que, se no bojo de uma AIJE ou AIME for reconhecida a existência de fraude à cota de gênero, a condenação tem por efeito a cassação dos registros e/ou dos diplomas de todos os candidatos da chapa proporcional respectiva e a inelegibilidade dos candidatos que comprovadamente participaram da fraude.

O TSE, portanto, não concordou com a tese de preservação, ao menos, das candidatas femininas que não participaram da fraude. Segundo o TSE, embora a finalidade da norma (art. 10, § 3º, da Lei das Eleições) “seja incentivar a presença feminina na política, a cota de 30% é de gênero. Manter o registro apenas das candidatas também afrontaria a norma, em sentido contrário ao que usualmente ocorre”.

Observa-se que a decisão teve por efeito cassar o mandato de mulheres eleitas, apenas porque estas pertenciam à coligação na qual se constatou a existência de candidata fictícia, sem perquirir a respeito de sua efetiva participação na fraude.

Isso porque o TSE entendeu que a prova incontestada de sua

participação ou anuência seria aspecto subjetivo, imprescindível apenas para impor a eles inelegibilidade para eleições futuras.

Verifica-se, assim, que para o TSE é possível retirar mandato eletivo de quem não tenha anuído ou participado de fraude, apenas e tão somente por fazer parte de coligação na qual haja indícios de fraude a cota de gênero.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Clara. Por qué las cuotas no funcionan en Brasil?. In **Mujer y Política: El impacto de las cuotas de género en América Latina**. Santiago: Catalonia.

CRUZ JÚNIOR, Leonam Gondim da. **Temas Jurídicos**. Belém: Marques, 2019.

FARIAS, Rogério Nóbrega. **Ação de Impugnação de Mandato Eletivo** - 1ª edição. Curitiba: Juruá, 2012.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal** - 6ª edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2019.

LÚCIA, Avelar. **Mulheres na elite política brasileira** - 2ª edição. Brasília: Unesp, 2001.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Fraude às cotas de gênero: nota aos (às) ministros (as) do Tribunal Superior Eleitoral (RESPE nº 193-92.2016.6.18.0018)**. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/06/06/fraude-cotas-de-genero/>. Acesso em: 4 jan. 2020.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. **Inovação do Direito Eleitoral** - 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2018.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral** - 17ª edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2019.

O DIREITO AO SUFRÁGIO UNIVERSAL DURANTE OS PERÍODOS DITATORIAIS DA REPÚBLICA BRASILEIRA

Paulo H. P. dos Santos¹

RESUMO

Os períodos ditatoriais efetivados no contexto histórico brasileiro seriam o estopim de grandes restrições em face do direito ao sufrágio universal, remodelando todo um aparato jurídico e político para fins de perpetuação do poder autoritário, fazendo com que esse estudo tenha como objetivos a análise das condutas perpetradas nesses lapsos temporais retrógados à soberania popular, verificando as peculiaridades e semelhanças de cada regime ditatorial, demonstrando os caminhos essenciais para prevenir a escolha de representantes capazes de restringir os aparatos democráticos, fazendo uso de um método dialético no que concerne à análise das evoluções dos fatos, trazendo novas contradições em torno dessa facticidade, a partir de um levantamento bibliográfico dos principais doutrinadores, trazendo em consideração como as ações desse período realizaram um retrocesso no avanço dos institutos democráticos no Estado Brasileiro, redefinindo todas as maneiras

de consolidar os direitos políticos a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, solidificando isonomia na prática da cidadania.

PALAVRAS-CHAVE: períodos ditatoriais; sufrágio universal; soberania popular; direitos políticos; cidadania.

1 INTRODUÇÃO

O direito ao voto no contexto histórico brasileiro passou por diversas situações de restrições para grande parte da população, a qual não tinha a sua liberdade de escolha dos seus representantes, como forma de sempre subordiná-las aos retrocessos advindos daqueles que tinham o poder do Estado em seu comando, como foi com os oligárquicos durante parte do Brasil Império e início da República, e mais a frente, com os militares no período de ditadura militar, não havendo o mínimo de garantia no que tange a esse direito que atualmente é considerado como um direito fundamental da pessoa humana, reiterando a presença de prática sucessiva em torno das possíveis perpetuações dos poderes por meio do controle do meio político.

Dessa maneira, é importante indagar se os períodos dita-

toriais, em especial em 1937 e 1964, concretizaram verdadeiras restrições ao sufrágio universal, não possibilitando a grande parte dos cidadãos de exercerem sua cidadania, através de sua liberdade de expressão por meio do voto, como maneira de entender as possíveis práticas e táticas usadas pelos ditadores da época como maneira de prevenir possíveis ideias dissidentes ao regime em vigor, procurando o conhecimento sobre as consequências no meio político causadas por essas condutas retrógadas.

Dessa forma, os objetivos desse estudo passam pelo entendimento da evolução e consolidação dos períodos de ditaduras ou regimes autoritários no contexto histórico brasileiro, para fins de conceber um análise aprofundada das possibilidades levantadas pelos líderes da época para a realização de uma verdadeira restrição dos direitos políticos, as ações idealizadas por parte da ala opositora aos regimes para organizar um aglomerado de pessoas na tentativa de derrubar verdadeiros desgovernos, e como o direito ao sufrágio universal foi sendo ampliado para vários tipos de atores do meio político.

Essa expedição permite à sociedade o entendimento dos vieses defendidos por pessoas que assumem poderes dentro

¹ Bacharel em Direito - ICJ/UNAMA, Mestrando em Direitos Fundamentais - PPG-DF/UNAMA, e-mail: paulohsantos0798@gmail.com.

de um Estado de maneira autoritária, permitindo a ela um discernimento sobre suas escolhas no momento de seu voto, para que não sejam vítimas capazes de conceder um mandato a um candidato que não respeita as instituições democráticas. Em consideração ao meio jurídico, a sabedoria sobre os caminhos às restrições dos direitos políticos ampliam aos nossos representantes de boa-fé, através dos variados processos legislativos concretizados anualmente, a não permissão da aprovação de leis, decretos e atos capazes de produzirem retrocessos no meio jurídico, prevenindo o uso do meio democrático para legitimar vias autoritárias. E, a partir de um incômodo pessoal por parte dos assuntos sobre as limitações da liberdade de escolha através do voto, anseio por respostas mais contundentes ao que concerne as lacunas apresentadas no ordenamento jurídico permissivas da efetivação desses fatos.

Diante disso, o método utilizado é o dialético, levando em consideração os fatos apresentados dentro de seu contexto, dando origem a novas contradições, realizando um levantamento bibliográfico em torno do contexto histórico envolvido na temática central, guiando-se por uma interpretação lógica da evolução do ordenamento jurídico, na escolha dos autores interdisciplinares, permitindo uma coleta de dados mais ampla quanto ao avançar histórico, a fim de buscar um resultado ligado às consequências trazidas pelo regimes autoritários no Brasil.

Assim, o presente estudo se divide em três partes para uma melhor compreensão: a primeira busca demonstrar o lapso temporal compreendido no pré, em consonância à hegemonia das oligarquias estaduais, e na pós-Revolução de 1930, analisando o contexto histórico da promulgação da Constituição de 1934, e o seu posterior abolimento, por meio da decretação do Es-

tado Novo, governado por Getúlio Vargas, concretizando total controle eleitoral, perpetuando o seu poder; a segunda parte analisa as causas que deram início ao regime militar em que, a partir do Ato Institucional nº 5, o presidente em questão poderia ter liberdade de restringir a maioria dos direitos dos cidadãos, entre eles os direitos políticos; e, por fim, a terceira parte traz evidências de como, a partir da redemocratização da ordem jurídica e política brasileira, os direitos políticos são considerados como fundamento do Estado, dispondo de uma isonomia no que tange à efetivação da cidadania.

2 O CENÁRIO POLÍTICO CONSOLIDADO COM A CONSTITUIÇÃO DE 1937

O Brasil tinha em seu cerne político a dominação por parte das oligarquias estaduais, personificadas na imagem da elite agroexportadora, concretizando uma descentralização do poder em desfavor da busca pela centralização por parte dos integrantes do Império, heterogeneizando os fins que o Estado poderia escolher na consolidação de seus vieses relacionados à proteção dos direitos fundamentais, principalmente aos direitos políticos.

Os ideários dessa época estavam relacionados ao liberalismo, em que *terraes brasilis*, não foi compartilhado de sua essência no que concerne ao que levou ao seu discernimento, às variadas revoluções, principalmente a Revolução Francesa, pois no Brasil esse tom de revolucionários, no século XVIII, não foi difundido, pois no nosso ordenamento jurídico e político somente houve uma implementação, uma adaptação aos anseios dos donos do poder, não ocorrendo um total rompimento com a ordem anterior, a qual foi escolhida a ser continuada, efetivando a continuação de um sistema evoluído conforme o que de melhor eles

poderiam extrair das ideias de libertação dos liberais².

A insatisfação com esse sistema tinha como esperança ao seu fim a promulgação de uma nova Constituição, capaz de democratizar o acesso ao cenário político nacional, e retirar parte considerável da concentração de poderes daqueles que tinham propriedades e rendas suficientes para conseguirem poder na época, externando a base da disputa consolidada nas discussões travadas naquela que seria a primeira Constituição da República.

Nesse diapasão, diante da convocação da Assembleia Nacional Constituinte para fins de modificação de todo um cenário político presente no lapso temporal anterior, com a futura promulgação de uma nova Carta Magna, com o diferencial de que a de 1891 seria o estopim constitucional do regime republicano, a possibilidade de debates públicos, concretizando o cume da vida política de um país, criando um clima de "abertura e participação políticas, permitindo o aparecimento de um espaço de politização difícil de se bloquear ou controlar completamente em função da intensidade e publicidade dos debates que suscita e alimenta."³

Entretanto, a Constituição de 1934 ajudou na perpetuação do poder das oligarquias, contradizendo os ideários liberais presentes nas discussões políticas de alguns grupos oposicionistas ao regime instalado, excluindo arbitrariamente a participação da maior parte da população das escolhas que deveriam ser realizadas no cenário político brasileiro, pois baseado no federalismo implementado nesse momento, consolidou-se uma ampla auto-

² WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil**. ed. 5, Editora: Forense, Rio de Janeiro, 2009, p. 94 - 100.

³ GOMES, Ângela Maria de Castro. Confronto e compromisso no processo de constitucionalização (1930-1935). In: FAUSTO, Boris (Org.). **História geral da civilização brasileira: sociedade e política (1930-1964)**. 3. ed. São Paulo: Difel, 1986. v. 10. p. 7-76.

nomia aos estados e municípios, com a tendência de implementar, sem antes estudar a sua proporção à realidade do país, os moldes do constitucionalismo norte-americano, pois "os constituintes brasileiros, reunidos desde 1890, simplesmente transplantam o modelo constitucional americano para o Brasil, sem considerações maiores sobre as diferenças políticas, econômicas ou mesmo culturais entre os dois países."⁴

Essa contradição, de acordo com a esperança de uma mudança para melhor foi esperada no primeiro Código Penal da República em 1890, mas, Plínio Barreto reiterou as velhas práticas retrógradas consagradas no sistema anterior, nas seguintes palavras:

*(...) um trabalho que depõe a favor da capacidade legislativa nacional mais do que o Código de 1890, ora em vigência, Superior a este pela precisão e justeza da linguagem, constitui, para a época em que foi promulgado, um título de orgulho, ao passo que o de 1890, posto em face da cultura jurídica da era em que foi redigido, coloca o legislador republicano em posição vexatória, tal a soma exorbitante de erros absurdos que encerra, entremeados de disposições adiantadas, cujo alcance não soube ou não pode medir*⁵.

Para não dizermos que não houve mudanças significativas em face do cenário político brasileiro, a nova constituição trouxe uma superação do voto censitário, compartilhado por quem tinha uma certa quantidade de renda, mas, os avanços acabam exatamente nesse ponto, pois os analfabetos não tinham seu direito ao voto protegido, por serem totalmente excluídos da participa-

ção da escolha sobre o futuro dos caminhos políticos a serem tomados pelos representantes de uma pequena parcela da população, levando em consideração que grande parte do povo era liberta da sua vida de escravos, e dessa maneira nunca tiveram a oportunidade de acesso à alfabetização.

Dessa forma, mesmo com o alargamento dos direitos políticos por meio do voto, a partir da extinção da limitação censitária, o alcance do aumento na participação efetiva da população não foi permitido, pois até mesmo o acesso aos debates em torno dos rumos políticos do país era totalmente dominado pelos grupos hegemônicos, em que "(...) para as elites, essa 'massa de votantes' não passa de uma turbamulta ignorante e dependente. Dessa perspectiva, o espectro dos ex-libertos votando torna-se um preságio de caos social."⁶

O coronelismo presente nesse momento teve sua importância nas fraudes dos resultados eleitorais favoráveis aos candidatos da causa central, interligando todos esses processos a uma dominação nacional, aproximando líderes estaduais e mandatários regionais, em que pela baixa instrução da população massivamente agrária, facilitou o controle do trabalhador rural, principalmente pelo uso da violência por meio dos coronéis proprietários dos espaços privados, não permitindo nem mesmo o voto secreto, pois os eleitores estavam sempre supervisionados pelos capangas dos coronéis, não havendo liberdade política, configurando o famigerado "voto de cabresto"⁷.

Diante disso, pudemos ver que a procura por uma superação dos fatores discriminatórios

e excludentes no regime vigente durante os últimos anos do Brasil Império não foi sequer base de preocupação, os constituintes de 1891 permitiram uma espécie de exclusão contra a expansão dos direitos sociais para a população como um todo, para fins de retirar a possibilidade de articulações em desfavor da perpetuação do poder, havendo uma verdadeira contradição entre noção de cidadania e sistema político excludente.

Isso contraria até mesmo o texto da Constituição de 1891, pois no ponto 3º, do art. 54, dispõe que é crime de responsabilidade do presidente da república o atentado contra: "(...) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos (...)"⁸, pois essa liberdade somente era exercida por aqueles que estavam aliados ou tinham capacidade financeira de auxiliar a perpetuação das ideias presentes naqueles a favor dos privilégios exacerbados de poucos.

O voto direto era realidade, mas a determinação do direito de voto aos alfabetizados a partir de 21 anos de idade, expõe a consolidação da exclusão da maioria da população que não tinha o luxo de ter acesso aos meios necessários para adquirir uma alfabetização eficiente, sendo eles pessoas que não sabiam ler e escrever, não apresentando com esse cenário nenhum tipo de ameaça ao elitismo do processo eleitoral, perpetuando uma verdadeira descrença quanto à soberania popular⁹.

Esse viés descentralizador do poder político nacional, foi um dos principais pontos de críticas dos revolucionários de 1930, requerendo uma verdadeira uniformização dos grupos rivais das classes dirigentes. E, seguindo essa tendência, esse movimento tinha como finalidade a retirada da autonomia dos estados e municípios e a restauração da auto-

⁸ BRASIL. Constituição do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. Institui a Constituição da República do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 fev. 1891.

⁹ Ibidem, p. 125.

⁴ VARES, Sidnei Ferreira de. A dominação na república velha: uma análise sobre os fundamentos políticos do sistema oligárquico e os impactos da revolução de 1930. **História - Debate e Tendências**, v. 11, n. 1, jan./jun. 2011, p. 123.

⁵ Apud José Frederico Marques. **Tratado de direito penal**. v. 1, p. 124, 1997, Intellectus, São Paulo, SP.

⁶ RESENDE, Maria Efigênia Lage de. O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). **O Brasil republicano: o tempo do liberalismo excludente - da Proclamação da República à Revolução de 1930**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 89-120.

⁷ Ibidem, p. 126-127.

ridade nacional, na imagem do poder central capitaneado pelo Presidente da República.

Por esse motivo, o grande pensador do período, Oliveira Vianna, tinha uma ideia de busca do entendimento do presente por meio da compreensão do passado, de forma a evidenciar que o mal da organização política do Brasil estava aquém da realidade nacional, por meio da inadequação de nossas leis e instituições, não necessitando de educação advinda de fora, e sim na busca por um idealismo orgânico¹⁰.

Para ele, todas as campanhas eleitoras ocorridas até então no Brasil foram pífiás, não conseguiam levar em consideração as essências da organização social do povo brasileiro, o qual é baseado em clãs, havendo um desconhecimento das condições reais das organizações partidárias brasileiras, pois a preferência estava na busca de efetivação da liberdade civil, mesmo que não compreendesse a liberdade política, almejando a adoção de um regime autoritário, por meio do culto à pessoa da autoridade¹¹.

Esse ideário foi seguido pelo escolhido para governar o país provisoriamente após a Revolução de 1930 e a queda da hegemonia das oligarquias estaduais, fundamentado na suposta esterilidade da ação legislativa do parlamento e a ausência de preocupação dos partidos com os interesses coletivos, ao prevenir uma instabilidade política do país, buscou legitimar sua autoridade diante da situação de urgência nacional, abolindo a Constituição de 1934, em 10 de novembro de 1937, com a consolidação da nova constituição, ao decretar o Estado Novo¹².

¹⁰ VIANNA, Oliveira. **O idealismo na evolução política do império e da república**. São Paulo: Biblioteca d'O Estado de São Paulo, 1922, p. 49.

¹¹ Ibidem, p. 51-55.

¹² CODATO, Adriano. Estado novo no Brasil: um estudo da dinâmica das elites políticas regionais em contexto autoritário. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 58, nº 2, 2015, p. 308-309.

Foi até utópica a tentativa do uso da representação proporcional a partir de 1932 no Brasil prevendo a presença do voto preferencial, concedendo a liberdade ao eleitor para escolher tanto candidatos que estavam inscritos em alguns dos partidos, quanto naqueles totalmente independentes, no que concerne a um embrião do funcionamento da lista aberta no Brasil, o que inicialmente não teve sucesso, e por isso tiveram que simplificar seu método de aplicação, em que o eleitor somente poderia votar em um candidato, a partir de 1935, sendo totalmente adiada a evolução do sistema a partir do poder autoritário de Getúlio Vargas em 1937¹³.

A escolha do Chefe do Estado propunha esse futuro arbitrário desde a promulgação da Constituição de 1934, pois logo após foi eleito pelos constituintes, de forma indireta, Getúlio Vargas, excluindo mais uma vez a escolha livre da população, e quando do Estado Novo, um ano antes de novas eleições para presidente, que nesse período estava proibido de ser reeleito, fez de tudo para resgatar a herança patrimonialista brasileira, ao consolidar uma espécie de perpetuação no poder¹⁴.

A busca pela consolidação de uma denominada democracia autoritária coloca em cheque a ainda vontade de consolidar a liberdade civil e política, pois o jogo político da situação era um aumento da pressão das forças partidárias regionais, principalmente em consideração às regiões do sul do Brasil, o que levou o Poder Central a nomear interventores, os quais tinham a fundamentação do seu agir na vigência do direito de intervenção do governo federal nos Estados,

¹³ NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 49, nº 4, 2006, p. 691-692.

¹⁴ PANDOLFI, Dulce Chaves. **Os anos 30**: as incertezas do regime. ANPUH - XXII Simpósio Nacional de História - João Pessoa, PB, 2003, p. 4-5.

em busca de conciliar os diferentes interesses partidários, retirando suas forças contrárias ao regime do Estado Novo, para fins de fortalecer a sua base de sustentação no poder, posteriormente extinguindo partidos e colocando outros na mera ilegalidade, constituindo formas retrógradas e autoritárias de administrar o cenário político brasileiro¹⁵.

Nesse instante, pode vir à tona uma questão no intelecto do leitor, se as principais oposições aos regimes ditatoriais tinham seu momento de destaque nos períodos eleitorais, o porquê de os autoritários simplesmente não concretizarem a proibição de realização de novas eleições, mesmo que indiretas, em busca da absoluta individualidade sem abertura da possibilidade de dar voz aos grupos rivais.

Essa questão deve seguir a lógica por trás das intenções dos regimes ditatoriais em permitir a feitura de eleições, e o que está nas entrelinhas dessa indagação é que, ao retirar da clandestinidade, do anonimato, permite ao Governo saber exatamente das ideias, críticas, denúncias que são defendidas por eles em face do regime em vigência, tornando-se evidente quais os caminhos necessários para conseguir identificar cada elemento de oposição, e efetuar uma neutralização e divisão desses opositores a partir de suas fraquezas expostas em suas ideias centrais¹⁶.

Nesse mesmo viés, por meio das eleições periódicas, é alcançado o conhecimento sobre quais os grupos de apoiantes atualmente, e a maneira mais eficiente de converter nova parcela da população em defensores do regime, recrutando contingen-

¹⁵ ABREU, Luciano Aronne de. O estado novo, realismo e autoritarismo político. **Revista Política e Sociedade**, n. 12, p. 60-62, abr. 2008.

¹⁶ FERREIRA, Ana Sofia Matos. O sistema eleitoral no estado novo: o papel do presidente da república na estabilidade ou na ruptura do regime criado pela constituição de 1933. **Revista da FLUP**, IV Série, Vol. 9, nº 2, Porto Alegre/RS, 2019, p. 63-64.

te para ganhar mais volume às metas alcançáveis, pois todo o regime político dependente diretamente e essencialmente do apoio das elites busca passar a imagem de impotência e desorganização da oposição.

Diante disso, a origem do sistema partidário brasileiro tem como peça comum a imagem de Getúlio Vargas, durante o período de transição à redemocratização do ordenamento jurídico vigente naquela época, ou seja, os principais partidos foram originados antes mesmo do fim do período do Estado Novo, exatamente no ano de 1945.

Getúlio, o estadista no poder central do Brasil, foi o estopim de externar sua vontade de consolidar os partidos políticos de formato nacional, sendo o dono da palavra final em reunião com os seus interventores, mesmo que a maioria fosse contra essa ideia, pois preferiam partidos de origem estadual, e da maneira como o estadista proclamou foi realizado, pois mesmo que os partidos tenham, inicialmente, organização a partir do âmbito estadual, após as devidas articulações tomaram proporção nacional¹⁷.

Um dos principais pontos buscados por Getúlio Vargas era englobar em seu alvedrio de poder as oposições ao seu governo, principalmente quando nos deparamos com a origem do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), com sua fundação datada de 15 de maio de 1945, e a sua constituição teve como fim um anteparo entre o Partido Comunista e os trabalhadores, assim como a formação em 17 de julho de 1945 do Partido Social Democrático (PSD), em que havia a reunião de apoiadores do governo, identificados dentre os proprietários rurais, funcionários públicos e outros¹⁸.

Dessa maneira, a pessoa de Getúlio Vargas dificultou o fun-

cionamento do sistema partidário brasileiro, de modo que os partidos políticos somente estavam presentes em números, mas não havia nenhum tipo de dinâmica ao seu funcionamento, principalmente pelo fato que o estadista não nutria nenhum tipo de harmonia para com a defesa das instituições democráticas, pois seu viés interventor estava na sua imagem perante a sociedade, em que preferia concretizar contato direto com a massa, não apresentando interesse em lidar democraticamente com as instituições capazes de controlar seu poder arbitrário.

Portanto, por meio das restrições da liberdade de associação partidária, em prol da perpetuação do compartilhamento de suas ideias, não poderia compor ideologias contraditórias ao regime vigente no Brasil durante o Estado Novo, e essa limitação repercutia diretamente em torno da liberdade de escolha da população nas eleições periódicas, as quais foram restringidas durante o período ditatorial iniciado em 1937, o direito ao voto, por meio do sufrágio universal, era somente uma utopia nesse período tão obscuro da história brasileira.

3 A DITADURA MILITAR COMO REGIME REPRESSIVO DO DIREITO AO VOTO

O caminho até o regime militar tem sua origem desde a promulgação da Constituição Federal de 1946, a qual seria responsável pela redemocratização da ordem jurídica constitucional, ficou em vigor até um pouco depois da promulgação do Ato Institucional nº 4, o qual foi o instrumento determinante da convocação de uma nova constituinte, sofreu inúmeras modificações em seu texto, de acordo com os interesses do poder ditatorial em ascensão em um momento posterior da história brasileira.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 retirou parte das restrições contidas em face dos direitos políticos promulgadas no regime do Estado Novo, adotando o sistema presidencialista de governo, a extensão do mandato do presidente da república para um período de 5 (cinco) anos contínuos, sendo eleito junto com seu vice, não havendo mais eleições distintas para a escolha de nomes para cada cargo, evidenciando uma vinculação direta no momento do voto, a proibição da reeleição, sendo essa não permissão estendida para as pessoas do governador e prefeito, e voltou a dividir o Congresso Nacional em duas casas legislativas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal¹⁹.

Essas digressões mencionadas acima estavam presentes, respectivamente, na redação original do art. 82, na alínea 'd', do inc. VII, do art. 7º, no art. 37 e o § 4º, do art. 81 da CF/46:

Art. 7º: (...) VII - assegurar a observância dos seguintes princípios: (...) d) proibição da reeleição de Governadores e Prefeitos, para o período imediato;

(...)

Art. 37: O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

(...)

Art. 81

(...)

§ 4º O Vice-Presidente considerar-se-á eleito em virtude da eleição do Presidente com o qual se candidatar, devendo, para isso, cada candidato a Presidente registrar-se com um candidato a Vice-Presidente.

Art. 82: O Presidente e o Vice-Presidente da República exercerão o cargo por quatro anos²⁰.

¹⁹ CORNACINI, Camila Morales. **Características das constituições brasileiras no contexto da ditadura militar.** Encontro de Iniciação Científica - ETIC, Toledo Prudente Centro Universitário. 2016, p. 4.

²⁰ BRASIL. Constituição do Brasil de 18 de setembro de 1946. Institui a Constituição da República do Brasil. **Diário Oficial da**

¹⁷ HIPPOLITO, Lucia. Vargas e a gênese do sistema partidário brasileiro. **Revista Anos 90**, v. 11, nº 19/20, jan./dez., Porto Alegre, RS, 2004, p. 22.

¹⁸ *Ibidem*, p. 22-23.

A sua importância no aumento da proteção dos direitos econômicos e sociais, os quais podem ser caracterizados como direitos fundamentais de segunda dimensão²¹, tendo como fim a superação total do Estado Totalitário iniciado a partir da Constituição de 1937, possibilitou uma maior liberdade na criação de partidos políticos, uma organização totalmente restringida no período constitucional anterior, aonde o jogo político estava totalmente enraizado no que tange ao não abalo da estabilidade do poder advindo do chefe da União, garantindo, em certa medida, o exercício da cidadania por parte da população, não mais se consolidando somente na elite caracterizada como oligarquia, iniciando a obrigatoriedade do alistamento eleitoral e do voto, somente havendo limitação para os partidos que tivessem o viés de ferir o Estado de Direito Brasileiro²².

O mencionado acima fica evidente quando da leitura dos artigos 133 e 134 da CF/46:

Art. 133 - O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei.

Art. 134 - O sufrágio é universal e, direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos Partidos Políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer²³ (BRASIL, Constituição Federal, 1946).

Nesse diapasão, esse regime constitucional de 1946, recuperou em certa medida o externado no seguinte trecho:

No que toca ao Legislativo e ao Judiciário, espezinhados sob a Carta de 1937, o texto

União, Brasília, DF, 18 set. 1946.

²¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 110.

²² *Ibidem*, p. 5.

²³ BRASIL. Op cit.

democrático de 1946 buscou devolver-lhes a dignidade, pelo respeito às suas tradicionais prerrogativas e uma equilibrada partilha do poder político, apesar da opinião em contrário dos que entendem que esse modelo acabou desequilibrando a balança em favor do Legislativo e gerando, mais tarde, fricções que colaboraram para a erosão daquela lei fundamental²⁴.

No entanto, com a renúncia por parte de Jânio Quadros, assume o poder central do Brasil João Goulart, mais conhecido como Jango, com a ameaça de uma possível revolução comunista a ser iniciada no Brasil, por causa dos fortes vínculos desse presidente com líderes de países ligados à extrema esquerda, o Congresso Nacional, no dia 31 de março de 1964, depôs o presidente da república, enquanto estava em viagem em território nacional, com justificativa de que tinha abandonado o governo federal, de acordo com o exposto no art. 86 da Constituição de 1946, tendo uma intensa comoção da população nas ruas, estando com uma grande possibilidade de romper uma guerra civil, foi decretado um golpe parlamentar do ponto de vista técnico, declarando vaga a presidência da república, criando um clima total de instabilidade jurídica, principalmente no que tange ao exercício do poder político²⁵.

Essa movimentação civil fez com que João Goulart e Brizola fugissem para San Borja e dois dias após para o Uruguai, não havendo nenhum tipo de resistência a essa revolução iniciada a partir da contrariedade à possibilidade de consolidar um projeto comunista no Brasil, levando o presidente da Câmara do Deputados, Raniere Mazili, ao cargo de presi-

dente provisório da nação, sendo reorganizado o extinto Poder Moderador sobre a responsabilidade das forças militares, consolidando uma ditadura abstrata, a partir do Ato Institucional nº 1, que por meio do Congresso Nacional, no dia 05 de fevereiro de 1966, nomeou Castelo Branco para assumir o poder do país, a partir de uma votação indireta, tendo grandes liberdades de restrições dos direitos individuais e políticos²⁶.

Com a promulgação do Ato Institucional nº 4, foi convocado o Congresso Nacional, a partir da iniciativa do presidente no poder, para começo das discussões e votações de uma nova Carta Constitucional, sendo aprovada no dia 24 de janeiro de 1967, entrando em vigor no dia 15 de março do mesmo ano, centralizando ainda mais o poder da União, na figura do Poder Executivo, concretizando um presidencialismo autoritário, voltando a redução da autonomia dos Estados e Municípios, como visto anteriormente no período do Estado Novo, deixando evidente que a história brasileira tem uma tendência a repetição.

Contudo, a partir do governo do General Arthur da Costa e Silva, responsável pela decretação, em 13 de dezembro de 1968, do Ato Institucional nº 5, marcou-se a origem do período de elevada censura e repressão, principalmente àqueles líderes de movimentos ou cidadãos contrários ao regime militar, concretizando o período ditatorial com vieses totalmente autocráticos, possibilitando ao presidente da república instituir, levando em consideração princípios de segurança nacional e a generalização dos considerados traidores da pátria, conforme o art. 5º, do AI 5:

*A suspensão dos direitos políticos, com base neste Ato, importa, simultaneamente, em:
I - cessação de privilégio de foro por prerrogativa de função;*

II - suspensão do direito de

²⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 139.

²⁵ BRASIL PARALELO. **1964 - O Brasil entre armas e livros**. Documentário. Redação Brasil Paralelo. 17. nov. 2017.

²⁶ *Ibidem*, p. 8.

votar e de ser votado nas eleições sindicais;

III - proibição de atividades ou manifestação sobre assunto de natureza política;

IV - aplicação, quando necessária, das seguintes medidas de segurança:

a) liberdade vigiada;

b) proibição de freqüentar determinados lugares;

c) domicílio determinado,

§ 1º - O ato que decretar a suspensão dos direitos políticos poderá fixar restrições ou proibições relativamente ao exercício de quaisquer outros direitos públicos ou privados.

§ 2º - As medidas de segurança de que trata o item IV deste artigo serão aplicadas pelo Ministro de Estado²⁷.

Com a concentração do poder cada vez mais nas mãos do Poder Executivo, os outros poderes constitucionais estavam restringidos em suas ações típicas, não havendo nem mesmo liberdade para combater os retrocessos declarados por meio dos ditadores, retornando a realidade de suspensão máxima do direito ao sufrágio universal, não permitindo o direito de liberdade de expressão, o qual tem como consequência a efetivação dos ideais pregados por todos os partidos políticos de acordo com sua ideologia, pois com a presença de um bipartidarismo, tendo como representantes a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), ligada ao governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), como ala opositora ao regime posto, mas que não conseguia uma influência ampla dentro do país, exatamente para ser usado como bode expiatório pelos autoritários para entender os elementos escolhidos pela parte contrária, para dividi-la e enfraquece-la.

Portanto, quando da vigência da Constituição de 1967 podemos ver um retrocesso ao regime vigente no Brasil na época do

²⁷ BRASIL. Ato Institucional N. 5 de 13 de novembro de 1968. Instituiu o ato institucional n.º 5. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 nov. 1968.

Estado Novo, os quais têm em comum a governança por meio da excessiva técnica, levando a população a sentir seus direitos individuais, principalmente na elevação da cidadania a partir da liberdade de votar e ser votado, serem no seu maior percentual rechaçado por ideais ditatoriais, com a permissão de banimento de brasileiros natos, a decretação pelo Judiciário da pena de morte e prisão perpétua, repetindo a limitação do povo de ter sua voz ouvida no cenário político.

4 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A PROTEÇÃO AO SUFRÁGIO UNIVERSAL



O novo processo de redemocratização da ordem constitucional brasileira, com características diferenciadas quando em comparação com o fim do Estado Novo em 1946, concretizou uma luta social e política em torno de superar o regime militar no poder por mais de 20 anos, para fins de reconquistar o direito, por parte da população, em eleger seus representantes por meio do voto direito, principalmente do Presidente da República, e o fim do sistema eleitoral do bipartidarismo, com a ascensão da força de oposição ao governo militar.

A busca pela queda dos militares do poder começou, de forma embrionária, no ano de 1970, quando houve o crescimento

do MDB, a ala de oposição, nas eleições para as duas casas legislativas federais, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ambiente esse não perceptível desde o início da tomada do poder de forma autoritária. Mas, a excepcionalidade maior foi nas eleições a seguir, do ano de 1974, quando o MDB conquistou maioria no Senado Federal, conseguindo 16 das 22 cadeiras dessa casa, ficando na dúvida se essa tendência de crescimento era uma resposta da população para uma possível insatisfação do governo nas mãos dos ditadores, principalmente no que tange ao apoio desse partido as eleições diretas²⁸.

O relatado acima foi um fato totalmente inesperado por parte dos militares, os quais fizeram o MDB para manipular uma existência artificial de uma ala opositora, havendo até mesmo parte de seu contingente que apoiava, em certas ocasiões, pessoas que faziam parte da ARENA, os chamados adesistas, com tentativas sucessivas de enfraquecer a ala que se dizia conservadora do MDB, sendo essa responsável por implementar uma oposição vigorosa pela via eleitoral, começando a vencer sucessivas disputas, evidenciando que entre seus segmentos havia apoiadores da oposição ao regime militar²⁹.

Nesse viés, começamos a perceber um enfraquecimento daquele núcleo intangível do regime militar, capaz de, ao longo dos anos, ser o verdadeiro administrador das disputas eleitorais, não havendo nenhuma lacuna deixada para opositores conseguirem voz e poder para iniciar uma possível revolução, principalmente com a tática de tornar aqueles partidos opositores como ilegais e, dessa maneira, a parte da população não satisfeita com os possíveis retrocessos concretizados na

²⁸ JACOBINA, André Teixeira. **As eleições parlamentares de 1974 e as clivagens da Arena e MDB baianos. Revista de História**, Bahia, v. 3, n. 1 p. 74-76, 2011.

²⁹ Ibidem, p. 76-77.

época, estavam encontrando uma segunda via legítima de externar suas críticas em desfavor do des-governo em ação.

Por esse motivo a caracterização do regime como situação é mais adequada para o contexto histórico apresentado, simplesmente pela continuação do funcionamento dos poderes Judiciário e Legislativo, mesmo havendo uma drástica redução dos seus poderes, em meio ao autoritarismo militar, rompendo com diversas crises econômicas, políticas, principalmente por causa dos conflitos internos entre as alas moderadas e radicais, dificultando a transição democrática no Brasil, levando mais de 11 anos na sua efetivação, principalmente a partir do período mencionado de 1974, no governo do general Geisel, que foi o responsável por começar uma gradual e lenta evacuação dos poderes militares e compartilhamento dele com a sociedade civil, com fins de preservação da própria instituição militar, sendo necessária a sua retirada da política, colocando em prática uma política de distensão, intensificada por volta do ano de 1978³⁰.

A partir da reforma partidária foi possível as eleições diretas dos representantes do povo na órbita estadual e municipal, permitindo a organização de novos partidos, fazendo deles novos atores na disputa eleitoral, consequência essa vivenciada nas eleições de 1982 e, posteriormente em 1984, com a possibilidade de em 1985, quando da sucessão presidencial, restabelecer o governo civil, mas tudo conforme o controle do regime militar, sendo posteriormente negociada a candidatura de Tancredo Neves, para evitar o rompimento de uma mobilização popular, o qual conseguiu sua eleição, junto de seu vice José Sarney, sendo esse o

³⁰ KINZO, Maria D'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, São Paulo, 2001, p. 4-5.

responsável por continuar o prometido pelo seu parceiro de chapa, que por motivos de piora no seu quadro de saúde veio a falecer, no que tange à complexidade dos anseios da sociedade³¹.

O ponto chave da consolidação do processo de redemocratização da ordem jurídica brasileira foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, no dia 5 de outubro, caracterizada como Constituição Cidadã, a qual tem em seu texto as principais reivindicações da população brasileira, essencialmente no que concerne à proteção dos seus direitos fundamentais e a sua garantia, não querendo ficar mais à margem de grupos ou pessoas autoritárias, viabilizando a vivência da liberdade do cidadão.

A cidadania vem como um dos fundamentais da ordem jurídica brasileira, conforme exposto em seu inc. II, do art. 1º, da CF/88: "A República Federativa do Brasil (...) tem como fundamentos: (...) II - a cidadania;" solidificando a ideia de respeito às variadas ideologias políticas dentro do cenário brasileiro, ao ser considerado o pluralismo político, em seu inc. V, do art. 1º, da CF/88, também como fundamento, e só por meio da leitura e interpretação desses dois incisos da Carta Magna de 1988 é possível perceber a preocupação do constituinte em expor a necessidade do respeito ao direito do cidadão escolher seus representantes, e mais ainda poder ter liberdade em caminhar de acordo com as ideias que melhor lhe aprouver no âmbito político, diferente dos regimes anteriores³².

A autonomia presente nos Estados e Municípios não permite uma liberdade absoluta no momento de promulgar suas próprias leis em dissonância aos parâmetros constitucionais, principalmente no que tange às competências legislativas privativas

³¹ Ibidem, p. 6-8.

³² BRASIL. Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. Instituição a Constituição Federal do Brasil. **Diário Oficial da União**. 5 nov. 1988.

da União, havendo uma verdadeira federação, em que os entes federativos estão devidamente delineados seja no âmbito administrativo, seja no legislativo, não havendo mais a realidade presente no momento do início da República Brasileira no que concerne à liberdade dos Estados promulgarem seus próprios códigos de processos, concretizando uma verdadeira contradição quanto à essência do direito processual, principalmente no que tange ao processo penal, atualmente sem essa possibilidade em face do inc. I, do art. 22, da CF/88³³.

A exclusão concretizada no período da República Velha, e até mesmo antes da Proclamação da República, quando havia a acentuada descentralização do poder central nas mãos dos grandes proprietários de bens imóveis, as oligarquias, diferenciando os portadores de direito de voto, não permitindo que ex-escravos, mulheres, homens livres, analfabetos, e muitos outros, ou seja, grande parte da população brasileira da época, pudessem fazer parte da vida política, evidenciando uma verdadeira coisificação de certas pessoas pelo que elas são, não mais permitida a partir do Caput, do art. 5º, da CF/88: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (...)", não sendo mais realizável o controle dos meios eleitorais para fins de perpetuação de poderes autoritários³⁴.

A partir dessa conquista efetivada na realidade política e jurídica brasileira, é muito importante o entendimento de umas características influenciadoras nos dias atuais, impensáveis nos momentos de poderes autoritários no Brasil, no sentido de qual é o papel das eleições nesse sistema político, com a necessidade de haver um governo representativo e a coexistência de grupos políticos, evidenciando a neces-

³³ GALVÃO, Danyelle da Silva. **Interrogatório por vídeo conferência**. ed. 1, Editora: LiberArs, 2015, p. 34-38.

³⁴ Ibidem, Constituição Federal de 1988.

cidade pela representatividade, por parte da figura do Poder Legislativo, e da responsividade, no que concerne à prestação de contas para a população que os colocou no poder, tendo os partidos verdadeiras tarefas de serem meios, porta-vozes dos anseios da população³⁵.

A exclusão social ainda é realidade no modelo representativo brasileiro, principalmente no que concerne ao eleitorado, em sua maioria, ser da zona urbana, em que as áreas mais afastadas do centro não têm grande poder na escolha dos seus representantes, não sendo concretizados seus interesses no momento da defesa dos projetos nas casas legislativas³⁶. Mas isso não retirou a importância dos avanços, no sentido do livre exercício do voto, rompendo com as práticas históricas, conforme o *Caput*, do art. 14, da CF/88: "A soberania popular será exercida (...) voto direto e secreto, com valor igual para todos (...)", o crescimento da importância do papel realizado pela Justiça Eleitoral, a principal responsável pela lisura do processo eleitoral, a intangibilidade das características do direito ao voto, não podendo ser objeto de emenda constitucional, de acordo com o inc. II, do § 4º, do art. 60, da CF/88: "Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) II - o voto direto, secreto, universal e periódico;"³⁷.

Portanto, o direito ao voto do cidadão brasileiro, consubstanciado no sufrágio universal, sempre foi objeto de inúmeras disputas políticas ao longo do avançar do regime jurídico brasileiro, sendo usado como instrumento de controle da população mais abastada, principalmente pelo fato de sua realidade fática, rompendo com essa prática por

³⁵ Idem. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós 1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - v. 19, n. 54, p. 24-25, fev. 2004.

³⁶ Ibidem, p. 25-26.

³⁷ BRASIL. Op cit.

meio do despertar dos cidadãos na busca de proteção de sua soberania popular, retirando os retrocessos em desfavor da escolha de seus representantes, configurando um direito fundamental.

5 CONCLUSÃO



A partir das discussões aqui trazidas, fica evidente a contínua tentativa de uma pessoa ou um grupo de pessoas em efetivar sua perpetuação no poder, excluindo das decisões principais em uma sociedade de parte da população contrária às ideias centrais defendidas pelo detentor de qualquer tipo de poder autoritário, não levando em consideração os seres humanos com seus devidos direitos e garantias necessárias para o alcance de uma vivência digna.

A restrição do sufrágio universal advém de momentos longínquos da história brasileira, levando em consideração as deturpações evidenciadas a partir do Brasil Império até os dias atuais, mesmo que estejamos em pleno Estado Democrático de Direito, com novos atores no cenário político, principalmente no que concerne à maioria proporcional, não havendo tanto destaque para as regiões mais afastadas da zona urbana, modernizando os retrocessos já presentes há um tempo em nosso sistema eleitoral.

O início da história republicana no Brasil começou com o pé esquerdo, por meio de um gol-

pe militar com fins de derrotar a hegemonia presente durante todo o Brasil Império, mas que no momento de concretizar as ideias difundidas anteriormente ajudaram a continuar com as mesmas práticas antes repudiadas pela maioria da sociedade, a qual vivia em sérios graus de subordinação e desumanidade, principalmente no que tange à imposição implantada por meios das elites agrárias, os únicos que tinham alto poder político para decidirem o rumo do país.

Com a unificação do poder nas mãos do chefe da União em 1937, com o surgimento do Estado Novo, mais restrições foram efetivadas, relegando a soberania popular a segundo plano, não havendo, por parte do cidadão, o uso de sua cidadania, pois o sufrágio universal, por meio do direito ao voto, não poderia ser efetivado, pois nenhum tipo de ato que poderia romper uma instabilidade em desfavor ao regime posto, poderia ser permitido, relegando a preeminência da liberdade de expressão das pessoas a um patamar aquém dos ideários autoritários.

Mesmo com a retomada do plano de redemocratização da ordem jurídica e política brasileira em 1946, entramos em mais um período de condutas retrógradas por parte daqueles que ditam os próximos passos a serem escolhidos em âmbito nacional, pois a partir de 1968, com a decretação do AI n.º 5, vários direitos foram restringidos, e novamente o sufrágio universal sofreu com esse regime autoritário, relegando a possibilidade da população de exercer seu direito de voto, pois as eleições passaram a ser indiretas, tendo o povo que se organizar para ir contra a ditadura militar.

Entretanto, a partir da Carta Magna de 1988, tendo em seu corpo uma série de normas jurídicas capazes de proteger o ser humano para viver em uma sociedade democrática, aumentando as possibilidades de uso

da soberania popular, alargando as pessoas que podem se tornar eleitores, tornando o voto secreto somente para a pessoa que efetivou parcela de sua cidadania, e mostrando o quanto a perpetuação do poder não é benéfica à sociedade brasileira, a qual necessita sempre estar renovando o seu corpo de representantes, não havendo mais espaço para regimes com essência de exclusão social e negação de direitos e garantias.

Portanto, com o avanço das tentativas de concretizar o poder de um país nas mãos de poucos, podemos perceber que a única prejudicada nesse avançar do autoritarismo é a população, a qual será afetada em sua liberdade de escolher seus políticos, as ideias que guiam sua visão de mundo, e muito além disso, a autonomia de guiar o Estado conforme o bem-comum.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Luciano Aronne de. O estado novo, realismo e autoritarismo político. **Revista Política e Sociedade**. N. 12, p. 60-62, abr., 2008.
- BRASIL. Constituição do Brasil de 18 de setembro de 1946. Institui a Constituição da República do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 1946.
- BRASIL. Ato Institucional N. 5 de 13 de novembro de 1968. Instituiu o ato institucional n. 5. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 nov. 1968.
- BRASIL. Constituição do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. Institui a Constituição da República do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 fev. 1891.
- BRASIL. Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. Instituição a Constituição Federal do Brasil. **Diário Oficial da União**. 5 nov. 1988.
- BRASIL PARALELO. **1964 - O Brasil entre armas e livros**. Documentário. Redação Brasil Paralelo.
- CODATO, Adriano. Estado novo no Brasil: um estudo da dinâmica das elites políticas regionais em contexto autoritário. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.58, n. 2, p. 308-309, 2015.
- CORNACINI, Camila Moralles. **Características das constituições brasileiras no contexto da ditadura militar**. Encontro de Iniciação Científica - ETIC, Toledo Prudente Centro Universitario. 2016, p. 4.
- FERREIRA, Ana Sofia Matos. O sistema eleitoral no estado novo: o papel do presidente da república na estabilidade ou na ruptura do regime criado pela constituição de 1933. **Revista da FLUP**, IV Série, V. 9, n. 2, Porto Alegre/RS, p. 63-64, 2019.
- GALVÃO, Danyelle da Silva. **Interrogatório por vídeo conferência**. ed. 1, Editora: LiberArs, 2015, p. 34-38.
- GOMES, Ângela Maria de Castro. Confronto e compromisso no processo de constitucionalização (1930-1935). In: FAUSTO, Boris (Org.). **História geral da civilização brasileira: sociedade e política (1930-1964)**. 3. ed. São Paulo: Difel, 1986. v. 10. p. 7-76.
- HIPPOLITO, Lucia. Vargas e a gênese do sistema partidário brasileiro. **Revista Anos 90**, Porto Alegre, RS, v. 11, nº 19/20, p.24, jan./dez., 2004.
- JACOBINA, André Teixeira. As eleições parlamentares de 1974 e as clivagens da Arena e MDB baianos. **Revista de História**, Bahia, v. 3, n. 1 p. 74-76, 2011.
- KINZO, Maria D'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, , p. 4-5, 2001.
- MARQUES, José Frederico. **Tratado de direito penal**. v. 1, p. 124, 1997, Intellectus, São Paulo, SP.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 139.
- NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 691-692, 2006.
- PANDOLFI, Dulce Chaves. **Os anos 30: as incertezas do regime**. ANPUH - XXII Simpósio Nacional de História - João Pessoa, PB, 2003, p. 4-5.
- RESENDE, Maria Efigênia Lage de. O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). **O Brasil republicano: o tempo do liberalismo excludente - da Proclamação da República à Revolução de 1930**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 89-120.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 110.
- VARES, Sidnei Ferreira de. A dominação na república velha: uma análise sobre os fundamentos políticos do sistema oligárquico e os impactos da Revolução de 1930. **História - Debate e Tendências**, v. 11, n. 1, jan./jun. 2011, p. 123.
- VIANNA, Oliveira. **O idealismo na evolução política do império e da república**. São Paulo: Biblioteca d'O Estado de São Paulo, 1922, p. 49.
- WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil**. ed. 5, Editora: Forense, Rio de Janeiro, 2009, p. 94 - 100.

ENTREVISTA COM A PRESIDENTE DES^a LUZIA NADJA G. NASCIMENTO



1. Desembargadora, parabéns por ter assumido a Presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Pará para o biênio 2021-2023. Esse cargo representa uma de suas conquistas na carreira exitosa construída no Judiciário do Pará, inclusive tendo sido Presidente do Tribunal de Justiça do Estado. A que a senhora atribui o seu triunfo na vida profissional e qual o seu sentimento ao assumir esse cargo?

D: Agradeço os cumprimentos, e inicialmente saúdo a todos os leitores e leitoras da Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Pará. E respondendo à pergunta, assim como falei em meu discurso de posse, ser Presidente deste Tribunal Eleitoral e toda minha trajetória profissional sempre teve o amparo e a força do meu Deus Onipotente, Misericordioso e Bom, o amor e o apoio da minha família, que tornam tudo mais fácil e suave, e dos meus pais, de quem tive os ensinamentos do silêncio, da docilidade, da firmeza e do carinho. Meus pais sempre valorizaram e me oportunizaram a educação, e seguindo seus preceitos, ingressei na Faculdade de Direito, me formei e advoguei. A advocacia foi um aprendizado!

Aprovada no concurso para o Ministério Público Estadual, iniciei minhas atividades no interior do Pará, ainda nos anos 80. Trabalhei como Promotora de Justiça Eleitoral e depois Procuradora de Justiça. Ainda tive a oportunidade de ser Secretária

Geral do Ministério Público, ocasião em que, efetivamente, fui desafiada, deparando-me com a Gestão da Administração, e confesso, me apaixonei pela Gestão Pública!

Em 2003, após 20 anos atuando no Ministério Público, ascendi ao Desembargo, ocupando vaga destinada ao chamado Quinto Constitucional, e desde logo percebi a grande responsabilidade que têm os julgadores de dispor do Direito. Lá, exerci o cargo de Corregedora de Justiça da Região Metropolitana e, em 2013, o Senhor Deus permitiu que fosse eleita e exercesse a Presidência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado.

Confesso, a Gestão Pública me encanta, é gratificante planejar, executar e colher o resultado. Ainda que muitas vezes seja necessário repensar o caminho, ou recuar, para atingir futuramente, o objetivo almejado.

Em 2015, ingressei no Tribunal Regional Eleitoral como Corregedora substituta e depois titular, e assim, ser Presidente deste Tribunal Eleitoral, é uma honra e uma missão repleta de desafios e responsabilidades, ainda mais em época de enfrentamento da pandemia de COVID-19, que assolou e ainda assola o planeta. Aliado a isso, vivemos um momento ímpar de novos paradigmas na Gestão Pública e na sociedade como um todo, tempos de consolidação da democracia e de ampliação dos direitos sociais.

Assumo esta missão e o desafio com a tranquilidade de quem sabe que não está só. Trago comigo os amparos já citados acima, toda minha experiência profissional, o apoio dos meus pares, as experiências e amizade dos servidores e colaboradores com quem trabalhei na Corregedoria Eleitoral do Pará, de toda equipe de gestão que escolhi para trabalhar ao meu lado neste biênio 2021-2022 e toda vanguarda, história e memória desses 89 anos de existência da Justiça Eleitoral.

2. A senhora é a oitava mulher a assumir a presidência do TRE PARÁ. Coincidentemente, três mulheres estão hoje à frente de três Tribunais do Poder Judiciário (TJ, TRT e TRE) e duas ocupam a presidência dos Tribunais de

Contas (TCE, TCM). A senhora acredita que as mulheres têm um olhar mais sensível e diferenciado em relação à gestão pública?

D: Eu, como mulher, não poderia deixar de dizer que me sinto felicíssima de vivenciar um momento como esse. É um momento ímpar da história paraense, pois temos, além de mim, na Presidência do TRE do Pará, a desembargadora Graziela Leite Colares, na presidência do TRT 8ª Região; a desembargadora Célia Regina Lima Pinheiro, na presidência do TJ-PA; além de na presidência do TCM-PA, a conselheira Mara Lúcia Barbalho da Cruz e na presidência da Assembleia Legislativa do Estado, a Dra. Michele Begot. Então, observamos que não somente no judiciário, a Themis, deusa da justiça, está agindo no Pará.

Historicamente, como dito, sou a oitava mulher na presidência deste Tribunal Eleitoral. O primeiro presidente desta corte, desembargador Manuel Maroja Neto, assumiu em 6 de junho de 1945 e, até a presente data, foram 30 (trinta) presidentes e apenas 7 (sete) presidentes mulheres. A primeira, desembargadora Lídia Dias Fernandes, assumiu a presidência em 28 de dezembro de 1989, ou seja, 44 anos após a assunção do primeiro presidente.

Olhando o passado e contemplando o presente, digo que os rumos do judiciário no Pará estão em consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 5 da Agenda 2030 da ONU, que objetiva a igualdade de gênero e a ocupação dos espaços de poder também por mulheres, bem como o cumprimento, no âmbito do Judiciário, da Resolução CNJ nº. 255/2018, que institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário, tão bem desenvolvida no TRE do Pará pela Comissão de Incentivo à Participação Feminina num âmbito deste Regional, criada em 2019.

3. Ainda sobre o fato citado na pergunta anterior. Quais são os projetos que o TRE, TRT e TJ poderão implantar em parceria?

D: As parcerias e os termos de cooperação já existentes estão sendo solidificados com ações conjuntas e mais parcerias estão surgindo, sempre com o intuito de promover o intercâmbio de informações, e fomentar o desenvolvimento de ações voltadas à governança no âmbito de cada instituição. Veja, por exemplo, recentemente a Semana da Inovação e Cooperação Judiciária do TRE do Pará, com o minicurso de Direito Visual (Visual Law), ministrado pelo Juiz Federal, Marco Bruno Miranda Clementino, do TRF-5, foi fruto de diálogo e cooperação entre o TRE e a Escola Judicial do Poder Judiciário do Estado do Pará. E, ampliando mais as parcerias, no mês de junho passado foi assinado acordo de cooperação técnica com a UNICEF, que visa à promoção, realização e garantia de direitos de crianças e adolescentes, em especial o estímulo ao alistamento eleitoral para jovens entre 16 e 17 anos. Também se encontra em tratativas parcerias com o Tribunal de Contas do Estado e Municípios.

4. Na sua avaliação, quais os maiores desafios hoje da Justiça Eleitoral do Pará?

D: A Justiça Eleitoral é reconhecidamente a mais ágil e eficiente do País. E o TRE do Pará vem se superando ano após ano para se adequar à informatização dos sistemas e, inclusive, para superar os obstáculos impostos pelas características geográficas do estado, com renovações tecnológicas e ações educacionais para o público interno e externo.

A era do conhecimento se impõe e exige de nós compartilhar informações e realizar um plano comum. Os projetos não devem mais ficar em uma unidade administrativa, e sim todos os segmentos devem ser envolvidos com a ação. Toda a equipe envolvida e com o desafio de fazer sair do papel, com projetos despersonalizados, sem autoria, mas que, ao mesmo tempo, pertencem a todos. Esse é o sentido da unidade, o Tribunal agir como um Ente uno, capilarizado em todos os municípios, mas com uma visão conjunta de serviço público inovador, aspirando atingir às expectativas do cidadão.

5. Desde os primeiros momentos da formação da sua equipe, a sua orientação foi no sentido de buscar a construção de normas e protocolos de saúde voltados para o combate ao Covid 19. Foi criada, inclusive, uma Comissão Técnica de Saúde Especializada para aconselhamento sobre as medidas de combate à pandemia. Quais foram as medidas mais

importantes até agora?

D: Desde os primeiros momentos da formação de minha equipe, a orientação dada ao meu novo Diretor Geral e Secretários foi que se buscasse uma construção de normas, políticas e protocolos de saúde, observando dados e orientações dos órgãos responsáveis no combate à pandemia. Assim, meu primeiro ato como Presidente foi a constituição de uma Comissão Técnica de Saúde Especializada na questão, instituída por meio da Portaria nº 20.074/2021 - Comissão Técnica Especial de Saúde para atenção à pandemia da Covid 19 - CTESAP, que têm me aconselhado em todas as medidas que o Tribunal tomou e ainda tomará frente aos procedimentos de segurança e distanciamento social, o regime de trabalho remoto, o retorno gradual dos servidores, e outras medidas em razão dos riscos à saúde de serventuários e magistrados durante o período de maior contágio da pandemia da doença do Covid-19.

Também no primeiro dia útil após minha posse, reuni minha equipe administrativa, representantes do Setor de Saúde da instituição e o Secretário Adjunto de Políticas de Saúde do Estado, Sipriano Ferraz, para traçar um panorama atual da Covid-19 no Estado e adotar medidas urgentes em relação ao atendimento da Justiça Eleitoral, estreitando os laços interinstitucionais que nos orientam nas medidas tomadas até os dias de hoje.

6. No seu discurso de posse, a senhora destacou a importância de a Justiça Eleitoral valorizar a participação política das mulheres, dos negros e grupos LGBTI+, por meio de capacitação. Quais ações o TRE/ PARÁ pretende desenvolver nesse sentido?

D: Além do programa nacional "Eleitor do Futuro" e do "Pacto pela Cidadania", no dia 08 de junho de 2021 foi lançada a Escola de Formação Política do Tribunal Regional Eleitoral do Pará, com início das aulas em 16 de agosto de 2021. A Escola é um projeto pioneiro e inovador, que objetiva oferecer capacitação em três módulos: antes, durante e depois do processo eleitoral, com carga horária de 36 horas, na área de formação política para cidadãos comuns, que buscam ampliar seu conhecimento político e assim ampliar e diversificar o número de cidadãos qualificados para atuar na comunidade, na vida política e até para concorrer aos cargos públicos eletivos.

De forma específica, a Escola de Formação Política visa fomentar a participação política de mulheres, jovens, comunidade negra,

comunidade LGBTQIA+ e pessoas com deficiência, gerando pluralidade na participação política e consciência da participação do processo eleitoral - direitos e deveres, desenvolvido pela Escola Judiciária Eleitoral do Pará. No segundo semestre de 2021, iniciaremos uma turma de 100 alunos e outra com igual número de vagas ou superior, no primeiro semestre de 2022, antes do início do processo eleitoral. A equipe técnica é formada por advogados, historiadores, marqueteiros e servidores do Tribunal Regional Eleitoral.

7. De que forma a senhora está pensando no sentido da valorização do servidor e nas melhorias da estrutura do Tribunal?

D: As pessoas são o motor de toda administração e seu maior patrimônio, por isso é primordial cuidar de nossos servidores, magistrados, colaboradores e, inclusive, aqueles que lhes são queridos e que dão suporte em seu dia a dia: os seus familiares.

São prioridades da minha gestão a valorização do quadro de saúde do Tribunal, campanhas preventivas e exames periódicos, a gestão modernizada do plano de saúde, a instalação do teleatendimento, possibilitando a utilização do apoio psicossocial para a Sede e nossas 100 Zonas Eleitorais.

Recentemente, a título de exemplo, ocorreu o programa Bolsa de Estudos, que integra as ações de formação, aperfeiçoamento e desenvolvimento dos servidores do TRE/PA, destinando-se ao quadro efetivo em exercício no Órgão. Foi publicado edital permitindo o reembolso parcial das despesas com matrículas e mensalidades de cursos de nível superior (cursos sequenciais, de graduação e pós-graduação), com prioridade para os cursos de gestão pública, estatísticas e inteligência artificial, áreas especializadas com carência e necessárias em nosso Regional.

8. O Plano de Gestão do biênio 2021-2023 foi elaborado, consolidado e apresentado no final do mês de fevereiro passado. Ele é um dos principais pilares e balizadores da sua gestão. A senhora poderia destacar os principais pontos do Plano?

D: Esse plano foi construído com inúmeras mãos e é fruto da participação efetiva dos gestores de todas as áreas, inclusive zonas eleitorais representadas por juízes e chefes de cartórios. Teve como diretrizes a tríade inovar, aproximar e humanizar, e direcionou nossos

olhares a novas soluções que priorizassem a sociedade e as suas necessidades atuais, além de criação de um ambiente de trabalho sustentável e propício ao desenvolvimento humano em suas potencialidades.

O Plano de gestão foi dividido em sete programas onde constam 53 ações dentre as quais destaco: ampliação da acessibilidade nas instalações do TRE-PA, o projeto Justiça em Dia, novo disquete Eleitor, Escola de Formação Política, totens de autoatendimento, a criação da vara de crimes conexos, aprimoramento da gestão financeira do TRE-PA, desenvolvendo pessoas, Selo de Acessibilidade, dentre muitas outras. Trabalhamos com a premissa de agregar valor aos processos de trabalho de forma a gerar resultados cada vez melhores à sociedade paraense.

Ressalto, por fim, que todo o plano foi alinhado à Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026, instituída pela Resolução CNJ nº 325, respeitando em sua integralidade as diretrizes nacionais e dentro da perspectiva da missão do TRE-PA: "Garantir a transparência e a legitimidade do processo eleitoral visando ao fortalecimento da democracia".

9. O Brasil vive um momento politicamente delicado devido à polarização política agravada nas eleições de 2018. A senhora vai estar na presidência do TRE do PARÁ na Eleição Geral de 2022. Quais as providências e preparativos que serão tomados em relação a esse pleito?

D: Sobre as Eleições Gerais de 2022, repito a frase utilizada na Justiça Eleitoral: "mal terminamos um pleito e já começamos a planejar o outro". É exatamente dessa forma. Recentemente foi finalizado pelo Planejamento Estratégico do Tribunal o relatório final da avaliação das eleições passadas, enquanto a Diretoria Geral, com a organização do orçamento, já está na fase final do planejamento da Eleição Geral no que tange à elaboração da proposta orçamentária.

Sabemos que será muito disputada, polarizada e muito belicosa entre as partes. Desinformação, notícias falsas e histórias fantasiosas que, impulsionadas pela tecnologia, conseguem deturpar o real sentido da democracia, e mais ainda, criticam até os árbitros desse jogo: a própria Justiça Eleitoral. Precisamos nos comunicar e, mais do que nunca, sermos transparentes e próximos da sociedade, esclarecendo e respondendo de forma prática e com linguagem simples a todos os questionamentos sobre o Processo

Eletrônico de Votação.

Nesse sentido, criei projetos de educação cidadã como o projeto "Urna Pai D'égua" - vídeos rápidos que comunicam de forma lúdica e jovem sobre o funcionamento da urna eletrônica, bem como cursos educativos promovidos pela Escola Judiciária Eleitoral para o público em geral, e disponíveis no YouTube de nosso Regional; vídeos sobre a Segurança do Processo Eleitoral e o voto branco, nulo e anulável, porque desinformação se combate com informação de qualidade, rápida, clara e acessível.

Para as eleições suplementares, cuja primeira será no município de Goianésia do Pará no dia 03 de outubro de 2021, publicaremos uma resolução própria de auditoria, instalando novos mecanismos de acompanhamento da votação e de possibilidade de auditoria.

10. Qual é a mensagem que a senhora deixa para os servidores do TRE do Pará e para os eleitores e eleitoras do estado?

Muitos projetos estão contidos no Plano de Gestão de meu biênio, como os programas "Justiça Digital" e "Justiça 5.0", que contemplam o plenário virtual e a implantação da Justiça 100% Digital do CNJ. Entretanto, primordial para essa perspectiva integrada do Tribunal Eleitoral é a comunicação permanente por meio de canais para troca de experiências que gerem menor custo, resposta rápida e melhoria do trabalho executado. Tal comunicação exige de nós predisposição para ouvir, humildade para mudar e interesse em colaborar. O momento é ímpar. Cabe a nós moldar novos formatos para requalificar e compreender o que vem a ser serviço público. É uma grande oportunidade. Mas é imprescindível priorizar o que há de mais importante: o ser humano.

O futurista Alvin Toffler disse: "O iletrado do século XXI não será aquele que não sabe ler, será quem não sabe aprender, desaprender e reaprender". Baseada nessa visão, estimulada pela mudança, devemos criar um espaço criativo e de diálogo para solução dos problemas da gestão pública, de forma colaborativa e democrática. Conhecendo-me e diante de toda a trajetória vivida, aprendi que o concreto se faz com PESSOAS e para PESSOAS. Ora, se na Administração Pública nossos clientes estão definidos na Carta Magna, se assim não o fizermos, não cumpriremos nosso papel, SERVIR ao público.

Precisamos de mais do que ideias e conceitos. É necessário materializar comportamentos, experiências, parcerias, habilidades e recursos em ações! Nada melhor do que a construção coletiva.



LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Pará (Biênio 2021 - 2023).

BIOGRAFIA

- Nomeada para o cargo de Promotora de Justiça de 1ª entrância em 1983.
- Promovida pelo critério de merecimento para o cargo de Promotora de Justiça de 2ª entrância em 1986.
- Promovida pelo critério de merecimento para a 3ª entrância em 1990.
- Ascendeu pelo critério de antiguidade para o cargo de Procuradora de Justiça em 1996.
- Nomeada Desembargadora do TJPA pelo quinto constitucional em 2003.
- Eleita Corregedora da Região Metropolitana de Belém para o biênio 2007 a 2009
- Eleita Presidente do Tribunal de Justiça do Pará para o biênio 2013 a 2015.
- Governadora do Estado do Pará de 23 de maio a 1º de junho de 2014.
- Membro Substituto do Tribunal Regional Eleitoral do Pará de 9 de junho de 2015 a 9 de junho de 2017.
- Diretora da Escola Superior da Magistratura do Estado do Pará no período de 2015 a 2017.
- Membro Substituto do Tribunal Regional Eleitoral do Pará de 9 de junho de 2017 a 9 de junho de 2019.
- Corregedora Regional Eleitoral do Pará (Biênio 2019 - 2020).
- Eleita Vice-Presidente do Colégio de Corregedores Eleitorais no período de 2019 a 2020;
- Eleita Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Pará a partir de janeiro de 2021
- Eleita secretária do COPTREL - Colégio de Presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais a partir de 2021.

TÍTULOS

- Especialista em Direito Civil pela Universidade da Amazônia (UNAMA).
- Especialista em Gestão de Órgãos Públicos na Escola de Governo do Estado em 2006.

PLANEJAMENTO DO SUPORTE EM REGISTRO DE CANDIDATURAS, PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS, PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO E OUTRAS MATÉRIAS ESPECÍFICAS RELATIVAS ÀS ELEIÇÕES MUNICIPAIS - NEAPE 2020

Vespasiano José de Rubim Nunes Neto¹

O Tribunal Regional Eleitoral do Pará tem criado, desde o pleito de 2012, por ocasião das Eleições Municipais, grupo de apoio especializado para unificar o suporte às Zonas Eleitorais.

Observava-se, desde então, uma lacuna de atendimento em que as serventias ficavam muitas vezes isoladas em suas atividades, cujas demandas, para serem solucionadas, exigiam atuação de diversos setores desta Casa acionados separadamente ou mesmo ocasionavam respostas divergentes para o mesmo problema indagado.

Assim, buscou-se promover o estreitamento das relações do Tribunal com suas Zonas Eleitorais através da criação de mecanismos de atendimento específicos e voltados aos questionamentos e fases críticas decorrentes das atividades executadas por ocasião das Eleições Municipais de 2020.

O suporte às Zonas Eleitorais (SEI nº 0005845-12.2019.6.14.8000) foi estruturado com foco em três eixos principais: a) Registro de Candidatura, Propaganda Eleitoral e temas gerais afetos à Eleição; b) Prestações de Contas e, c) Processo Judicial Eletrônico - PJe.

¹ Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Pará.

Vejam os:

Unidade	Temas previstos
Núcleo Especializado	1 Registro de candidaturas; 2 Propaganda Eleitoral; 3 Horário Eleitoral Gratuito; 4 Lei nº 6.091/74; 5 Procedimentos de Apuração, Totalização e Proclamação dos Eleitos - Resolução de Atos Gerais; 6 Diplomação; 7 PJe (básico); 8 Demais temas gerais das eleições, à exceção dos afetos à SCEP e NPJe.
SCEP	1 Prestações de Contas Eleitorais, em todas as suas fases. 2 Sistema de Prestação de Contas Eleitorais - SPCE.
NPJe	1 PJe (suporte avançado, a demandar perfil de administrador, problemas de sistema e chamados técnicos).

Para que o suporte às zonas atingisse os objetivos propostos, o trabalho se firmou nas seguintes **premissas**, já seguidas com sucesso nos pleitos de 2012 e 2016, conforme planejamentos da época:

- 1) funcionamento como verdadeira unidade provisória;
- 2) composição por pessoal qualificado e treinado;
- 3) dedicação exclusiva para suas finalidades e
- 4) ambiente próprio.

Considerando o adiamento do pleito de 2020 (Emenda Constitucional nº 107) e a nova data prevista para julgamento das prestações de contas dos candidatos eleitos, os grupos tiveram funcionamento distinto no tempo, a saber:

Núcleo Especializado de Apoio ao Processo Eleitoral - NEAPE	de 17/09/2020 a 18/12/2020; após, as demandas serão direcionadas aos setores específicos, conforme o tema.
Suporte de Prestação de Contas	de 01/09/2020 a 12/02/2021; menor quantitativo de pessoal entre 01/09/2020 e 15/11/2020; maior quantitativo entre 16/11/2020 e 12/02/2021.

Para o suporte às zonas, em todos os seus eixos temáticos, foram previstas e adotadas as seguintes medidas:

1. Criação de canais de comunicação entre o Tribunal e as Zonas, quais sejam:

- (1.1) correio eletrônico (e-mail) institucional unificado, específico para o NEAPE;
- (1.2) central telefônica com ramal exclusivo e distribuição de ligações, para a qual devem ser direcionadas todas as demandas afetas aos temas objeto deste planejamento;
- (1.3) ferramenta eletrônica

para contagem dos atendimentos realizados;
 (1.4) grupos de WhatsApp/Telegram para o NEAPE e SCEP, habilitados apenas para que o gestor (administrador) poste conteúdo. Neste foram inseridos os principais entendimentos em razão das dúvidas das Zonas.

2. Elaboração de Manual de Registro de Candidaturas pela Secretaria Judiciária, conforme a novel legislação já editada para o pleito 2020;
3. Elaboração do Manual de Propaganda Eleitoral para o pleito de 2020, levado a cabo pela judicosa equipe da Corregedoria Regional Eleitoral;
4. Elaboração de Manual de Prestação de Contas Eleitorais, a cargo da Seção de Análise de Contas Eleitorais e Partidárias - SCEP;
5. Análise e preparação de conteúdo, em caráter preventivo, tendo por base as principais demandas verificadas no pleito de 2016, listadas no Relatório de Avaliação;
6. Análise, compilação e disponibilização às Zonas Eleitorais de modelos do PJe utilizados pelo Regional para que estas, caso entendam oportuno, criem seus próprios modelos adaptados para uso durante o pleito; no caso, foram compartilhados modelos de certidões, intimações, decisões, atas, editais, proclamação, etc., envolvendo as diversas etapas do processo eleitoral;
7. Atualização e disponibilização dos fluxogramas de registro de candidatura;
8. Atualização do roteiro de transporte de eleitores (Lei 6.091/74);
9. Encaminhamento de orientações sobre a correta alimentação do sistema de candidaturas e, ainda, do acompanhamento dos processos com recurso;
10. Encaminhamento de orientações sobre os status jurídicos dos candidatos para fins de totalização;
11. Recrutamento de pessoal e treinamento dos servidores.

O início efetivo dos atendimentos pelos canais disponibilizados - telefone, WhatsApp e e-mail, se deu a partir do dia 25/09/2020, com o deslocamento da equipe para sala dedicada.

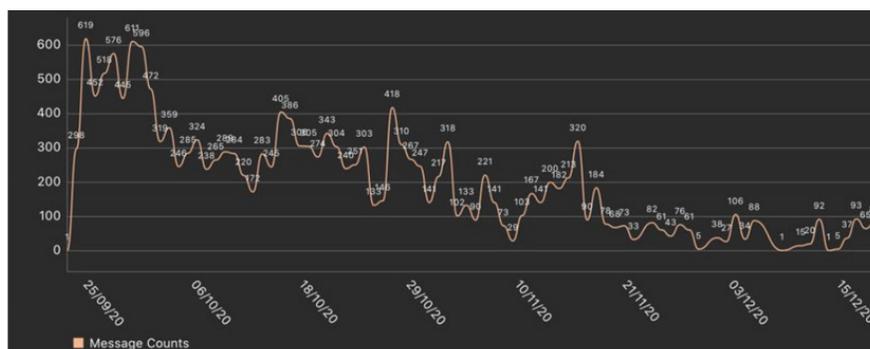
O grupo obteve elevadas taxas no cumprimento de sua missão instituidora. Como visto, fo-

ram constituídos três grupos de WhatsApp: a) NEAPE (Membros), para alinhamento interno; b) NEAPE (Informações): para repasse de orientações pontuais fixas importantes, no qual apenas os in-

tegrantes do grupo podem postar e c) NEAPE (Suporte): grupo no qual todos os participantes puderam interagir para esclarecimento de dúvidas.

Vejamos os dados entre 26/09 e 18/12, data em que o NEAPE encerrou oficialmente os atendimentos:

WHATSAPP

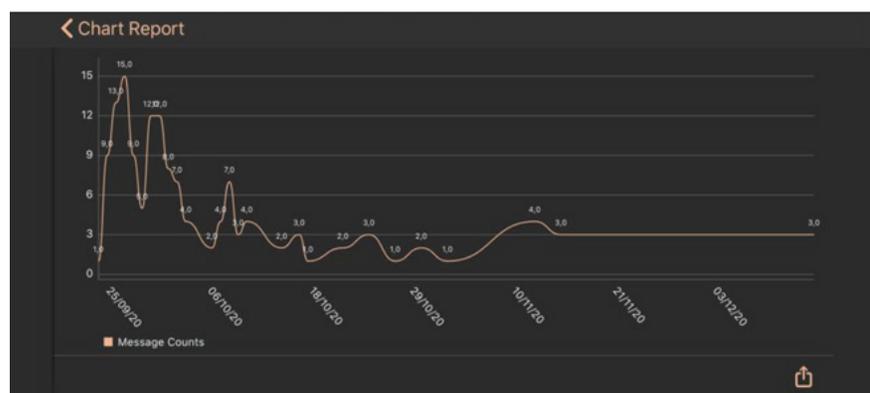


No detalhe: entre a instalação efetiva e os primeiros 10 dias da análise, o NEAPE teve picos de mais de **600 atendimentos diários** pelos 6 (seis) servidores envolvidos. As médias se mantiveram altas até o 1º Turno das Eleições.

Total	
Days	Words
88	279.399
Messages	Letters
17.170	2.476.316

Total de dias de funcionamento do grupo "NEAPE: Suporte" até 18/12: **85** (no gráfico constam 88 em razão da data da extração, dia 21/12). Nesse período foram trocadas **17.170** mensagens.

A seu turno, o grupo "NEAPE Informações", destinado a mensagens fixas importantes para todas as Zonas Eleitorais, teve os seguintes dados:



Total	
Days	Words
82	4.506
Messages	Letters
140	41.408

Seguem, abaixo, estatísticas de atendimento pelas vias tradicionais:

Período	25/09 a 09/12/2020 (79 dias)
Telefone	Recebidas: 2377; Efetuadas: 760.

No que pese o uso prioritário dos canais oficiais, os servidores do grupo foram por inúmeras vezes acionados no privado, razão pela qual os números acima devem ser *pelo menos 25% maiores*.

Como dito acima, o NEAPE encerrou suas atividades no dia 18 de dezembro, remanescendo o suporte via grupo de contas, que utiliza a ferramenta "Telegram", até o dia 12 de fevereiro de 2021, data final para julgamento dos processos dos candidatos eleitos.

POPULAÇÃO DE ITAITUBA VOTA O DESMEMBRAMENTO DO DISTRITO DE MORAES DE ALMEIDA

Jacob A. C. Farache¹

Os eleitores de Itaituba, na 34ª Zona Eleitoral, foram favoráveis à criação do novo município de Moraes de Almeida. O resultado do plebiscito está em análise de comissão da Assembleia Legislativa do Pará (ALEPA) para que sejam verificadas as condições e os requisitos da transformação do ainda distrito de Itaituba em município autônomo.

O plebiscito teve o quantitativo de 52.954 (91,98%) votos válidos, 3.192 (5,54%) nulos e 1.428 (2,48%) em branco. A consulta foi conduzida pela 34ª Zona Eleitoral, em novembro de 2020, sob a presidência do juiz eleitoral Jacob Arnaldo Campos Farache, com auxílio da equipe formada por Camila Gonçalves Leite Barbosa, Edson Lima Dourado, Geovani Santos Souza, Ivonete Bezerra Mota e Jaildes Ferreira Nogueira.

Coordenadas pelo juízo eleitoral, as audiências públicas foram realizadas, entre agosto e setembro do ano passado, com os demais Poderes e Ministério Público Eleitoral para definir pergunta formulada na consulta e os números utilizados nas urnas eletrônicas. Os sorteados os números "44" pelo "SIM" e o "73" pelo "NÃO".

Imagem - Divisão territorial entre Itaituba e o novo possível município de Moraes Almeida



Fonte: Moisés Sodré

1 Juiz da 34ª Zona Eleitoral (Itaituba, Trairão e Aveiro)

O processo plebiscitário do distrito de Moraes de Almeida se iniciou com pedido da Alepa para a consulta, a qual teve o deferimento pela Resolução nº 5.651/2020, do Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE-PA). Em seguida, a 34ª Zona Eleitoral conduziu os trabalhos de organização do plebiscito.

Posteriormente, foi editada a Resolução nº 5.653/2020 pela Corte Eleitoral de Justiça do Pará, a qual disciplina como ocorreria a consulta plebiscitária para o desmembramento da área distrital de Moraes de Almeida e sua eventual transformação em município autônomo, no que tange à formação e registro das frentes, à propaganda, às eleições e aos resultados.

Essa norma, por sua vez, iniciou o processo nº 0600101-86.2020.6.14.0034 junto ao juízo da 34ª Zona Eleitoral, com o objetivo de organizar todo o processo plebiscitário do distrito de Moraes de Almeida. Diante disso, o TRE-PA realizou uma série de atos visando, justamente, à inclusão desta consulta nas eleições municipais previstas para ocorrer em 15 de novembro de 2020.

Em 2020, o juízo da 34ª Zona Eleitoral conduziu as eleições municipais de Itaituba, Trairão e Aveiro, além do plebiscito de Moraes de Almeida. Criado em 1982, o distrito ainda pertence a Itaituba, com população estimada em 10 mil habitantes. A localidade faz limites com as cidades de Novo Progresso e Altamira. A área distrital é estimada de 12 mil quilômetros quadrados.

Após análise da comissão da Alepa, o relatório de viabilidade deve ser encaminhado para votação dos deputados estaduais no plenário do Poder Legislativo do Pará, que pode decidir pela rejeição ou aprovação. Se deferido, o documento segue para sanção governamental.

Com o advento dos requisitos estabelecidos pela Emenda Constitucional (EC) nº 15/1997 e a nova redação que fora dada ao artigo 18, §4º, da Carta Magna, foram três as principais mudanças no texto: a) a exigência de lei complementar federal para definir o período em que tais procedimentos podem ocorrer; b) a consulta prévia, na forma de plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos; e, c) que após tal consulta, devem ser realizados estudos de viabilidade municipal, na forma da lei. Foi mantido, por sua vez, o instrumento último e responsável pela criação dos municípios: lei estadual.

Existem atualmente quatro requisitos para criação de um município na federação brasileira, conforme o já citado artigo 18, §4º, da Carta Magna, quais sejam: a) uma lei complementar federal; b) estudos de viabilidade do novo ente municipal; c) lei estadual; e, d) um plebiscito com consulta às populações envolvidas.

Neste sentido, o Município de Itaituba, em meio à tensão federativa em virtude da pandemia da Covid-19 (novo Coronavírus) que assola o planeta e o Brasil, realizou com êxito a consulta plebiscitária pela emancipação do Distrito de Moraes de Almeida, fortalecendo a federação e, sobretudo, a democracia brasileira.

SODRÉ, Moisés. **Comissão de emancipação de Moraes Almeida diz que Itaituba ficará com 80% dos garimpos de ouro.** Giro Portal. Disponível em: <https://www.giroportal.com.br/noticias/5920-8203comissao-de-emancipacao-de-moraes-almeida-diz-que-itaituba-ficara-com-80-dos-garimpos-de-ouro>. Acesso em: 5 jul. 2021.

AS EXPERIÊNCIAS DAS EMOÇÕES TRAZIDAS PELO SARS-COV-2

Daniela Moreira¹



O que dizer de um ano tão desafiador para a humanidade?! Ano histórico. Ano que nos deixou reféns de nossas próprias emoções e sentimentos. Ano que nos trouxe muitas incertezas e inseguranças.

Vivências de medo, angústia, tensão, tristeza, luto. Essas foram apenas algumas das experiências vividas em meio ao turbilhão de sentimentos e emoções aflorado pela Covid-19 e dolorosamente registrado no corpo, mente e alma de todos nós.

Fomos e ainda estamos sendo conduzidos por essa experiência marcante e inquietante, talvez para refinarmos o olhar para tudo o que está acontecendo em nosso entorno: quem sabe melhorar nossas relações sociais, afetivas, de trabalho?! Acredito que sim.

Está posto o convite para lapidarmos a forma de lidar com outro e deixar que a empatia e a solidariedade afluam mais fortemente dentro de nós e se expressem em ações mais humanizadas.

Ampliar esse convite faz-se oportuno. Convite para voltarmos também nosso olhar para dentro de nós e refletir sobre: quais são meus limites? Necessidades? Mais ainda: o que me alegria a alma e me deixa com uma sensação gostosa de satisfação e plenitude?

A experiência trazida pelo Sars-Cov-2 impõe-nos o reforço de medidas de cuidado/higiene, como lavar as mãos, alimentar-se de forma saudável, hidratar-se com frequência, dormir bem, e etc., Mas, caso os cuidados com a saúde emocional não sejam incluídos em nosso dia a dia, tais medidas protetivas e preventivas podem ser insuficientes para o combate ao vírus.

Colocar no mesmo grau de importância os cuidados com o corpo e com a mente é fundamental para o fortalecimento do organismo humano, aqui entendido na sua integralidade física, mental, social e espiritual. É com este organismo nutrido que temos as melhores condições de enfrentar os desafios carregados pela Covid-19.

Trazendo essa discussão para mais perto, para a nossa vivência no TRE/PA, os desafios em 2020 foram inúmeros para todos nós, cada um com sua experiência, quer sejamos servidores, magistrados, requisitados, terceirizados ou estagiários.

Fomos arremessados para a experiência do trabalho remoto, com o desafio imposto pelas mudanças na rotina de vida e de trabalho. Inicialmente, para a maioria de nós, uma tarefa difícil a busca pelo equilíbrio, mas necessidade de adaptação ao “novo normal” foi mais forte.

Todas essas mudanças acontecendo em um ano eleitoral, com tantos prazos, metas, reuniões, ajustes!

Quantas superações alcançadas em 2020 em face da necessidade de cumprirmos nossas metas, prestarmos e entregarmos, mais uma vez, um serviço exemplar à sociedade brasileira.

Mas, o que dizer da experiência dos servidores que compõem a equipe de saúde da Seção de Assistência Médica, Odontológica

e Psicossocial (SAMOS), na qual me incluo, em meio à pandemia?

Vivências de medo, angústia, tensão, tristeza, luto também foram sentidas pela equipe de saúde da SAMOS/CAS, porém, em uma dimensão maior, uma vez que a assistência aos adoecidos pela Covid-19 tomou a liderança entre as nossas ações em 2020.

Diariamente e, por várias vezes, ao longo do dia, por meio de cada pessoa atendida entrávamos em contato com uma dor, uma preocupação, uma angústia, um luto. Experiências vividas e compartilhadas pela equipe de saúde e lá se foram aproximadamente 400 atendimentos médicos, odontológicos, psicológicos, sociais e de enfermagem realizados ao longo de 2020.

Pode-se dizer que nem tudo foi somente tristeza ou angústia, também compartilhamos momentos de alegria e satisfação diante de boas notícias trazidas por aqueles (as) que foram atendidos (as) e acolhidos (as). Muitos (as) retornaram agradecendo o apoio dado em um momento de sofrimento e desgaste físico e emocional. O que nos encheu a alma de motivação e renovou a energia necessária para prosseguirmos.

Não há o que questionar quanto à importância das experiências vividas em 2020 para o engrandecimento de nossa prática profissional, mas, penso que o principal ganho ocorreu em nossa vivência pessoal. Saímos mais fortalecidos.

O convite, dito no início do texto, foi aceito pela SAMOS/CAS e hoje a busca pela empatia e solidariedade está ainda mais forte em nossas ações.

2021. Ano de esperança.

¹Analista Judiciária. Psicologia do TRE do Pará

O PODE CRER!, O PODCAST DA JUSTIÇA ELEITORAL DO PARÁ PIONEIRO EM TODOS OS REGIONAIS, ESTÁ DE VOLTA



A Assessoria de Comunicação Institucional (Ascom) do TRE Pará tem um papel fundamental como porta-voz do Regional com a imprensa e a sociedade em geral. A Ascom é responsável pela organização e divulgação da informação e pelo contato com a grande imprensa, eleitores, público interno e externo. A equipe da Assessoria de Comunicação conduz as entrevistas, produz reportagens e divulga os atos, as portarias, ações, programas e atividades do Regional nas mídias sociais e na imprensa tradicional como: jornais, emissoras de TV, de rádio e web.

Para a gestão da Des^a. Luzia N. G. Nascimento, a jornalista Renata Ferreira recebeu a missão de coordenar a equipe da Ascom, que conta com o trabalho de duas jornalistas, Andreza Gomes e Mila Amaral, e de dois estagiários.

MÍDIAS SOCIAIS

A Ascom está sempre atualizada e conectada às novidades das mídias sociais, como exigem os novos paradigmas da comunicação. A criação de perfis do TRE no Facebook (Tribunal Regional Eleitoral do Pará), Instagram (tredoparaoficial) e Twitter (@TREdoPará) permitiu uma maior e mais ágil interação

com a sociedade em geral, visto que são importantes ferramentas no contato com os eleitores. A proposta agora é incrementar a produção de conteúdo para as redes sociais.

Para se aproximar ainda mais do seu público e dar mais dinamismo ao trabalho da Comunicação, novos produtos foram lançados durante o primeiro mês de gestão da nova presidente, como o TRE Informa, vídeos informativos para as redes sociais, e o Fique por Dentro, com vídeos para o público interno. "A Ascom está seguindo as diretrizes da nova gestão no que se refere a fortalecer as ações de informação e comunicação existentes e implementar novos projetos, com objetivo de aproximar mais a Justiça Eleitoral do seu público", afirma Renata Ferreira.

Nessa linha, destaca-se a campanha "Vou te contar... Elas são o máximo" que marcou as comemorações pelo Dia Internacional da Mulher. Foram produzidos vídeos curtos que contam breves histórias de vida de mulheres destacando os desafios enfrentados por cada uma delas em suas trajetórias e rotinas.

A ação foi realizada pela Ascom com a parceria da Comissão de Incentivo à Participação Feminina na Política e teve uma excelente repercussão junto ao público interno e externo do TRE Pará.

PODE CRER

O 'Pode Crer!' está de volta. Pioneiro no uso dessa forma

de comunicação na Justiça Eleitoral do Brasil, o TRE do Pará lançou em setembro de 2019 o "Pode Crer!", seu podcast que traz informações semanais diversas acerca da atuação do órgão, sendo um importante canal de comunicação entre o TRE e seus eleitores. Os ouvintes podem acessar nas plataformas digitais de áudio como, por exemplo, no Spotify. O 'Pode Crer!' é uma produção da Ascom do Tribunal que elabora e edita podcast contando com a contribuição de servidores da instituição, que emprestam suas vozes para quadros como o "Eu, a urna!", que traz curiosidades sobre o funcionamento da urna eletrônica. Enviado pela lista de transmissão no celular ou os ouvintes podem ter acesso ao programa em seus celulares. O 'Pode Crer!' foi criado por Edney Martins, responsável pela Ascom do TRE do Pará na gestão do desembargador Roberto Moura. Em fevereiro de 2020, o produto chegou ao seu 30º episódio.

MAS AFINAL, O QUE É UM PODCAST?

Podcasting seria uma junção das palavras broadcasting, método de transmissão, mais o sufixo de iPod, principal MP3 player da época que surgiu. Assim como a TV, o rádio e o jornal, o podcast é uma mídia de transmissão de informações muito recente e ainda está em seu processo de crescimento, principalmente no Brasil.

SEÇÃO DE APOIO AO USUÁRIO (SAU) EXECUTA AÇÕES RELEVANTES EM 2020

STI - SECRETARIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Quando o assunto é suporte técnico, os servidores do Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE-PA) têm uma seção específica que os auxilia por meio de “chamados técnicos” através de e-mails ao Service Desk. A Seção de Apoio ao Usuário (SAU) é peça fundamental para um bom funcionamento do Regional, prestando suporte técnico tanto na sede do TRE-PA, quanto nas Zonais Eleitorais (ZEs).

Dentre os feitos realizados em 2020, a SAU destaca a migração de todas as estações administrativas das Zonas Eleitorais para Windows 10; a adequação de monitores (adição de segunda tela) nas 104 Zonas Eleitorais e no prédio sede do Regional para uso do Processo Judicial Eletrônico (PJE), além do desenvolvimento da solução para viabilizar Sessão Plenária Virtual por *streaming* (transmissão de vídeo pela internet sem a necessidade de baixar o arquivo previamente) e gravação, solução essa que foi aderida por vários Regionais no País.

Com o cenário desafiador imposto pela pandemia, a seção foi responsável por garantir os equipamentos utilizados em *home office*. Ao todo, no ano de 2020, foram mais de 300 equipamentos preparados e liberados para uso dos servidores em casa.

Durante o período eleitoral os trabalhos se intensificaram ainda mais. A seção desenvolveu a solução de atualização do sistema operacional e implementou remotamente nas máquinas de todas as Zonas Eleitorais, garantindo, assim a realização das eleições em conformidade com os requisitos de segurança do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em um período recorde de 10 dias. Ademais, aproximadamente 450 notebooks foram preparados para utilização nas eleições municipais,

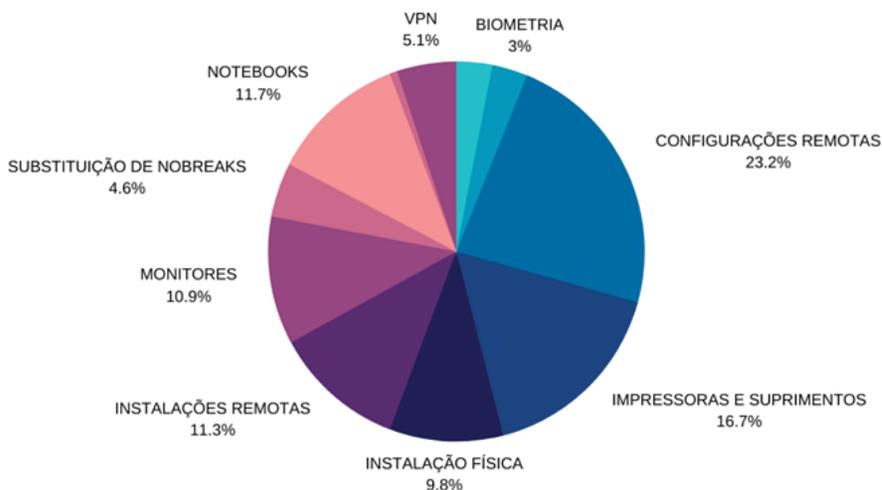


todos com recursos avançados de recuperação também desenvolvidos pela SAU.

Em 2020, foram aproximadamente 4 mil chamados atendidos. E, dessa forma, a unidade segue pronta para atender às solicitações dos usuários, projetos da Administração e superar mais desafios no novo biênio.



CHAMADOS SAU 2020



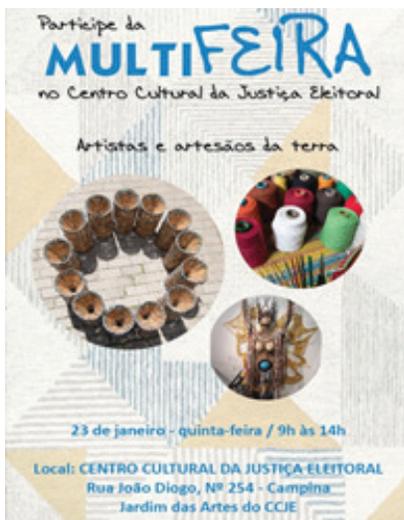
CENTRO CULTURAL DA JUSTIÇA ELEITORAL DO PARÁ

AÇÕES 1º E 2º SEMESTRES DE 2020

2020. Um ano atípico, que nos impôs inúmeros desafios, quando foi preciso fechar nossas portas e não receber, presencialmente, nem o público externo nem o interno, de modo que, com os cuidados sanitários gerados pela pandemia, não foi possível realizar as exposições selecionadas pelo Edital de Pautas Externas 2020 do CCJE. Algumas ações, contudo, foram bastante prestigiadas pelo público antes da suspensão das atividades, além de atividades virtuais e/ou a distância.

Carla Coutinho Ferreira¹

JANEIRO



23 de janeiro

A Feira MULTIFEIRA ARTISTAS E ARTESÃOS DA TERRA, evento com objetivo de valorizar a produção artesanal e sustentável local, ocorreu no espaço Jardim das Artes do CCJE, no horário das 9h às 14h.



¹ Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Pará

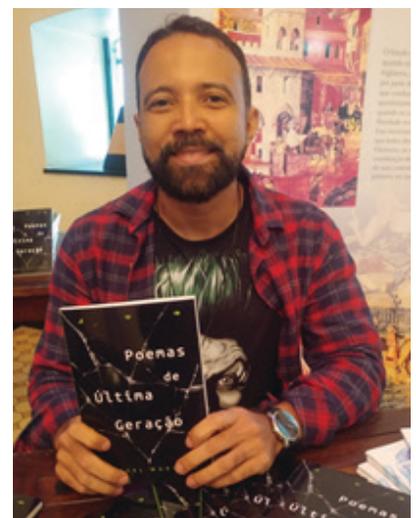
29 de janeiro



Lançamento do livro de poesias "Sons do Coração", do Desembargador Leonam Cruz, membro da Corte do TRE-PA.



FEVEREIRO



06 de fevereiro

Lançamento do livro "Poemas de Última Geração", do servidor Samuel Marinho, no espaço expositivo da Galeria do CCJE, às 10h.



MARÇO



05 de março

Reunião, na Sala de Administração do CCJE, da Comissão Julgadora convidada para seleção de propostas inscritas no *Edital de Pautas Externas do CCJE 2020*, composta por Emanuel Franco, Alexandre Sequeira e Ruma de Albuquerque.



6 de março

Divulgação do resultado da seleção de inscritos no Edital de Pautas Externas CCJE 2020 na Internet, Intranet e por e-mail, com as seguintes propostas selecionadas:

"Crescencijete (cuieira), passado e presente" - proponente: Francelino Mesquita;

"Nós de Aruanda"

proponente: Jean Ribeiro.

Registramos que, com o recrudescimento da pandemia e a suspensão das atividades presenciais, essas exposições foram canceladas.

SETEMBRO

Participação do CCJE/TRE-PA na 14ª PRIMAVERA DOS MUSEUS

As Semanas de Museus são uma promoção do IBRAM - Instituto Brasileiro de Museus que acontecem a nível nacional. No segundo semestre de 2020, a 14ª Primavera dos Museus, cujo tema foi Mundo Digital - Museus em Transformação, ocorreu, de for-

ma virtual, no período de 21 a 27 de setembro. Dessa edição o CCJE/TRE-PA participou, em parceria com o Tribunal de Justiça do Estado-TJPA e Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região-TRT8, do webinar transmitido pelo canal ejpa.tjpa.jus.br no dia 24/09, às 16h.

Programação em 24 de setembro - 16h - Webinar

tema "Memória do Judiciário Paraense: Os desafios na era digital" - palestrantes: Desembargadora Luzia Nadja Guimarães Nascimento pelo TJPA e TRE-PA e Desembargador Luis José de Jesus Ribeiro pelo TRT-8 e Memojutra.

MUNDO DIGITAL MUSEUS transformando a formação

Memória do Judiciário Paraense: Os desafios na era digital

Palestrantes:

- Desa. Luzia Nadja Guimarães Nascimento**
TJPA e TRE
- Des. Luis José de Jesus Ribeiro**
TRT-8 e conselheiro executivo do Memojutra

24.09
quinta-feira

às 16h

Para assistir, acesse:
ejpa.tjpa.jus.br

SETEMBRO A DEZEMBRO

de 21 de setembro a 08 de dezembro

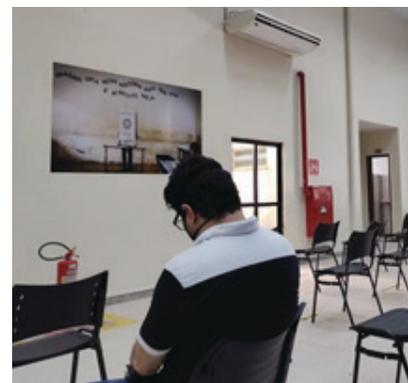
Período de Inscrições para o Concurso de Fotografias com tema "Desafios das Eleições 2020 no Pará", cujo objetivo foi documentar e divulgar as ações da Justiça Eleitoral do Pará nas eleições municipais de 2020, dando a conhecer a produção fotográfica de magistrados, servidores, promotores e demais colaboradores da Justiça Eleitoral, nos municípios paraenses, com o registro das atividades de organização e de realização das Eleições 2020, tendo como tema os preparativos para o pleito

envolvendo todas as suas formas e etapas, tais como, por exemplo, o transporte e distribuição de urnas eletrônicas e materiais diversos, a capacitação de colaboradores, a preparação dos espaços das seções eleitorais, a preparação de urnas, o atendimento eleitoral em ações itinerantes ou no dia da eleição, a participação dos cidadãos, seja na preparação do pleito seja no momento da votação, a mobilização da sociedade, o momento da votação, a apuração de resultado das eleições, entre outras temáticas afins.

As obras selecionadas serão utilizadas na exposição virtual que será promovida pelo CCJE em comemoração, em 2020, aos 10 anos de criação do Centro Cultural da Justiça Eleitoral do Pará.

NOVEMBRO

25 e 27 de novembro



Execução do projeto piloto referente ao **Projeto de Humanização dos Ambientes do TRE-PA.**

Preservar e divulgar a memória da Justiça Eleitoral do Pará é uma das atribuições de seu Centro. Criar e manter um acervo visual faz parte dessa missão. Para tanto, foram definidos os espaços da Central de Atendimento ao Eleitor - CAE e a 78ª Zona Eleitoral-Marituba para essa primeira fase. Dia 25 foi montada uma exposição na CAE e dia 27 em Marituba, ambas com o objetivo de divulgar as ações e a logística de trabalho da Justiça Eleitoral, bem como documentar a memória institucional.



As imagens são registros de ações do Programa Eleitor do Futuro da Escola Judiciária Eleitoral - EJE e do trabalho monumental que é realizar as eleições no estado do Pará. O objetivo também é prestar conta das atividades desenvolvidas pela Justiça Eleitoral do Pará ao cidadão que visita os espaços em busca dos nossos serviços. Todas as imagens fotográficas expostas são de autoria de servidores, colaboradores e prestadores de serviço do TRE-Pará.

DEZEMBRO

Resultado do Concurso de Fotografias com tema "Desafios das Eleições 2020 no Pará"

18 de dezembro

Divulgado o resultado do Concurso de Fotografias com tema "Desafios das Eleições 2020 no Pará". Foram cinco os premiados:

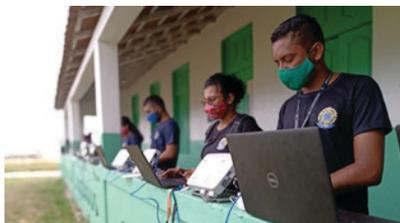
Em 1º lugar

título da imagem: "Entrega na Comunidade Saraca Amapá - Oriximiná PA - comprometimento e responsabilidade com o que nos foi delegado" - de Alessandro de Sousa Santos - Função: TSAT na 38ª ZE-Oriximiná-PA;



Demais premiados:

"Transmissão de Dados" - de Felipe Dos Anjos Medeiros - Técnico de Transmissão na 17ª ZE-Chaves;



"À Deriva" - de Alair Cabral Ferreira - Técnico Judiciário lotado na Seção de Transporte - SETRA;



"Trapiche da cidade, distribuição de urnas eletrônicas feita por voadeira, véspera das Eleições Municipais 2020" - de Fabrícia Favacho Macedo - Requisitada/Assistente I da 17ª ZE-Chaves;



"Chegada da urna eletrônica na Ilha do Quatipuru, município de Tracuateua" - de Flávio Rocha Rodrigues - Requisitado da 13ª ZE - Bragança;



Além das cinco premiadas acima, mais 30 imagens foram selecionadas para a exposição virtual "Desafios da Eleições 2020 no Pará", que acontecerá em 2021 e, assim que possível, será apresentada também presencialmente na Galeria do CCJE.

PALAVRA DE POETA

Não há vida sem Poesia;
É como viver sem respirar...
É a mente sem imaginação,
Uma fonte sem água a jorrar...
Vida sem Poesia,
É ficar sem a mulher amada;
De nada adiantaria...

O amor não seria o mesmo,
Nem teria a doce intensidade...
Pensamento vagaria a esmo,
As palavras mágicas iriam se perder
Num canto qualquer de saudade...
Quantos corações deixam de bater...

Poesia e amor são razão de viver,
Fazem até ajoelhar para declarar!
Esse poeta só queria dizer,
Que Ela e o amor, têm tudo a ver!



Foto - Lançamento do livro Lira Grega: Desembargador Leonam Godim da Cruz Júnior.

Fonte: Thalles Puget

REFERÊNCIA

CRUZ JÚNIOR, Leonam Godim da. **Lira Grega**. Belém: Marques, 2021.

REGRAS PARA PUBLICAÇÃO REVISTA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARÁ

CONFORME ART. 5º DA RES. TRE PA Nº. 4.7172009

Enviar matérias para o e-mail: e-mail: eje@tre-pa.jus.br - Coordenadoria da Escola Judiciária Eleitoral do TRE/PA.

Normas vigentes que regem a formatação de matérias para serem publicadas na Revista do TRE-PA (em estudo norma alteradora para a revista 100% virtual):
art. 5º

(...)

§ 2º Terão preferência os trabalhos inéditos no Brasil.

§ 3º Os trabalhos, redigidos em português, sob forma de artigo, contando com, no máximo, 20 (vinte) laudas, em papel formato A4 (210x297mm), deverão ser encaminhados à Coordenadoria da Escola Judiciária Eleitoral do TRE/PA em CD-R, em formato compatível com o software Microsoft Word, versão 6.0 ou superior, com fonte Times New Roman, tamanho 12, formatado nas seguintes dimensões:

- I) recuo: esquerdo 0, direito 0;
- II) espaçamento: simples;
- III) alinhamento: justificado e hifenizado;
- IV) primeira linha: 1,25 cm e
- V) margens: 3 cm, acompanhados de duas provas impressas.

§ 4º O sumário será organizado com numeração decimal arábica e itens dispostos verticalmente.

§ 5º O resumo deverá ser expresso em português.

§ 6º As notas de rodapé - tamanho da fonte 10 - devem ser numeradas seguidamente (1,2,3...) e lançadas ao pé da página em que estiver o sinal de chamada, não se recomendando que notas sejam dispostas no final do texto.

§ 7º Havendo citações, a referência à obra deve constar na nota de rodapé observadas as normas da ABNT.

§ 8º Juntamente com o material de que trata este artigo, o (a) autor(a) deve apresentar uma página contendo seu nome completo, endereço, telefone, fax, e-mail e um breve currículo com indicação dos principais títulos acadêmicos e da principal atividade profissional, além de autorização para publicação.

Obs: Atualmente como a revista é digital, alguns itens estão em desuso como envio em papel, envio da mídia em CD-ROM, informação de número de fax.

Sugere-se o envio máximo de 10 (páginas).



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

Programa Nacional

ELEITOR

do futuro



O programa Eleitor do Futuro objetiva estimular a cidadania e conscientização política de crianças e adolescentes, preparando-os, futuramente, para um voto consciente e responsável.

Artigo 1º da Resolução TRE/PA nº 3489/200