SUFFRAGIUM

REVISTA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ

Volume 13 - Número 23 | Julho a Dezembro / 2022

TRE-CE

TRE-CE

SUFFRAGIUM

REVISTA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ

Volume 13 - Número 23

Julho a Dezembro | 2022

Tribunal Regional Eleitoral do Ceará
Rua Dr. Pontes Neto, 800 - Eng. Luciano Cavalcante
CEP 60.813-600 - Fortaleza/Ceará
Telefone: (85) 3453.3500 - Sítio eletrônico: www.tre-ce.jus.br

Será permitida a reprodução de artigos em qualquer meio, desde que citada a fonte. Todos os direitos são reservados ao Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. O corpo editorial da revista Suffragium não se responsabiliza pelos dados e opiniões expressos nos artigos, sendo estes de inteira responsabilidade dos(as) autores(as). A revista utiliza a licença Creative Commons CC-BY 4.0, com as condições "atribuição não comercial" e "não adaptada".

Toda correspondência, incluindo a submissão de artigos científicos, cartas aos editores, solicitação de subscrição e cópias, sugestões, avisos e outras informações, deve ser enviada a partir do sítio eletrônico da revista Suffragium. Eventual dúvida ou dificuldade no cadastramento e submissão pode ser relatada pelo endereço eletrônico suffragium@tre-ce.jus.br.

Gestão editorial
Daniel Moura de Araújo
Waldemir Higino Farias Paz
Francisco Lucilênio Gonzaga Vanderley
Adriana Soares Alcântara

Diagramação
Francisco Lucilênio Gonzaga Vanderley

Arte da capa
Francisco Marcondes Paiva Barros

Revisão bibliográfica
Jean Carvalho Barbosa
Júlio Sérgio Soares Lima

Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará [online] / Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Fortaleza : TRE-CE, 2019-, semestral. v. 13, n. 23, jul./dez. 2022.
Página da Web: https://suffragium.tre-ce.jus.br/suffragium. ISSN: 2595-5756 (versão eletrônica)
ISSN: 1809-1474 (versão impressa)
DOI: https://doi.org/10.53616/suffragium.v13i23.
Publicação suspensa nos períodos de 2011 a 2014, 2018, jan./jun. 2019.
Versão impressa: do v. 1, n. 1 (set./dez. 2005) ao v. 9, n. 15/16 (2017).
Versão eletrônica: a partir do v. 10, n. 17, jul./dez. 2019.

Continuação de: Boletim Eleitoral, ano 1, n. 1, abr./jun. 1956 - ano 15, n. 34, 1971, periodicidade irregular; Boletim Administrativo, ano 1, n. 1, 1978 - ano 5, n. 51, abr. 1982, periodicidade mensal; Boletim Mensal, ano 5, n. 52, maio 1982 - ano 16, n. 172, jun. 1994, periodicidade mensal; Boletim Informativo Eleitoral, ano 16, n. 175, set. 1994 - ano 21, n. 235, dez. 1999, periodicidade mensal; Suffragium: informativo eleitoral do TRE-CE, ano 22, n. 236, jan. 2000 - ano 27, n. 285/286, abr./maio 2005, periodicidade mensal.

1. Direito Eleitoral - periódico. 2. Ciências Sociais - periódico. 3. Ciência Política - periódico. I. Título. II. Brasil. Tribunal Regional Eleitoral (CE)

CDU: 342.8(05)
CDDir: 341.2805

Ficha catalográfica elaborada por Júlio Sérgio Soares Lima – CRB-3/731

EQUIPE EDITORIAL

Editor-Chefe
Desembargador Eleitoral Raimundo Nonato Silva Santos

Editoras Adjuntas
Deborah Cavalcante de Oliveira Salomão Guarines – Escola Judiciária Eleitoral Cearense
Raquel Cavalcanti Ramos Machado – Universidade Federal do Ceará

Secretário
Daniel Moura de Araújo

Conselho Editorial
Bruno Pinheiro Wanderley Reis – Universidade Federal de Minas Gerais
Enzo Bello – Universidade Federal Fluminense
Germana de Oliveira Moraes – Universidade Federal do Ceará
Gisele Cittadino – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Gustavo Ferreira Santos – Universidade Federal de Pernambuco
Gustavo Silveira Siqueira – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Helcimara de Souza Telles – Universidade Federal de Minas Gerais
Humberto Dantas de Mizuca – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Jawdat Abu-El-Haj – Universidade Federal do Ceará
Jeison Giovani Heiler – Centro Universitário Católica de Santa Catarina
João Paulo Saraiva Leão Viana – Universidade Federal de Rondônia
José Filomeno de Moraes Filho – Universidade de Fortaleza
José Lindomar Coelho Albuquerque – Universidade de São Paulo
José Luís Bolzan de Morais – Faculdade de Direito de Vitória
Juliana Neuenschwander Magalhães – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Marcelo Roseno de Oliveira – Universidade de Fortaleza
Marcos Youji Minami – Universidade Regional do Cariri
Maria do Socorro Sousa Braga – Universidade Federal de São Carlos
Oswaldo Martins Estanislau do Amaral – Universidade Estadual de Campinas
Otávio Luiz Rodrigues Júnior – Universidade de São Paulo
Paulo Sérgio Peres – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Roberta Laena Costa Jucá – Lab. de Direitos Humanos da Univ. Federal do Rio de Janeiro
Rômulo Guilherme Leitão – Universidade de Fortaleza
Silvana Krause – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Valter Moura do Carmo – Universidade de Marília
Wagner Pralon Mancuso – Universidade de São Paulo
Yuri Kasahara – Oslo Metropolitan University

Corpo de Pareceristas

Alexsandro Machado Mourão – Centro Universitário Christus
Andreia da Silva Costa – Centro Universitario Christus
Ana Stela Câmara – Centro Universitario Christus
Airton Ribeiro da Silva Júnior – Faculdade Paraíso
Arno Dal Ri Júnior – Universidade Federal de Santa Catarina
Auricélia do Nascimento Melo – Universidade Estadual do Piauí
Bernardo Medeiros Ferreira da Silva – Universidade Estadual do Rio de Janeiro
Bleine Queiroz Caúla – Universidade de Fortaleza
Carla Noura Teixeira – Universidade da Amazônia
Carlos Alexandre Moraes – Centro Universitário de Maringá
Carolina Almeida de Paula – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Caroline Proner – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Cláudio Ladeira de Oliveira – Universidade Federal de Santa Catarina
Clarissa Fonseca Maia – Universidade Estadual do Piauí
Cynara Monteiro Mariano – Universidade Federal do Ceará
Denise Almeida de Andrade – Universidade Presbiteriana Mackenzie
Eduardo Manuel Val – Universidade Federal Fluminense
Enoque Feitosa Sobreira Filho – Universidade Federal da Paraíba
Ernani Rodrigues de Carvalho – Universidade Federal de Pernambuco
Fabiano Guilherme Mendes Santos – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Fausto Santos de Morais – Faculdade Meridional de Passo Fundo
Fayga Silveira Bedê – Centro Universitário Christus
Felipe Braga Albuquerque – Universidade Federal do Ceará
Felipe Chiarello – Universidade Presbiteriana Mackenzie
Flaviane Barros – Universidade Federal de Ouro Preto
Francisco Josênio Camelo Parente – Universidade Federal do Ceará
Francisco Luciano Lima Rodrigues – Universidade Federal do Ceará/ Universidade de Fortaleza
Germana Parente Neiva Belchior – Centro Universitário 7 de Setembro
Gretha Leite Maia de Messias – Universidade Federal do Ceará
Guilherme Cruz de Mendonça – Instituto Federal do Rio de Janeiro
Gustavo César Machado Cabral – Universidade Federal do Ceará
Havana Alícia de Moraes Pimentel Marinho – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Hugo de Brito Machado Segundo – Universidade Federal do Ceará
Jânio Pereira da Cunha – Universidade de Fortaleza
João Luís Nogueira Matias – Universidade Federal do Ceará
Júlia Maia de Meneses Coutinho – Faculdade de Tecnologia de Horizonte
Juliana Neuenschwander Magalhães – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Leon Victor de Queiroz Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande
Lígia Maria Silva Melo de Casimiro – Universidade Federal do Ceará
Lílian Marcia Balmant Emerique – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Lucíola Maria de Aquino Cabral – Universidade de Fortaleza

Corpo de Pareceristas (continuação)

Marcelo Mello Valença – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Márcia Paula Chaves Vieira – Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza
Maria da Graça Marquês Gurgel – Universidade Federal de Alagoas
Maria Dolores Lima da Silva – Universidade Federal do Pará
Maria Vital da Rocha – Centro Universitário 7 de Setembro
Matheus Felipe de Castro – Universidade do Oeste de Santa Catarina
Mércia Cardoso de Souza – Faculdade Luciano Feijão
Monalisa Soares Lopes – Universidade Federal do Ceará
Orides Mezzaroba – Universidade Federal de Santa Catarina
Renata Albuquerque Lima – Faculdade Luciano Feijão
Robert Bonifácio da Silva – Universidade Federal de Goias
Rodrigo Dolandeli dos Santos – Universidade Estadual de Campinas
Rodrigo Viera Costa – Universidade Rural do Semi-Árido
Rogério Borba da Silva – Universidade Veiga de Almeida
Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanchez – Universidade Nove de Julho
Sergio Krieger Barreira – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Tarin Cristino Frota Mont'alverne – Universidade Federal do Ceará
Valmir Cesar Pozzetti – Universidade Federal do Amazonas
Valter Moura do Carmo – Universidade de Marília
Valter Rodrigues de Carvalho – Universidade Federal do Piauí
Vanessa Oliveira Batista Berner – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Vitor Silveira Lima Oliveira – Fundação Getúlio Vargas
Zulmar Antônio Fachin – Universidade Estadual de Londrina

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ

Desembargador Eleitoral Raimundo Nonato Silva Santos
Presidente

Desembargador Eleitoral Francisco Gladyson Pontes
Vice-Presidente e Corregedor Regional Eleitoral

Desembargador Eleitoral Francisco Érico Carvalho Silveira
Desembargador Eleitoral Daniel Carvalho Carneiro
Desembargador Eleitoral Luciano Nunes Maia Freire
Desembargador Eleitoral Wilker Macêdo Lima
Membros

Procurador da República Samuel Miranda Arruda
Procurador Regional Eleitoral

Denise Bastos Pontes
Diretora-Geral

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL CEARENSE

Desembargador Eleitoral Raimundo Nonato Silva Santos
Presidente

Juíza de Direito Deborah Cavalcante de Oliveira Salomão Guarines
Diretora da Capital

Juíza de Direito Yanne Maria Bezerra de Alencar
Diretora do Interior

Daniel Moura de Araújo
Coordenador

Waldemir Higino Farias Paz
Chefe do Núcleo de Pesquisa e Estudos Eleitorais Avançados

NOTA DOS EDITORES

O Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, por meio da Escola Judiciária Eleitoral Cearense, apresenta mais um número da Revista Suffragium em seu formato exclusivamente digital, em conformidade com as normas de editoração e indexação acadêmica e científica. Sua consolidação como periódico digital reforça o compromisso com a inovação editorial e com a ampliação do acesso ao seu conteúdo científico.

Em 2005, por meio da Resolução TRE-CE nº 263, o que antes era apenas um boletim informativo eleitoral foi transformado em revista, com código ISSN, nos formatos impresso e digital, tornando-se um espaço de diálogo sobre Ciência Política, Direito Eleitoral e Direito Constitucional, além de registrar a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará.

A Resolução TRE-CE nº 660, de 2017, reformulou a Suffragium para transformá-la em revista acadêmica, nas áreas do Direito Eleitoral e da Ciência Política, sendo considerado atualmente um veículo de destacada relevância para a publicação de trabalhos científicos de autores e autoras nacionais e internacionais. No mesmo ano, foi lançado o primeiro número dessa nova fase do periódico.

Com a adoção da plataforma eletrônica Open Journal Systems (OJS), em 2019, a Revista Suffragium passou a existir apenas em ambiente virtual e, em 2022, alcançou reconhecimento acadêmico pela CAPES, obtendo classificação no estrato Qualis B4.

O lançamento deste Número 23, Volume 13, reafirma o compromisso do TRE-CE com a regularidade da periodicidade da Revista – critério que reflete seu rigor editorial e assegura a difusão qualificada da produção intelectual de sua comunidade acadêmica.

A crescente utilização de novas tecnologias, em especial das redes sociais e da inteligência artificial generativa, trouxe desafios inéditos à Justiça Eleitoral brasileira, exigindo a formulação de estratégias adequadas para assegurar a integridade do processo eleitoral, a igualdade de oportunidades entre as candidaturas e a transparência das eleições, conforme previsto na Constituição Federal.

A Justiça Eleitoral, representada pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelos tribunais regionais eleitorais, tem demonstrado sua capacidade de enfrentar tais desafios, promovendo eleições íntegras e confiáveis, cujos resultados refletem a legítima vontade do povo brasileiro.

Nesse contexto, a Revista Suffragium reafirma seu compromisso em contribuir com o debate político e eleitoral por meio da divulgação de pesquisas inéditas e relevantes para o fortalecimento da democracia.

Seguimos com o firme propósito de contribuir com a valorização da produção científica, uma das finalidades estabelecidas para as escolas judiciárias eleitorais pela Resolução TSE nº 23.620, de 9 de junho de 2020.

Desembargador Eleitoral RAIMUNDO NONATO SILVA SANTOS
Editor-Chefe

Juíza de Direito DEBORAH CAVALCANTE DE OLIVEIRA SALOMÃO GUARINES
Editora Adjunta

Professora Doutora RAQUEL CAVALCANTI RAMOS MACHADO
Editora Adjunta

SUMÁRIO

ANÁLISE JURÍDICA DO DIREITO AO TRANSPORTE DE ELEITORES: PERSPECTIVAS URBANAS E RURAIS NO CONTEXTO ELEITORAL BRASILEIRO

Rafael Burgarelli Mendonça Telles - Murilo Borsio Bataglia.....10

CANDIDATURAS MILICIANAS E MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS INELEGIBILIDADES: ATUAÇÃO DO TRE-RJ E DO TSE NA PROTEÇÃO DA LEGITIMIDADE ELEITORAL

Fernando Vinicius Souza Rodrigues - Raimundo Augusto Fernandes Neto.....25

COERÇÃO ELEITORAL NAS EMPRESAS: DO CONTEXTO HISTÓRICO AOS IMPACTOS DO VOTO NAS RELAÇÕES LABORAIS

Hudson Carlos Avancini Persch - Gabriela Eulálio de Lima - Rubens Darolt Júnior - Wanderson Vieira de Andrade - Francisco Jeverson Santos de Freitas Consoline.....41

A COMPLEXA RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E LEGITIMIDADE

Reginaldo Gonçalves Gomes.....60

ENTRE POTÊNCIAS E INVISIBILIDADES: PESSOAS LGBTI+ NO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO

Rayane Cristina de Andrade Gomes - Victor Leonardo Dias Oliveira.....75

PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO INDÍGENA SUL-MATO-GROSSENSE NOS DIREITOS POLÍTICOS PASSIVOS

Guilherme Almeida Pereira - Cássio Knapp.....96

SANÇÕES POR PROPAGANDA ELEITORAL EM DESACORDO COM AS NORMAS SANITÁRIAS NAS ELEIÇÕES 2020: ESTUDO DE CASO DO ACÓRDÃO TSE Nº 0600367-86.2020.6.05.0143

Felipe de Almeida Morais - Adriana Soares Alcântara.....112

ANÁLISE JURÍDICA DO DIREITO AO TRANSPORTE DE ELEITORES: PERSPECTIVAS URBANAS E RURAIS NO CONTEXTO ELEITORAL BRASILEIRO

LEGAL ANALYSIS OF THE RIGHT TO TRANSPORT VOTERS: URBAN AND RURAL PERSPECTIVES IN THE BRAZILIAN ELECTORAL CONTEXT

Rafael Burgarelli Mendonça Telles
Especialista em Direito Processual Civil (EPM/TJSP).
Juiz de Direito (TJPE) e Juiz Eleitoral (TRE-PE).
rafael.telles@tjpe.jus.br

Murilo Borsio Bataglia
Doutor em Direito (UnB). Professor de Direito e Pró-reitor de Pesquisa, Extensão e Internacionalização (Estácio de Brasília).
murilo.bataglia@gmail.com

RESUMO: Este trabalho tem como objetivo analisar o tratamento jurídico dado ao transporte de eleitores no dia da eleição no Brasil. A matéria é apresentada a partir da perspectiva que o dever-direito de votar é um ônus constitucional atribuído ao cidadão e exercício de um direito inserido, sobretudo, na primeira e quarta dimensão dos direitos fundamentais, o que é reforçado pela Portaria Conjunta nº 1/2024 expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral e o Ministério da Justiça e Segurança Pública do Governo Federal. Em relação ao transporte em zona urbana, realiza-se uma análise a partir da conclusão dada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 1013. Para o transporte em zonas rurais sem transporte público regular a forma de se operacionalizar a lei de regência, ante os vácuos legislativos sobre o tema, exigem o uso da hermenêutica para aprimorar o exercício do dever - direito de votar, em destaque para os eventuais impedimentos para exercer a função de motorista de carro a serviço da Justiça Eleitoral. Além disso, são analisados, em conjunto, dados de abstenção nas eleições e sobre a condição socioeconômica da população para demonstrar a necessidade de políticas públicas que não inviabilizem o ato de votar apenas por insuficiência financeira para arcar com o transporte no dia da eleição. Dessa maneira, de modo a considerar os desequilíbrios materiais entre os cidadãos, especialmente relacionados à locomoção e meios de transporte, bem como o agravamento não intencional criado pelo dever constitucional de votar, a partir da teoria do impacto desproporcional, conclui-se que ações afirmativas e normas mais específicas devem ser criadas neste tema, tanto pelo Poder Legislativo, como pela Justiça Eleitoral no seu dever de regulamentar e organizar as eleições. Metodologicamente realiza-se pesquisa bibliográfica e documental, incluindo artigos científicos, livros, dados empíricos, atos normativos e decisões judiciais.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Eleitoral. Eleições. Transporte de eleitores. Gratuidade dos transportes. Teoria do Impacto Desproporcional.

ABSTRACT: This paper aims to analyze the legal treatment given to voter transportation on election day in Brazil. The subject is presented from the perspective that the duty-right to vote is a constitutional burden attributed to citizens and the exercise of a right inserted, above all, in the first and fourth dimensions of fundamental rights, which is reinforced by "Portaria Conjunta" No. 1/2024 issued by the Superior Electoral Court and the Ministry of Justice and Public Security of the Federal Government. Regarding transportation in urban areas, an analysis is carried out based on the conclusion given by the Federal Supreme Court in ADPF No. 1013. For transportation in rural areas without regular public transportation, the means of operationalizing the governing law, given the legislative gaps on the subject, require the use of hermeneutics to improve the exercise of the duty-right to vote, highlighting potential impediments to performing the function of a car driver in service of the Electoral Justice. Additionally, abstention data from elections and information on the population's socioeconomic condition are analyzed together to demonstrate the need for public policies that do not make voting unfeasible solely due to financial insufficiency to afford transportation on election day. Thus, in order to consider the material imbalances between citizens, especially related to locomotion and means of transportation, as well as the unintentional aggravation created by the constitutional duty to vote, based on the theory of disproportionate impact, it is concluded that affirmative actions and more specific regulations should be created on this topic, both by the Legislative Branch and by the Electoral Justice in its duty to regulate and organize elections. Methodologically, the research employs bibliographic and documentary research, including scientific articles, books, empirical data, normative acts, and judicial decisions.

KEYWORDS: Electoral law. Elections. Transport of voters. Free transport. Disproportionate impact theory.

INTRODUÇÃO

O direito ao transporte passou a ter status constitucional formalmente como direito social após a aprovação e promulgação da Emenda Constitucional nº 90, de 2015, ao ter alterada a previsão do art. 6º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

Os direitos sociais são usualmente relacionados aos direitos de segunda geração ou dimensão[1] dos direitos fundamentais, sinteticamente apresentados como os direitos de igualdade, em consonância com o lema "liberdade, igualdade e fraternidade" da revolução francesa.

1 A nomenclatura acerca das gerações ou dimensões é objeto de análise pela doutrina.
Parte dos autores aponta como mais correto o termo "dimensão", pois atribui melhor a noção cronológica das conquistas e retira o potencial equívoco interpretativo de que "gerações" resultaria no apagamento da geração anterior e a sua superação pela nova geração (Sarlet, 2009, p. 45). Esta percepção estaria equivocada em razão das dimensões de direitos fundamentais coexistirem. Por outro lado, Bonavides utilizou o termo gerações: "Os direitos fundamentais passaram na ordem institucional a manifestar-se em três gerações sucessivas, que traduzem sem dúvidas um processo cumulativo e qualitativo (…). Enfim, se nos deparam direitos da primeira, da segunda e da terceira gerações, a saber, direitos da liberdade, da igualdade e da fraternidade (…).". (Bonavides, 2004, p. 563).
O debate é ainda acrescido por outras vertentes, tal como a de Dimitri Dimoulis, que recomenda o termo "categorias" ou "espécies de direitos fundamentais": "Essa opção (dimensões) evita os graves equívocos do termo gerações, mas não será utilizada no presente estudo em razão de uma preocupação de exatidão terminológica. Fala-se em "dimensão" para indicar dois ou mais componentes ou aspectos do mesmo fenômeno ou elemento. No caso aqui relevante, há grupos de direitos fundamentais cuja finalidade e funcionamento são claramente diferenciados em âmbito jurídico." (Dimoulis, 2012, p. 23).

Enquadrar o direito ao transporte como um direito social o coloca como um direito de *status* positivo, que permite ao indivíduo exigir determinada atuação do Estado no intuito de melhorar suas condições de vida, garantindo os pressupostos materiais necessários para o exercício da liberdade, sem necessariamente o tornar em um direito coletivo (Dimoulis, 2012, p. 51).

Ocorre que, ao se analisar o transporte de eleitores, se constata que não é apenas o direito social ao transporte que está em exame, já que o transporte de cidadãos no dia das eleições não se resume às questões sociais comuns, como à possibilidade de ir a determinados lugares e exigir do Estado meios de alcançar esse fim de locomoção.

O transporte de eleitores no dia das eleições, nos termos deste estudo, deve ser apreendido como baliza do próprio Estado Democrático de Direito, pois viabiliza que o eleitor, de fato, chegue na sua seção eleitoral para dar seu voto.

O voto, na República Federativa do Brasil (art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988) (Brasil, 1988), é parte estrutural do Estado e manifestação do sufrágio universal que nem mesmo permite supressão, vez que se trata de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, II da Constituição Federal de 1988) (Brasil, 1988). Em temas de Direitos Humanos, o direito ao voto é tido como direito de primeira dimensão, associado às liberdades individuais.

Além de direito, o voto no Brasil é um dever, pois, em regra, é obrigatório a todos os maiores de 18 anos, conforme art. 14, § 1º, I, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988): "Art. 14, § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;".

Nessa perspectiva, a garantia de locomoção do eleitor no dia da eleição é direito que viabiliza o cumprimento de um dever constitucional e permeia os direitos fundamentais em todas suas dimensões, afinal, concretizar a participação democrática é pressuposto do Estado Democrático de Direito balizado em direitos fundamentais, na dignidade da pessoa humana e na participação social. Tanto que parte da doutrina defende uma quarta dimensão dos direitos fundamentais, referente ao direito à democracia, à informação e ao pluralismo, e que corrobora com o elevado grau de importância do direito ao transporte de eleitores e a correlação existente entre ele e as dimensões, bem como na concretização dos direitos fundamentais em toda sua extensão: "Os direitos da quarta geração não somente culminam a objetividade dos direitos das duas gerações antecedentes como absorvem – sem todavia, removê-la – a subjetividade dos direitos individuais, a saber, os direitos da primeira geração." (Bonavides, 2004, p. 572).

Soma-se que ao fixar a obrigatoriedade de voto, compete ao Poder Público viabilizar que este dever – também um direito – possa ser efetivamente exercido, especialmente quanto ao transporte de eleitores. A atribuição de um dever que acarretará em obrigatória locomoção do eleitor, com consequente custo de tempo ou financeiro, ou ambos, deve ter estes impactos minorados pelo próprio Estado para que não se torne em demasiado ônus ao cidadão ou até mesmo inviabilize o seu cumprimento e exercício.

Estudar essa questão nesta pesquisa se justifica pois, ao determinar que o voto é um dever e um direito, a Constituição Federal pretendeu reforçar o senso democrático na sociedade.

Porém, sem apontar meios para viabilizar estes deveres e direitos, em realidade, criou uma não intencional discriminação ao desconsiderar a desigualdade material quando analisada a situação socioeconômica das pessoas de menor renda, trabalhadores que atuam no dia da eleição e residem ou trabalham distantes de seus locais de votação. Esta seria, inclusive, uma hipótese de incidência da teoria do impacto desproporcional[2] e demanda ações do Poder Público para reequilibrar a participação popular sem discriminação socioeconômica.

Desse modo, embora o tema possua grande relevância, o transporte de eleitores não possui a devida atenção do legislador, vez que, quanto ao transporte em zona rural, há somente a Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974 e, em relação ao transporte em zona urbana, não há regramento específico.

Não obstante a existência de atos normativos expedidos pelo Tribunal Superior Eleitoral no exercício do poder regulamentar, tal como a Resolução nº 23.736, de 27 de fevereiro de 2024 e Resolução nº 9.641, de 29 de agosto de 1974, estes atos se limitam a regulamentar a limitada produção legislativa existente.

Assim, este artigo tem como objetivo analisar o impacto normativo-jurisprudencial sobre o tema do direito ao transporte no dia de eleições. Questiona-se: esse direito está devidamente regulamentado ou possui interpretação judicial pelos Tribunais Superiores ? Quais as condições para exercer o direito de voto, promovendo a democracia, a partir do efetivo direito ao transporte em dia de eleição?

Para essa investigação, metodologicamente realiza-se uma pesquisa de abordagem exploratória, com técnica de análise documental de leis, resoluções, portaria e decisões de tribunais do TSE e do STF.

Em um primeiro momento, aborda-se o direito ao transporte, e em seguida, direciona-se a pesquisa para reflexões sobre o transporte em área urbana, e depois para o transporte em área rural. Ao final, promove-se análise desses direitos considerando a perspectiva de um regime democrático.

1 TRANSPORTE DE ELEITORES NA ÓPTICA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

É comum sempre citar a origem do termo "democracia" quando é abordada em textos científicos. Assim, menciona-se que ela tem suas origens na Grécia e deriva de *demokratía*, cujas raízes etimológicas são demos (povo) e *kratos* (governo). Embora esse conceito e a ideia de

[2] A teoria do impacto desproporcional pode ser conceituada, conforme pesquisa de vocabulário jurídico do Supremo Tribunal Federal, como: "Toda e qualquer prática empresarial, política governamental ou semi-governamental, de cunho legislativo ou administrativo, ainda que não provida de intenção discriminatória no momento de sua concepção, deve ser condenada por violação do princípio constitucional da igualdade material se, em consequência de sua aplicação, resultarem efeitos nocivos de incidência especialmente desproporcional sobre certas categorias de pessoas." Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=TEORIA%20DO%20IMPACTO%20DESPROPORCIONAL. Acesso em: 16 jan. 2025.

democracia sejam complexos de definir de maneira única, a partir da própria origem do nome, se constata que este regime sugere a existência de uma igualdade entre as pessoas (Held, 2007, p. 20).

No Brasil, essa igualdade se manifesta, por exemplo, por meio do sufrágio universal, em especial através do voto, ante a adesão, em suma, do modelo de democracia constitucional representativa (art. 1º da Constituição Federal de 1988) (Brasil, 1988). Nesse sentido, no Brasil houve a adoção de um Estado Democrático de Direito baseado na representação e na participação da coletividade, como também na hierarquia das normas, tendo a Constituição e a defesa de direitos fundamentais como o maior grau de observância e conformação das demais normas e dos atos do próprio Estado, como da própria sociedade.

Nesse sentido são os ensinamentos de Kelsen:

> Ela (Constituição) é a base indispensável das normas jurídicas que regem a conduta recíproca dos membros da coletividade estatal, assim como das que determinam os órgãos necessários para aplicá-las e impô-las, e a maneira como devem proceder, isto é, em suma, o fundamento da ordem estatal. (Kelsen, 2003, p. 131).

Dessa maneira, pensar no voto e nas repercussões que ele pode acarretar é pensar na própria sustentação do Estado Democrático de Direito, pois é através dele que a soberania popular, por excelência, é exercida.

Ocorre que o direito de votar não se limita ao momento exato em que o voto é inserido na urna dentro da cabine de votação. É certo que sem o voto não há a participação popular na tomada de decisões do Estado, logo, não há o cumprimento da Constituição Federal. Porém, há uma cadeia de condutas, especialmente realizadas pelo próprio Poder Público, que deve garantir que o voto, isto é, o ápice do processo eleitoral e manifestação máxima do espírito democrático, possa ocorrer de maneira livre, com segurança e de modo a viabilizar a sua efetiva participação nos votos contabilizados.

Assim, o dever e direito de votar deve ser apreendido em toda a sua complexidade.

Pelo exposto, importante considerar que também está inserido no dever-direito de votar que os locais de votação possuam energia elétrica para conectar as urnas eletrônicas ou que as urnas eletrônicas estejam com as baterias carregadas para durar todo o horário de votação, que os mesários estejam bem instruídos, que a segurança dos eleitores seja garantida, que os eleitores consigam chegar até o local de votação, entre outras práticas.

Nesse contexto, considerando o objeto deste estudo, foca-se no transporte de eleitores no dia da eleição, que, inclusive, ganha status constitucional de prevalência sobre outros direitos satélites de mesma hierarquia relacionados com o tema, e de superioridade sobre os de menor hierarquia, quando ponderados[3] sob a óptica da hermenêutica constitucional. Afinal, viabilizar

[3] A técnica de ponderação é usada pelo intérprete para que se avalie qual norma constitucional deve prevalecer no conflito: "Por seu intermédio, procura-se estabelecer o peso relativo de cada um dos princípios contrapostos. Como os bens constitucionais não são uns superiores aos outros, afinal integram um mesmo texto magno, e foram procriados pelo mesmo poder constituinte, apenas pelo estudo do caso concreto saberemos qual deve preponderar. (…). O exegeta faz concessões recíprocas, sacrificando determinado princípio a fim de priorizar o interesse mais racional para reger o caso concreto" (Bulos, 2014, p. 463).

que o eleitor chegue na sua seção eleitoral é decorrência lógica do exercício do voto direto e da manifestação da cidadania, isto é, direitos e garantias fundamentais relacionados com os fundamentos da República Federativa do Brasil.

Este é o sentido que mais efetiva a própria Constituição e se alinha com os princípios da unidade da Constituição, harmonização, eficácia integradora e máxima efetividade.

No direito constitucional, problemas de "interpretação" surgem frequentemente, ante a abertura semântica do texto constitucional (Hesse, 1998, p. 54-55). Assim, recai sobre a hermenêutica constitucional o dever de encontrar o sentido constitucionalmente exato e mais adequado.

Conforme ensinamentos de Maximiliano, hermenêutica e interpretação não se confundem:

> Do exposto ressalta o erro dos que pretendem substituir uma palavra pela outra; almejam, ao invés de Hermenêutica, - Interpretação. Esta é aplicação daquela; a primeira descobre e fixa os princípios que regem a segunda. A Hermenêutica é a teoria científica da arte de interpretar (Maximiliano, 2008, p. 1).

Dito isso, é dever do Estado garantir que os eleitores cheguem aos locais de votação para que possam manifestar sua intenção de voto e exercer plenamente a sua cidadania, pois somente assim será possível construir concretamente uma sociedade justa, com participação popular, voto direto e universal.

Assim, neste trabalho, parte-se do pressuposto que cabe ao Estado institucionalizar meios para facilitar e aprimorar o transporte de eleitores, haja vista se considerar essa forma de prestação de um direito social combinado com o exercício de liberdade de voto e, ainda, o direito à democracia e à participação.

Não se desconhece a existência da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, porém esta possui como objeto o transporte de eleitores em zonas rurais e em condições específicas lá elencadas, sem considerar os desafios locais e atuais, pós Constituição de 1988, de adequação concreta com a norma.

Em relação ao transporte em zona urbana, não há regramento específico, salvo, em princípio, os crimes previstos na Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974.

Além disso, existem atos normativos expedidos pelo Tribunal Superior Eleitoral no exercício do poder regulamentar, tal como a Resolução nº 23.736, de 27 de fevereiro de 2024, que, em suma, repete a lei e estende a autorização de fornecimento de transporte para populações indígenas, comunidades remanescentes de quilombos e de comunidades tradicionais, e a Resolução nº 9.641, de 29 de agosto de 1974, que prevê a instalação de Comissão Especial de Transporte e Alimentação com a finalidade de colaborar na execução da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974.

Ademais, há a Portaria Conjunta nº 1, de 19 de setembro de 2024[4] expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral e o Ministério da Justiça e Segurança Pública do Governo Federal. A norma

[4] Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/portaria-tse-e-mjsp-2024/@@download/file/TSE-Portaria-TSE-MJSP-19-09-2024.pdf. Acesso em: 22 jan. 2025.

ratifica a importância do transporte de eleitores e a regular locomoção no dia da eleição como manifestação do exercício do sufrágio, inclusive de maneira explícita em suas considerações, e estabelece parâmetros de atuação especialmente para a Polícia Rodoviária Federal, mas também, no que couber, aos demais órgãos de segurança da União, no patrulhamento ostensivo nos dias 6 e 27 de outubro de 2024, respectivamente primeiro e segundo turno das eleições.

De maneira zelosa com a matéria, a Portaria fixa também que eventual bloqueio de rodovia federal deve ser comunicada à Presidência do Tribunal Regional Eleitoral com as justificativas e rotas alternativas para a livre locomoção de pessoas, o que viabilizará concomitante fiscalização pela Justiça Eleitoral.

Assim, não obstante o avanço normativo que a matéria ganhou em 2024 com a Portaria Conjunta, o tratamento normativo nas condições acima ainda é deficitário e não se mostra como política pública suficiente para garantir a igualdade material e que os eleitores possam chegar aos locais de votação com o menor custo individual nas zonas rurais e nas zonas urbanas.

Os meios para realizar esta tarefa são variados, porém, neste estudo, se debate a gratuidade do transporte, em zona urbana e zona rural, com especial atenção às condições para o fornecimento do transporte em zona rural sem transporte público regular e em veículos a serviço da Justiça Eleitoral. Registra-se, como parâmetro hermenêutico, nos termos acima, que, em caso de colisão de direitos infraconstitucionais com o direito ao transporte de eleitores, este segundo prevalecerá em razão da hierarquia das normas. Em caso de colisão com outros direitos constitucionais, a aplicação técnica da hermenêutica aponta que, em princípio, o direito ao transporte de eleitor deve prevalecer sobre os demais direitos usualmente interligados ao tema e contrários à efetivação deste, a depender da análise específica do caso concreto e das normas em conflito.

2 TRANSPORTE DE ELEITORES EM ZONA URBANA

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no censo de 2022 (IBGE, 2022), 87,4% da população brasileira se encontrava em zona urbana e 12,6% se encontrava na zona rural. Em números absolutos os valores são, respectivamente, cerca de 177.5 milhões de pessoas e 25.5 milhões de pessoas[5] e, apesar da maior parte da população ter domicílio em zona urbana, não há lei para o transporte de eleitores para esses locais.

Embora entre 2008 e 2017 as famílias nas áreas urbanas tenham diminuído os gastos com transporte coletivo e aumentado os gastos com transporte individual, no período, as famílias comprometiam entre 13% e 14% do seu orçamento com gastos em transporte urbano coletivo (Pereira *et al*, 2021, p. 8-9), montante elevado considerando a própria condição socioeconômica de boa parte da população brasileira.

No censo de 2022, conforme síntese de indicadores sociais (IBGE, 2022), apontou que 5,9% da população estava em condição de extrema pobreza e 31,6% estava em situação de

5 Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/. Acesso em: 10 jan. 2025.

pobreza, totalizando cerca de 80 milhões de pessoas no país. Os dados apontam ainda que a região Nordeste, por exemplo, em 2022, detinha 27% da população total do Brasil, porém concentrava 43,5% da população na pobreza e 54,6% da população em extrema pobreza[6].

Estes números apresentam um panorama geral que permite apreender que, especialmente em regiões como o Nordeste, mesmo em zonas urbanas, os gastos com transporte no dia da eleição teriam impacto considerável no orçamento familiar. Nesse sentido, poderiam potencialmente inviabilizar a ida do eleitor ao local de votação, já que o voto no Brasil, embora obrigatório, não tem impedido os elevados números de abstenção nas urnas[7]:

> Desse modo, não é retórica afirmar que o alto preço das tarifas é um fardo para o cidadão em geral e que o transporte gratuito facilita o deslocamento no dia da eleição, sendo benéfico ao exercício do voto e à concretude do princípio democrático (…). As desigualdades, em especial a de renda, afetam o direito ao sufrágio, de forma que este não pode ser considerado na concretude ou normativamente sem a incidência atenta do princípio da igualdade – sob pena de mera simulação do acesso ao voto pelo povo. (Albergaria; Castro e Porcaro, 2023, p. 98).

É certo que o local de votação deverá ser designado preferencialmente em prédio próximo da residência do eleitor, conforme art. 46, § 1º da Lei 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral[8]. Contudo, a legislação apresenta tão somente recomendação que deve ainda ser considerada com os meios de transporte, as disponibilidades físicas do local e dos limites de eleitores nas seções em regra previstos no art. 117 do Código Eleitoral[9] e ponderados com a alta densidade demográfica das áreas urbanas.

Assim, não há óbice à designação de seção eleitoral em local distante da residência do eleitor e, por recomendação da própria norma, embora os meios de transporte devem ser considerados, foram pouco trabalhados pela legislação.

Para solucionar a dificuldade de acesso aos locais de votação em áreas urbanas e que tradicionalmente já possuem transporte público regular e organizado, a ação afirmativa que

---

6 Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38545-pobreza-cai-para-31-6-da-populacao-em-2022-apos-alcancar-36-7-em-2021#:~:text=O%20percentual%20de%20pessoas%20em%20extrema%20pobreza%2C%20ou%20seja%2C%20que,31%2C6%25%20em%202022. Acesso em: 10 jan. 2025.

7 Nas eleições de 2024, por exemplo, no estado de Pernambuco, a abstenção no primeiro turno alcançou 17,5% do eleitorado. Já no estado de São Paulo, a abstenção alcançou, no primeiro turno 25,3% do eleitorado. Disponível em: https://www.tre-sp.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Outubro/eleicoes-2024-votacao-no-estado-registra-abstencao-de-25-3-no-1o-turno, último acesso em 10 de janeiro de 2025 e https://www.tre-pe.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Outubro/eleicoes-2024-balanco-final-registra-votacao-tranquila-e-divulgacao-agil-dos-resultados-em-pe, último acesso em 10 de janeiro de 2025.

8 Art. 46, § 1º Da folha individual de votação e do título eleitoral constará a indicação da seção em que o eleitor tiver sido inscrito a qual será localizada dentro do distrito judiciário ou administrativo de sua residência **e o mais próximo dela, considerados a distância e os meios de transporte**.

9 Art. 117. As seções eleitorais, organizadas à medida em que forem sendo deferidos os pedidos de inscrição, não terão mais de 400 (quatrocentos) eleitores nas capitais e de 300 (trezentos) nas demais localidades, nem menos de 50 (cinquenta) eleitores.

§ 1º Em casos excepcionais, devidamente justificados, o Tribunal Regional poderá autorizar que sejam ultrapassados os índices previstos neste artigo, desde que essa providência venha facilitar o exercício do voto, aproximando o eleitor do local designado para a votação.

se mostra mais eficiente é o oferecimento de transporte público de maneira gratuita no dia da eleição.

A rede de transporte público em cidades já estruturadas com esse serviço público, ainda que possa ter deficiências, é já bem delimitado e com alcance para viabilizar a locomoção entre os diversos pontos da cidade, muitas vezes por diferentes modais, de maneira regular, organizada, com previsibilidade de horários e rotas, o que facilita a própria organização do eleitor, evita os riscos de transporte irregular e facilita a fiscalização.

Considerando o elevado número de pessoas que precisam se locomover no dia da eleição com a alta densidade demográfica das cidades, o incentivo ao uso de transporte público com a gratuidade da passagem é considerada a melhor medida também na perspectiva da mobilidade urbana (art. 21, XX da Constituição Federal de 1988) (Brasil, 1988) e Lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012 – Política Nacional de Mobilidade Urbana).

Esta também foi a conclusão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 1013. Em síntese, na referida ADPF foi alegado que o fato de os eleitores arcarem com os custos do transporte até as seções eleitorais criaria barreiras para as pessoas mais pobres votarem, em especial pelo fato da multa por deixar de votar, por vezes, ser menor que o valor da passagem do transporte coletivo. Além disso, foi apontado que aos domingos, dia da semana que sempre são realizadas as eleições[10], a oferta de transporte costuma ser menor.

Em plenário, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por unanimidade, que cabe ao Estado fornecer gratuitamente o transporte coletivo nos dias de eleição e determinou que, a partir das eleições de 2024, deverá ser ofertado, no dia das eleições, nas zonas urbanas, na mesma frequência dos dias úteis, transporte coletivo municipal e intermunicipal gratuitamente, caso a omissão do Congresso Nacional na edição de lei que regulamente a gratuidade de transporte em zonas urbanas nas eleições fosse mantida, observando-se que desde o julgamento não houve regulamentação no Poder Legislativo[11].

Não obstante as questões acima aparentam estar sanadas neste momento, a conclusão da Corte possui efeitos apenas até a produção legislativa pelo Congresso Nacional e deverá ser objeto de nova análise na seara política, de modo que o debate se manterá necessário para que a futura lei ratifique a gratuidade dos transportes no dia da eleição e a obrigação de manutenção da oferta de veículos na mesma frequência dos dias úteis para concretizar as garantias fundamentais elencadas pela Constituição Federal.

3 TRANSPORTE DE ELEITORES EM ZONA RURAL

O transporte de eleitores em zona rural deve observar os critérios fixados pela Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974.

10 Arts. 28, 29, I e II e 77 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

11 Brasil. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Distrito Federal. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 18 de outubro de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6492335. Acesso em: 16 jan. 2025.

No que concerne ao enfoque deste trabalho, destaca-se que a norma acima, no art. 1º, prevê que veículos e embarcações pertencentes à União, Estados, Territórios e Municípios e suas autarquias e sociedades de economia mista, excluídos os de uso militar, ficarão à disposição da Justiça Eleitoral para o transporte gratuito de eleitores em zonas rurais, em dias de eleição. Fixa ainda como condição que o transporte somente poderá ocorrer dentro dos limites do território do município e quando as zonas rurais distarem pelo menos dois quilômetros das mesas receptoras.

Embora a lei preveja os veículos que poderão ser utilizados no transporte, não menciona nada sobre os motoristas e esta é uma questão prática muito sensível e que pode definir a possibilidade ou a impossibilidade de ser prestado esse serviço.

Por esta mesma razão, o tema deveria ser normatizado pelo Congresso Nacional ou, se o caso, ser objeto de análise específica pela Justiça Eleitoral ou pela Corte Constitucional para padronizar a atuação em tão importante e basilar atividade.

Sem prejuízo, considerando a necessidade de manter a lisura do pleito, de não ocorrer conflito de interesse no desempenho do serviço como motorista de veículos para transporte de eleitores e, na intenção de efetivar os princípios da administração pública, especialmente impessoalidade e moralidade (art. 37 da Constituição Federal de 1988) (Brasil, 1988), bem como que, em regra, os próprios motoristas são ofertados pelo ente, autarquia ou pessoa jurídica que disponibilizarão os veículos, mostra-se benéfico que as vedações para ser mesário, presidente de mesa receptora (art. 120 do Código Eleitoral) ou membro da junta eleitoral (art. 36, § 3º do Código Eleitoral) também se apliquem aos motoristas.

Assim, em perspectiva propositiva neste estudo, propõe-se que não podem ser motoristas:

I – os candidatos e seus parentes, ainda que por afinidade, até o segundo grau, inclusive, e bem assim o cônjuge;

II – os membros de diretórios de partidos políticos devidamente registrados e cujos nomes tenham sido oficialmente publicados;

III – as autoridades e agentes policiais, bem como os funcionários no desempenho de cargos de confiança do Executivo;

IV – os que pertencerem ao serviço eleitoral.

Ocorre que a terminologia “cargos de confiança do Executivo” acima, tal como escrita, não está presente na Constituição Federal de 1988.

A falta de atualização da expressão “cargos de confiança” em consonância com os termos usualmente utilizados na Constituição Federal de 1988 (função de confiança ou cargo em comissão) não aparenta tornar a Lei nº 6.091/1974 não recepcionada no ordenamento jurídico. Todavia, a aplicação da hermenêutica para encontrar o sentido constitucional da específica expressão acima não resultará, necessariamente, em resultado homogêneo entre os operadores do direito, ante os métodos e técnicas diferentes aplicadas, o que reforça a necessidade de normatização e padronização pelo próprio legislador ou pelos Tribunais Superiores.

Neste sentido, unificar a aplicação da norma permitirá também que o pleito eleitoral se mantenha equânime e paritário entre todas unidades da federação, afinal, as mesmas regras para transportar os eleitores serão aplicadas em todo o país.

Sem prejuízo, a partir disso, propõe-se neste trabalho que a expressão deve ser entendida como atividade de direção, chefia e assessoramento e as de qualquer natureza que, de fato, exijam concretamente relação de confiança, independente da nomenclatura do cargo ou da natureza do vínculo com o Executivo.

Esta é a solução que, em princípio, melhor atende os aspectos inicialmente apresentados quanto à importância do tema e aos métodos hermenêuticos, pois, assim, os motoristas que já prestam serviços ao ente recorrentemente também poderão prestar os seus serviços no dia das eleições, salvo aqueles que, de alguma maneira, tenham posição de chefia, direção ou assessoramento no Executivo ou tenham especial relação de confiança com algum membro do Executivo.

A Constituição Federal prevê que função de confiança e cargo em comissão são hipóteses de exceção para atividades de direção, chefia e assessoramento e/ou para ingresso no serviço público (art. 37, II e V da Constituição Federal de 1988) (Brasil, 1988)), entendimento já reforçado pelo Judiciário diversas vezes, inclusive no Tema com repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal de número 1010[12].

No entanto, neste ponto, o cumprimento da Constituição Federal ainda possui resistência por diversos fatores. Chama atenção, por exemplo, o dado apresentado pela Confederação Nacional dos Municípios, em 2014, que computava mais de 515 mil cargos comissionados[13].

Ocorre que o eventual desvirtuamento administrativo e de acesso ao serviço público, bem como a falta de rigor técnico na nomenclatura, não podem ser óbices à realização das eleições se, concretamente e verdadeiramente, o servidor ocupante de eventual cargo comissionado de motorista, no desempenho da função de motorista de veículos, não possuir qualquer relação de confiança e não exercer atividade de direção, chefia e assessoramento.

Entender que a expressão "cargos de confiança" impede, por si só, ocupantes de cargo em comissão de desempenhar a função de motorista no dia das eleições poderia acarretar na falta de empregados para desempenhar o serviço eleitoral em municípios menores e com grandes áreas rurais, e não há solução na norma para esta condição.

Além do normativo acima, existem atos normativos expedidos pelo Tribunal Superior Eleitoral no exercício do poder regulamentar, tal como a Resolução nº 23.736, de 27 de fevereiro de 2024 e a Resolução nº 9.641, de 29 de agosto de 1974, que prevê a instalação de Comissão

12 Tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal na análise do Tema 1010 - RE 1041210, Relator Min. Dias Toffoli: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5171382&numeroProcesso=1041210&classeProcesso=RE&numeroTema=1010 e https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5171382. Acesso em: 19 jan. 2025.

13 Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/445244-DEBATEDORES-COBRAM-VOTACAO-DA-PEC-DOS-SERVIDORES-COMISSIONADOS#:~:text=%E2%80%9CAt%C3%A9%20o%20presente%20momento%2C%20n%C3%B3s,de%20515%20mil%20cargos%20comissionados. Acesso em: 19 jan. 2025.

Especial de Transporte e Alimentação com a finalidade de colaborar na execução da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, porém acredita-se que não solucionam a questão, já que não adentram neste ponto.

Para sanar de maneira definitiva o tema e viabilizar cumprimento equânime e para todos os pleitos no país, em igualdade de condições, é necessário que o legislador e os Tribunais Superiores analisem o tema.

CONCLUSÃO

A partir deste estudo foi possível apreender que o direito de transporte de eleitores, além de direito social, integra os direitos fundamentais em sua máxima importância como um reflexo do dever – direito de votar, podendo ser inserido até mesmo como manifestação da quarta dimensão dos direitos fundamentais e como questão intrínseca à própria sustentação do Estado Democrático de Direito.

O dever – direito de votar atribuído pela Constituição Federal de 1988 ao cidadão criou um desequilíbrio não intencional entre a população, especialmente considerando as diferenças socioeconômicas dos votantes, o que demanda atuação afirmativa do Poder Público, conforme teoria do impacto desproporcional.

Essas análises devem considerar também o contexto sócio econômico da população brasileira e as suas especificidades na zona urbana e zona rural, de modo que o custo para o transporte pode inviabilizar o próprio exercício amplo do sufrágio.

Não obstante a relevância do tema, não há legislação sobre transporte de eleitores em zona urbana. Sem prejuízo, concluiu-se neste trabalho pela necessidade de criação de lei específica que concedesse gratuidade do transporte no dia das eleições, com oferta de carros e rotas iguais aos dias úteis. Nesse sentido foi a conclusão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 1013, que reconheceu a omissão legislativa do Congresso Nacional e fixou que, a partir das eleições de 2024, nas zonas urbanas o transporte deveria ocorrer nessas condições.

Quanto às zonas rurais, a legislação de regência apresenta omissão quanto às vedações para atuar como motorista, o que deve ser analisado criticamente para aferir se, no caso concreto, há algum tipo de conflito de interesse entre os motoristas que realizarão os transportes de eleitores, com os membros do Executivo, candidatos e partidos políticos.

Aplicando as vedações para desempenhar funções eleitorais, se constata que o termo "cargos de confiança do Executivo" não possui identidade na Constituição Federal, o que enseja aplicação da hermenêutica para abstrair o atual sentido da expressão.

Considerando-se tais aspectos, este trabalho propõe que, com o pressuposto de oferta de transporte pelo Poder Público no dia das eleições, somente pessoas em atividades de direção, chefia ou assessoramento ou que exijam efetivamente a relação de confiança estão impedidas de trabalhar como motoristas no dia das eleições.

A questão é pertinente quando se considera o elevado número de cargos comissionados no país, por exemplo, estimado em mais de 515 mil em 2014 e que impedir pessoas ocupantes de cargos comissionados, por si só, poderia inviabilizar o próprio transporte de eleitores em municípios menores e com grandes áreas rurais.

Não obstante a exposição acima e o pequeno avanço com um novo ato normativo em 2024 com a Portaria Conjunta n. 1, de 19 de setembro de 2024, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, entende-se que a matéria ainda não é suficientemente considerada pelo legislador ou pelos Tribunais Superiores.

É importante que se tenha uma solução homogênea ao caso e abrangente para todas os pleitos e organizações das eleições para permitir igualdade de condições em todo o país. Para tanto, conclui-se que o Legislativo deve atualizar a Lei 6.091/1974 para que passe a tratar do transporte na zona urbana e rural, fixando para a primeira o transporte público gratuito com oferta do serviço tal como nos dias úteis. Para a segunda, no âmbito deste estudo, é necessário fixar quais critérios, de maneira clara e coesa com o ordenamento jurídico, devem ser considerados na escolha dos motoristas, bem como quais são as vedações para o exercício dessa função.

Caso a mora do legislativo seja mantida, a via judicial é uma opção, tal como já realizado para o transporte de eleitores em zona urbana (ADPF 1013), todavia, por meio de procedimentos mais simples se comparados aos processos judiciais, é possível ao TSE, por iniciativa própria, regulamentar a matéria com rapidez para adequar a interpretação sobre as vedações para a função de motorista para impedir pessoas em atividades de direção, chefia e assessoramento e as de qualquer natureza que, de fato, exijam concretamente relação de confiança, independente da nomenclatura do cargo ou da natureza do vínculo com o Executivo.

Com a padronização normativa e jurisprudencial o próprio Estado Democrático de Direito se fortalece, pois o sufrágio será exercido em todo o país com o cumprimento das mesmas regras, com previsibilidade e garantia de impessoalidade em um serviço tão fundamental como o de transportar eleitores para os locais de votação.

REFERÊNCIAS

ALBERGARIA, Bruno; CASTRO, Letícia Lacerda de; e PORCARO, Nicole Gondim. **Democracia, liberdade e igualdade do voto: a efetividade do direito ao transporte gratuito no dia das eleições. Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 17, n. 1, p. 88-120, jan./jun. 2023. Disponível em: https://tse.emnuvens.com.br/estudoseleitorais/article/view/267. Acesso em: 10 jan. 2025.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n. 6.091, de 15 de agosto de 1974**. Dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes nas zonas rurais, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6091.htm. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF 1013**. Brasília, DF, 2023. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 18 de outubro de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6492335. Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1010 – Controvérsia relativa aos requisitos constitucionais (art. 37, incs. II e V, da Constituição da República) para a criação de cargos em comissão**. Brasília, DF, 2018. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 28 de setembro de 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5171382&numeroProcesso=1041210&classeProcesso=RE&numeroTema=1010. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.736, de 27 de fevereiro de 2024**. Dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral para as eleições municipais de 2024. Brasília, DF. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-736-de-27-de-fevereiro-de-2024. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 9.641, de 29 de agosto de 1974**. Instruções sobre o fornecimento gratuito de transporte e alimentação, em dias de eleição, a eleitores residentes nas zonas rurais. Brasília, DF. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/1974/resolucao-ndeg-9-641-de-29-de-agosto-de-1974#art13. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral e Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria Conjunta n. 1, de 19 de setembro de 2024**. Estabelece regras específicas para a atuação da Polícia Rodoviária Federal nos dias 6 e 27 de outubro de 2024, datas das eleições 2024. Brasília, DF. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/portaria-tse-e-mjsp-2024/@@download/file/TSE-Portaria-TSE-MJSP-19-09-2024.pdf. Acesso em: 22 jan. 2025.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

DIMOULIS, Dimitri. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 4. ed. Ver. atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2012.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Traducción de Maria Hernández Díaz. Madrid: Alianza Editorial S.A., 2007.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2022**. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/. Acesso em: 10 jan. 2025.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

PEREIRA, R. H. M. *et al*. **Tendências e desigualdades da mobilidade urbana no Brasil I**: o uso do transporte coletivo e individual. Texto para Discussão, n. 2673. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2021. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10713. Acesso em: 10 jan. 2025.

SARLET, Wolfgang Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10 ed. rev. Atual. E ampl. Porto Alegra: Livraria do Advogado Editora, 2009.

CANDIDATURAS MILICIANAS E MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS INELEGIBILIDADES: ATUAÇÃO DO TRE-RJ E DO TSE NA PROTEÇÃO DA LEGITIMIDADE ELEITORAL

MILITIA CANDIDACIES AND CONSTITUTIONAL MUTATION OF INELIGIBILITIES: ACTIONS OF THE TRE-RJ AND THE TSE IN PROTECTING ELECTORAL LEGITIMACY

Fernando Vinicius Souza Rodrigues
Especialista em Gestão Pública (IFMT) e em Direito Eleitoral (PUC-Minas).
Servidor efetivo do TRE-MT.
fernando.rodrigues@tre-mt.jus.br

Raimundo Augusto Fernandes Neto
Doutor em Direito Constitucional e Teoria Politica (Unifor). Professor de Direito Eleitoral (UNICHRISTUS e UNIFOR). Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB-CE.
fernandesnetoadv@hotmail.com

RESUMO: Investiga a mutação constitucional no direito eleitoral brasileiro, impulsionada pela jurisprudência no enfrentamento de candidaturas ligadas a organizações criminosas, especificamente as milícias da Baixada Fluminense (RJ). Através de uma análise documental qualitativa de precedentes do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), combinada com uma revisão bibliográfica especializada, a pesquisa revela uma significativa evolução hermenêutica na interpretação dos artigos 14, § 9º, e 17, § 4º, da Constituição Federal. Essa alteração aponta para um novo paradigma interpretativo destinado à proteção da integridade do processo eleitoral. A análise das decisões judiciais demonstra uma tendência clara à ampliação dos mecanismos preventivos de controle de candidaturas, com ênfase na preservação da normalidade e legitimidade das eleições. Apesar da relevância dessa interpretação expansiva no combate à influência do crime organizado na política, o estudo conclui que a via mais consistente com o sistema jurídico brasileiro seria a utilização de mecanismos processuais já previstos na legislação eleitoral complementar, como as ações de investigação judicial por abuso de poder econômico ou político. Estes instrumentos seriam mais adequados aos ditames constitucionais para o enfrentamento de candidaturas vinculadas a organizações criminosas, uma vez que a análise do registro de candidatura e a aplicação da Lei Complementar nº 64/1990 exigem critérios objetivos e taxativos de inelegibilidade. O artigo ressalta, por fim, a imprescindível atuação do Poder Legislativo, instância competente para estabelecer critérios objetivos e específicos sobre a matéria.
PALAVRAS-CHAVE: Direito Eleitoral. Milícias. Inelegibilidade. Jurisprudência Eleitoral. Crime Organizado.

ABSTRACT: This article investigates the constitutional mutation in Brazilian electoral law, driven by jurisprudence in addressing candidacies linked to criminal organizations, specifically the militias of Baixada Fluminense (RJ). Through a qualitative document analysis of precedents

from the Regional Electoral Court of Rio de Janeiro (TRE-RJ) and the Superior Electoral Court (TSE), combined with a specialized bibliographical review, the research reveals a significant hermeneutical evolution in the interpretation of articles 14, § 9º, and 17, § 4º, of the Federal Constitution. This evolution points to a new interpretative paradigm focused on protecting the integrity of the electoral process. The analysis of judicial decisions demonstrates a clear trend towards expanding preventive mechanisms for candidacy control, with an emphasis on preserving the normality and legitimacy of elections. Despite the relevance of this expansive interpretation in combating the influence of organized crime in politics, the study concludes that the most consistent path with the Brazilian legal system would be the use of procedural mechanisms already provided for in complementary electoral legislation, such as judicial investigation actions for abuse of economic or political power. These instruments would be more adequate to the constitutional dictates for confronting candidacies linked to criminal organizations, since the analysis of candidacy registration and the application of Complementary Law nº 64/1990 require objective and exhaustive criteria of ineligibility. The article highlights, finally, the indispensable role of the Legislative Branch, the competent instance to establish objective and specific criteria on the matter.
KEYWORDS: Electoral Law. Militias. Ineligibility. Electoral Jurisprudence. Organized Crime.

1 INTRODUÇÃO: O DESAFIO INSTITUCIONAL DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS AO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO

A atuação de grupos criminosos organizados, particularmente as estruturas paramilitares denominadas milícias, no processo eleitoral e na esfera pública brasileira constitui um dos mais graves desafios contemporâneos à consolidação do Estado Democrático de Direito e à garantia de eleições livres, justas e transparentes. Este artigo examina a atuação da Justiça Eleitoral, especificamente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no enfrentamento desta ameaça, analisando sua jurisprudência e os fundamentos constitucionais que a sustentam.

A metodologia adotada neste artigo é qualitativa, fundamentando-se em uma análise documental detalhada de decisões judiciais proferidas pelo TRE-RJ e pelo TSE no período compreendido entre 2020 e 2024, complementada por uma revisão bibliográfica especializada. O recorte temporal abrange especificamente casos paradigmáticos julgados pelos dois Tribunais que enfrentaram diretamente a questão da inelegibilidade de candidatos com vínculos comprovados ou indícios sólidos de ligação com milícias e outras organizações criminosas.

Para a análise documental, foram selecionados oito acórdãos do TRE-RJ e do TSE, seguindo critérios metodológicos claros e objetivos: (1) decisões em que a inelegibilidade por vínculos com organizações criminosas constituísse a questão central; (2) acórdãos com fundamentação detalhada, permitindo a identificação precisa dos princípios constitucionais aplicados; e (3) casos com repercussão jurídica significativa, frequentemente citados como precedentes relevantes em julgamentos posteriores. Esses casos emblemáticos foram escolhidos por sua representatividade quanto aos fundamentos jurídicos centrais e por exemplificarem a mutação constitucional na jurisprudência eleitoral recente.

A revisão bibliográfica teve o objetivo de aprofundar conceitos-chave como abuso de poder, moralidade administrativa, legitimidade eleitoral e coerção eleitoral, além de contextualizar a problemática da influência do crime organizado nas eleições, considerando experiências nacionais e internacionais. Para isso, foram priorizadas obras especializadas dos últimos dez anos, incluindo também referências clássicas, assegurando assim uma compreensão ampla e consistente sobre o tema investigado.

O Rio de Janeiro, e particularmente a região da Baixada Fluminense, serve como estudo de caso crucial, dada a profunda penetração histórica e a contínua atividade desses grupos criminosos na vida política e social, interferindo diretamente no exercício da cidadania e na legitimidade da representação popular. Dados do Instituto Fogo Cruzado indicam que, somente em 2022, foram registrados 83 casos de violência política no Estado do Rio de Janeiro, dos quais 42% ocorreram em áreas sob influência de milícias. Já o Observatório das Metrópoles (2023) documentou que em 37% dos municípios fluminenses existem evidências de interferência direta de grupos armados nos processos eleitorais locais, conforme levantamento sistemático realizado com metodologia que combinou registros oficiais e pesquisas de campo.

As milícias, originárias dos grupos de extermínio que atuaram nas décadas de 1960 e 1970, como a *Scuderie Detetive Le Cocq*, evoluíram para estruturas complexas de poder (Pinheiro, 2013, p.45). Esses grupos, inicialmente focados na "limpeza social" e na contenção à criminalidade comum, expandiram suas atividades para o controle de territórios, exploração econômica de comunidades e busca ativa pela captura institucional do poder político (Manso, 2020, p.78). A captura institucional não se limita à esfera local, mas se estende a patamares mais amplos, ameaçando a própria essência da democracia representativa.

As milícias comprometem a liberdade do voto, a igualdade de oportunidades entre candidatos e a legitimidade das eleições. A coerção eleitoral, caracterizada pela restrição à livre manifestação de vontade dos eleitores sob ameaça, a propaganda eleitoral irregular, o financiamento ilícito de campanhas e o uso de violência, são práticas recorrentes desses grupos que buscam eleger seus representantes ou apoiadores garantindo a continuidade de suas atividades criminosas e manter sua influência política.

A complexidade desse cenário demanda uma resposta coordenada por parte das instituições públicas, destacando-se, nesse contexto, a competência constitucional da Justiça Eleitoral, à qual incumbe assegurar a integridade do processo eleitoral e garantir o livre exercício do sufrágio.

Este artigo apresenta relevância acadêmica e institucional ao analisar decisões da justiça eleitoral brasileira diante deste desafio premente. A Justiça Eleitoral, como guardiã da integridade do processo eleitoral, mas limitada pelo império legal, tem o dever constitucional de impedir que candidaturas vinculadas a organizações criminosas prosperem, ao examinar decisões do TRE-RJ e do TSE, o estudo identifica os fundamentos utilizados, os princípios constitucionais invocados, as tensões entre a garantia de direitos fundamentais e a necessidade de proteger a integridade do processo eleitoral.

A originalidade reside na análise comparativa dos casos, na identificação de tendências jurisprudenciais e na proposição de soluções voltadas ao aperfeiçoamento do arcabouço jurídico-

eleitoral para lidar com esta complexa realidade. O artigo dialoga com a doutrina especializada (Pinto, 2010, p. 87; Gomes, 2024, p. 872; Zilio, 2024, p. 135; Alvim, 2024, p. 366), buscando aprofundar a compreensão de conceitos e categorias de análise relevantes para o tema, como abuso de poder, moralidade administrativa, legitimidade eleitoral e desinformação.

Este artigo analisa a evolução da jurisprudência do TRE-RJ e do TSE no enfrentamento de candidaturas vinculadas a organizações criminosas, especialmente às milícias, identificando mudanças de entendimento, fundamentos jurídicos adotados e princípios constitucionais invocados. Compara casos julgados pelos dois Tribunais, destacando suas convergências, divergências e nuances específicas, com vistas a verificar se há uniformidade interpretativa ou tendências jurisprudenciais distintas, além de observar a evolução cronológica das decisões. Busca-se ainda discutir os desafios enfrentados pela Justiça Eleitoral, como as dificuldades probatórias em contextos de crime organizado; a tensão entre a proteção de direitos fundamentais (presunção de inocência e liberdade de expressão) e a garantia da integridade eleitoral (liberdade do voto, igualdade de oportunidades e legitimidade das eleições); além da importância da cooperação entre Justiça Eleitoral, Ministério Público, Polícia Federal e demais órgãos de controle. Propõem-se, por fim, soluções para o aperfeiçoamento da legislação e da atuação institucional, destacando-se a criação de varas especializadas em crimes eleitorais vinculados ao crime organizado e o desenvolvimento de protocolos conjuntos entre os órgãos envolvidos.

A constitucionalidade da aplicação direta do art. 14, § 9º (moralidade administrativa e vida pregressa), e do art. 17, § 4º (vedação a organizações paramilitares), da Constituição Federal, como fundamento para rejeição de candidaturas, mesmo antes de condenações criminais transitadas em julgado, considerando a jurisprudência do STF sobre a matéria (ex.: ADI 1.805, RE 633.703), são aos paradigmas postos até o momento.

2 MILÍCIAS NO RIO DE JANEIRO: ASCENSÃO, ATORES, REAÇÃO ESTATAL E IMPLICAÇÕES DEMOCRÁTICAS

A compreensão do fenômeno das milícias no Rio de Janeiro, remontando aos processos de formação territorial e às dinâmicas de poder estabelecidas na Baixada Fluminense desde o período colonial. Esta região desenvolveu-se ao longo de diferentes ciclos econômicos, que moldaram não apenas sua configuração espacial, mas também as dinâmicas sociais e relações de poder estabelecidas localmente.

Segundo Alves (2020, p.32-33), este processo teve início durante o ciclo açucareiro, quando a Baixada se consolidou como rota estratégica:

> Nas terras da Baixada, a produção de açúcar e aguardente para exportação predominava como forma central de atividade econômica. [...] O posicionamento geográfico dessa região como zona intermediária entre o porto do Rio de Janeiro e o interior fluminense e mineiro definiu a Baixada, sobretudo, como região de passagem. [...] A conjugação de interesses dos grandes proprietários de terra e da Coroa movimentava o tabuleiro das

> planícies da Baixada, recortando sua geografia em busca de passagem de mercadorias que, como o pó do ouro, impregnavam de riquezas as mãos pelas quais tinham que passar.

A partir da segunda metade do século XX, o Sudeste brasileiro, com destaque para o Rio de Janeiro e a Baixada Fluminense, vivenciou um período crítico de reconfiguração sociopolítica. Este período foi marcado por transformações estruturais nas dinâmicas de poder local, processo crucial para a definição das organizações milicianas contemporâneas, incluindo o seu *modus operandi*. A intersecção entre o declínio definitivo das estruturas agrárias tradicionais, a intensificação da urbanização e a fragilidade institucional do Estado estabeleceu ambiente favorável para a proliferação de formas complexas de violência paraestatal.

O fenômeno dos grupos paramilitares emerge como sintoma paradigmático da desintegração das instituições tradicionais de controle social. Entre o final da década de 1950 e início dos anos 1960, estes grupos, compostos principalmente por agentes de segurança pública, desenvolveram um modelo de policiamento extralegal baseado na eliminação sistemática de indivíduos estigmatizados como "indesejáveis" (Mello, 2017, p.145). A *Scuderie Detetive Le Cocq*, fundada em 1964 após o assassinato do detetive Milton Le Cocq de Oliveira, representa marco histórico crucial neste processo. Seu lema emblemático — "Para cada policial morto, dez bandidos serão executados" — simboliza não apenas uma lógica de vingança, mas uma reconfiguração radical dos mecanismos de controle social e repressão, deslocando-os para a esfera da violência extrajudicial.

Na Baixada Fluminense, a expansão destes grupos encontrou condições estruturais singulares. A região, caracterizada pela ausência efetiva do Estado e pela influência de oligarquias locais, configurou-se como espaço privilegiado para a atuação destas organizações.

Inicialmente orientados para o extermínio de criminosos comuns, estes grupos rapidamente diversificaram suas estratégias, passando a operar como instrumentos de controle político e econômico, consolidando seu poder em territórios específicos. A partir de 1968, com o endurecimento do regime militar, os grupos paramilitares foram progressivamente integrados ao aparato repressivo estatal. Esta simbiose institucional manifestou-se através de mecanismos sistemáticos de perseguição, tortura e assassinato de opositores políticos, legitimados por um sistema de gratificações e promoções para agentes envolvidos em execuções extrajudiciais. A violência, antes restrita à esfera paramilitar, institucionalizou-se como política de Estado (Reis e Ridenti, 2014, p. 87).

A atuação das milícias estabelece um ambiente de terror e coação que compromete gravemente a liberdade do processo democrático, afetando diretamente a escolha dos governantes e minando as instituições democráticas. Nas áreas sob controle miliciano, estabeleceu-se um ciclo perverso de perpetuação das desigualdades sociais, que obstrui o acesso à justiça e restringe o desenvolvimento das comunidades afetadas, particularmente, atinente ao pleno exercício da cidadania.

O projeto de poder das milícias, além da atuação paralela da força, expandiu-se para a esfera política, buscando a captura do Estado por meio da infiltração de candidaturas próprias.

Esta dinâmica representa não apenas uma ameaça à democracia, mas também uma perigosa erosão de nosso regime político, como destacou o ex-deputado Marcelo Freixo em entrevista à revista Carta Capital (O poder, 2014):

> É uma organização criminosa que mistura seu poder territorial com seu poder eleitoral, algo que o tráfico de drogas nunca conseguiu no Rio de Janeiro. [...] É só entrar nas áreas de milícia e você verá alistamentos eleitorais organizados por ela. O tráfico não tinha isso e nunca conseguiu eleger ninguém.

A dimensão coercitiva desta ação criminosa merece especial atenção. Como esclarece Gomes (2024, p. 872):

> A coação consiste em violência exercida contra alguém para compeli-lo a praticar ato contrário à sua vontade. Impede, portanto, a livre e espontânea manifestação da vontade, de sorte que a declaração feita sob sua influência fica viciada. [...] na coação relativa, o agressor atua no campo psicológico da vítima, dirigindo-lhe ameaça iminente e grave. Sua intenção é fomentar insegurança, medo, pavor. Tais sentimentos instalam-se de imediato na consciência do coagido, sendo responsáveis por mantê-lo em permanente estado de tensão, estresse, insegurança e, em certos casos, pânico.

Neste contexto, a coação exercida pelas milícias no processo eleitoral integra um fenômeno mais amplo, em que o poder coercitivo se manifesta em múltiplas dimensões. Alvim (2024, p.366) sistematiza esta dinâmica:

> Teoricamente, no campo eleitoral o poder coercitivo encontra duas diferentes formas de manifestação, a saber (i) o emprego da violência (força bruta) ou (ii) a invocação de uma grave ameaça (força psicológica ou moral), tendo como resultado almejado a efetiva canalização da escolha do cidadãoeleitor.

Diante desse cenário complexo, impõe-se ação institucional coordenada e célere, sobretudo da Justiça Eleitoral, dos partidos políticos e dos cidadãos, para enfrentar a infiltração das organizações milicianas na política. Este artigo analisa as implicações jurídico-eleitorais desse fenômeno.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E JURISPRUDENCIAL DA INELEGIBILIDADE COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À INFLUÊNCIA DE ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS E MILÍCIAS

Este capítulo analisa criticamente a jurisprudência dos Tribunais Eleitorais sobre o enfrentamento do crime organizado na política, especialmente em relação às milícias. Discute-se a constitucionalidade da interpretação dos dispositivos destacados, avaliando os limites e o alcance da sua aplicação. A participação eleitoral de indivíduos ligados a grupos criminosos ameaça princípios fundamentais, como moralidade e probidade administrativa, colocando em risco a integridade e a estabilidade do próprio regime democrático.

Nesse contexto, a jurisprudência tem recorrido a critérios subjetivos, aplicando diretamente a inelegibilidade com base na análise da vida pregressa dos candidatos (art. 14, § 9º, da CF/88), afastando-se do entendimento consolidado na Súmula 13 do TSE, ou pela incidência imediata do art. 17, § 4º, da CF/88, que veda expressamente aos partidos políticos a utilização de organizações paramilitares.

3.1 Mutação Constitucional vs. Evolução Interpretativa

A mutação constitucional é definida pela doutrina como o fenômeno em que ocorre alteração no sentido ou alcance de uma norma constitucional sem que haja modificação formal do seu texto. Trata-se, portanto, de um processo informal de reforma constitucional, decorrente de novos entendimentos sociais, políticos ou jurídicos. Luís Roberto Barroso conceitua a mutação constitucional como: "[...] a alteração do significado de norma constitucional sem se observar o mecanismo formalmente previsto para as emendas e, ainda, sem que haja qualquer alteração de seu texto." (BARROSO, 2010, p.126).

Nesse sentido, por meio da interpretação, a Constituição pode adquirir novos significados e abranger conteúdos antes não contemplados explicitamente. Em contrapartida, a chamada evolução interpretativa constitucional refere-se ao desenvolvimento gradual da interpretação de um dispositivo, adaptando-o a novos contextos, mas sem ultrapassar os limites semânticos do texto original. Muitos doutrinadores consideram que esse fenômeno, mais amplo, faz parte da mutação constitucional, uma vez que interpretações inovadoras podem implicar mudanças tácitas na Constituição. No entanto, é essencial esclarecer que nem toda nova interpretação jurisprudencial configura mutação constitucional, em sentido estrito. Esta só ocorre quando há uma mudança perceptível e substancial no sentido ou alcance da norma, divergindo significativamente da interpretação inicialmente atribuída.

Cabe ressaltar, conforme destaca o Ministro Barroso, que a mutação ou inovação interpretativa possui limites claros, entre os quais se destacam: (I) a observância das possibilidades semânticas do texto constitucional, ou seja, a interpretação deve manter-se compatível com a redação original da norma; e (II) a preservação dos princípios fundamentais subjacentes à Constituição (BARROSO, 2010, p.127). Assim, uma interpretação evolutiva será considerada legítima – inserindo-se no desenvolvimento hermenêutico constitucional – desde que respeite o texto constitucional e os valores fundamentais nele contidos. Caso contrário, poderá configurar-se como uma mutação inconstitucional ou uma distorção interpretativa incompatível com o ordenamento jurídico.

A análise jurisprudencial constitui elemento metodológico fundamental para a compreensão da efetiva aplicação dos institutos jurídicos, especialmente em matéria eleitoral, onde a construção interpretativa dos tribunais frequentemente molda os contornos práticos da legislação. No contexto específico do enfrentamento às candidaturas vinculadas ao crime organizado, particularmente às milícias, o exame das decisões do Tribunal Regional Eleitoral

do Rio de Janeiro (TRE-RJ) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) revela significativa evolução interpretativa, com importantes repercussões para a proteção da normalidade e legitimidade dos pleitos.

A jurisprudência do TRE-RJ experimentou transformação na abordagem das candidaturas vinculadas ao crime organizado, passando de uma interpretação estritamente positivista para uma aplicação principiológica dos dispositivos constitucionais. Essa evolução pode ser identificada em três momentos distintos, conforme análise dos julgados mais relevantes.

Inicialmente, o TRE-RJ adotava postura formalista, vinculada à literalidade das hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei Complementar nº 64/1990, exigindo condenação criminal transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado para declaração de inelegibilidade. Esta interpretação encontra respaldo na Súmula n.º 13 do Tribunal Superior Eleitoral, segundo a qual:

> Não é autoaplicável o § 9º do art. 14 da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão n.º 4/1994 (BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral, 1996).

Posteriormente, constatou-se uma tentativa de flexibilização desse entendimento por parte do TRE-RJ, com a construção de uma argumentação jurídica alicerçada no postulado da proporcionalidade, notadamente em sua dimensão de vedação à proteção deficiente (Untermassverbot). Essa inflexão interpretativa buscou viabilizar o indeferimento de registros de candidatura mesmo ausente a condenação criminal definitiva, desde que presentes elementos probatórios robustos do envolvimento do pretenso candidato com organizações criminosas, visando à aplicação direta do art. 14, § 9º, da Constituição Federal.

Um exemplo notório dessa linha argumentativa do TRE-RJ encontra-se no acórdão proferido no processo que deu origem ao Recurso Especial Eleitoral nº 0600289-82.2024.6.19.0072, posteriormente julgado pelo TSE. Naquela decisão regional, conforme transcrito no acórdão do TSE, o TRE-RJ fundamentou o afastamento pontual (ou superação parcial – *overriding*) da Súmula nº 13 do TSE, no julgamento do Recurso Eleitoral nº 0600289-82.2024.6.19.0072, o Tribunal expressamente reconheceu:

> A insólita quadra fático-jurídica em que está inserido o ora recorrente e o crescente cenário de violência política que grassa no país – e de forma mais contundente no Estado do Rio de Janeiro – nos últimos tempos denota inequívoca violação ao princípio da proporcionalidade, na sua dimensão de vedação à proteção insuficiente, em razão da inefetividade pontual da Lei Complementar 64/90 (insuficiência protetiva normativa) para guarnecer a higidez da disputa e a própria credibilidade do processo eleitoral […] (Brasil, 2024a, p. 8).

A fundamentação para este afastamento parcial da Súmula 13 do TSE, foi desenvolvida com base na interpretação extraída do magistério do Ministro Gilmar Mendes, referenciado expressamente na decisão do TRE-RJ:

> Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção

> (Schutzgebote). Utilizando-se da expressão de Canaris, pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (Übermassverbote), mas também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (Untermassverbote) (Brasil, 2024a, p. 9).

Este influxo doutrinário, com raízes na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão (Bundesverfassungsgericht), impulsionou a Corte Regional fluminense, naquele julgamento específico, a buscar a aplicação direta do art. 14, § 9º, da Constituição Federal, como instrumento de salvaguarda da normalidade e legitimidade das eleições, configurando uma tentativa de viragem hermenêutica na seara eleitoral.

Já o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) adota uma metodologia hermenêutica distinta, desta feita, fundamentada no artigo 17, § 4º, da Constituição Federal, que proíbe expressamente aos partidos políticos a utilização de organizações paramilitares. Essa vedação constitucional é compreendida pela Corte como dotada de eficácia plena e imediata, prescindindo, assim, de regulamentação infraconstitucional para que produza efeitos práticos. Essa interpretação decorre da relevância constitucional atribuída à proteção dos princípios democráticos fundamentais.

Em julgamento do Recurso Especial Eleitoral n.º 0600242-56.2024.6.19.0154, o TSE reiterou essa compreensão, sublinhando a aplicabilidade direta e integral da disposição constitucional mencionada, conforme expressado de forma clara e categórica no acórdão:

> A vedação de candidatura de integrante de organização paramilitar encontra respaldo constitucional direto e absoluto no art. 17, § 4.º, possuindo caráter automático e objetivo. A simples existência de elementos probatórios robustos que comprovem a vinculação de candidato com entidades paramilitares é suficiente para indeferir seu registro eleitoral, sem necessidade de prévia condenação criminal transitada em julgado. (BRASIL, 2024).

No julgamento, especificamente ao analisar o caso concreto referente ao candidato a vereador Fabio Augusto de Oliveira Brasil, do município de Belford Roxo-RJ, o Tribunal Superior Eleitoral esclareceu ainda mais profundamente o caráter imediato da vedação constitucional e indicou que elementos probatórios sólidos e consistentes acerca da vinculação de candidatos com organizações paramilitares ou milícias constituem condição suficiente para o impedimento da candidatura, independentemente de qualquer condenação prévia definitiva. Nesse sentido, a decisão é categórica:

> A robustez dos elementos coligidos e indicados na moldura fática delineada pelo Tribunal local perfaz quadro suficiente para obstar a candidatura de integrante de organização paramilitar ou congênere, mormente porque o impedimento deriva diretamente de norma constitucional de eficácia plena e, por isso, de aplicabilidade imediata, integral e direta. (BRASIL, TSE, REspEl nº 0600242-56.2024.6.19.0154, 2024)

Em termos doutrinários e jurisprudenciais, essa interpretação assumida pelo TSE explicita uma postura preventiva e protetiva, fundamentada em valores constitucionais essenciais.

Com efeito, o Tribunal destaca claramente que a interferência de grupos criminosos no processo eleitoral compromete gravemente a liberdade e autonomia eleitoral, violando diretamente princípios basilares da democracia, como a soberania popular e o exercício legítimo e livre do voto. Essa preocupação ficou expressa no seguinte trecho:

> O processo eleitoral viciado pela atuação de organizações criminosas e/ou congêneres, a exemplo das milícias, põe em xeque a liberdade de escolha do eleitorado, por meio do apoio concedido a determinados candidatos ligados a tais grupos, mas também mediante a redução da competitividade eleitoral. Não há espaço para liberdade sob o domínio do crime organizado, tampouco margem ao exercício do voto consciente e desimpedido, lastreado no livre consentimento.

A abordagem interpretativa adotada pelo TSE foi a opção teleológica utilizada com o objetivo explícito de preservar os valores "éticos e morais" inerentes ao Estado Democrático de Direito. O TSE ressalta essa orientação interpretativa em outra passagem do *decisum*:

> Esta Corte tem interpretado as normas eleitorais de forma a preservar os valores mais caros ao regime democrático, em especial a liberdade do voto e a moralidade pública. Embora se refiram a direitos políticos negativos, essa nova exegese não se mostra extensiva ou contrária ao Direito, mas justa medida para a proteção de bens jurídicos constitucionalmente tutelados.

Ao adotar esse posicionamento, a Corte Especial demonstra a urgência de enfrentar a expansão da atuação de grupos paramilitares no cenário político-eleitoral brasileiro, apesar da inexistência de previsão legislativa eficaz, capaz extirpar, prematuramente, ainda em sede de registro de candidatura, onde se exige a presença de tipificação objetiva.

Essa preocupação teria justificativa, especialmente em regiões específicas, como é o caso do Estado do Rio de Janeiro, onde a infiltração criminosa na política institucional é reconhecidamente alarmante e contínua. Particularizando a análise, o acórdão mencionou explicitamente às condutas ilícitas atribuídas ao candidato investigado, envolvendo práticas criminosas organizadas e bem estruturadas. Nesse contexto, o Tribunal pontuou:

> [...] exerce o domínio ilegítimo do monopólio da distribuição de sinal de internet em bairros da cidade de Belford Roxo obtendo vantagens financeiras através da aludida exploração, que chegou, inclusive, a ser preso preventivamente, e atualmente cumpre medidas cautelares diversas da prisão.

Esses elementos revelam, na visão do TSE, um claro risco para o equilíbrio democrático e para a lisura das eleições, legitimando, assim, uma atuação preventiva da Justiça Eleitoral, cuja intervenção busca afastar da disputa eleitoral indivíduos diretamente associados a tais práticas antidemocráticas.

Não obstante, o posicionamento do Tribunal enseja discussões doutrinárias substanciais, especialmente acerca de potenciais conflitos com princípios constitucionais fundamentais,

tais como a presunção de inocência e o devido processo legal. O próprio TSE, reconhecendo essas possíveis tensões, fez referência expressa à jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (ADPF nº 144/DF), salientando a impossibilidade constitucional de configurar inelegibilidade fundada unicamente em procedimentos judiciais não transitados em julgado.

Diante dessa complexidade hermenêutica, torna-se ainda mais urgente e necessária uma intervenção legislativa complementar, com vistas a estabelecer critérios objetivos e claros para regulamentar os parâmetros aplicáveis à matéria. Essa atuação do Poder Legislativo teria o mérito de reduzir o risco de decisões judiciais excessivamente subjetivas e garantiria maior segurança jurídica e previsibilidade, fortalecendo ainda mais a legitimidade da Justiça Eleitoral na proteção dos processos democráticos contra as ameaças representadas por organizações paramilitares.

4 PROVA INDICIÁRIA E LEGITIMIDADE ELEITORAL: UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS EM COLISÃO

A complexidade do cenário criminal e eleitoral contemporâneo tem exigido uma constante reavaliação dos métodos probatórios tradicionais. A sofisticação das organizações criminosas, o uso de tecnologias avançadas e as peculiaridades do processo eleitoral não apenas dificultam a obtenção de provas diretas, mas também elevam a importância das provas indiciárias como elementos probatórios fundamentais na busca pela verdade processual.

No âmbito do Direito Eleitoral, a Lei Complementar nº 64/90, em seu artigo 22, *caput*, expressamente permite que o autor da ação eleitoral indique na petição inicial "provas, indícios e circunstâncias" de abuso de poder. Esta previsão legal não apenas reconhece a importância dos indícios como elementos probatórios em ações eleitorais, mas também reflete a necessidade de uma abordagem mais abrangente na coleta e análise de provas em casos de alta complexidade.

O Código de Processo Penal, em seu art. 239, dispõe: "Considera-se indício a circunstância conhecida e provada que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias" (BRASIL, 1941)." Esta definição legal estabelece o indício como prova indireta da existência de um fato, baseada em raciocínio lógico-dedutivo formulado a partir de fatos conhecidos ou provados.

Sobre a natureza e aplicação dos indícios no processo eleitoral, Gomes (2024, p. 1133-1134) esclarece:

> O indício constitui prova indireta da existência de um fato. Funda-se em raciocínio lógico formulado a partir de fatos conhecidos ou provados. Há, portanto, dois fatos a serem considerados: o fato indiciário ou fato-base (= indício) e o fato principal (= que se pretende evidenciar no processo). A prova a ser produzida recai sobre o primeiro, sendo denominada prova indiciária.

Esta perspectiva é complementada por Lopes Junior (2021, p.478), que enfatiza a importância da avaliação cuidadosa dos indícios:

> A prova indiciária exige redobrado cuidado do juiz, pois é uma operação mental, de construção de convencimento a partir de um fato provado, que não é o fato probando, mas que permite, por indução, chegar a este. É uma prova indireta do fato principal, obtida por meio de raciocínio dedutivo.

A valoração da prova indiciária deve ser realizada com extrema cautela, em respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal e da presunção de inocência. Este processo não se limita a uma análise superficial, mas exige uma compreensão aprofundada do contexto em que os indícios estão inseridos, bem como sua relação com o conjunto probatório. Badaró (2023, p. 512) enfatiza a importância do raciocínio na valoração da prova indiciária, destacando que:

> A prova indiciária, como qualquer outra prova, deve ser valorada pelo juiz de maneira livre, mas sempre de forma fundamentada. O juiz deve explicitar o raciocínio lógico que o levou a concluir que o fato indiciário permite inferir a ocorrência do fato principal.

No mesmo sentido, Pacelli (2023, p.341) aprofunda a discussão sobre a força probatória dos indícios:

> Os indícios, quando múltiplos, concatenados e impregnados de elementos positivos de credibilidade, são suficientes para sustentar uma condenação criminal, sobretudo quando excluem qualquer hipótese favorável ao acusado. O que se exige é que o conjunto de indícios seja veemente, isto é, que sua força probante seja capaz de gerar a certeza moral necessária para uma condenação.

Esta perspectiva reforça a ideia de que os indícios, quando analisados cuidadosamente e em conjunto, acrescidos das comprovações probatórias produzidas na instrução, podem constituir base sólida para decisões judiciais, desde que observados os princípios do contraditório e da ampla defesa. A prova indiciária é amplamente empregada em processos eleitorais e criminais, desempenhando papel crucial em situações em que a obtenção de provas diretas se mostra inviável. Gomes (2024, p.1133) destaca a relevância dos indícios e presunções para o direito eleitoral:

> Os indícios são expressamente referidos no art. 22, caput, da LC nº 64/90. Esse dispositivo permite que o autor de ação eleitoral indique na petição inicial "provas, indícios e circunstâncias" de abuso de poder. Uma definição de indício encontra-se no art. 239 do Código de Processo Penal, verbis: "Considera-se indício a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias".

No contexto eleitoral, a prova indiciária é relevante diante das dificuldades inerentes em provar diretamente certas infrações, especialmente em situações como a corrupção eleitoral, em que há notória dificuldade em comprovar a corrupção da vontade do eleitor, dada a proteção conferida pelo sigilo do voto. O mesmo se observa nos casos de abuso de poder, nos quais é complexa a demonstração conclusiva de que determinada conduta resultou em desequilíbrio

significativo no resultado do pleito. Também nos crimes de colarinho branco, caracterizados pela elevada sofisticação e pela escassez de provas diretas, torna-se necessário recorrer à construção de um conjunto de indícios capazes de estabelecer a autoria e a materialidade das condutas.

Nestes casos, a corrupção da vontade do eleitor, o desequilíbrio do pleito ou a autoria do crime são inferidos a partir da análise cuidadosa e concatenação lógica dos indícios disponíveis. Este processo exige uma abordagem metodológica rigorosa, que leve em consideração não apenas a existência de indícios, mas também sua relevância, coerência e capacidade de descartar hipóteses alternativas e confirmação instrutória. A análise aprofundada dos direitos constitucionais envolvidos na utilização e valoração da prova indiciária evidencia a premente necessidade de uma abordagem equilibrada e metodologicamente rigorosa. Esta abordagem deve conciliar a eficácia na persecução criminal e eleitoral com a inegociável proteção da moralidade administrativa e a irrestrita garantia dos direitos individuais. Dois aspectos destacam-se neste contexto: a proteção da moralidade administrativa e a preservação da liberdade do voto. O art. 14, § 9º, atua como mecanismo preventivo, ao exigir que o candidato possua um histórico pessoal e profissional compatível com padrões éticos e morais elevados.

Paralelamente, o art. 17, § 4º, reforça o compromisso do sistema eleitoral em impedir o registro de candidatos com vínculos com organizações paramilitares, garantindo que o voto seja exercido de forma livre, consciente e sem pressões externas. A padronização da jurisprudência pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é essencial para proporcionar maior segurança jurídica, estabelecendo critérios objetivos que orientem decisões futuras, mas não deve inovar a lei e elencar tipos de inelegibilidades inexistentes e subjetivas. Para esses casos de outros ilícitos que podem ser buscados a partir das ações que visam garantir a legitimidade e normalidade do pleito, em especial as previstas no art. 22 da Lei Complementar 64/90, que tratam de abuso de poder.

Ademais, o Poder Legislativo deve atuar de forma proativa, aperfeiçoando a legislação eleitoral para coibir a participação de candidatos com vínculos criminosos. Somente através deste equilíbrio será possível promover um ambiente de justiça verdadeiramente transparente, equitativa e inclusiva, capaz de responder aos complexos desafios da sociedade contemporânea sem sacrificar os princípios fundamentais que alicerçam nossa ordem constitucional.

5 CONCLUSÃO

As decisões proferidas pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ) e pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), analisadas neste estudo, evidenciam uma clara mutação constitucional em relação aos artigos abordados, especialmente os artigos 14, § 9º, e 17, § 4º, da Constituição Federal. Observou-se uma viragem interpretativa do TRE-RJ da exigência de condenação criminal transitada em julgado para uma abordagem mais proativa, que considera aspectos da vida pregressa do candidato, alinhados ao princípio da moralidade administrativa, mesmo sem condenações definitivas.

Essa mudança reflete a preocupação institucional crescente com a infiltração do crime organizado no sistema político e a busca por mecanismos preventivos imediatos, dos quais os previstos para abuso de poder, corrupção e fraude. A investigação sistemática dos objetivos específicos deste estudo revelou a tendência dos Tribunais Eleitorais à interpretação extensiva dos dispositivos constitucionais, priorizando a proteção preventiva do processo eleitoral baseada na moralidade administrativa e na legitimidade das eleições.

Ao comparar os casos analisados, constatou-se que o TRE-RJ privilegia o art. 14, § 9º, enquanto o TSE fundamenta suas decisões mais recentes no art. 17, § 4º. Entre os desafios identificados estão as dificuldades probatórias, a necessidade de equilíbrio entre proteção eleitoral e presunção de inocência, e as limitações da cooperação interinstitucional. Para o aprimoramento do sistema, sugerem-se medidas como criação de varas especializadas, protocolos interinstitucionais, integração de informações sobre organizações criminosas e, especialmente, alterações legislativas com critérios objetivos de inelegibilidade. Conclui-se, portanto, que, apesar da interpretação constitucional proativa, a solução mais coerente com o ordenamento jurídico eleitoral vigente é a utilização apropriada dos instrumentos já existentes, particularmente a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Destacam-se as modalidades que apuram: a) uso indevido, desvio ou abuso de poder econômico; e b) abuso de poder político, ambas consolidadas na legislação complementar e na jurisprudência do TSE.

Tal abordagem respeita o caráter taxativo do rol de inelegibilidades previsto na Lei Complementar nº 64/1990, garantindo segurança jurídica. Para legitimar eventuais expansões interpretativas constitucionais, faz-se necessária a atuação expressa do Poder Legislativo, fortalecendo democraticamente o equilíbrio institucional e a segurança jurídica no processo eleitoral.

Os desafios persistentes no combate à infiltração do crime organizado demandam respostas institucionais coordenadas, destacando-se a complexidade das estratégias criminosas, dificuldades probatórias em contextos de intimidação e o equilíbrio entre prevenção e garantias constitucionais.

Apesar das justificativas sociais, prevalece a insegurança jurídica pela ausência de critérios objetivos claros para aplicação dos dispositivos constitucionais como fundamentos para a inelegibilidade. Como corolário do princípio da separação dos poderes, é essencial que o Poder Legislativo Federal assuma protagonismo diante dessa ameaça à integridade eleitoral, fomentando debates qualificados e estabelecendo critérios técnicos objetivos para declarar inelegíveis candidatos com vínculos comprovados com organizações criminosas. É necessário um arcabouço normativo sólido para proteger a legitimidade das eleições, conciliando-a com o respeito aos direitos políticos fundamentais.

Por fim, é crucial que a interpretação judicial esteja pautada pelos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, prevenindo que medidas contra a corrupção eleitoral se tornem instrumentos arbitrários de exclusão. O equilíbrio entre moralidade administrativa e direitos fundamentais é indispensável para fortalecer a democracia e garantir um ambiente eleitoral legítimo, transparente e inclusivo.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Cláudio Souza. **Dos barões ao extermínio**: uma história de violência na Baixada Fluminense. 2. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

ALVIM, Frederico Franco. **Abuso de poder nas competições eleitorais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 11. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 126-127.

BRASIL. **Código de processo Penal**. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 29 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jan. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece casos de inelegibilidade. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 29 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 16 fev. 2012. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp? incidente=4054902. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. **Recurso Eleitoral nº 0600242-56.2024.6.19.0154**. Recorrente: Fabio Augusto de Oliveira Brasil. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Rel.: Juíza Daniela Bandeira de Freitas. Belford Roxo, 5 set. 2024. Disponível em: https://tre-rj.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/decisoes. Acesso em: 29 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. **Recurso Eleitoral nº 0600289-82.2024.6.19.0072**. Eleições 2024. Recurso Eleitoral em Requerimento de Registro de Candidatura. Sentença que indeferiu o registro. Pronúncia no procedimento do júri. Proteção da probidade administrativa e da moralidade das candidaturas. Art. 14, § 9º, da Constituição da República. Indeferimento do registro de candidatura. Desprovimento do recurso. Recorrente: Carlos Alberto de Macedo. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Rel: Juiz Federal Ricardo Perlingeiro. Niterói, 22 ago. 2024. Disponível em: https://tre-rj.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/decisoes. Acesso em: 29 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 0600242-56.2024.6.19.0154**. Recorrente: Fabio Augusto de Oliveira Brasil. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Rel.: Min. Antônio Carlos Ferreira. Brasília, 18 set. 2024. Disponível em: https://tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia. Acesso em: 29 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 0600289-82.2024.6.19.0072**. Eleições 2024. Requerimento de Registro de Candidatura (RRC). Vereador. Indeferimento. Art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Súmula-TSE nº 13. Fundamento afastado. Recorrente: Carlos Alberto de Macedo. Rel: Min. André Mendonça. Brasília, 19 dez. 2024. Disponível em: https://tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia. Acesso em: 29 jan. 2025.

O PODER da milícia nas eleições do Rio de Janeiro. Carta Capital, [s.l.], 2014. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/o-poder-da-milicia-nas-eleicoes-do-rio-de-janeiro-1597/. Acesso em: 29 jan. 2025.

GOMES, José, Jairo. **Direito Eleitoral**. 20. ed., rev., atual. e reform. Barueri: Atlas, 2024.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MANSO, Bruno Paes. **República das milícias**: dos esquadrões de morte à era Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2020.

MELLO, David Maciel. Esquadrão da morte: Uma outra categoria da acumulação social da violência no Rio de Janeiro. **DILEMAS**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 132-162, 2017.

PACELLI, Eugênio. **Curso de processo penal**. 27. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 43-52, 2013.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo. **A ditadura que mudou o Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

BRASIL Tribunal Superior Eleitoral. **Indicadores de desempenho e estatísticas processuais**. Brasília: TSE, 2024.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2024.

COERÇÃO ELEITORAL NAS EMPRESAS: DO CONTEXTO HISTÓRICO AOS IMPACTOS DO VOTO NAS RELAÇÕES LABORAIS

ELECTORAL COERCION IN COMPANIES: FROM THE HISTORICAL CONTEXT TO THE IMPACTS OF VOTING ON LABOR RELATIONS

Hudson Carlos Avancini Persch
Mestre em Direito (UNIMAR).
Professor e coordenador do curso de Direito (UNIFAEMA).
hudsonpersch@hotmail.com

Gabriela Eulálio de Lima
Doutora em Direito (UNIMAR). Professora. Advogada.
gabrielaeulalio.adv@hotmail.com

Rubens Darolt Júnior
Especialista em Direito e Processo Tributário (CERS).
Professor de Direito (UNIFAEMA).
rubens-darolt-jr@hotmail.com

Wanderson Vieira de Andrade
Especialista em Direito Previdenciário e Prática Previdenciária (Faculdade Legale). Professor de Direito (UNIFAEMA). Advogado.
wanderson.andrade@unifaema.edu.br

Francisco Jeverson Santos de Freitas Consoline
Especialista em Direito e Processo do Trabalho e Direito de Família (Universidade Pitágoras). Professor de Direito (UNIFAEMA). Advogado.
francisco.consoline61676@unifaema.edu.br

RESUMO: A democracia brasileira tem enfrentado desafios crescentes, especialmente em períodos eleitorais marcados por instabilidade econômica e política. Nesse contexto, o assédio eleitoral no ambiente de trabalho tem se tornado uma prática alarmante, configurando uma modernização do antigo "voto de cabresto" característico do coronelismo e das relações de poder no período escravocrata. Essa prática, perpetrada por alguns cidadãos, viola direitos fundamentais já consolidados, como o voto secreto e a autodeterminação política dos cidadãos, representando uma frente direta aos princípios democráticos. O objetivo geral deste estudo é analisar as consequências do assédio eleitoral nas relações de trabalho, compreendendo suas causas, consequências sociais e implicações jurídicas. Busca-se, ainda, identificar estratégias para o enfrentamento desse problema, considerando o contexto das últimas eleições, em que essa prática ganhou visibilidade significativa. A justificativa da pesquisa é a necessidade urgente de compreender o aumento das denúncias relacionadas ao assédio eleitoral, que reflete não apenas o abuso de poder econômico, mas também a fragilidade da proteção aos trabalhadores frente a

interesses políticos. O tema é relevante não apenas pelo seu impacto direto na esfera política, mas também pelos prejuízos psicológicos e sociais causados aos trabalhadores, além de seu potencial de enfraquecer a confiança na democracia brasileira. A metodologia adotada é de natureza qualitativa, baseada no método dedutivo. A pesquisa apoia-se em análises bibliográficas, legislativas e artigos científicos. Os resultados preliminares indicam que o assédio eleitoral nas relações de trabalho vem aumentando significativamente nas últimas eleições, revelando um padrão de coerção que ameaça direitos fundamentais e perpetua estruturas de poder arcaicas. Esses resultados apontam para a urgência de medidas públicas, como campanhas educativas e o fortalecimento de canais de denúncia, para empoderar os trabalhadores e mitigar os impactos do coronelismo moderno nas relações laborais.
PALAVRAS-CHAVE: Ambiente de trabalho. Assédio eleitoral. Eleições. Voto.

ABSTRACT: Brazilian democracy has faced increasing challenges, especially in electoral periods marked by economic and political instability. In this context, electoral harassment in the workplace has become an alarming practice, constituting a modernization of the old "voto de cabresto" (vote-by-cabresto) characteristic of coronelismo and power relations during the slavery period. This practice, perpetrated by some citizens, violates already consolidated fundamental rights, such as the secret ballot and the political self-determination of citizens, representing a direct conflict with democratic principles. The general objective of this study is to analyze the consequences of electoral harassment in labor relations, understanding its causes, social consequences and legal implications. It also seeks to identify strategies to address this problem, considering the context of the last elections, in which this practice gained significant visibility. The justification for the research is the urgent need to understand the increase in complaints related to electoral harassment, which reflects not only the abuse of economic power, but also the fragility of worker protection in the face of political interests. The topic is relevant not only because of its direct impact on the political sphere, but also because of the psychological and social harm it causes to workers, in addition to its potential to undermine confidence in Brazilian democracy. The methodology adopted is qualitative in nature, based on the deductive method. The research is supported by bibliographical and legislative analyses, as well as scientific articles. Preliminary results indicate that electoral harassment in labor relations increased significantly in the last elections, revealing a pattern of coercion that threatens fundamental rights and perpetuates archaic power structures. These results point to the urgency of public measures, such as educational campaigns and the strengthening of reporting channels, to empower workers and mitigate the impacts of modern coronelismo on labor relations.
KEYWORDS: Work environment. Electoral harassment. Elections. Voting.

INTRODUÇÃO

O assédio eleitoral, apesar de ser um fenômeno relevante, ainda é pouco explorado tanto na prática quanto na teoria, permanecendo desconhecido para grande parte dos trabalhadores. A falta de regulamentações específicas e a escassez de estudos científicos sobre o tema resultam em impactos significativos nas esferas cível e criminal das relações laborais.

Diante desse cenário, este estudo visa aprofundar o debate sobre o fenômeno, identificando lacunas normativas e avaliando suas repercussões no ambiente de trabalho. Um dos aspectos abordados é o aumento expressivo de casos de assédio em períodos eleitorais, muitas vezes

associado à dificuldade dos empregadores em distinguir o uso legítimo de poder disciplinar de práticas abusivas. Além disso, destaca-se o uso indevido de promessas de melhores condições de trabalho ou remuneração para influenciar as escolhas eleitorais dos empregados, comprometendo sua liberdade de escolha e dignidade.

Outro ponto relevante é o abuso do poder hierárquico, caracterizado por condutas antiéticas que violam os princípios fundamentais de respeito à dignidade e à liberdade dos trabalhadores. Esses comportamentos criam um ambiente de vulnerabilidade e afetam negativamente o bem-estar psicológico dos empregados.

A ausência de regulamentações claras sobre o assédio eleitoral no ambiente de trabalho dificulta sua identificação, prevenção e combate. Este estudo aborda questões centrais como a caracterização de comportamentos abusivos, estratégias de prevenção e os mecanismos de reparação para as vítimas.

O objetivo principal será evidenciar a existência e os impactos do assédio eleitoral nas relações laborais, além de reforçar a necessidade de reparação moral para os empregados submetidos a práticas opressivas. Os objetivos específicos incluem a definição do conceito de assédio eleitoral e detalhar suas consequências; visa identificar os agentes do assédio e as formas de sua manifestação; propor medidas de prevenção para as empresas e proteção às vítimas; investigar os fatores que levam à prática do assédio no ambiente de trabalho; explorar as possibilidades de reparação por danos morais e materiais, além da rescisão indireta do contrato de trabalho; analisar as penalidades aplicáveis aos assediadores e os impactos psicossociais do assédio nas vítimas.

Historicamente, o estudo demonstra que os direitos trabalhistas surgiram como resposta à exploração desumana do trabalho humano durante a Revolução Industrial, fruto das lutas sociais do século XIX. No Brasil, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) foi criada para integrar direitos mínimos e fundamentais, assegurando condições dignas aos trabalhadores. Apesar disso, as relações laborais continuam em constante transformação, adaptando-se às dinâmicas econômicas e sociais contemporâneas, especialmente com a influência crescente das tecnologias digitais.

A globalização e a reestruturação das relações laborais fomentaram o surgimento de novas formas de assédio, marcadas por comportamentos repetitivos que comprometem a saúde física e mental dos empregados e deterioram o ambiente de trabalho. O assédio, frequentemente comparado ao "bullying", pode ocorrer de diferentes formas, seja entre superiores e subordinados ou entre colegas.

A metodologia adotada para este estudo será de natureza qualitativa e bibliográfica, estruturada a partir do método dedutivo. Inicialmente, será realizada uma revisão de doutrinas jurídicas, artigos acadêmicos, publicações digitais e a legislação pertinente, a fim de construir um arcabouço teórico robusto. A partir desse levantamento, procurará identificar as abordagens teóricas sobre o assédio eleitoral, suas implicações nas relações de trabalho e os aspectos legais envolvidos.

A pesquisa seguirá uma linha dedutiva, partindo de uma análise geral dos conceitos de assédio moral e eleitoral, para então aplicar essas noções à realidade do ambiente laboral, considerando as especificidades do assédio eleitoral no contexto brasileiro. Esse processo permite um aprofundamento teórico do tema, sustentado por fontes confiáveis e atualizadas, proporcionando uma discussão crítica sobre a falta de regulamentação e as possíveis implicações jurídicas e sociais dessa prática. Assim, a metodologia contribuirá para uma compreensão mais ampla e detalhada do fenômeno, com o objetivo de oferecer subsídios para futuras proposições normativas e práticas de prevenção e combate ao assédio eleitoral no trabalho.

Os resultados preliminares desta pesquisa indicam que o assédio eleitoral no ambiente de trabalho é uma prática ainda subnotificada e pouco compreendida tanto pelos empregadores quanto pelos empregados. A análise inicial revela que a ausência de regulamentações específicas e de um entendimento consolidado sobre o tema contribui para a perpetuação do problema, tornando os trabalhadores mais vulneráveis a comportamentos abusivos durante períodos eleitorais. Além disso, será possível identificar que a maioria dos casos ocorre em situações onde há desequilíbrio hierárquico, com o empregador utilizando sua posição de poder para influenciar decisões eleitorais de forma coercitiva. Esses resultados apontam para a necessidade urgente de ampliar o debate sobre o tema, promover ações educativas e estabelecer diretrizes mais claras para prevenir e combater essa prática no âmbito trabalhista.

1 EVOLUÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL NO BRASIL

No Brasil, o sistema eleitoral moderno foi formalmente consolidado em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que instituiu o voto como o principal mecanismo do regime democrático. Através do sufrágio, os cidadãos escolhem os seus representantes, encarregados de tomar decisões essenciais para a preservação das instituições e a promoção do bem-estar social. Contudo, a trajetória do processo eleitoral no Brasil remonta ao período colonial e à independência, proclamada em 7 de setembro de 1822, marcada por mudanças significativas no cenário político e social.

Durante o período imperial (1822-1889), o sistema eleitoral brasileiro era restrito e elitista, caracterizado pelo sufrágio censitário, que limitava os direitos às camadas políticas mais abastadas da população (Chagas, 2024, p. 1). A independência política trouxe consigo o desafio de estruturar um modelo representativo ainda atrelado a influências aristocráticas. Nesse contexto, as colônias portuguesas eram regidas pelas Ordenações do Reino, um conjunto de normas que organizavam a vida política e social. Dentre elas, as Ordenações Filipinas foram as mais rigorosas, vigentes durante todo o período colonial brasileiro.

As Ordenações introduziram os chamados “cargos de governança”, que correspondiam a funções administrativas nas cidades e vilas, como vereadores, procuradores e juízes. Essas cargas eram exigidas por meio de eleições locais, ainda que restritas a uma pequena parcela da população. Os juízes tinham a incumbência de julgar pequenos litígios e administrar a justiça,

os vereadores cuidavam da gestão municipal, e os procuradores desempenhavam funções semelhantes às de tesoureiros.

De acordo com Nicolau (2012), as eleições foram realizadas plenamente, com mandatos de curta duração, geralmente de um ano. O termo "homens bons" foi utilizado para designar os membros da elite local, considerados adequados para ocupar essas cargas. Esses homens deveriam atender a critérios rigorosos, como serem maiores de 25 anos, católicos, casados ou emancipados, proprietários de terras e sem "impureza de sangue". Já o termo "povo" referia-se aos homens livres, que, embora não pertencessem à elite, participavam do processo eleitoral como eleições, mas não eram elegíveis.

As eleições seguiram um ritual específico: os "homens bons" e os "povos" reuniam-se em um recinto, onde o juiz mais antigo, acompanhado por um escrivão, percorria o local para registrador, em sigilo, os votos de cada presente para seis deputados. Os nomes mais indicados foram designados deputados, e o juiz elaborou uma lista confidencial de candidatos, guardada em um pelouro (urna) dentro de um cofre. Essa lista foi utilizada para preencher as cargas municipais de forma rotativa (Nicolau, 2012).

A primeira eleição nacional ocorreu em 1821, com a escolha dos representantes brasileiros para as Cortes de Lisboa. O voto foi indireto, e o processo envolveu quatro etapas, todas decididas por maioria simples. Em 1822, foram convocadas eleições para selecionar os representantes das províncias, encarregados de elaborar a Constituição do Reino do Brasil. Nessa época, os deputados das paróquias escolheram representantes que posteriormente elegeram os deputados (Nicolau, 2012).

Entre 1824 e 1881, cinco sistemas eleitorais foram experimentados no Brasil. O primeiro, instituído pela Constituição de 1824, elegeu nove deputados para a Câmara, com base em um modelo indireto. Em 1855, as províncias eram divididas em distritos, cada um elegendo um candidato por maioria absoluta. Em 1860, esse modelo foi alterado para permitir a eleição de três representantes por distrito, mas em 1875 retornou-se à base provincial. Nesse período, os eleitores puderam votar em dois terços do número total de candidatos das províncias, elegendo os mais votados (Nicolau, 2012).

A Lei Saraiva, promulgada em 1881, trouxe mudanças significativas ao sistema eleitoral brasileiro. Ela extinguiu o voto indireto e implementou o sufrágio direto, permitindo aos participantes escolher diretamente seus representantes. A legislação também reafirmou o sistema de representação por distrito, com o voto decidido por maioria absoluta. A Lei Saraiva ficou conhecida como o último marco eleitoral do período imperial e simbolizou um passo importante rumo à modernização do sistema político brasileiro.

Segundo Barreiros Neto (2009), o ano de 1889 trouxe uma mudança significativa no cenário político brasileiro com o fim do regime imperial e a proclamação da República. Contudo, mesmo com essa transição, o regime político-democrático ainda não foi plenamente consolidado, e a influência do poder económico continuou a ditar o curso do processo eleitoral. Nesse contexto, as eleições organizadas por práticas fraudulentas, destinadas a preservar o controle político nas mãos das elites.

Martinho (2006) destaca que todas as etapas dos processos eleitorais foram permeadas por manobras ilícitas, desde o alistamento dos eleitos até a proclamação oficial dos eleitos. Como explica Martinho (2006), o voto era facultativo, exclusivo para homens alfabetizados e maiores de 21 anos. O Decreto nº 06 de 1889 restringia o direito de voto aos analfabetos, que representavam cerca de metade da população brasileira na época.

Conforme Ferreira (2001), a eleição do presidente da República e de seu vice ocorria por meio de maioria absoluta em pleitos separados. Também foram escolhidos três senadores por estado, com mandatos de nove anos, enquanto os deputados federais foram eleitos para exercer mandatos de três anos. Caso nenhum candidato alcançasse a maioria absoluta, a escolha recairia sobre o Congresso Nacional, que decidiria entre os dois candidatos mais votados. O mandato presidencial tinha duração de quatro anos, sem possibilidade de reeleição.

Durante esse período, dois sistemas eleitorais foram adotados para a composição da Câmara dos Deputados. A primeira representava uma continuidade do modelo implementado no final do período imperial, conforme previsto pela Lei Saraiva. O segundo, que vigorou até 1904, mudou a divisão dos estados em distritos, renovada em 1892. Nesse modelo, o eleitor podia votar em dois candidatos, e os três mais votados assumiam os cargos. Posteriormente, esse sistema foi substituído pela Lei Rosa e Silva, que instituiu o voto cumulativo. Nesse formato, cada eleitor poderia escolher até quatro candidatos para preencher cinco vagas disponíveis na Câmara. Esse sistema eleitoral em vigor até o fim da República Velha (Ferreira, 2001).

Segundo Zulini e Paolo (2020), Getúlio Vargas assumiu a presidência do Brasil em 1930, após a Revolução de 1930, encerrando o período da "República café-com-leite", caracterizado pelo revezamento do poder entre as oligarquias de São Paulo e Minas Gerais. Vargas governou até 1937, em um contexto de crise econômica mundial gerada pela Grande Depressão, desencadeada pela quebra da Bolsa de Valores de Nova York. Durante seu governo, importantes avanços democráticos foram conquistados, incluindo a criação da Justiça Eleitoral, o estabelecimento do primeiro Código Eleitoral e a inclusão do voto feminino, marcando uma etapa significativa na ampliação da cidadania no país.

No decorrer desse período, a idade mínima para o alistamento eleitoral foi reduzida de 21 para 18 anos, permitindo uma maior inclusão. Apesar desses avanços, em 1937, Vargas instaurou o regime autoritário do "Estado Novo", consolidando-se no poder por meio de um golpe. Sob o novo regime, uma Constituição autoritária foi promulgada, extinguindo os partidos políticos e a Justiça Eleitoral, suspendendo as eleições e paralisando a democracia no país entre 1937 e 1945 (Kang, 2017).

Com o término do "Estado Novo" e o declínio de Vargas em 1945, o Brasil iniciou um processo de redemocratização. A promulgação da Lei Agamenon restaurou os avanços democráticos suprimidos durante o regime autoritário. O sistema eleitoral foi reestabelecido, a Justiça Eleitoral foi reintegrada e o sufrágio universal voltou a ser implementado, agora com voto obrigatório, secreto e direto. Em 1946, foi promulgada uma nova Constituição, que trouxe de volta os princípios democráticos e sociais, permitindo o surgimento de novos partidos políticos e a reativação das legendas anteriores (Kang, 2017).

A redemocratização culminou na eleição de Getúlio Vargas como presidente em 1950, desta vez pelo voto popular. No entanto, o período foi marcado por forte política de instabilidade. A oposição ao governo, liderada por partidos como a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), tentou diversas vezes destituí-lo. Em meio à pressão, políticas e denúncias, Vargas cometeu suicídio em 24 de agosto de 1954, adiando, temporariamente, o golpe militar que viria a ocorrer em 1964 (Kang, 2017).

Conforme Nicolau (2012), Juscelino Kubitschek foi eleito presidente em 1955, representando o PSD. Apesar de ter enfrentado tentativas de impedir sua posse por parte da oposição, ele conseguiu assumir a carga e a direção de um governo notável por sua estabilidade e visão de desenvolvimento. Seu mandato, que durou cinco anos, foi marcado pela construção de Brasília, a nova capital do país, inaugurada em 1960, e por significativos avanços na modernização da infraestrutura nacional e na administração pública.

Após os acontecimentos que culminaram na renúncia de Jânio Quadros, ex-prefeito de São Paulo, a conjuntura política do Brasil sofreu transformações profundas. Eleito presidente da República, Jânio renunciou ao cargo apenas sete meses após sua posse, em 1961, desencadeando uma série de movimentos políticos contrários à ascensão de seu vice, João Goulart, à presidência. Segundo Araújo, Silva e Santos (2013), para compreender o golpe militar de 1964, é indispensável analisar os intensos conflitos políticos que marcaram o período anterior ao evento.

Com a renúncia de Jânio Quadros, João Goulart, vice-presidente, tornou-se o sucessor natural. Contudo, é relevante destacar que ambos pertenciam a partidos distintos: enquanto Jânio era apoiado por uma coligação liderada pela União Democrática Nacional (UDN), Goulart representava uma aliança entre o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social Democrático (PSD). Na época, a legislação permitia que as eleições escolhessem presidentes e vices de legendas diferentes, formando a chamada chapa "Jan-Jan" (Batistella, 2015).

Entretanto, um grupo de Goulart foi contestado pelos ministros militares, que vetaram a sua ascensão à presidência. Para contornar a crise, o regime presidencialista foi substituído pelo parlamentarismo, restringindo os poderes do novo presidente. Goulart tomou posse em setembro de 1961, mas com limitações de sua autoridade. Em 1963, um plebiscito nacional restabeleceu o presidencialismo, devolvendo plenos poderes à carga (Batistella, 2015).

Após assumir a presidência, Goulart propôs uma série de reformas estruturais, incluindo mudanças agrárias, educacionais, fiscais e administrativas, que geraram grande polarização social e política. De acordo com Araújo, Silva e Santos (2013), o clima de tensão atingiu também o âmbito cultural, refletindo o antagonismo entre grupos conservadores e progressistas.

Conforme Moraes e Silva (2019), o Brasil vivenciou, de 1964 a 1985, um período de ditadura militar liderada pelas Forças Armadas, durante o qual oferecer graves proteção aos direitos fundamentais. Qualquer manifestação ao regime foi severamente reprimida com extrema violência.

Durante este período, a sociedade teve os seus direitos restringidos, incluindo a participação popular, o direito ao voto, e as liberdades de expressão e pensamento, sob a justificativa da Doutrina de Segurança Nacional. O primeiro marco legal do regime foi o Ato Institucional nº 1 (AI-1), que serviu para garantir o respaldo jurídico à repressão que se instaurava.

O AI-1 distribui limitações aos poderes do Congresso Nacional e, em seu artigo 10º, autorizava a suspensão de direitos e garantias políticas por até dez anos, além de permitir a cassação de mandatos legislativos nos âmbitos municipal, estadual e federal.

Com o avanço do regime militar, a repressão se intensificou. O Congresso Nacional foi fechado, a imprensa foi submetida à censura, e os direitos individuais e políticos foram suprimidos, incluindo a liberdade de reunião, a expressão e a garantia do habeas corpus. Medidas ainda mais severas foram soviéticas, como a criação da pena de morte e da prisão perpétua. Essa repressão atingiu seu auge com a promulgação do Ato Institucional nº 5 (AI-5) em dezembro de 1968 (Moraes; Silva, 2019).

Ao longo do regime, o Poder Executivo assumiu predominância, assumindo a função de legislar em detrimento dos demais poderes previstos na Constituição de 1946. Essa configuração visava garantir a continuidade do controle militar no comando do país (Moraes; Silva, 2019).

Segundo Crestani (2011), a Política de Segurança Nacional tinha como objetivo manter os interesses do país por meio de diretrizes que controlavam setores da sociedade civil e do ambiente político.

A ditadura ficou marcada pela violência do Estado, repressão intensa, vigilância constante e punições severas, que visavam eliminar qualquer oposição ao regime. De acordo com Nicolau (2012), em 1985, com o fim da ditadura, iniciou-se a "Nova República", um período de retirada democrática. A Emenda Constitucional nº 25 trouxe mudanças significativas, restabelecendo as eleições diretas para presidente da República, realizadas em dois turnos com maioria absoluta.

A reforma também contemplou eleições para vereadores e prefeitos, incluindo as capitais e outros municípios. Permitiu-se a formação de coligações partidárias, extinguiram-se as sublegendas, e o Distrito Federal passou a ter representação no Congresso Nacional. Os Analfabetos conquistaram o direito ao voto, e, em 1987, iniciaram-se uma Assembleia Nacional Constituinte para criar uma nova Constituição que consolidasse o Estado Democrático de Direito (Nicolau, 2012).

Em 05 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil em uma sessão solene no plenário da Câmara dos Deputados. Essa Constituição baseia-se em princípios fundamentais como cidadania, soberania popular, igualdade, dignidade da pessoa humana e pluralismo político (Brasil, 2024).

A nova Carta Magna trouxe importantes avanços sociais, incluindo a liberdade de expressão e imprensa, permitindo maior debate e reflexão sobre questões políticas. A Constituição de 1988 promoveu a conscientização social e política, consolidando um regime democrático no Brasil.

2 PÓS-ELEIÇÕES E O ASSÉDIO ELEITORAL NO TRABALHO

Após o segundo turno das eleições de 2022 e a confirmação do resultado, uma série de manifestações e protestos ocorreram no dia 1º de novembro, logo nas primeiras horas da manhã. Eleitores e apoiadores do candidato derrotado, juntamente com caminhoneiros, bloquearam

rodovias em todo o país e acamparam em frente aos quartéis, permanecendo ali por um longo período. Nesse contexto, surgiram denúncias de trabalhadores que afirmavam ter sido pressionados por seus funcionários a participarem desses protestos. Também houve relatos de caminhoneiros obrigados a aderir a atos e de demissões de trabalhadores que se opuseram a essa imposição.

É incontestável que o poder diretivo do empregador deva respeitar os direitos fundamentais dos trabalhadores, incluindo a sua autonomia política. Desta forma, qualquer ato que viole os direitos constitucionais do trabalhador, como forçá-lo a participar de manifestações ou protestos, é ilegal e passível de responsabilização jurídica. O trabalhador não pode ser coagido a se envolver em atividades políticas durante sua jornada de trabalho, a menos que haja uma adesão voluntária e expressa.

Por outro lado, o trabalhador tem pleno direito de exercer sua autonomia política, podendo se recusar a participar de manifestações ou protestos e desobedecer ordens que sejam ilegais, não previstas em seu contrato de trabalho. Afinal, ninguém é contratado para participar de manifestações políticas, especialmente aquelas que, em muitos casos, foram caracterizadas como "golpistas".

A Constituição Federal de 1988 assegura, em seu artigo 5º, a livre manifestação do pensamento (inciso IV), a inviolabilidade da liberdade de consciência (inciso VI) e a liberdade de expressão intelectual, sem censura ou licença (inciso IX). Assim, o funcionário que, após sua jornada de trabalho, optar por participar de protestos – desde que respeite os limites legais e não cometa atos criminosos – não pode ser alvo de qualquer tipo de retaliação por parte do empregador (Brasil, 2024).

Embora nenhum direito seja absoluto, o ordenamento jurídico brasileiro, de forma geral, repudia atitudes motivadas exclusivamente por ideologias políticas ou partidárias que venham a afetar a ordem pública. Nesse sentido, a demissão de um empresário em razão de suas convicções políticas, de sua recusa em participar de protestos ou, ainda, de sua adesão às manifestações realizadas fora de sua jornada de trabalho, caracterizando-se como discriminação e enseja a interposição de uma ação judicial com o intuito de garantir sua reintegração à carga, bem como a reposição por danos materiais, morais e coletivos.

Diante desse cenário, o juiz da Vara do Trabalho de Jataí/GO, Whatmann Barbosa Iglesias, concedeu uma liminar, com base em denúncia do Ministério Público do Trabalho (MPT), para impedir os atos de assédio eleitoral praticados por um empresário que estava coagindo seus empregados a participarem de manifestações que defendiam uma intervenção militar. Segundo o magistrado, a utilização do poder econômico para fins ilegais, incluindo a adoção de táticas intimidatórias e coercitivas, constitui uma "prática inaceitável" que viola o Estado Democrático de Direito, tornando necessária uma intervenção judicial para garantir os direitos dos trabalhadores e garantir o respeito à sua liberdade política.

> Vislumbro a probabilidade do direito invocado, direito este que todo empregado possui de jamais não ser obrigado a cumprir ordens alheias/teratológicas ao objeto de seu contrato de trabalho, máxima quando dirigidas pela empresa/empresário e/ou

> prepostos, ainda que cobertos por figuras de terceiros, na tentativa de se fazer invisível, a fim de deixar seu posto de trabalho e ir bloquear estradas federais e estaduais ou estrutura correlatas, com grande risco de graves danos para si e terceiros, com o intuito de satisfazer a irresignação do empregador e/ou do grupo partidário/ideológico a que pertença, inconformados com o resultado do último pleito eleitoral presidencial (Processo nº 0010882-84.2022.5.18.0111).

Esse caso reforça a necessidade de proteger os direitos fundamentais dos trabalhadores, garantindo que a atuação do empregador seja pautada pelo respeito à autonomia política dos trabalhadores e que qualquer forma de cooperação ou retaliação por motivos políticos seja combatida pelo ordenamento jurídico.

Em decorrência das inovações geradas pelos acontecimentos das últimas eleições no Brasil, e em contraposição à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das pesquisas eleitorais, foi exigida a necessidade de uma CPI para investigar casos de assédio eleitoral no ambiente de trabalho. Esse assédio é praticado por funcionários ou administradores públicos com a intenção de favorecer um candidato de sua escolha. O número crescente de denúncias levou à criação de um portal específico para receber essas queixas, destacando a preocupação com a possibilidade de um golpe e com os riscos à democracia brasileira, os quais ganharam a atenção do Tribunal Superior do Trabalho (TST), do Ministério. Público do Trabalho (MPT), além de partidos políticos e sindicatos.

Visando proporcionar uma proteção jurídica nas relações de trabalho e combater o assédio eleitoral, foi modificado e protocolado no Congresso Nacional o Projeto de Lei 2735/2022. Este projeto propõe a criminalização do assédio eleitoral praticado por trabalhadores, com penas que variam de quatro a seis anos de reclusão e multa de 10 a 30 períodos-mínimos. Embora o projeto possa ser visto como uma reavaliação das diversas possibilidades previstas no Código Eleitoral, sua contribuição trabalhista é relevante, pois não existe uma proteção específica para o empregador, que é, em grande parte, o principal responsável por praticar esse tipo de assédio, abusando de seu poder econômico em detrimento dos direitos fundamentais dos trabalhadores.

O projeto também prevê que, quando o assédio por agressão por um agente público, ele será considerado uma conduta de improbidade administrativa. Além disso, proíbe a participação do assessor em licitações e contratos com a Administração Pública, uma vez que o assédio eleitoral é uma prática que fere os princípios da democracia. O debate sobre esse tema é extremamente relevante, não apenas durante períodos eleitorais, mas de forma contínua, consolidando medidas eficazes para combater tais crimes e proteger os direitos dos cidadãos.

O coronelismo político, que remonta ao período imperial, ainda persiste em algumas regiões do Brasil, onde ocorre uma troca de favores entre o poder público e líderes econômicos locais, utilizando-se de práticas coercitivas. Segundo Santos e Capparelli (2009), os líderes econômicos exploraram a dependência dos trabalhadores para forçá-los a votar nos candidatos apoiados por esses líderes. Esse tipo de manipulação de votos, conhecido como "voto de cabresto", surgiu no Império, quando os grandes proprietários de terras, conhecidos como coronéis, usavam o trabalho escravo ou em condições análogas para garantir seus interesses políticos, aliados a representantes que compartilhavam seus ideais.

Pereira (2018) explica que, nesse período, o sistema eleitoral era vulnerável, com manipulação de votos e fraudes. As eleições foram realizadas por meio de cédulas, e os coronéis entregaram aos candidatos um papel com o nome do candidato de sua preferência, observando-os durante a votação para garantir que votassem conforme suas ordens. Essa dependência econômica dos participantes tornou impossível qualquer escolha livre, configurando uma verdadeira cooperação. As consequências dessas práticas, que caracterizaram o abuso de poder político e a manipulação eleitoral, ainda repercutiram na política atual do Brasil.

A Constituição de 1988 assegura, em seu artigo 14, o direito ao voto, que deve ser exercido de forma universal, direta, secreta e com valor igual para todos. No entanto, práticas coercitivas, como as promovidas por funcionários e políticos em busca de votos, ainda são frequentes. A falta de fiscalização efetiva permite que candidatos e candidatos adotem táticas como a oferta de dinheiro, cestas básicas, materiais de construção ou cargas públicas para garantir votos, configurando uma versão moderna do "voto de cabresto" (Pereira, 2018).

A Constituição de 1988, ao redemocratizar o Brasil, também deu maior ênfase à questão da corrupção eleitoral, estabelecendo na Lei das Eleições avaliações como a cassação dos direitos políticos, inelegibilidade por até oito anos, penas pecuniárias e a cassação do mandato eletivo. No entanto, as práticas de cooperação eleitoral, realizadas por políticos e líderes econômicos, continuam a ser um problema, com abusos de poder para garantir votos (Brasil, 2024).

Sepúlveda (2018) argumenta que o excesso de poder econômico e a posição social elevada são significativamente significativos para o assédio eleitoral e a coação de deputados. Nesse contexto, é essencial que tanto os trabalhadores quanto toda a sociedade brasileira possam exercer seu direito ao voto de maneira livre, direta e secreta, conforme garantido pela Constituição.

A coerção eleitoral no ambiente empresarial pode ser visto como uma recriação moderna do "voto de cabresto", com os trabalhadores assumindo o papel dos antigos coronéis. Nesse contexto, o assédio eleitoral e o abuso de poder por parte de líderes religiosos e empresários, por meio de coação, intimidação ou ameaças de demissão, têm como objetivo manipular os votos dos trabalhadores, forçando-os a apoiar candidatos políticos alinhados aos interesses do empregador (Sepúlveda, 2018). Em muitos casos, os trabalhadores oferecem benefícios extras, gratificações ou bonificações, além de ameaçar demissões ou cortes de benefícios, com a intenção de garantir os votos dos empregados para seus candidatos preferidos.

Esse tipo de prática também pode ser caracterizado como qualquer forma de oferta feita pelo empregador para influenciar a escolha do trabalhador (Sepúlveda, 2018). O Estado tem a responsabilidade de garantir eleições legítimas, livres de interferência de poderes econômicos ou religiosos. É incompreensível que, no século XXI, um empregador ainda recorra a ameaças de demissão ou manipulação do ambiente de trabalho para alcançar seus objetivos políticos, práticas essas que remontam às manipulações ocorridas durante a Primeira República.

Entre 1899 e 1902, as elites políticas do Brasil se consolidaram por meio da aliança entre a política do "café-com-leite" e as oligarquias regionais, nas quais as eleições eram coagidas a revelar o candidato em quem votava, resultando em fraudes eleitorais e violência. Nesse período,

os coronéis, líderes locais com grande poder econômico e político, exerceram uma influência significativa sobre a população, especialmente sobre os trabalhadores rurais e as classes mais baixas, como posseiros e meeiros. Eles controlavam os votos da região, obrigando os candidatos a votar nos candidatos de sua escolha, sob a ameaça de retaliação.

Em troca de favores ou benefícios, os coronéis garantem que seus candidatos sejam eleitos, e, caso necessário, recorriam à violência ou intimidação para garantir os votos. A fiscalização das eleições era praticamente impossível, uma vez que o voto era "descoberto" – ou seja, os eleitores eram obrigados a revelar a sua escolha, o que, sob a Lei 1.269/1904, deixava-os visíveis aos interesses dos coronéis. Quando essas práticas não eram suficientes, os coronéis apelavam para fraudes e corrupção eleitoral, manipulando o processo para garantir o resultado desejado.

Esse controle absoluto sobre os votos e a manipulação do processo eleitoral levaram à expressão "voto de cabresto" ou "curral eleitoral", que descrevia o domínio dos coronéis sobre os eleitos, os quais receberam as cédulas já preenchidas com os candidatos escolhidos pelos coronéis. Esse foi o auge do coronelismo no Brasil, um período marcado pela corrupção e fraude, cujas consequências ainda repercutiram na política do país. Como descrito por Carmen Gabrielli Ferreira de Oliveira e William Eufrádio Nunes Pereira, em seu artigo "Coronelismo e Direito Eleitoral na Velha República", a prática do "curral eleitoral" e a coação dos manifestantes pelos coronéis exemplificam como o sistema eleitoral era manipulado para garantir o controle político local:

> Para conseguir seus objetivos político-eleitorais, [o coronel] era capaz das maiores fraudes, muitas vezes acolhidas ou acobertadas por juízes de mesários submissos. Fraudes na inscrição de eleitores analfabetos (na ânsia de alargar a base eleitoral, o coronel fazia aqui coincidir os seus interesses com os da democratização do voto, pelo menos no aspecto quantitativo). Fraudes de coação ao eleitorado, amedrontado por capangas, pelo uso da polícia, que manipulava como força de coação e de coerção eleitoral. Mais tarde, quando viu formar-se oposição ao seu prestígio, armou piquetes nas estradas nos dias de eleição, dando passagem apenas a seus eleitores; construiu "currais" eleitorais, de onde, no dia da eleição, os votantes saiam suficientemente "municiados" com suas chapas, sendo escoltados para votar; anulava urnas cuja votação se lhe afigurasse contrária; apossava-se e destruía documentos eleitorais (Oliveira; Pereira, 2016, p. 74-75).

O voto de cabresto, um ato de submissão imposto pelo coronelismo, é fruto das relações entre o poder econômico e político. Embora isso possa ter mudado ao longo do tempo, suas práticas continuam presentes na atualidade, adaptadas às novas formas de poder empresarial que, de maneira abusiva, buscam investir nas decisões políticas daquelas que estão em posição de vulnerabilidade. Comparando o contexto do passado com o presente, é possível perceber que o voto de cabresto permanece predominante, embora agora assuma novas roupas, mas com os mesmos objetivos e objetivos.

Apesar de o empregador ter o direito de expressar suas opiniões, como qualquer outro cidadão, esse direito encontra limitações quando ultrapassa os limites da ética e da legalidade. Em especial, quando o exercício desse direito se transforma em uma imposição, onde o empregador, por meio de seu poder diretivo, força o trabalhador a apoiar um candidato específico.

Tal prática configura-se como uma manifestação de coronelismo no ambiente de trabalho, onde a escolha política do empregador é cerceada na função da pressão exercida pelo empregador.

O assédio eleitoral no meio ambiente trabalhista é uma violação grave dos direitos fundamentais, sendo um ato desumano que coloca o trabalhador diante da difícil escolha entre preservar seu direito de exercer sua cidadania ou manter seu emprego, essencial para sua subsistência. Esta situação reflete um retrocesso social, que deve ser combatido por todas as instituições e entidades que visam resguardar a integridade das relações de trabalho e do ambiente laboral saudável. A discussão sobre o assédio eleitoral é de extrema importância para preservar a democracia e garantir a liberdade de escolha dos trabalhadores.

O empregador não tem o direito de se envolver nas opções de seus empregados, nem de importar sua vontade sobre as escolhas políticas destes, oferecendo benefícios ou ameaçando punições. O direito de expressão é garantido a todos, mas é limitado quando interfere na liberdade de escolha do trabalhador. O poder diretivo do empregador não é absoluto e deve ser respeitado dentro dos limites estabelecidos pela Constituição, pela legislação nacional e pelas normas internacionais de direitos humanos.

Embora o empregador tenha a prerrogativa de impedir a manifestação partidária de seus empregados no ambiente de trabalho, ele não pode intervir na vida pessoal ou privada do trabalhador, nem controlar suas decisões políticas fora do contexto profissional. A legislação brasileira, por meio da Resolução TSE 23.610/2019, que trata da propaganda eleitoral e das condutas criminosas durante as campanhas, e da Lei 9.504/97, que estabelece normas para as eleições, busca coibir o assédio eleitoral no ambiente de trabalho e proteger a autonomia política do empregado.

Qualquer conduta definida como assédio ambiental no ambiente de trabalho pode resultar em rescisão indireta do contrato de trabalho por falta grave do empregador, conforme o artigo 483 da CLT. Além disso, tais práticas estão sujeitas a implicações cíveis e criminais, incluindo a possibilidade de reclamação por danos materiais e morais, inclusive de forma coletiva. O Tribunal Superior do Trabalho tem se posicionado favoravelmente à reintegração do trabalhador nos casos em que se comprova a violação de sua autonomia política, registrando a dispensa como discriminatória e configurando abuso por parte do empregador.

> Direito potestativo de resilir o contrato. Abuso. O exercício pode mostrar-se abusivo. Despedido o empregado em face da convicção política que possui, forçoso é concluir pela nulidade do ato e consequente reintegração, com o pagamento dos salários e vantagens do período de afastamento. A liberdade política é atributo da cidadania, não passando o ato patronal pelo crivo da Constituição no que encerra, em torno do tema, garantias mínimas do cidadão (BRASIL, 2002).

Apesar dos conceitos previstos pelo Tribunal Superior do Trabalho, as medidas adotadas até o momento não se mostraram suficientemente eficazes para combater o novo modelo de coronelismo que se consolidou no século XXI. O "curral eleitoral", específico que, desde as eleições de 2014, havia sido restrito aos interesses locais, agora se expande para a esfera

nacional, com votos direcionados ao Executivo Federal. Essa centralização de poder é alarmante, pois reflete uma imposição de controle sobre as escolhas eleitorais, limitando a liberdade do trabalhador na hora de expressar seu voto (Sepúlveda; Carvalho; Dendask, 2018).

Há um número crescente de denúncias de assédio eleitoral no ambiente de trabalho comprovadas em vários Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) entre funcionários e o Ministério Público do Trabalho (MPT). Na maioria desses acordos, excluem-se medidas como a representação pública por parte dos trabalhadores, o compromisso de respeitar a autonomia do voto dos trabalhadores, e a orientação de impor campanhas políticas, ou de impulso os empregados para apoiar candidatos específicos. Além disso, essas medidas também incluem acessórios de danos coletivos provocados por tais práticas (Sepúlveda; Carvalho; Dendask, 2018).

No entanto, quando os TACs não são suficientes para resolver a situação, os trabalhadores têm o direito de ajudar ações individuais. O MPT também pode solicitar medidas liminares para coibir o assédio eleitoral, garantindo a proteção da autonomia política do empresário e combatendo qualquer forma de discriminação. Essas ações resultam em medidas severas, como a representação pública do empregador e a imposição de multas com caráter educativo, com o objetivo de prevenir futuras infrações (Sepúlveda; Carvalho; Dendask, 2018).

Os danos causados pelo assédio moral eleitoral podem ter consequências para a saúde dos trabalhadores, incluindo afastamentos do trabalho e o desenvolvimento de doenças ocupacionais, que são equiparadas a acidentes de trabalho e, portanto, cobertas pela previdência social. Além disso, os impactos do assédio eleitoral não se limitam ao ambiente profissional; eles se estendem para as relações familiares e sociais. O trabalhador, pressionado, pode se isolar, não compartilhando suas dificuldades com familiares ou amigos, o que agrava ainda mais a situação.

Embora a legislação federal ainda não tenha criada uma norma específica para o assédio eleitoral, os trabalhadores possuem uma gama de recursos legais para se protegerem. A implementação de políticas preventivas nas empresas é essencial para proteger o direito de voto livre e evitar que a pressão do empregador ou de outros agentes externos afete a decisão do trabalhador. Esse tipo de medida deve fazer parte de uma estratégia ampla para garantir um ambiente de trabalho saudável e respeitoso, livre de coerções políticas.

O Ministério Público Eleitoral (MPE) exerce um papel essencial para proteger a liberdade de escolha dos eleitores. Em períodos de eleição, situações de assédio eleitoral – como pressões no ambiente de trabalho ou ameaças veladas – infelizmente ainda acontecem. O MPE, atento a essas práticas, atua de forma preventiva e fiscalizatória, buscando garantir que cada cidadão possa votar de acordo com sua consciência, sem medo ou constrangimento. Sua presença firme e vigilante é um alicerce para que o processo eleitoral se mantenha livre e legítimo (Santano, 2018).

Quando casos de assédio eleitoral são identificados, o Ministério Público não apenas orienta, mas também age de maneira concreta para corrigir a situação. Ele pode propor ações judiciais contra quem tenta interferir indevidamente na vontade do eleitor, podendo pedir desde a aplicação de multas até a cassação de mandatos. Essa atuação firme reforça a mensagem de que o voto é um direito individual e inviolável, e que qualquer tentativa de manipulação será tratada com a seriedade que merece (Santano, 2018).

Mais do que simplesmente punir, o trabalho do MPE também carrega um forte valor simbólico: ele reafirma que a democracia só é verdadeira quando todos têm a liberdade de decidir sem pressões. Ao combater o assédio eleitoral, o Ministério Público protege não apenas o eleitor, mas também a própria essência do processo democrático. Seu compromisso é garantir que a escolha de cada cidadão seja respeitada, fortalecendo a confiança da sociedade nas eleições e nas instituições públicas (Santano, 2018).

Neste ínterim, a Resolução nº 23.735, publicada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 27 de fevereiro de 2024, representa um passo importante no aperfeiçoamento das regras para combater práticas ilícitas durante as eleições. Ela traz orientações claras sobre condutas que ferem a integridade do processo eleitoral, como abuso de poder, corrupção, compra de votos, arrecadação e uso irregular de recursos de campanha, além de irregularidades cometidas por agentes públicos. Com isso, o TSE reforça seu compromisso com eleições mais justas e transparentes (Brasil, 2024).

Um dos pontos de destaque dessa nova norma é o combate firme à fraude nas cotas de gênero. A resolução define critérios para identificar candidaturas femininas fictícias, como a falta de votos, a ausência de movimentação de campanha e semelhanças suspeitas com campanhas de outros candidatos. Se comprovada a fraude, as consequências são severas, podendo incluir a cassação de mandatos e a anulação de votos. Essa medida fortalece a luta pela participação real e efetiva das mulheres na política, em vez de permitir que as cotas sejam usadas de forma indevida (Brasil, 2024).

Outro aspecto relevante da resolução é a proibição de apostas – inclusive em plataformas digitais – sobre o resultado das eleições. A intenção é proteger a vontade do eleitor e impedir qualquer influência externa sobre o processo eleitoral. De maneira geral, a Resolução nº 23.735/2024 vem para consolidar práticas que fortalecem a democracia brasileira, promovendo mais igualdade, seriedade e respeito ao voto popular.

Ademais, no artigo 6º, § 5º da Resolução nº 23.735/2024 diz que "o uso de estrutura empresarial para constranger ou coagir pessoas empregadas, funcionárias ou trabalhadoras, aproveitando-se de sua dependência econômica, com vistas à obtenção de vantagem eleitoral, pode configurar abuso do poder econômico". Portanto, a norma visa garantir que o ambiente de trabalho não vire um espaço de opressão política, respeitando o direito de cada trabalhador de escolher livremente seu candidato.

Diante disso, é necessário rever e melhorar as normas existentes, a fim de tornar as mais eficazes no combate ao assédio eleitoral. É essencial aplicar medidas protetivas que assegurem os direitos dos trabalhadores e responsabilizem os trabalhadores por práticas abusivas. As deliberações aplicadas aos infratores devem ser mais rigorosas, com o intuito não apenas de reparar os danos causados, mas também de prevenir novos abusos. A fiscalização intensiva durante o período eleitoral, com o apoio dos sindicatos, é fundamental para garantir que as normas sejam cumpridas e que o ambiente de trabalho seja seguro e justo para todos os empregados, independentemente de suas escolhas políticas.

CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, que o voto direto e secreto é fundamental para a preservação da democracia no Brasil, uma vez que permite que a soberania popular se manifeste de forma livre e direta na escolha dos representantes. O objetivo deste trabalho foi expor como as práticas de "voto de cabresto", típicas do período do coronelismo, ainda perduram na atualidade, com novas formas e metodologias. Tais práticas impactam níveis de eleições e comprometem o processo social e democrático, favorecendo a manutenção do poder nas mãos de grupos privilegiados, assim como acontecia na época dos coronéis.

A concessão ilícita de votos, seja por meio de coerção econômica ou religiosa, representa um ataque direto à democracia e ao direito constitucional de votar livremente. O voto deve ser um ato de expressão independente, sem a interferência de terceiros, essas práticas continuam a ter o mesmo objetivo do passado: garantir a preservação do poder político.

A modernização do "voto de cabresto" traz à tona uma reflexão sobre os governantes e o processo eleitoral brasileiro. É imperativo garantir a efetiva aplicação das leis existentes, evitando o retorno de um cenário de desestabilização dos direitos sociais e políticos. Isso é essencial para garantir a integridade do Estado Democrático de Direito. A eleição presidencial de 2022 foi marcada por intensos conflitos entre o desejo democrático e a intolerância política, com episódios de assédio eleitoral no ambiente de trabalho que resultaram em um número alarmante de denúncias.

O assédio moral fere a democracia e retrocede o país a períodos já superados, como o do voto de cabresto e da Velha República. Trata-se de práticas criminosas que, impulsionadas pelo poder econômico, se configuram como uma forma de coronelismo moderno – um cenário lamentável. A falta de um regulamento mais específico para prevenir esses comportamentos, especificamente para o empregador, e a deficiência de programas de conscientização e informação sobre os canais de denúncia, alertados para que os abusos patronais persistam, violando os direitos dos trabalhadores e impedindo o pleno exercício da liberdade política, garantida pela Constituição.

Esse cenário de assédio eleitoral está intimamente ligado a fatores como o fanatismo político, o contexto econômico atual e a crescente uberização no mercado de trabalho, resultando em um aumento significativo das denúncias durante as últimas eleições. O protagonismo do assédio eleitoral, evidenciado em 2022, e as manifestações pós-eleição, oferecem uma oportunidade para um estudo mais aprofundado sobre os fatores que motivaram esse retrocesso na sociedade democrática brasileira.

É essencial que o tema do assédio eleitoral não seja tratado apenas em períodos eleitorais, mas que a sociedade democrática continue a debater e a pressionar por medidas eficazes. A expectativa é que a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) tenha como resultado consequências para os responsáveis e que crie uma regulamentação específica para as relações trabalhistas, considerando que os trabalhadores são as principais vítimas desse tipo de abuso.

Nesse sentido, é de suma importância garantir que o trabalhador se sinta seguro e incentivado a denunciar os abusos sofridos, sem ter prejuízos aos seus direitos e garantias constitucionais. Ao tomar ciência de um crime eleitoral, o trabalhador deve ser orientado a buscar os meios adequados para fazer uma denúncia, contribuindo para o fortalecimento da democracia.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Maria Paula; SILVA, Izabel Pimentel da; SANTOS, Desirree dos Reis (org.). **Ditadura militar e democracia no Brasil**: história, imagem e testemunho. 1. ed. Rio de Janeiro: Ponteio, 2013.

BARREIROS NETO, Jaime. Histórico do processo eleitoral brasileiro e retrospectiva das eleições. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2162, 2 jun. 2009. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/12872. Acesso em: 21 jan. 2025.

BATISTELLA, Alessandro. O sistema pluripartidário de 1945-1965 no Paraná: uma análise dos partidos políticos, governos e das eleições no estado. **Revista Tempos Históricos**. Marechal Cândido Rondon, PR, v. 19, n. 2, p. 111-150, 2015.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Ag. E-RR 7/89, Rel.: Min. Marco Aurélio, Ac. SDI 1810/89. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 14 jun. 2002. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2002-jun-14/telepar_condenada_pagar_50_mil_empregado?pagina=5. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil03/_Ato2015_2018/2017/Lei/L13467.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. **Recomendação 01/2022**. Disponível em: https://mpt.mp.br/pgt/noticias/outrasprovidencias_11539-2022_gerado-em-26-08-2022-12h34min35s.pdf. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei n° 2735, de 2022**. Congresso Nacional. Brasília. 25 nov. 2022. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155054. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo**. TST-Ag. E-RR 7/89, Rel.: Min. Marco Aurélio, Ac. SDI 1810/89. Disponível em: https://consultaprocessual.tst.jus.br/consultaProcessual/. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.735, de 27 de fevereiro de 2024**. Dispõe sobre os ilícitos eleitorais. Brasília, DF: TSE, [2024]. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-735-de-27-de-fevereiro-de-2024. Acesso em: 27 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. **Mensagem do TSE reforça que é crime qualquer forma de coação a trabalhadores para votar em candidatos**. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/mensagem-do-tse-reforca-que-e-crime-qualquer-forma-de-coacao-a-trabalhadores-para-votar-em-candidatos. Acesso em: 15 jan. 2025.

CHAGAS, Ibiraci de Alencar. Elementos das condições institucionais e ideológicas para uma história do discurso político no Brasil colonial e imperial. **Almanaque de Ciência Política**. Vitória – ES, v. 8, n. 1, p. 1-22, 2024.

CRESTANI, Leandro Araújo. O surgimento do inimigo interno: ditadura militar no Brasil (1964 a 1985). **Revista História em Reflexão**, Dourados, v. 5, n. 9, p. 1-16, jan./jun. 2011.

FERREIRA, Hadassa Dolores Bonilha. **Assédio moral nas relações de trabalho**. 1. ed., Campinas: Russel Editores, 2004.

GOIÁS. Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região. **Decisão Liminar**. Processo nº 0010882-84.2022.5.18.0111, Vara de Jataí/GO. Disponível em: https://pje.trt18.jus.br/consultaprocessual/. Acesso em: 10 jan. 2025.

KANG, Thomas H. Educação para as elites, financiamento e ensino primário no Brasil, 1930–1964. **Latin American Research Review**, *[s.l.]* v. 52, n. 1, p. 35-49, 2017.

MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes (org.). **Democracia e ditadura no Brasil**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2006.

MORAES, T; SILVA, E. **Operação Araguaia**: os arquivos secretos da guerrilha. São Paulo: Geração Editorial, 2019.

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil**: do Império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2012.

OLIVEIRA, Carmen Gabrielli Ferreira; PEREIRA, William Eufrásio Nunes. Coronelismo e direito eleitoral na velha república. Natal/RN – v. 13, n. 2: **Interface UFRN**, ago./dez. 2016, p. 69-71. Disponível em: https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/715. Acesso em: 10 jan. 2025.

PEREIRA, Rodolfo Viana (org.). **Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio**. Belo Horizonte: IDDE, 2018.

SANTANO, Ana Claudia. A atuação híbrida do Ministério Público Eleitoral em sede recursal eleitoral: o caso do registro de candidaturas. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, SC, v. 13, n. 2, p. 491-507, 2º quadrimestre 2018. DOI: https://doi.org/10.14210/rdp.v13n2.p491-507. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em: 27 abr. 2025.

SANTOS, Suzy; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito. *In*: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (org.). **Rede Globo**: 40 anos de poder e hegemonia. São Paulo: Paulus, 2005. v. 1, p. 77101.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição Federal**. 1ª ed. Segunda tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

SEPULVEDA, Luciano; CARVALHO, Letícia Moura de; DENDASCK, Carla Viana. Compra de votos: uma nova modalidade do "voto de cabresto" na atualidade política brasileira. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, São Paulo, ano 3, n. 7, v. 4, p. 20-30, jul. 2018.

ZULINI, Jaqueline Porto; PAOLO, Ricci. O Código Eleitoral de 1932 e as eleições da Era Vargas: um passo na direção da democracia? **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, [online]. 2020, v. 33, n. 71, p. 600-623. Acesso em: 27 abr. 2025.

SUFFRAGIUM
REVISTA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ
TRE-CE

A COMPLEXA RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E LEGITIMIDADE

THE COMPLEX RELATIONSHIP BETWEEN DEMOCRACY AND LEGITIMACY

Reginaldo Gonçalves Gomes
Pós-doutor em Filosofia – Ética (FAJE/MG). Doutor em Direito Processual (PUC/MG).
Analista Judiciário e Assessor Jurídico no TRE-MG.
regisgomes17081964@gmail.com

RESUMO: Este artigo objetiva analisar a relação entre democracia e legitimidade, discutindo como o poder é exercido e justificado nos regimes democráticos e destacando os riscos de deterioração desses regimes diante de tendências totalitárias. Para isso, utiliza-se o método hipotético-dedutivo, com abordagem analítica e revisão bibliográfica de autores clássicos e contemporâneos como Hannah Arendt, Karl Popper, Norberto Bobbio, Claude Lefort, Jürgen Habermas, Jacques Rancière, Chantal Mouffe, Max Weber e Giorgio Agamben, que apresentam contribuições diversas e complementares sobre o tema. A democracia contemporânea, derivada de experiências históricas desde a Grécia Antiga, caracteriza-se pela soberania popular, direitos fundamentais, pluralidade de opiniões e participação cidadã institucionalizada pelo Estado Democrático de Direito. Contudo, está sujeita a ameaças que frequentemente se apresentam sob aparências legítimas, justificadas por argumentos como segurança nacional ou combate à corrupção, exigindo vigilância constante para proteger suas instituições. O artigo ressalta a importância da legitimidade democrática baseada na capacidade de acomodar conflitos através do diálogo público e da racionalidade discursiva, conforme defendido por Habermas, e do reconhecimento institucional dos conflitos, como proposto por Mouffe em seu modelo agonístico de democracia. Weber complementa ao identificar formas de dominação legítima que não necessariamente se originam da vontade popular democrática, mas da legalidade, tradição ou carisma. Por fim, conclui-se que a legitimidade democrática depende da inclusão ativa dos cidadãos e do reconhecimento do pluralismo político, balanceando coação e consenso, tradição e inovação. A manutenção do espaço simbólico do poder vazio é crucial para evitar tendências autoritárias e totalitárias, reforçando que apenas uma cidadania emancipada e consciente poderá preservar a democracia contra riscos de deterioração institucional.
PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Legitimidade. Totalitarismo. Pluralismo. Poder Político.

ABSTRACT: This article aims to analyze the relationship between democracy and legitimacy, discussing how power is exercised and justified in democratic regimes and highlighting the risks of deterioration faced by these regimes due to totalitarian tendencies. For this purpose, the hypothetical-deductive method is employed, with an analytical approach and bibliographic review of contributions from several theorists, each presenting different perspectives on the subject. Contemporary democracy, derived from historical experiences since Ancient Greece, is characterized by popular sovereignty, fundamental rights, plurality of opinions, and citizen participation institutionalized by the Democratic Rule of Law. However, it remains vulnerable to threats that often appear under seemingly legitimate forms. Such threats require constant vigilance to safeguard democratic institutions. This paper references thinkers such as Weber, who identifies forms of legitimate domination not necessarily derived from democratic popular

will, but from legality, tradition, or charisma; Habermas, who emphasizes democratic legitimacy through discursive rationality and communicative consensus; and Mouffe, who proposes an agonistic model of democracy that institutionalizes conflict. Ultimately, the study concludes that democratic legitimacy depends on active citizen inclusion and the institutional acknowledgment of conflicts. Balancing these elements is crucial, as democratic legitimacy thrives through active citizen participation and political pluralism. Furthermore, maintaining the symbolic emptiness of the locus of power is essential to prevent authoritarian and totalitarian tendencies, reinforcing that only an emancipated and conscious citizenship can effectively preserve democracy against risks of institutional deterioration.
KEYWORDS: Democracy. Legitimacy. Totalitarianism. Pluralism. Political Power.

INTRODUÇÃO

A democracia, tal como compreendida contemporaneamente no Ocidente, tem sua gênese, sem dúvida, na Grécia Antiga, onde esse modelo de participação cidadã foi experimentado. Naquela época, em razão do número reduzido de cidadãos, tratava-se de uma democracia direta. Todavia, é importante ressaltar que a democracia não surgiu abruptamente na Grécia, nem foi uma invenção exclusiva dos gregos. Esse regime foi moldado ao longo dos séculos por diversos povos (Dahl, 2016, p. 17-20).

A democracia que o Ocidente conhece hoje desenvolveu-se na Grécia Antiga, porém, não perdurou por muitas décadas devido à instabilidade política e à invasão pelo Império Romano. No contexto do modelo democrático grego, três figuras se destacaram: Sólon, Clístenes e Péricles. O filósofo Platão (1997, livro VIII) fez duras críticas à democracia grega, enquanto Aristóteles (2016, p. 301-309), a partir da análise da democracia e da oligarquia, propôs um novo regime: o regime constitucional.

No sistema político contemporâneo, o regime democrático passou a ser adotado por diversos Estados como forma de preservar a igualdade e a liberdade dos cidadãos. Portanto, a democracia não é estática; está em constante transformação, dependendo de como a sociedade compreende direitos fundamentais como liberdade e igualdade.

A legitimidade democrática depende da capacidade de acomodar conflitos sem comprometer a participação cidadã e a alternância no poder. A vigilância contínua é essencial para evitar a concentração de poder e o enfraquecimento das instituições democráticas.

Este estudo fundamenta-se em vários pensadores, cada um com contribuições específicas para o tema:

Arendt (1993, p. 93-98) explora a tensão entre filosofia e política, resgatando Sócrates como exemplo de valorização da opinião pública (doxa), opondo-se à ideia platônica de que somente o filósofo poderia governar a cidade. A autora afirma que "(…) é nessa situação que Platão, concebeu sua tirania da verdade, segundo a qual o que deve governar a cidade não é o temporariamente – de que os homens podem ser persuadidos –, mas sim a eterna verdade – de que os homens não podem ser persuadidos" (ARENDT, 1993, p. 95). Assim, a autora

enfaticamente defende que a legitimidade democrática reside na pluralidade das opiniões e no diálogo público.

Karl Popper (2015, p. 125-135) critica o coletivismo de Platão como um embrião do totalitarismo, defendendo a democracia baseada no individualismo político e igualdade perante a lei. O autor sustenta que "(…) Por trás da definição da justiça de Platão está, fundamentalmente, a sua reivindicação de um governo de classe totalitário e a sua decisão de contribuir para o levar à prática" (POPPER, 2015, 122-123).

Norberto Bobbio (2017, p. 35) defende que a democracia é definida por regras que estabelecem quem decide e como decide. Critica a visão histórica de que o povo seria incapaz de governar, contrapondo-se ao antidemocratismo desde Platão até Hegel (BOBBIO, p. 133-157). Bobbio (2017, p. 136) expressamente diz que "(…) Platão é um escritor antidemocrático. A equiparação entre o governo do povo e o governo do público em teatro (…) serve-lhe para exprimir mais uma vez a própria condenação da democracia entendida como domínio da licenciosidade ou do desregramento".

Claude Lefort (1991, p. 32) contribui com a noção de que a democracia mantém simbolicamente vazio o lugar do poder, destacando que o totalitarismo surge justamente quando esse lugar é ocupado por um governante que se confunde com o poder.

Robert Dahl (2016, p. 47-55) define democracia por critérios objetivos como eleições livres, pluralidade de fontes de informação, autonomia associativa e cidadania inclusiva.

Hans Kelsen (2000, p. 28-34) apresenta a democracia como o governo direto ou indireto da maioria, destacando o papel da participação popular nas decisões políticas.

Jürgen Habermas (1997, p. 154-168) defende a legitimidade democrática pela racionalidade discursiva, sustentando que normas jurídicas legítimas derivam de um consenso racional alcançado em processos comunicativos abertos e simétricos.

Jacques Rancière (2014, p. 67-122) apresenta uma crítica à democracia representativa, afirmando que esta é, na verdade, uma forma oligárquica disfarçada. Para ele, a democracia autêntica se manifesta num processo contínuo de luta contra a privatização do poder e pela ampliação da esfera pública, resistindo às separações entre público e privado que perpetuam a dominação das elites. Propõe condições para a democracia representativa, como mandatos curtos e não renováveis, limites às campanhas eleitorais e controle sobre a influência econômica nas eleições, para garantir que o poder permaneça efetivamente com o povo.

Chantal Mouffe (2005b, p. 29-34) critica a ideia *habermasiana* de consenso absoluto, propondo um modelo agonístico onde o conflito é institucionalizado como fundamental à democracia. Argumenta que a legitimidade democrática requer o reconhecimento do pluralismo político, sem excluir as paixões e conflitos inerentes à vida política.

Max Weber (2009) identifica três tipos de dominação (legal, tradicional e carismática) que legitimam o exercício do poder, destacando que, frequentemente, a legitimidade não é conferida democraticamente, mas imposta pela crença em estruturas legais, tradições ou líderes carismáticos.

Giorgio Agamben (2010, p. 116-155) analisa o risco de a democracia degenerar em Estados totalitários através do controle biopolítico sobre a vida nua, sugerindo que a legitimação democrática deve preservar a vida individual contra excessos do poder soberano.

Otfried Höffe (2005, 39-252) propõe uma "democracia qualificada" baseada em direitos humanos, soberania popular e separação de poderes, defendendo uma ordem jurídica internacional para assegurar esses princípios globalmente.

Niklas Luhmann (1980) argumenta que a legitimidade decorre de processos internos ao sistema político, envolvendo uma aceitação generalizada das decisões, combinando coação e consenso.

Joseph Schumpeter (2017, p. 365-383) define democracia não como governo direto do povo, mas como sistema competitivo em que o povo apenas escolhe seus governantes, sem participar diretamente da gestão política.

Simone Goyard-Fabre (2003, p. 341-349) aponta a democracia contemporânea centrada no Estado de Direito, na representatividade e no sufrágio universal, destacando questões como legitimidade do poder e direitos humanos.

Carlos Alberto Simões de Tomaz (2011, 397-418) defende que, no Estado Democrático de Direito, a democracia implica limitação do poder, legitimação jurídica e garantia de direitos fundamentais individuais e sociais.

Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018, p. 76-98) alertam para estratégias contemporâneas de erosão democrática, em que atos autoritários frequentemente ocorrem sob aparências legais e legítimas, reforçando a necessidade de vigilância constante.

Assim, este artigo busca analisar a relação entre democracia e legitimidade, discutindo como o poder é exercido e justificado nos regimes democráticos, bem como os riscos de sua deterioração diante de tendências totalitárias. Utiliza-se o método hipotético-dedutivo, com abordagem analítica e revisão bibliográfica, com o objetivo de compreender a evolução da democracia e suas implicações na legitimidade do poder. Trata-se de uma pesquisa temática, pois não se concentra na contribuição de apenas um autor, mas explora diferentes perspectivas teóricas, com a finalidade de esclarecer questões e oferecer respostas sobre democracia e legitimidade, ampliando o entendimento sobre o tema.

1 DEMOCRACIA E POLÍTICA

A relação entre filosofia e política é tradicionalmente compreendida como uma oposição mútua. Ao filósofo caberia pensar problemas abstratos, conceituais e duradouros, enquanto ao político competiria envolver o público em questões imediatas e efêmeras. Contudo, Arendt (2002, p. 89) mostra que essa oposição não é absoluta, pois filosofia e política possuem, paradoxalmente, uma relação complementar. A autora ilustra essa complexidade ao mencionar a condenação de Sócrates, fato que abalou profundamente Platão:

> […] fez Platão desencantar-se com a vida da polis e, ao mesmo tempo, duvidar de certos princípios fundamentais dos ensinamentos socráticos. O fato de que Sócrates não tivesse sido capaz de persuadir os juízes de sua inocência e de seu valor, tão óbvios para os melhores e mais jovens cidadãos de Atenas, fez com que Platão duvidasse da validade da persuasão. Para nós, é difícil captar a importância dessa dúvida, porque "persuasão" é uma tradução muito fraca e inadequada para a velha peithein, cuja importância política evidencia-se no fato de Peithô, a deusa da persuasão, ter tido um templo em Atenas.

Arendt (2002) considera que a tradição ocidental da filosofia política se origina em uma hostilidade à política, fruto do trauma decorrente da condenação e execução de Sócrates. Platão, profundamente impactado por esses eventos, separa radicalmente a filosofia da ação política, subordinando a política à busca filosófica pela verdade absoluta. Arendt, entretanto, tenta reconstruir uma visão alternativa, não platônica, na qual filosofia e política não estejam separadas rigidamente. Para ela, Sócrates valoriza a opinião pública (doxa), acreditando que esta contém uma verdade própria, contrariamente à crença platônica no conhecimento absoluto.

Segundo Arendt (2002, p. 95), Sócrates não opõe verdade à opinião, mas defende que todos os princípios estão sujeitos à transformação mediante o diálogo público:

> […] todo homem tem sua própria doxa, sua própria abertura para o mundo; logo, Sócrates precisava começar sempre com perguntas: não se pode saber de antemão que espécie de dokei moi, de "parece-me", o outro possui. Precisava assegurar-se da posição do outro no mundo comum. Mas assim como ninguém pode saber de antemão a doxa do outro, não há quem possa saber por si só, e sem um esforço adicional, a verdade inerente à sua própria opinião.

Essa perspectiva dialética valorizada por Arendt mostra que o papel do filósofo não seria governar diretamente, mas encorajar a cidadania a pensar autonomamente.

Em contraste, Platão vê a democracia grega como uma forma desordenada e caótica, identificando nela "autonomia com ausência de lei, liberdade com licença, e igualdade perante a lei com desordem" (Popper, 2015, p. 67). Popper (2015, p. 230) afirma que Platão critica os fundamentos democráticos justamente por seu individualismo político, em oposição ao coletivismo defendido pelo filósofo. Assim, para Popper, Platão se configura como um precursor do pensamento totalitário.

Essa crítica é compartilhada por Bobbio (2017, p. 52 e 159), que destaca como, historicamente, pensadores de Platão a Hegel condenaram a democracia por considerarem o povo incapaz de autogovernar-se. Bobbio contrapõe-se a esse antidemocratismo histórico, enfatizando a importância das regras que definem quem decide e como decide nas sociedades democráticas.

Lefort (1991, p. 32-34), por sua vez, propõe que o político molda e encena as relações sociais, afirmando que as sociedades modernas têm sua origem simbólica deslocada da figura centralizada do rei. Para ele, a democracia moderna caracteriza-se por manter vazio o lugar simbólico do poder. Esse vazio simbólico é essencial, pois impede a identificação direta do poder com uma figura concreta, prevenindo tendências autoritárias e totalitárias.

Nesse sentido, Lefort (1991) alerta para os riscos permanentes que a democracia enfrenta diante do totalitarismo, que busca preencher esse vazio simbólico com a figura concreta do governante, transformando conflitos legítimos em ameaças que devem ser eliminadas pela força. No mesmo sentido, Levitsky e Ziblatt (2018, p. 81) reforçam essa visão, destacando que as democracias contemporâneas estão constantemente sujeitas a erosões disfarçadas sob aparências de legalidade, justificadas por objetivos aparentemente legítimos como combate à corrupção ou segurança nacional, exigindo vigilância contínua para evitar o enfraquecimento das instituições democráticas. Doucet (2013, p. 163) esclarece essa ideia de Lefort, afirmando que, ao tornar simbolicamente vazio o lugar do poder, a democracia impede que esse poder se associe diretamente a uma figura concreta.

O princípio fundamental da democracia, segundo Lefort (1991, p. 32-36), é manter o lugar do poder vazio. A genialidade da ordem simbólica democrática está em tornar esse lugar necessário impossível de ser ocupado. Desse modo, o lugar vazio do poder não pode ser ocupado nem mesmo por uma unidade na democracia. Ademais, se esse lugar vazio do poder for ocupado por uma "figura empírica", não haverá, portanto, uma democracia, mas sim uma sociedade autoritária, pois a democracia é caracterizada por acolher os vários conflitos existentes, e a sociedade autoritária, pelo contrário, é incapaz de acolher os conflitos. Numa sociedade democrática, há "institucionalização do conflito".

Numa democracia, os governantes não podem se "apropriar do poder, de se incorporarem ao poder" (Lefort, 1991, p. 32). O exercício do poder deve ser alternado periodicamente, pois ele não deve ser incorporado à pessoa do governante. O totalitarismo tem, de certo modo, um vínculo com a democracia. É a antítese da democracia. Ele trata a sociedade e o Estado sem nenhuma diferença.

Para Lefort (1991, p. 27-29), a democracia sempre sofrerá com a ameaça do totalitarismo, pois ele sobrevive e pode tomar corpo em razão da indeterminação da modernidade, ou seja, "as tendências totalitárias surgem com uma tentativa de encerrar a experiência de indeterminação da modernidade política".

O totalitarismo inverte as próprias ideias que advêm da revolução democrática, as quais são bases para a autorrepresentação das sociedades democráticas. Por isso, Lefort (1991) afirma que a democracia está sempre em risco de se sucumbir ao totalitarismo. Para evitar o totalitarismo, Lefort sustenta que temos de interpretar nossa sociedade "em termos políticos", ou seja, sempre tendo em mente o simbolismo do poder coletivo e que o lugar do poder deve ser sempre vazio como forma de preservar a liberdade do povo. Todavia, na prática, os governantes não entendem o poder como um lugar vazio, mas sim, confundem o poder com o próprio governante, o que o torna totalitário, pois, na ânsia de se perpetuar no poder, lança mão da violência como forma de rechaçar as ideias diferentes, os conflitos.

Não há conflito no totalitarismo, pois ele é abafado, calado e escondido longe da esfera pública. As pessoas são presas, torturadas, vilipendiadas como forma de enfraquecer sua "alma", pois o corpo já não mais resiste às agruras da violência. Levitsky e Ziblatt (2018, p. 81) sustentam

que, frequentemente, as ações do governo destinadas a minar a democracia são apresentadas com aparência de legalidade. Elas recebem aprovação parlamentar ou são declaradas constitucionais por tribunais superiores. Muitas dessas iniciativas são justificadas com argumentos que visam a objetivos públicos legítimos e até elogiáveis, como combater a corrupção, "limpar" as eleições, melhorar a qualidade da democracia ou aumentar a segurança nacional. A vigilância ao regime democrático deve ser contínua, pois o governante autoritário destrói as instituições democráticas lentamente, quando não o podem fazer numa só "paulada".

Portanto, a relação entre filosofia e política, permeada por paradoxos e conflitos, revela-se crucial para compreender tanto a fragilidade quanto a força da democracia, exigindo constante vigilância e debate público sobre suas formas e limitações.

1.1 O que é democracia?

O conceito de democracia modifica-se conforme a identidade e a maturidade de cada sociedade em diferentes épocas. Nesse sentido, a democracia exige obediência à soberania do povo perante o Estado, materializada pelo império da lei. No Estado Democrático de Direito, esta lei assume a forma de uma Constituição, definindo direitos, deveres e instituições, e garantindo a temporalidade dos mandatos dos governantes. Desde a antiguidade até a contemporaneidade, a democracia permanece tema central das reflexões políticas, frequentemente associada ao conceito de cidadania.

Na Grécia antiga, a democracia foi considerada por Platão como uma "autonomia com ausência de lei, liberdade com licença, e igualdade perante a lei com desordem" (Popper, 2015, p. 67). Segundo Popper (2015, p. 230), Platão criticava diretamente os fundamentos da democracia, cujo principal expoente foi Péricles. Popper (2015, p. 230) afirma que "(…) o grande líder da democracia, Péricles, que formulou o princípio da igualdade perante a lei e do individualismo político, e Heródoto, que foi bem recebido e aclamado na cidade de Péricles como autor de uma obra que glorificava esses princípios".

Ao analisar a República de Platão, Popper (2015, p. 101-107; 117-125) observa que a contestação platônica do individualismo democrático é contraposta ao coletivismo, identificado por Platão como o Estado soberano que deve guiar o destino dos cidadãos. Assim, o programa político platônico seria um precursor do totalitarismo. Bobbio (2017, p. 52 e 159) reforça essa perspectiva ao criticar os ataques de Platão à democracia, classificando-o como "antidemocrático" e ressaltando que:

> […] Durante séculos, de Platão a Hegel, a democracia foi condenada como forma de governo má em si mesma, por ser o governo do povo e o povo, degradado a massa, a multidão, a plebe, não estar em condições de governar: o rebanho precisa do pastor, a chusma do timoneiro, o filho pequeno do pai, os órgãos do corpo da cabeça, para recordar algumas das metáforas tradicionais.

Contudo, apesar dessas críticas históricas, a democracia persistiu desde a Grécia antiga até a contemporaneidade. Bobbio (2017, p. 35) esclarece que o único consenso possível sobre a democracia, em oposição às formas autocráticas de governo, seria concebê-la como um conjunto de regras fundamentais que definem quem toma decisões coletivas e através de quais procedimentos.

Complementando essa visão, Dahl (2016, p. 99) define o governo democrático pelas seguintes características essenciais: "funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações; cidadania inclusiva". Já Höffe (1991, p. 371) enfatiza a importância dos limites jurídicos ao poder como condição indispensável para sustentar um "poder jurídico democrático". Além disso, Höffe (2005, p. 502) propõe o modelo de uma democracia qualificada como base para uma sociedade responsável, fundada nos direitos humanos, soberania popular e separação dos poderes. Nesse contexto, segundo Höffe (2005, p. 502-503):

> Os três imperativos só fazem jus a sua universalidade se são reconhecidos em escala mundial. Uma vez que a completa teia de relações da Humanidade, a sociedade mundial, tem de assumir o compromisso de se submeter ao direito, de vincular o direito ao Estado e este à democracia qualificada, uma ordem jurídica mundial só é imperativa se coroada por uma República Mundial.

Em sintonia com essa perspectiva ampliada de democracia, Tomaz (2011, p. 81) assevera que a liberdade democrática não deve mais ser compreendida como liberdade-autonomia, mas como liberdade-participação. Segundo ele, "(…) A preocupação não é mais o homem como indivíduo, mas o homem-membro da sociedade" (Tomaz, 2011, p. 81). Tomaz (2011, p. 83) ainda acrescenta que o Estado Democrático de Direito pressupõe a limitação e legitimação jurídica do poder, garantindo direitos fundamentais individuais, sociais e de solidariedade.

Por outro lado, Schumpeter (2017, p. 386) entende que a democracia não significa o governo direto do povo, mas a possibilidade deste escolher ou rejeitar governantes através do voto. Segundo ele, o voto popular serve basicamente para legitimar ou rejeitar governos, sem interferir diretamente na administração do Estado.

Goyard-Fabre (2003, p. 277-279), por sua vez, defende que a democracia moderna se fundamenta no Estado de Direito, representatividade e sufrágio universal. Entretanto, aponta três questões essenciais na democracia representativa: "1) legitimidade do poder; 2) os direitos do homem; 3) relação entre as esferas do público e do privado".

Para Kelsen (2000, p. 140-141), embora desde a antiguidade a democracia signifique governo "do povo e para o povo", essa definição também poderia servir à autocracia. Assim, o traço distintivo da democracia seria a participação popular direta ou indireta nas decisões, tomadas por uma maioria eleita pelo voto.

Habermas (2007, p. 110) reforça essa perspectiva ao apontar a separação entre direito e moral, destacando que "(…) o direito legítimo tem de cuidar certamente para que haja uma ordem justa nas relações interpessoais no interior de uma determinada coletividade".

Ranciére (2014, p. 69) critica radicalmente a concepção tradicional de democracia, definindo-a como criação "fantasiosa", sustentando que nenhuma forma de governo atual detém genuínos traços democráticos. A democracia representativa teria sido criada pelas oligarquias e, portanto, é essencialmente oligárquica. Ranciére (2014, p. 71-72) defende uma visão mais ampla da democracia como luta constante contra a privatização e expansão da esfera pública.

Contudo, considerando a democracia representativa, Ranciére (2014, p. 92-93) propõe regras específicas para garantir seu caráter democrático, tais como: mandatos curtos, não cumulativos e não renováveis; monopólio dos representantes do povo na criação de leis; proibição de funcionários do Estado representarem o povo; minimização das campanhas e dos gastos eleitorais; e controle da influência econômica nas eleições. Essas medidas visam garantir o equilíbrio dos poderes, separar a representação da vontade geral dos interesses particulares e evitar o governo daqueles que buscam e amam o poder.

Finalmente, de acordo com o entendimento de Agamben (2010, p. 118-119), a proximidade entre a democracia de massa e os Estados totalitários não ocorre de maneira repentina, mas é um processo contínuo. Ele argumenta que, desde um certo ponto, eventos políticos decisivos apresentam uma dupla face: as conquistas de direitos e liberdades individuais em relação ao poder central também preparam uma maior inserção dessas vidas na ordem estatal, oferecendo assim um novo e mais intenso poder soberano. Esse fenômeno, onde a vida biológica se torna o ponto crucial para o poder, ajuda a explicar a transição rápida entre democracias parlamentares e Estados totalitários. A política se transforma em biopolítica, e as distinções tradicionais perdem clareza quando a vida nua se torna o foco central.

2 LEGITIMIDADE PARA O EXERCÍCIO DO PODER

A legitimidade já serviu ao longo dos séculos como instrumento de dominação do povo, apesar deste ser o legítimo detentor da soberania do Estado.

Weber (2009, p. 141-158) aponta três tipos de dominação do povo pela autoridade: a legal, a tradicional e a carismática. A dominação legal provém da burocracia, onde o direito pode ser criado ou alterado conforme a vontade da autoridade. A dominação tradicional sustenta-se na crença na "santidade das ordenações e dos poderes" historicamente estabelecidos. Já a carismática está relacionada às qualidades extraordinárias atribuídas ao líder. Assim, a legitimidade do exercício do poder, portanto, baseia-se nesses tipos de dominação, sendo que, em nenhum deles, o povo concede legitimidade democrática à autoridade que dela se apropria.

Nesse sentido, o Estado frequentemente utiliza a legitimidade conferida pela lei para justificar ações não voltadas ao bem comum, blindando suas atividades antidemocráticas. Weber (2009, p. 157) afirma que a legitimidade das associações políticas modernas apoia-se na crença em sua conformidade legal, mesmo quando exercem coação física extrema. Tal preeminência jurídica é fruto de um processo histórico onde comunidades concorrentes perderam ou tiveram seu poder restrito, deixando a comunidade política como principal guardiã dos interesses protegidos por uma ordem jurídica racional.

Prossegue Weber (2009, p. 198) esclarecendo que a legitimidade pode derivar de qualquer uma dessas três formas de dominação – legal, tradicional e carismática –, enfatizando que a continuidade da dominação depende fortemente de sua autojustificação em princípios de legitimação específicos. Tais princípios, segundo Weber, correspondem respectivamente à burocracia, ao patriarcalismo e à autoridade carismática, gerando múltiplas combinações históricas de dominação.

Além dessas formas, Weber (2009, p. 187-188) considera a importância do poder econômico como meio frequentemente utilizado e planejado para sustentar a dominação. Habermas (1984, p. 157-158, tradução nossa) complementa, apontando que, para Weber, a racionalidade econômica e técnica está intrinsecamente ligada à racionalidade jurídica do Estado moderno, cuja organização depende da burocracia e de sistemas centralizados, como impostos, forças militares e o monopólio legislativo legitimado pela força.

Luhmann (1980, p. 29-30), por sua vez, afirma que coação e consenso são formas que têm de existir em uma sociedade. A coação serviria para inibir os descontentes com as decisões do Estado. Logo, para Luhmann (1980, p. 30), legitimidade deve ser entendida

> (…) como uma disposição generalizada para aceitar decisões de conteúdo ainda não definido, dentro de certos limites de tolerância. Porém, com isso fica em aberto se na base dessa disposição se encontra uma causa psicológica relativamente simples – como que uma satisfação interior quanto a uma troca de obediência contra uma 'participação' democrática – ou se essa disposição é o resultado dum elevado número de mecanismos sociais que identificam conjunturas muito heterogêneas de motivos.

Por outro lado, Habermas (1980, p. 90-98) identifica uma crise da legitimidade, buscando, através da teoria discursiva, harmonizar autonomia individual, coletiva e pública para reforçar a legitimação do ordenamento jurídico. Para Habermas (1997, p. 45-50), existe uma tensão entre faticidade e validade que só pode ser resolvida mediante racionalidade discursiva. Assim, afirma que a legitimidade jurídica decorre de um processo comunicativo no qual as normas devem ser racionalmente aceitas por todos os afetados (Habermas, 1997, p. 138). A validade das normas jurídicas depende do consenso racional, não apenas da positividade legal.

Nesse paradigma procedimental, a legitimidade advém da racionalidade comunicativa e não meramente da criação normativa (Habermas, 1997, p. 60). Tal modelo valoriza processos discursivos pragmáticos que possibilitam consensos não absolutos, mas democraticamente validados, ressaltando o poder comunicativo como fundamental na legitimação jurídica (Habermas, 1990, p. 123-124, 1997, p. 60).

Mouffe (2005b, p. 36-41), contudo, questiona a democracia deliberativa proposta por Habermas, apontando a dificuldade de se alcançar um consenso pleno numa sociedade liberal-democrática. Utilizando-se de Carl Schmitt, Mouffe (2005b) problematiza o ideal de consenso da democracia deliberativa, destacando a inevitável exclusão produzida pelas fronteiras impostas por qualquer consenso alcançado. Para ela, a democracia deliberativa ignora a dimensão política essencial da sociedade liberal-democrática.

Mouffe (2005b, p. 46), citando Schmitt, argumenta que a expressão do bem comum não pode facilmente se conciliar com a soberania popular sem considerar as relações de poder envolvidas. Para ela, a democracia deliberativa, ao focar em valores como imparcialidade, igualdade e ausência de coerção (Mouffe, 2005b, p. 48), negligencia que a realidade social impossibilita a plena neutralização de interesses particulares, limitando-se, portanto, a ser um ideal regulatório.

Mouffe (2005b, p. 49) reforça que o consenso num contexto liberal-democrático resulta de relações hegemônicas e de poder que, inevitavelmente, limitam o pluralismo democrático. Rawls e Habermas, segundo Mouffe, ao supor a eliminação das diferenças para alcançar o consenso, não conseguem captar a complexidade do pluralismo democrático, reduzindo a política à negociação de interesses (Mouffe, 2005b, p. 49).

Mouffe (2005a, p. 30) critica o modelo deliberativo, destacando a importância das disputas políticas legítimas, afirmando que confrontos ideológicos, como entre esquerda e direita, são essenciais para gerar identificações coletivas e mobilizar paixões democráticas. Sem confrontos políticos legítimos, a dinâmica pluralista e democrática fica comprometida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preservação da democracia demanda que os cidadãos sejam emancipados para que não se prendam à lógica do governante, do líder, tornando-se políticos e solidários, pois o totalitarismo nasce a partir do momento em que a sociedade se fecha aos ensinamentos despóticos de um líder e não pensa amplamente sobre os problemas sociais.

As ideologias que afastam o povo da tomada de decisões são totalitárias e representam uma ameaça à democracia ao disseminarem desinformação e manipularem a opinião pública. As ideologias totalitárias criam um ambiente polarizado e dividido, minando a coesão social e a busca por soluções conjuntas para os desafios do país.

Assim, a relação intrincada entre filosofia e política tem sido frequentemente interpretada como uma dualidade de propósitos, onde os filósofos se empenham na contemplação de problemas abstratos e duradouros, enquanto os políticos lidam com questões efêmeras que envolvem a participação do público em temas correntes. Esta dicotomia é evidenciada na condenação de Sócrates pela polis ateniense, um evento que, segundo Arendt (2002, p. 89), desencadeou uma transformação crucial na interação entre filosofia e política.

Arendt (2002) argumenta que a hostilidade ocidental à política, que remonta a Sócrates, culminou na separação radical entre filosofia e ação política, uma divisão acentuada por Platão. Enquanto este último defendia a supremacia da filosofia sobre a política, Arendt (2002, p. 89-95) busca reinterpretar a relação entre Sócrates e a democracia, propondo um Sócrates que reconhece a verdade na opinião (doxa) e valoriza a dialética como meio de descoberta.

Popper (2015, p. 241-248) contrasta a visão de Platão sobre a democracia grega como uma forma de "autonomia com ausência de lei", que enxerga nela a crítica aos pilares da democracia, especialmente à igualdade perante a lei e ao individualismo político.

Bobbio (2017, p. 52-159) destaca uma longa tradição de condenação da democracia, enquanto Lefort (1991, p. 32-34) explora a evolução da simbologia do poder, argumentando que a democracia moderna mantém o lugar do poder vazio, em contraste com regimes autoritários.

Contudo, Lefort (1991) alerta para a ameaça do totalitarismo, que busca preencher o vazio do poder e negar a indeterminação da modernidade política. A democracia, segundo ele, está sempre suscetível a esse perigo, exigindo uma interpretação constante da sociedade em termos políticos para preservar a liberdade do povo.

Por sua vez, Levitsky e Ziblatt (2018, p. 81) destacam a importância da vigilância contínua para proteger as instituições democráticas, pois as ameaças muitas vezes se disfarçam sob a aparência de legalidade e objetivos públicos. Assim, a análise dessa complexa interação entre filosofia, política e democracia é fundamental para compreender os desafios contemporâneos enfrentados pelos sistemas democráticos.

A definição e a compreensão do conceito de democracia têm evoluído ao longo da história, moldadas pelas características e necessidades de diferentes sociedades em distintas épocas. Em seu cerne, a democracia implica uma forma de governo em que a soberania reside no povo e sua manifestação ocorre através do império da lei. No contexto do Estado Democrático de Direito, essa lei assume a forma de uma Constituição, que delineia os direitos e deveres do povo e estabelece as instituições responsáveis, garantindo a temporalidade dos mandatos dos governantes.

Apesar das críticas, a democracia persiste, adaptando-se às demandas de sociedades diversas. Bobbio (2017) enfatiza a importância das regras fundamentais que definem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e por quais procedimentos.

Contudo, diferentes pensadores oferecem perspectivas variadas sobre o que constitui uma verdadeira democracia. Ranciére (2014, p. 92-93) questiona a democracia representativa, apontando para a necessidade de regras específicas, como mandatos curtos e não cumulativos, monopólio dos representantes sobre a elaboração das leis e controle dos gastos de campanha, para garantir a representação efetiva do povo.

Höffe (2014, p. 69), por sua vez, propõe uma visão de democracia qualificada baseada em direitos humanos, soberania do povo e separação dos poderes, evocando a necessidade de uma ordem jurídica mundial.

Nesse cenário, a compreensão do que é democracia torna-se multifacetada, abrangendo desde a participação ativa dos cidadãos até as regras que regem a representação política. A presente análise buscará explorar essas diferentes perspectivas, reconhecendo a complexidade e a vitalidade de um conceito que continua a desafiar e inspirar sociedades ao redor do mundo. Igualmente, juntamente à democracia, a legitimidade tem desempenhado um papel crucial na consolidação do poder, representando o reconhecimento da autoridade como detentora legítima da soberania estatal. Assim, Weber (2009, p. 141-158), em sua obra seminal, identifica três formas de dominação que conferem legitimidade ao exercício do poder: legal, tradicional e carismática.

Weber (2009) argumenta que, em nenhum desses tipos de dominação, o povo concede legitimidade democraticamente à autoridade que exerce o poder. O Estado, muitas vezes, busca respaldo em sua legalidade para justificar ações que podem não refletir o interesse democrático. A crença na conformidade à lei imuniza atividades estatais antidemocráticas, conferindo-lhes uma legitimidade que, para Weber, é crucial na ordem política moderna.

A legitimação do poder, conforme Weber (2009), pode derivar das três formas de dominação: lei, tradição e carisma. A sobrevivência de qualquer forma de dominação depende da autojustificação com base nos princípios de legitimação. A validade do poder pode ser expressa por regras racionais universalmente vinculativas, pela tradição ou pela autoridade carismática.

Habermas (1984, p. 157-158) associa ética econômica a uma conduta de vida racional, vinculando-a ao racionalismo econômico e à organização centralizada do Estado. Luhmann (1980, p. 29-30) destaca a coexistência necessária de coação e consenso na sociedade, argumentando que a legitimidade envolve a aceitação generalizada de decisões dentro de limites de tolerância. Habermas (1984) identifica uma crise de legitimidade e propõe, em sua Teoria Discursiva, a harmonização da autonomia privada, individual e coletiva para otimizar a legitimação jurídica. Ele destaca a importância da racionalidade discursiva na legitimação do direito, onde discursos e negociações fundamentadas discursivamente formam a base da legitimidade.

Porém, críticas surgem, especialmente de Mouffe (2005b), em relação ao modelo de democracia deliberativa de Habermas. Mouffe (2005b, p. 36-41) questiona a natureza do consenso possível, defendendo que a busca por um consenso racional sem exclusão é inviável. Assim, ela propõe um modelo agonístico de democracia, onde os adversários compartilham interesses finais, admitindo a existência de um "consenso conflitante".

Essas análises convergem para a reflexão sobre a natureza da legitimidade no exercício do poder, explorando as dimensões legais, tradicionais, carismáticas e discursivas. A busca por uma legitimidade verdadeiramente democrática permanece um desafio, onde a interação entre coação e consenso, tradição e inovação, desempenha um papel crucial na construção de sociedades cujas igualdade e liberdade têm predominância.

Finalmente, todos os autores têm em comum a preocupação com a relação entre democracia, legitimidade e poder político, enfatizando tanto a importância quanto a fragilidade dos regimes democráticos. Eles compartilham o reconhecimento de que a democracia é constantemente ameaçada por tendências autoritárias e totalitárias disfarçadas sob argumentos aparentemente legítimos, como segurança nacional ou combate à corrupção.

Além disso, todos destacam a importância da participação ativa e crítica dos cidadãos, seja por meio da pluralidade de opiniões (Arendt, 2002), racionalidade discursiva (Habermas, 1984, 1997), institucionalização do conflito (Mouffe, 2005b), manutenção simbólica do poder vazio (Lefort, 1991), ou questionando formas de legitimação que não necessariamente dependem do consentimento popular, como Weber (2009) e Agamben (2010) apontam.

Portanto, esses autores convergem na defesa da democracia como um sistema político dinâmico e pluralista, que exige vigilância constante, participação cidadã e reconhecimento institucional dos conflitos para resistir às ameaças à sua integridade e legitimidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer**: o poder soberano e a vida nua I. Tradução: Henrique Burigo. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

ARENDT, Hanna. **A dignidade da política**: ensaios e conferências. Organizador, Antônio Abranches; tradução Helena Martins e outros. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução do grego de António Campelo Amaral e Carlos de Carvalho Gomes. 2. ed. Lisboa: Nova Vega, 2016.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2017.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

DOUCET, Marc G. Thinking democracy beyond regimes: untangling political analysis from the nation-state, *in*: LEFORT, Claude. **Thinking of the political**. UK: Martin Plot, 2013. p. 163.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?**: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Tradução: Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. Tradução: Flávio Beno Siebeneicher. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. vol. 1.

HABERMAS, Jürgen. **Entre naturalismo e religião**: estudos filosóficos. Tradução: Flávio Beno Siebeneicheler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Pensamento pós-metafísico**: estudos filosóficos. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990. Título original: Nachmetaphysisches denken, philosophische aufsätze.

HABERMAS, Jürgen. **The theory of communicative action**: reason and the rationalization of society. Translated by Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press, 1984. v. 1. Título original: Theorie des kommunikativen Handelns.

HÖFFE, Otfried. **A democracia no mundo de hoje**. Tradução: Tito Lívio Cruz Romão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HÖFFE, Otfried. **Fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado**. Tradução: Ernildo Stein. Petrópolis: Vozes, 1991.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Tradução: Ivone Castilho Benedetti; Jefferson Luiz Camargo; Marcelo Brandão Cipolla; Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEFORT, Claude. **Pensando o político**: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade. Tradução Eliana M. Souza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 2018.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução: Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

MOUFFE, Chantal. **On the political**. Routledge: New York, 2005a.

MOUFFE, Chantal. **The democratic paradox**. London. Publisher Verso, 2005b.

PLATÃO. **A República**. Tradução de Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Coleção Os Pensadores).

POPPER, Karl Raimund. **A sociedade aberta e os seus inimigos**: o sortilégio de Platão. Lisboa: Edições 70, 2015. vol. 1.

RANCIÉRE, Jacques. **O ódio à democracia**. Tradução: Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Unesp, 2017.

TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. **Democracia e jurisdição**: entre o texto e o contexto. 1. ed. São Paulo: Baraúna, 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

ENTRE POTÊNCIAS E INVISIBILIDADES: PESSOAS LGBTI+ NO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO

BETWEEN POWERS AND INVISIBILITIES: LGBTI+ PEOPLE IN THE BRAZILIAN LEGISLATIVE POWER

Rayane Cristina de Andrade Gomes
Doutora em Direitos Humanos (UnB). Professora de Direito (UFERSA).
rayane.andrade@ufersa.edu.br

Victor Leonardo Dias Oliveira
Graduado em Direito (UniCatólica-RN). Coordenador-Geral do Grupo de Pesquisa e Extensão em Direito Constitucional e Direitos Humanos (UniCatólica-RN).
doliveiravictor19@gmail.com

RESUMO: O corpo LGBTI+ é um corpo político e atravessado por diversos desdobramentos dada a formação histórica do Estado Moderno. Este trabalho investiga o movimento de candidaturas e eleições de pessoas LGBTI+ para o Poder Legislativo brasileiro, após a Constituinte de 1988 até 2022, última eleição quando realizada a pesquisa. Utilizou-se de uma pesquisa de natureza básica, ao passo que também pode ser aplicada, do tipo mista (exploratória-descritiva), de abordagem quanti-qualitativa, de método dedutivo e bibliográfico-documental, tendo por base resgates históricos feitos por alguns autores, como Cruz (2015), Santos (2016), Pereira (2017), Pereira (2018), Pereira (2022), Quinalha (2023), por dados produzidos por organizações do movimento LGBTI+, notadamente a ABGLT, a ANTRA, a Aliança Nacional LGBTI, a #MeRepresenta e a #VoteLGBT, e outros meios (entrevistas, reportagens, redes sociais) para identificação da autodeclaração de gênero e orientação sexual, tendo em vista a ausência de dados oficiais produzidos pelo Poder Público. Constatou-se, em síntese, que existe um aumento significativo no número de candidaturas e eleições de pessoas LGBTI+ para o parlamento brasileiro, porém, isso não necessariamente contribui para um maior espaço de fala dessa população, muito menos, diminui a discriminação e exclusão social.
PALAVRAS-CHAVE: LGBTI+. Poder Legislativo. Eleições. Democracia Representativa.

ABSTRACT: The LGBTI+ body is a political body and is crossed by several developments given the historical formation of the Modern State. This work investigates the movement of candidacies and elections of LGBTI+ people for the Brazilian Legislative Branch, after the 1988 Constitution until 2022, the last election when the research was carried out. A research of a basic nature was used, while it can also be applied, of a mixed type (exploratory-descriptive), of a quantitative-qualitative approach, of a deductive and bibliographic-documentary method, based on historical rescues made by some authors , such as Cruz (2015), Santos (2016), Pereira (2017), Pereira (2018), Pereira (2022), Quinalha (2023), based on data produced by organizations of the LGBTI+ movement, notably ABGLT, ANTRA, the National LGBTI Alliance, #MeRepresenta and #VoteLGBT, and other means (interviews, reports, social networks) to identify self-declaration of gender and sexual orientation, with a view to lack of official data produced by the Public Authorities. In summary, it was found that there is a significant increase in the number

of candidacies and elections of LGBTI+ people for the Brazilian parliament, however, this does not necessarily contribute to a greater space for this population to speak, much less, reducing discrimination and social exclusion.
KEYWORDS: LGBTI+. Legislative power. Elections. Representative Democracy.

1 INTRODUÇÃO

Na Democracia representativa brasileira, as instituições políticas e demais espaços de poder são ocupados, majoritariamente, por pessoas oriundas de uma parcela dominante da sociedade: homens, brancos, heterossexuais, de classe média ou de classe alta, cristãos, sendo estes os responsáveis pela definição da agenda política da nação e por deixar de lado as pautas e demandas da parcela da população que é socialmente minorizada, o que perpetua a exploração de uma classe sobre outra e as diversas desigualdades oriundas dessa exploração, inclusive, de gênero.

Um Poder Legislativo saudável é um importante contributo para uma concreta efetivação do Estado Democrático de Direito, isto é, não se pode falar em Democracia plena, sem um Legislativo que, de fato, seja representativo. No entanto, ainda que, hoje, já se observe algum avanço no que diz respeito à representação de grupos socialmente minorizados nos espaços políticos de poder, não se pode negar que "as elites dominantes sempre estiveram muito pouco interessadas na participação das pessoas na definição das ações e políticas que afetam a maioria da população brasileira" (Pereira, 2018, p. 284).

A evidente exclusão da população de Lésbicas, *Gays*, Bissexuais, Travestis, Transsexuais, Intersexos e demais orientações sexuais, identidades e expressões de gênero (LGBTI+[1]) das instituições representativas, como o Congresso Nacional e as demais Casas Legislativas de cada ente, pode ser explicada, preliminarmente, por diversos fatores, sejam eles estruturais (Miguel, 2016), sejam simbólicos (Bourdieu, 2001), sejam específicos da população LGBTI+, como a violência e a discriminação sofridas por fora e dentro das instituições liberais (Borrillo, 2010).

O próprio apagamento da história dessas pessoas e a negligência com o mínimo para a garantia da existência delas pode ser um importante fator para que reivindiquem espaços na sociedade.

Assim, desde o surgimento do movimento LGBTI+ brasileiro, enquanto movimento social organizado, é possível constatar uma forte inclinação do movimento para com as instituições – e suas burocracias – como estratégia de emancipação, elaboração de políticas públicas, conquistas

[1] "Há um enorme debate sobre qual é a sigla mais adequada para designar a diversidade sexual e de gênero. Historicamente, muitas foram as formas assumidas pela 'sopa de letrinhas' para dar nome à comunidade: MHB (movimento homossexual brasileiro), GLS (*gays*, lésbicas e simpatizantes), GLT (*gays*, lésbicas e travestis), GLBT (*gays*, lésbicas, bissexuais e travestis), LGBT (lésbicas, *gays*, bissexuais e travestis), LGBTI+ (incluindo pessoas intersexo), LGBTQIA+ (incluindo pessoas *queer* e assexuais) etc. Não há uma instância oficial de validação das siglas, trata-se de convenção para usos específicos, a depender do que a quem se quer comunicar" (Quinalha, 2023, p. 11). No presente trabalho, optou-se pela utilização da sigla LGBTI+, que tem sido a formulação mais consensual no âmbito do movimento organizado no Brasil.

de espaços de poder e de direitos. Esse cenário intensifica-se com a abertura do país ao processo de redemocratização e o surgimento de grupos/associações na defesa dos direitos dessas pessoas.

Nesse cenário, ampliam-se também as articulações entre os governos estaduais e municipais, principalmente por meio do Poder Legislativo e dos partidos políticos, dando origem às primeiras candidaturas de pessoas LGBTI+ para mandatos eletivos e aos primeiros setoriais LGBTI+ partidários, geralmente vinculados à esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) (Pereira, 2022).

Posto isso, questionou-se qual é o cenário do Poder Legislativo brasileiro pós o processo de redemocratização na perspectiva de analisar a presença de pessoas LGBTI+ nesse espaço e os fatores que influenciaram e influenciam esse fenômeno.

Em busca de satisfazer essa problemática, traçou-se como objetivo geral analisar se houve uma mudança no cenário do Poder Legislativo brasileiro no que diz respeito às candidaturas e eleições de pessoas LGBTI+, desde o período da Constituinte de 1988, subdividindo-se nos seguintes objetivos específicos: (I) Discorrer sobre o Poder Legislativo brasileiro e suas funções; e (II) Investigar e analisar as candidaturas e eleições de pessoas LGBTI+ para o Poder Legislativo brasileiro, pós 1988.

Assim, para atingir os objetivos propostos, utilizou-se de uma pesquisa do tipo mista (exploratória-descritiva), uma vez que se busca, a partir do fenômeno aqui estudado, um aprimoramento das ideias discutidas. Quanto à abordagem, o trabalho tem como método a pesquisa quanti-qualitativa, de modo que, a partir dos dados coletados, inclusive os que não conseguem ser quantificados, opera-se "mediante a compreensão, a interpretação e o tratamento de dados sobre a essência ou natureza do objeto de pesquisa" (Bertoldi; Oliveira, 2018, p. 25).

No tocante à natureza, trata-se de uma análise básica, ao passo que também pode ser aplicada, pois tem a possibilidade de, a partir das discussões propostas e dos dados coletados, construir conhecimentos que sirvam para aplicação prática. Além disso, foi utilizado o método dedutivo, "que parte do geral e, a seguir desce ao particular. O raciocínio dedutivo parte de princípios considerados verdadeiros e indiscutíveis para chegar a conclusões de maneira formal" (Gil, 1987, p. 29). Ademais, utilizou-se do método bibliográfico-documental, no qual "o pesquisador trabalha a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos" (Severino, 2013, p. 122), tendo por base dados coletados e publicados por pesquisadores da temática abordada e legislações nacionais.

Ressalte-se que, como parte da bibliografia levantada, tem-se a pesquisa de levantamento, na qual são coletados os dados das pessoas LGBTI+ eleitas, a partir de resgates históricos feitos por alguns autores, como Cruz (2015), Santos (2016), Pereira (2017), Pereira (2018), Pereira (2022), por dados produzidos por organizações do movimento LGBTI+, por exemplo, a ABGLT, a ANTRA, a Aliança Nacional LGBTI, a #MeRepresenta e a #VoteLGBT, e outros meios (entrevistas, reportagens, redes sociais) para identificação da autodeclaração de gênero e orientação sexual[2], tendo em vista a ausência de dados oficiais, isto é, produzidos pelo Poder

[2] "Em qualquer pesquisa sobre a população LGBT+, a autodeclaração é o meio mais adequado para se levantar este tipo de informação" (Cardoso, 2022, p. 12).

Público, não somente referente à temática estudada, mas em todos os aspectos que envolvem vidas LGBTI+: empregabilidade, escolaridade, vida e atuação política, criminalidade, violências, entre outros.

2 PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO

No Brasil, o Poder Legislativo é aquele responsável por, tipicamente, legislar e fiscalizar. No entanto, também exerce funções atípicas, ou seja, funções atribuídas aos outros Poderes, quando do exercício da função jurisdicional (típica do Poder Judiciário) e da função administrativa (típica do Poder Executivo) (Santos, 2021).

Esse Poder está presente em todos os entes federativos. Na União, a Constituição de 1988 consagrou o bicameralismo federativo, em seu artigo 44, determinando que o Poder Legislativo Federal é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Brasil, 1988).

O artigo 14, § 3º, VI, da Constituição de 1988, define como idade mínima para elegibilidade de 21 (vinte e um) anos para Deputado Federal e 35 (trinta e cinco) anos para Senador. Nessa perspectiva, o Senado Federal, Casa formada por pessoas com uma "maior maturidade", atua como um moderador daquilo que é produzido pela Câmara dos Deputados, uma Casa formada por pessoas "mais jovens". Os artigos 45 e 46 da Constituição Federal versam sobre a composição das Casas Legislativas Federais[3].

Criou-se uma máxima na doutrina que a Casa 1 tem a função de representar o povo, ao passo que a Casa 2 tem a função de representar os Estados-membros. O que se depreende da análise minuciosa dos artigos 45 e 46 da Constituição de 1988 é que a definição da quantidade de Deputados Federais por Estado-membro é proporcional à população, variando entre 8 (oito) e 70 (setenta) deputados por ente federado, perfazendo um total de 513 deputados, de modo que Estados-membros mais populosos terão uma maior representação quantitativa do que Estados-membros não populosos, não ultrapassando o mínimo e o teto estabelecido pela própria Carta Magna; e que a definição da quantidade de Senadores por Estado-membro não leva em consideração o número de habitantes de cada Estado, foi definido, na verdade, um número fixo de três representantes.

---

[3] Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal
§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.
§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados.
Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.
§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.
§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.
§ 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes. (Brasil, 1988, s/p)

Nesse sentido, a crítica é justamente ao fato de que, em tese, a Câmara dos Deputados representa o povo, logo a divisão do número total das vagas de Deputados deveria se dar de forma proporcional à distribuição da população brasileira, o que não acontece pelo mínimo e pelo teto estabelecido constitucionalmente (Araújo; Leite, 2015).

> A explicação está justamente em prevenir eventual hegemonia, na Câmara dos Deputados, de parlamentares eleitos predominantemente por um determinado Estado-membro. E isso, em verdade, representa uma contradição do bicameralismo federativo. Os Deputados são representantes de todo o povo brasileiro (art. 45), mas são eleitos nos Estados. Então, o distrito eleitoral estadual faz com que o exercício de seu mandato seja voltado às suas bases eleitorais. Com isso, as emendas parlamentares tendem a beneficiar a região onde se encontra o seu colégio eleitoral. Se não houvesse o piso e o teto em questão, haveria uma "concentração de poder econômico e político em uma única unidade da Federação [...] o que contribuiria para o aumento de nossos desequilíbrios federativos com a consequente ameaça de o país ficar submetido no plano político-eleitoral ao que se denomina 'tirania da maioria'" (Soares; Lourenço, 2004 *apud* Araújo; Leite, 2015, p. 294).

Os autores fazem menção à "tirania da maioria", que é quando a decisão da maioria, independentemente de ela ser justa ou injusta, boa ou má, prevalece sobre a minoria. Araújo; Leite (2015, p. 199-200) explica que:

> […] as minorias são 'democraticamente' desprezadas nas decisões que envolvem interesses em conflito e, se simplesmente não existissem, isso não faria diferença alguma, pois seu papel político se resume em legitimar o poder exercido pelos 'representantes do povo' (o povo significando aqui sinônimo de maioria da população (como se as minorias não fizessem parte dele).

Já nos demais entes federados, o sistema consagrado é o unicameral: nos Estados é exercido pelas Assembleias Legislativas (compostas pelos Deputados Estaduais, que são eleitos para mandatos de quatro anos, pelo sistema proporcional)[4]; no Distrito Federal, pela Câmara Legislativa (composta pelos Deputados Distritais, eleitos para mandatos de quatro anos, pelo sistema eleitoral proporcional); e nos Municípios, pelas Câmaras Municipais (compostas pelos Vereadores, eleitos para mandatos de quatro anos, pelo sistema eleitoral proporcional).

Assim, na prática, para se eleger e conseguir uma vaga no legislativo brasileiro não basta estar entre os mais votados (seja pelo sistema eleitoral adotado, seja pelos desdobramentos do próprio sistema), o que evidencia a influência de fatores externos nas eleições aos cargos eletivos do Legislativo, como os próprios partidos políticos e seus desdobramentos na atual Democracia e no sistema capitalista vigente, impactando diretamente na função de representação desse Poder, pois, "por mais que o sufrágio estabeleça uma oportunidade do poder de mudança emanar do povo, o sistema eleitoral é capturado pelo poder do capital" (Costa, 2021, p. 1).

4 "O número de deputados estaduais corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os deputados federais acima de doze" (Santos, 2021, p. 1.179).

Para Dahl (2016), que criou o conceito de "poliarquia"[5], não é possível existir, sem colidirem, os interesses de um país democrático e uma economia capitalista de mercado sem que se tenha uma regulamentação governamental que intervenha com o intuito de amenizar os efeitos desse sistema, sobretudo, para os grupos vítimas das desigualdades criadas por um sistema capitalista.

> Sem a intervenção e a regulamentação do governo, uma economia de mercado inevitavelmente inflige sérios danos a algumas pessoas – e os prejudicados ou os que esperam ser prejudicados exigirão a intervenção do governo. Os atores econômicos motivados por interesses egoístas têm pouco incentivo para levar em consideração o bem dos outros; ao contrário, sentem-se fortemente incentivados a deixar de lado o bem dos outros, se com isso obtiverem ganhos. A consciência é facilmente sossegada pela sedutora justificativa para infligir mal aos outros (Dahl, 2016, p. 38).

Dessa forma, para uma Democracia plena, é necessário um Legislativo saudável e, de fato, representativo. Pasquino (2010, p. 222) afirma que:

> Caso continuem a identificar o parlamento exclusivamente com a função legislativa, não só se continuará a falar despropositadamente de decadência do parlamento, mas também não será possível compreender sua real importância nos sistemas políticos democráticos, e ainda menos se conseguirá perspectivar alguma eventual reforma da instituição e das formas de governo parlamentares.

O que ocorre, contudo, na realidade, é a prevalência de um perfil oligárquico e hereditário na formação do Poder Legislativo, independente do ente no qual ele estiver funcionando, sendo um verdadeiro retrato da elite e das forças dominantes do país, embasadas na desigualdade social, de gênero, de raça, de classe.

A baixa participação e a sub-representação das pessoas pertencentes aos grupos socialmente minorizados nos espaços de poder ainda são uma realidade. Isso deriva de muitas outras razões que estão atreladas à ferida colonial que continua constantemente sendo atualizada nas relações sociais do Estado brasileiro (Kilomba, 2019).

Porém, mesmo com todos os percalços históricos, tem-se assistido, nos últimos anos, um tímido avanço da representação desses grupos socialmente minorizados nos espaços de tomadas de decisão, especialmente no Poder Legislativo, o que revela a imprescindibilidade da presença dessas pessoas nesses espaços para a concretização da Democracia e a garantia de uma cidadania ativa e inclusiva.

---

5 "Poliarquia é um conceito criado por Robert Dahl para designar as características de funcionamento dos regimes democráticos dos países ocidentais desenvolvidos (ou industrializados). A poliarquia, mais precisamente, tem o merecimento de permitir à ciência social efetuar uma crítica mais realística dos regimes democráticos existentes, pois, a partir dessa premissa, estabelecem-se 'graus de democratização', no intuito de avaliar e cotejar os regimes políticos" (Dahl, 2016, p. 104).

3 PESSOAS LGBTI+ NO PARLAMENTO BRASILEIRO

O corpo LGBTI+ é um corpo político. Como debate Rocha (2022), pessoas LGBTI+ sempre existiram, mas atravessam os tempos resistindo aos entraves impostos pelo padrão de uma sociedade marcada pelo patriarcado, na qual o poder concentra-se majoritariamente nas mãos de homens cisgêneros, brancos, heterossexuais e ricos. Nessa perspectiva, o Movimento LGBTI+ sempre adotou práticas mais institucionalizadas na tentativa de ocupar esses espaços e pautar suas necessidades (Pereira, 2018).

Exemplo claro disto foram as candidaturas nas eleições de 1982, que defenderam abertamente os direitos dos homossexuais, sendo a primeira vez que pessoas candidatas a cargos eletivos se engajaram em uma defesa ampla e articulada não só da pauta homossexual, mas outras pautas muito importantes, por exemplo, raça, gênero e ambientalismo: "as campanhas de Edson Nunes, José Carlos Dias de Oliveira, Liszt Vieira, Caterina Coltai e João Baptista Breda apontaram um rol de possibilidades em termos de mobilização, expandindo os quadros interpretativos e repertórios de ação do movimento" (Cruz, 2015, p. 168).

Nenhuma dessas candidaturas logrou êxito no pleito de 1982, mas marcaram significativamente o cenário de ruptura com o autoritarismo e impulsionou outras reivindicações do movimento: para além da liberdade sexual, passou-se a lutar pela igualdade de direitos e pela cidadania dos homossexuais, marcos do Estado Democrático de Direito.

É importante registrar que, em 1978, João Baptista Breda, psiquiatra, foi eleito Deputado Estadual pelo Estado de São Paulo, pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), para a nona legislatura (1979-1983), no entanto, não tornou pública sua sexualidade até a redemocratização do Brasil.

> Por mais que, em 1978, João Baptista Breda tenha sido eleito deputado estadual pelo estado de São Paulo, ele não publicizou sua sexualidade até a restauração da democracia no país quando se filiou ao Partido dos Trabalhadores (PT) e passou a compor a primeira bancada do partido no legislativo paulista. Apenas no ano de 1992, Katia Tapety (PHS/Colônia do Piauí/PI) foi eleita para o cargo de vereadora como a primeira candidata abertamente LGBTI+ em um município do nosso país (Leao *et al*., 2022, p. 7-8).

Por outro lado, a luta travada na Constituinte (1987-1988) foi um importante marco no diálogo com a institucionalidade. O Movimento Homossexual Brasileiro (MHB), à época, de forma mais direta, investiu na seara legislativa com o intuito de conquistar alguma proteção jurídica à população homossexual.

A campanha liderada por João Antônio Mascarenhas (1927-1998)[6], pioneiro no ativismo *gay* brasileiro, emergiu com o intuito de incluir na Magna Carta a "expressa proibição de

[6] "[João Antônio Mascarenhas] foi um dos ativistas que mantiveram a luta do movimento homossexual durante o período mais agudo da epidemia de AIDS e do desânimo que se seguiu ao primeiro surto de ativismo *gay* brasileiro. Fez duas intervenções cruciais no desenvolvimento do movimento homossexual. A primeira foi a visita ao Brasil, em 1977, de Winston Leyland, diretor da editora *gay* norte-americana Gay Sunshine Press, visita esta coordenada por João Antônio. Desta visita resultou a criação do jornal homossexual *Lampião da Esquina*. O outro ponto culminante foi a Constituinte de 1987-1988, quando João Antônio surgiu como representante do movimento homossexual para pleitear a inclusão da expressa proibição de discriminação por orientação sexual na Constituição de 1988" (Howes, 2003, p. 291-292).

discriminação por orientação sexual". Porém, a campanha também não foi exitosa, devido, principalmente, a atuação dos parlamentares religiosos, que se articularam para barrar a proposta. Ao fim, a proposta foi rejeitada por 429 dos 559 deputados constituintes, contando com o apoio de pouco mais de um quarto dos constituintes, com destaque a José Genoíno e Benedita da Silva, ambos da bancada do PT (Quinalha, 2023).

> Ainda que não tenha sido vitoriosa do ponto de vista de seu principal objetivo, pois o texto constitucional não incorporou a demanda trazida, a verdade é que tal iniciativa deixou consequências importantes em legislações estaduais e municipais posteriores, que promulgaram dispositivos antidiscriminatórios nesse mesmo sentido. No começo dos anos 1990, mais de 70 cidades brasileiras já tinham incluído em suas respectivas Leis Orgânicas, a proibição à discriminação por orientação afetivo-sexual, passando-se o mesmo com três Constituições estaduais (Quinalha, 2023, p. 124).

Além disso, pode-se dizer que o Supremo Tribunal Federal, quando criminalizou a LGBTIfobia, em 2019, reconheceu precisamente a tese levantada pelo MHB, liderado por Mascarenhas, em 1987.

De 1988, ano da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, até 2022, ano da última eleição na data deste estudo, foi possível levantar 103 (cento e três) pessoas LGBTI+ eleitas para mandato eletivo no Poder Legislativo (ver Gráfico 1), de modo que somente na eleição de 1992 se elegeram as primeiras pessoas abertamente LGBTI+: Kátia Tapety e Renildo José dos Santos.

Por um lado, Kátia Tapety entrou para a história como a primeira Travesti a ser eleita no Brasil, obtendo a votação mais expressiva em uma das primeiras eleições municipais que aconteceu no município de Colônia/PI. Kátia, ainda, foi reeleita para mais dois mandatos como vereadora (1997-2000 e 2001-2004), assumindo a presidência da Câmara Municipal no último deles, e eleita para Vice-Prefeita da mesma cidade (2005-2008) (Gontijo, 2014; Trevisan, 2018).

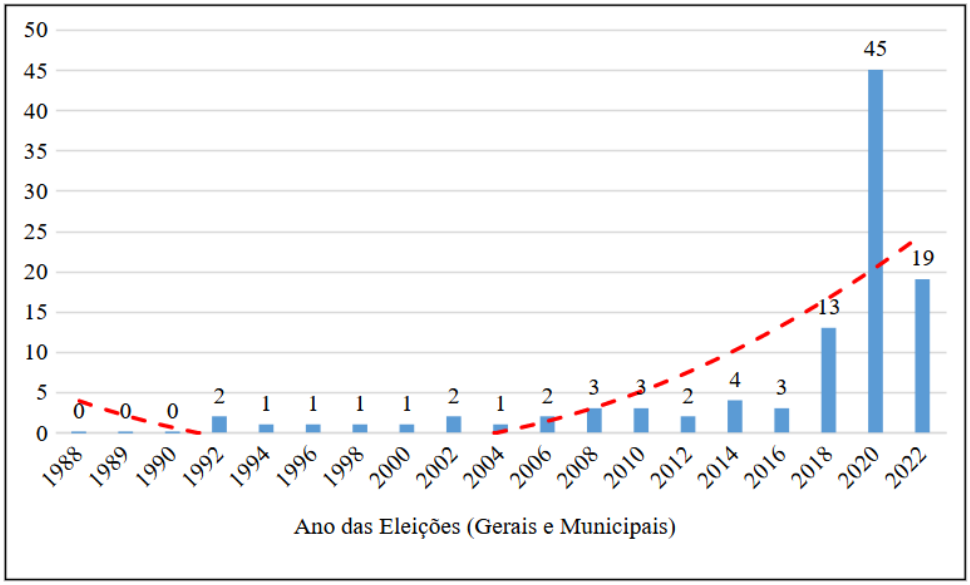
Por outro lado, Renildo José dos Santos, eleito como vereador no município de Coqueiro Seco/AL, entrou para a história como o que hoje se entende como um dos primeiros casos de violência política contra pessoas LGBTI+:

> Vereador do município de Coqueiro Seco, no estado de Alagoas. Em 2 de fevereiro de 1993, a câmara municipal aplicou-lhe uma suspensão de suas atividades por trinta dias porque ele havia declarado num programa de rádio que era bissexual. Ele foi acusado de "praticar atos incompatíveis com o decoro parlamentar". Quando terminou o período de sua suspensão, ele não foi readmitido e teve de pleitear a ordem de um juiz para que pudesse reassumir o posto na câmara. No dia seguinte, ele foi seqüestrado. Seu corpo foi encontrado em 16 de março. Seus braços e a cabeça haviam sido amputados e o cadáver queimado. Apesar de cinco homens terem sido presos nesse caso, incluindo o prefeito da cidade, eles foram inocentados de qualquer envolvimento no assassinato (Green, 2015, p. 289).

Ambos os casos exprimem dinâmicas enfrentadas pela população LGBTI+ na esfera eleitoral, perpassada pela questão partidária e social, com recortes de raça, classe e gênero.

Observa-se, ainda, que, a partir de 2014, houve um número maior de pessoas LGBTI+ eleitas para o legislativo brasileiro, alcançando-se um grande ápice na eleição de 2020 (eleição municipal), quando 45 (quarenta e cinco) pessoas LGBTI+ foram eleitas para as câmaras municipais de diversas cidades, significando um grande aumento se comparado à eleição municipal anterior, em 2016, quando apenas 3 (três) foram eleitas. No âmbito das eleições gerais, se comparadas as duas últimas, 2018 e 2022, nota-se o mesmo fenômeno: foi de 13 (treze) para 19 (dezenove) pessoas eleitas.

GRÁFICO 1 – QUANTIDADE DE PESSOAS LGBTI+ ELEITAS (1988-2022)



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Alguns fatores podem explicar esse fenômeno de aumento de candidaturas e eleição de pessoas LGBTI+ para o Legislativo após 2014.

O primeiro deles é a própria conjuntura política e social do país: as jornadas de junho de 2013; a reestruturação do movimento LGBTI+ a partir da insatisfação levantada na 3ª Conferência Nacional LGBT, realizada em 2016, em Brasília; o golpe de 2016, quando a primeira Presidente mulher eleita do Brasil foi retirada do cargo, e a política adotada no pós-golpe; bem como, a ascensão do neoconservadorismo a partir do governo de Michel Temer (2016-2019) e maior intensificação dessa política com o governo de Bolsonaro (2019-2022).

O discurso neoconservador emerge de um combate contra tudo aquilo que afronta o sistema já posto, e é a partir da mira dos movimentos populares como inimigos, a exemplo do LGBTI+, que esse discurso vai ganhando forças (Rocha, 2022).

> O fenômeno do "neoconservadorismo" deve ser caracterizado "em sua emergência no momento político atual, ressaltando as coalizões diversas que o sustentam em um contexto específico", sendo constituído: (a) com a atuação de diferentes sujeitos e alianças; (b) com acentuada "juridificação" da sociedade, ou seja, o uso de instrumentos e normas legais que para resolver conflitos sociais e políticos, para o reconhecimento

> de pessoas que passaram a se reconhecer como sujeitos legais e portadores de direitos; (c) com plena operação em contextos democráticos, inclusive transnacionais, como na América Latina, na América do Norte e na Europa; e (d) dentro da relação com o neoliberalismo, "que convergem ao posicionar a família no centro de sua concepção mais ampla da sociedade" (Vaggione; Machado; Biroli, 2020, p. 9, 25-39, *apud* Rocha, 2022, p. 41-42).

É esse discurso que se torna uma "estratégia política eficaz" a partir da união de forças conservadoras, lideradas por uma força religiosa, principalmente, católicos e evangélicos, com o objetivo de barrar progressos no âmbito dos direitos das pessoas LGBTI+, seja por omissão (negativa de políticas públicas), seja por ação (censura, mortes e demais formas de violência).

Um segundo e importante fator é que mesmo em meio à ascensão da política neoliberal, alguns direitos foram conquistados e garantidos dentro da esfera eleitoral, oriundos do Poder Judiciário, principalmente, pelas pessoas Transexuais e Travestis, entre eles, a resposta do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) à Consulta n.º 0604054.58.2017.6.00.0000, de 2018.

Faz-se mister salientar que, visando diminuir a desigualdade de gênero na representação política, foram criadas as cotas de gênero, instituídas pela Lei n.º 9.504/97, segundo a qual cada partido político deve preencher o percentual mínimo de 30% de candidaturas de um gênero e 70% de candidaturas de outro gênero entre seus candidatos. Essa ação afirmativa tenta combater a discriminação por meio da compensação da desigualdade de oportunidades (Martins, 2007).

Nesse ínterim, o TSE, em resposta à Consulta n.º 0604054.58.2017.6.00.0000, em 2018, formulada pela então senadora Fátima Bezerra (PT), decidiu que pessoas trans que se candidatassem a cargos eletivos deveriam ser inscritas em porcentagem partidária referente às mulheres, conforme disposto no art. 10, § 3º, da Lei n.º 9.504, de 1997, o que possibilitou que pessoas trans fossem reconhecidas de acordo com sua identidade de gênero, inclusive com a possibilidade de utilização do nome social na urna eletrônica a partir daquele ano (Brasil, 2018).

A resposta da Corte à Consulta n.º 0604054.58.2017.6.00.0000 reconheceu o gênero como "fenômeno sociocultural" e mostrou a importância e urgência de "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" (Brasil, 2018). Para Machado e Almeida (2018, p. 336-337), com essa decisão, "o Tribunal reconhece, de maneira inédita e administrativamente, o direito das pessoas trans a se filiarem aos partidos políticos e saírem candidatas com o devido nome social[7] e identidade de gênero".

Na eleição seguinte, em 2020, registrou-se a eleição do maior número de pessoas trans à vereança (Rocha, 2022): estima-se que até 09 de maio de 2018, último dia para inscrição eleitoral, alteração de dados cadastrais ou transferência de domicílio eleitoral, 1.465 (mil quatrocentos e sessenta e cinco) pessoas trans solicitaram à Justiça Eleitoral a inclusão de seu nome social no título de eleitor e no caderno de votação das Eleições 2018 (Machado; Almeida, 2018, p. 336).

7 Na Portaria Conjunta TSE n.º 01/2018, de 17 de abril de 2018, o art. 1º, I, define que: "nome social é a designação pela qual a pessoa travesti ou transexual se identifica e é socialmente reconhecida e não se confunde com apelidos".

Aqui, cabem dois importantes recortes: o primeiro, de que referidos mecanismos adotados pela Justiça Eleitoral não isenta o Poder Legislativo de agir, uma vez que o reconhecimento judicial desses direitos, apesar de ser um avanço importante para a luta do movimento, é insuficiente para sanar as problemáticas materiais enfrentadas pela população LGBTI+ nas esferas eleitoral e partidária, uma vez que são frágeis por não se tornarem uma política de Estado efetiva, com segurança jurídica, sendo passível de ser revogada, inclusive. "É sintomático, nesse sentido, que até hoje não tenha havido no Congresso Nacional a aprovação de uma única lei específica em favor dos direitos LGBTI+" (Quinalha, 2023, p. 131).

Um segundo recorte é o fato de que, dentro dessa dinâmica, vislumbra-se o dilema bem tênue, diga-se, entre a representação e a representatividade. É verdade que a existência de um corpo LGBTI+ em qualquer espaço, mas, sobretudo, nos espaços de poder e representação política, promove algum impacto. Porém, nem toda pessoa LGBTI+ dentro desse espaço se dedica a uma agenda comprometida com as pautas da comunidade.

> O esvaziamento da ideia de representatividade, reduzida ao mero cumprimento de uma "cota" de pessoas LGBTI+ naquele espaço, apenas exotiza sua existência e reforça estereótipos. Essa operação perversa e bastante recorrente constitui um tipo de tokenismo, que não passa de um esforço de concessões simbólicas a grupos sub-representados para funcionar como escudo diante de cobranças. É mais um marketing oportunista do que inclusão (Quinalha, 2023, p. 171).

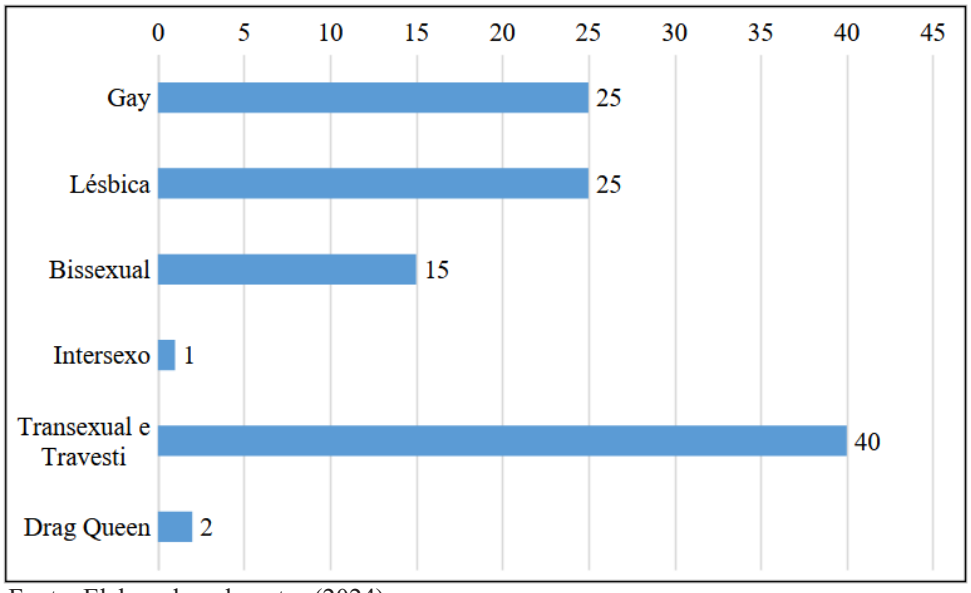
Em outras palavras, parafraseando Angela Davis, em uma sociedade LGBTIfóbica, não basta ter um parlamentar LGBTI+, é preciso que esses parlamentares se engajem na defesa de bandeiras e causas da comunidade, contribuam para o avanço concreto das reivindicações históricas do movimento LGBTI+, sobretudo, pela cidadania plena, pela igualdade e por uma verdadeira liberdade.

Exemplos de parlamentares LGBTI+ que não foram comprometidos diretamente com uma agenda de gênero e diversidade sexual são Clodovil Hernandes (PR), Thammy Miranda (PL) e Eduardo Leite (PSDB), hoje, governador do Rio Grande do Sul. Clodovil, inclusive, chegou a criticar a Parada do Orgulho Gay, por afirmar que "não existe orgulho *gay*" e associar o movimento político à "prostituição" e à "drogadição". Além disso, se opôs publicamente ao casamento *gay*, embora fosse favorável à união civil de pessoas do mesmo sexo, sendo autor do PL n.º 580, de 2007, que tinha como proposta a possibilidade de que duas pessoas do mesmo sexo pudessem constituir união homoafetiva, por meio de contrato, no qual iria ser disposta a questão patrimonial. O PL, ainda, previa o direito de um participar da sucessão do outro referente aos bens constituídos na vigência da união estável.

Contudo, é importante salientar que esses recortes não excluem as cotas como uma iniciativa para impulsionar a participação política de pessoas LGBTI+. Porém, elas não devem ser tomadas como única alternativa. Devem ser ponderados programas cujo objetivo seja incluir em campanhas partidárias e debates com a organização civil a candidatura de sujeitos LGBTI+ para dirimir desigualdades estruturais, uma vez que os maiores obstáculos percebidos se dão majoritariamente em fase pré-eleitoral (Barbosa; Mendonça, 2023, p. 17).

Nesse sentido, uma outra análise pertinente à temática discutida é a representação das identidades e/ou orientações sexuais dentro do parlamento. O gráfico 2 abaixo mostra que a maior parte das pessoas LGBTI+ eleitas para o Legislativo brasileiro são transexuais e travestis, representando cerca de 38,83% de todas as outras pessoas LGBTI+ eleitas, seguidas de *gays* e lésbicas, que apresentam o mesmo percentual de 24,27%.

GRÁFICO 2 – QUANTIDADE DE PESSOAS LGBTI+ ELEITAS
POR ORIENTAÇÃO SEXUAL/IDENTIDADE DE GÊNERO (1988-2022)



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Freitas e Oliveira (2021), em seu trabalho, construíram dados a partir do número de pessoas candidatas que solicitaram ao TSE o uso do nome social. No entanto, as organizações, como a ANTRA, ressaltam que podem existir divergências entre esses números de candidatas e de eleitas, também. Para os autores, o nome social, categoria que é utilizada pela base de dados do TSE, é insuficiente para filtrar as pessoas trans, tendo em vista que nem todas fizeram o requerimento e nem todas as pessoas que fizeram são trans.

Benevides (2020), por outro lado, acredita que o desafio para que a ANTRA conseguisse mapear as candidaturas de pessoas trans de 2020 foi maior, devido à ausência do "marcador de identidade de gênero" nos cadastros partidários e no TSE, o que significa, para a autora, um "apagamento" das identidades trans (Rocha, 2022).

Nesse sentido, é válido lembrar que as pessoas trans e travestis, por muito tempo, foram apagadas e tiveram suas demandas invisibilizadas dentro da comunidade LGBTI+, não conseguindo, por muitas vezes, estarem organizadas nos grupos que existiam, mas sempre sendo lideranças nas maiores manifestações por reivindicações de toda a comunidade. Esse crescimento de candidaturas trans desde o período da redemocratização aponta para um processo de maior visibilidade da população "T".

> Embora o TSE tenha avançado no respeito à identidade de gênero, hoje não é possível dizer quantas são as candidaturas de pessoas trans, travestis ou não-binárias. O TSE divulga em sua base de dados apenas a informação das candidaturas que fizeram uso de nome social, mas sem que tenha havido um consentimento expresso para a divulgação. Além de problemático do ponto de vista ético, este é um dado incompleto, pois não inclui as candidaturas trans que já retificaram seus documentos oficiais. Com relação à orientação sexual, não tem qualquer coleta de informações por parte da Justiça Eleitoral (Cardoso, 2022, p. 16).

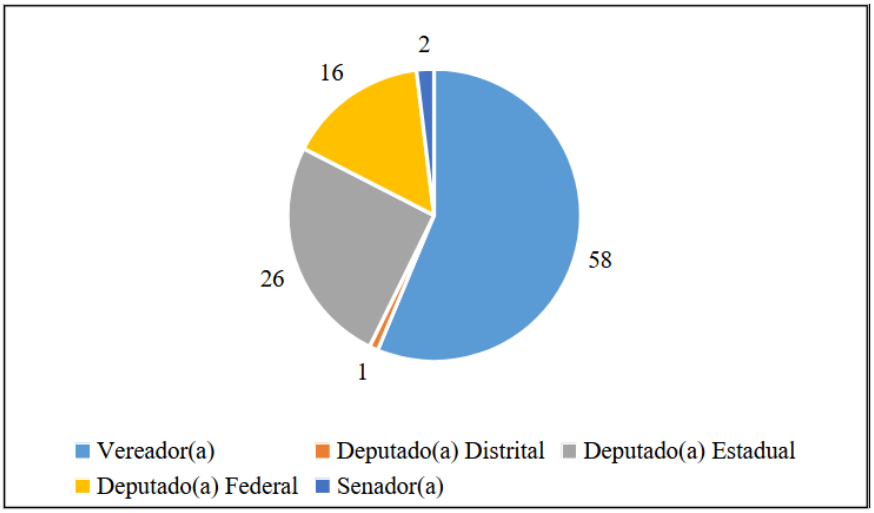
Vislumbra-se que tanto a identidade de gênero quanto a orientação sexual devem poder ser autodeclaradas publicamente na Justiça Eleitoral por aquelas candidaturas que assim desejarem, seja para disputar a política a partir de sua identidade, seja para ter dados oficiais sobre a presença dessa população, seja para disputar políticas por representatividade LGBTI+ nas eleições brasileiras (Cardoso, 2022).

Em 2018, uma pesquisa da Aliança Nacional LGBTI+ mostrou que, se comparado a 2014 (quando o Congresso eleito foi considerado o mais conservador do Brasil desde 1964, quando o país estava às vésperas da ditadura militar), as candidaturas de pessoas abertamente LGBTI+ cresceram 386,4%, tendo 9 (nove) candidaturas eleitas.

Em 2022, um levantamento da Organização Não Governamental (ONG) #VoteLGBT, que atua desde 2014 para aumentar a representatividade de pessoas LGBTI+ em todos os espaços, principalmente na política, mostra que, de um total de 325 (trezentos e vinte e cinco) candidaturas de pessoas LGBTI+, foram eleitas 19 (dezenove) parlamentares. Para o Senado, no entanto, nenhuma pessoa LGBT+ foi eleita.

Em um outro plano, com relação aos cargos selecionados para concorrer e ocupados, quando eleitas, pelas pessoas LGBTI+, no que diz respeito ao Legislativo, observa-se que (ver gráfico 3) 56,31% são para Vereadores, seguidos por 25,24% para Deputados Estaduais, 15,53% para Deputados Federais, 1,94% para Senadores e 0,97% para Deputados Distritais.

GRÁFICO 3 – QUANTIDADE DE PESSOAS LGBTI+ ELEITAS POR CARGO ELETIVO (1988-2022)



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Desde a redemocratização, apenas duas pessoas LGBTI+ foram eleitas para o Senado, sendo Fátima Bezerra (PT), mulher cis e lésbica, pelo Rio Grande do Norte, e Fabiano Contarato (REDE), homem cis e *gay*, pelo Espírito Santo. Além disso, o Distrito Federal só elegeu um Deputado Distrital: Fábio Félix (PSOL), homem cis e *gay*.

Esses dados revelam que, além da nítida sub-representação da população LGBTI+ nos espaços de poder, semelhantemente às mulheres (Miguel; Biroli, 2010) e aos/às negros/as (Campos; Machado, 2015), as candidaturas LGBTI+ ocupam uma posição periférica no campo político, pois a maioria acaba por pleitear o cargo de vereador, que está notadamente em posição inferior na hierarquia das carreiras políticas (por demandar o menor quantitativo de votos para o êxito eleitoral e possuir a menor influência política) quando comparado a outros cargos elegíveis (Pereira, 2018).

Pereira (2018), ainda, destaca que, além da exclusão das pessoas LGBTI+ das instituições legislativas representativas, existe uma baixíssima disputa por cargos majoritários, como prefeitos, governadores e presidente da República.

Alguns autores, principalmente da Ciência Política, já se debruçaram sobre essa problemática. Santos (2016) aponta três prováveis explicações para a concentração de pessoas LGBTI+ nas câmaras municipais, propondo, em síntese, que pessoas LGBTI+ se candidatam para as câmaras municipais porque, em tese, se elegeriam mais facilmente devido ao menor número de votos necessários para tanto.

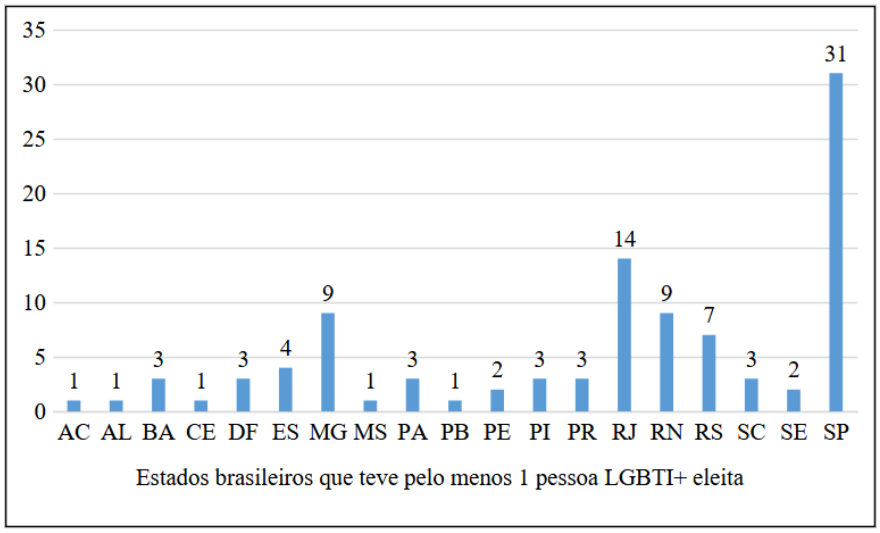
Para Santos (2016), (a) em primeiro lugar, nas cidades pequenas e médias, a política local se confunde com a política institucional, e, por consequência, ditaria os eleitos antes mesmo de serem candidatos. (b) Em segundo lugar, a ausência de coletivos e organizações do Movimento LGBTI+, ou até de combate ao HIV e à AIDS, para nortear as candidaturas e organizar as pautas e propostas, bem como os projetos a serem desenvolvidos em caso de vitória nas urnas, o que levaria as candidaturas de cidades pequenas e médias, consequentemente, a subestimarem pautas históricas do Movimento. E, (c) em terceiro lugar, o número de votos, bem como a influência política, necessários para eleger uma pessoa LGBTI+ ao cargo de vereador é menor se comparado com outros.

Rocha (2022) acrescenta às explicações de Santos (2016) um outro ponto: a questão da idade. O art. 14, § 3º, VI, da Constituição Federal de 1988 prevê que são condições de elegibilidade a idade mínima de 35 (trinta e cinco) anos para presidente e vice-presidente da República e senador; 30 (trinta) anos para governador e vice-governador de Estado e do Distrito Federal; 21 (vinte e um) anos para deputado federal, deputado estadual ou distrital, prefeito, vice-prefeito e juiz de paz; e 18 (dezoito) anos para vereador (Brasil, 1988).

Paralelo a isso, o Brasil é o país que mais mata pessoas LGBTI+. A expectativa de vida das pessoas trans no país, por exemplo, é de 35 (trinta e cinco) anos, de acordo com o relatório da ANTRA (Benevides, 2022). Para Rocha (2022), isto quer dizer, em outras palavras, que pessoas LGBTI+, no geral, não desenvolvem a expectativa de planejar concorrer a outros cargos eletivos porque temem não chegar à idade para tal.

Conforme o gráfico 4, há uma maior concentração de pessoas LGBTI+ eleitas nos estados de São Paulo (30,09%), Rio de Janeiro (13,59%), Rio Grande do Norte (8,73%) e Minas Gerais (8,73%).

GRÁFICO 4 – QUANTIDADE DE PESSOAS LGBTI+ ELEITAS POR ESTADO (1988-2022)



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Entre esses, destacam-se, pelo trabalho que desempenharam e/ou vem desempenhando pautando as políticas LGBTI+ nos espaços legislativos, o parlamentar Jean Wyllys, do Rio de Janeiro (RJ), e as parlamentares Marielle Franco, do Rio de Janeiro (RJ), Duda Salabert, de Minas Gerais (MG), Erika Hilton e Erica Malunguinho, ambas de São Paulo (SP), e Thabbata Pimenta, do Rio Grande do Norte (RN).

Uma outra análise importante de ser mencionada é a relação das pessoas LGBTI+ com os partidos políticos[8]. Historicamente, tem-se observado, uma maior inclinação dessas pessoas para com os partidos de ideologia de esquerda. Isto se justifica, dentre outros motivos, pelo próprio surgimento do movimento LGBTI+, enquanto movimento social organizado, que atuava no combate ao autoritarismo que o país enfrentava à época.

Hoje, o Brasil possui 29 (vinte e nove) partidos políticos registrados e legalizados perante o TSE[9]. De acordo com Mayer (2018), os principais partidos brasileiros são o Democratas (DEM), o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Progressista (PP), o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Social Cristão (PSC), o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Verde (PV), pequenos partidos de direita como o Partido Republicano (PR) e o Partido Republicano Brasileiro (PRB), pequenos partidos de esquerda como o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU), o Partido da Causa Operária (PCO)

8 Para aprofundar a relação entre Movimento LGBTI+ e os Partidos Políticos, recomenda-se Pereira (2022).
9 Ver: https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse. Acesso em: 01 jun. 2024.

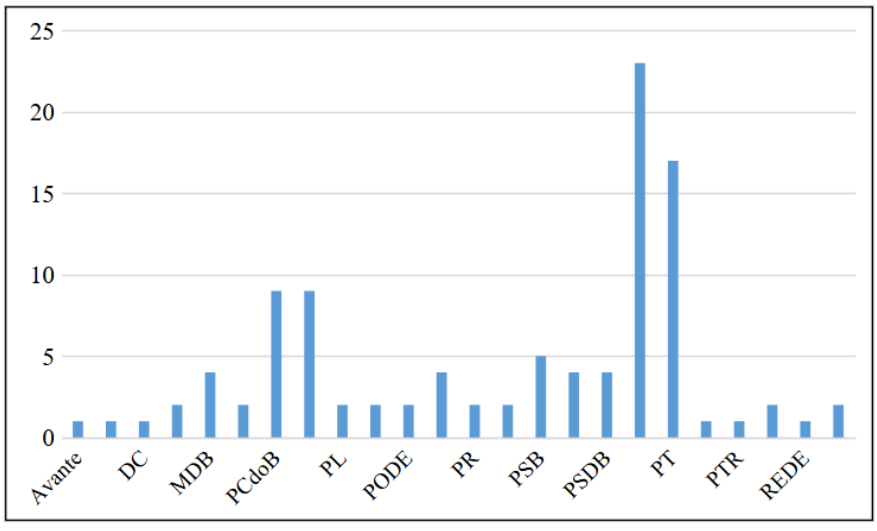
e o Partido Comunista Brasileiro (PCB), além dos maiores Partido dos Trabalhadores (PT), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

"Com a redemocratização brasileira, os partidos tornaram-se canais para dar visibilidade às demandas do ativismo, especialmente os de esquerda como o PT e PSTU" (Pereira, 2022, p. 51). Além disso, De La Dehesa (2015, p. 133) destaca o papel do PT na inclusão de ativistas LGBTI+: "Desde seu início, o Partido dos Trabalhadores demonstrou certa abertura aos debates sobre liberação homossexual".

O gráfico 5 expõe que, desde a redemocratização, PSOL (22,23%), PT (16,50%), PCdoB (8,73%) e PDT (8,73%) são os partidos com maior representação LGBTI+ eleita, isto é, "É visível que os partidos de centro-esquerda são mais acolhedores à população LGBTI+" (Pereira, 2022, p. 56).

Para Pereira (2022), desde a sua criação, o PSOL tem se posicionado de maneira favorável às agendas do Movimento LGBTI+, além disso, é expressiva a quantidade de lançamento de candidaturas de lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis, transexuais e intersexo. No entanto, apesar de contar com setoriais LGBTI+ estaduais e da sua explícita defesa dos direitos da população LGBTI+, o PSOL não possui um setorial temático em âmbito nacional, o que nos chama atenção sobre as distinções no processo de institucionalização da temática da diversidade sexual nas agremiações analisadas.

GRÁFICO 5 – QUANTIDADE DE PESSOAS LGBTI+ ELEITAS POR PARTIDO POLÍTICO (1988-2022)



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Ocupar uma cadeira em uma das Casas Legislativas para aqueles que não podiam sequer expressar sua própria identidade em ambientes públicos, sob pena de ser rechaçado ou até mesmo ter sua vida ceifada, é, sem dúvidas, uma grande conquista.

É nítido, portanto, que há um aumento de candidaturas e eleições de pessoais LGBTI+ para o Poder Legislativo brasileiro, no entanto, a sub-representação ainda é uma realidade, permeada de diversos desafios, entre os quais estão: (I) o apagamento e a invisibilidade histórica de pessoas LGBTI+ para o Estado brasileiro e suas instituições, inclusive quanto à produção de dados, políticas e legislações; (II) a orientação sexual e a identidade de gênero como marcadores sociais, responsáveis por definir valores, lugares e desigualdades, sobretudo, quando fogem do padrão de "normalidade" dessa sociedade (Pereira, 2017(a)); (III) a vinculação partidária e os próprios desdobramentos do sistema eleitoral e sua funcionalidade, que implicam, por exemplo, a falta de financiamento e apoio de e para candidaturas LGBTI+, assim, as candidaturas que abordam os direitos dos LGBTI+ tendem a atrair menos eleitores do que os candidatos que tratam de pautas mais abrangentes como saúde, educação ou segurança pública (Pereira, 2017(b)); e (IV) a violência política que essas pessoas sofrem, seja durante a campanha, seja no exercício do mandato[10].

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho dedicou-se, de forma geral, a analisar se houve uma mudança no cenário do Poder Legislativo brasileiro no que diz respeito às candidaturas e eleições de pessoas LGBTI+, desde o período da redemocratização, 1988, até 2022, ano da última eleição na data de escrita desta pesquisa.

Para tanto, em sua primeira parte, colocou-se em pauta o Poder Legislativo brasileiro e suas atribuições, enquanto poder fundamental para concretização do Estado Democrático de Direito, sobretudo, devido ao seu potencial para representatividade do povo.

Depois, traçou-se um breve panorama histórico do Movimento LGBTI+ no Brasil, enquanto movimento social organizado, que emerge de um período de autoritarismo, situando, sobretudo, esse corpo no espaço político de poder e as devidas contribuições e reivindicações nas casas legislativas do Brasil.

Em seguida, os dados coletados foram apresentados e analisados. Restou claro que, de fato, existe um aumento significativo no número de candidaturas e eleições de pessoas LGBTI+ para o Poder Legislativo brasileiro, porém, isso não necessariamente contribui para um maior espaço de fala dessa população, muito menos, diminui a discriminação e exclusão social.

Para as pessoas LGBTI+, a ocupação dos espaços de poder, além de empoderar a comunidade, torna-se uma ferramenta essencial para que políticas públicas que atendam as demandas dessa população e combatam a discriminação sejam pensadas e executadas, mas

10 A violência política contra pessoas LGBTI+ pode ser definida como uma modalidade de violência motivada pela orientação sexual e identidade de gênero de pessoas LGBTI+ no exercício da participação social e política, podendo ser materializada de diversas formas: crimes letais, que resultaram na perda de suas vidas; difamações durante campanhas eleitorais; ameaças e violências psicológicas; assédios, inclusive, sexuais. No Brasil, não existem registros oficiais sobre casos de violência política contra a população LGBTI+, é um problema social subteorizado que requer maior sistematização e compreensão (Pereira, 2024).

também, demandas sociais que atendam outras camadas da sociedade, todas vulneráveis: mulheres, pessoas pretas, pessoas pobres, pessoas com deficiência.

É bem verdade que a legislação eleitoral nacional, por sua vez, ainda que a passos lentos, vem implementando políticas que podem contribuir para isso. Porém, a partir da bibliografia analisada, dos dados coletados e das discussões produzidas, entende-se que alguns apontamentos podem e precisam ser feitos na expectativa de provocar ações concretas que tocam diversas esferas da sociedade, a curto e médio prazos, podendo contribuir com espaços de poder ocupados por uma maior diversidade de pessoas, além de superar os desafios enfrentados por essa população na seara eleitoral e política.

Por fim, compreende-se que não basta apenas a garantia da vida, mas a garantia desta em sua plenitude, com direitos efetivados e espaços devidamente ocupados e bem representados; não é somente sobre uma pauta ideológica e/ou social, é sobre a garantia constitucional e efetivação de um Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

Acontece Arte e Política LGBTI+; ANTRA (Associação Nacional de Travestis e Transexuais); ABGLT (Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos). **Mortes e violências contra LGBTI+ no Brasil**: Dossiê 2023. – Florianópolis, SC: Acontece, ANTRA, ABGLT, 2024. 84f. ISBN: 978-65-994905-3-8. Disponível em: https://observatoriomorteseviolenciaslgbtibrasil.org/wp-content/uploads/2024/05/Dossie-de-Mortes-e-Violencias-Contra-LGBTI-no-Brasil-2023-ACONTECE-ANTRA-ABGLT.pdf. Acesso em: 01 mai. 2024.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional: um estudo à luz do princípio federativo. **Revista de informação legislativa**: RIL, v. 52, n. 207, p. 289-303, jul./set. 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/207/ril_v52_n207_p289. Acesso em: 24 mai. 2024.

BARBOSA, Camilla Cynara Dias; MENDONÇA, Roberta Rayza Silva. A participação política LGBTQIA+ como caminho para assegurar direitos humanos . **Oikos**: Família e Sociedade em Debate, v. 34, n. 1, p. 01-21, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.31423/oikos.v34i1.13347. Acesso em: 24 mai. 2024.

BENEVIDES, Bruna G.; NOGUEIRA, Sayonara Naider Bonfim (Org.). **Dossiê assassinatos e violências contra pessoas trans em 2020**. Brasília: Distrito Drag, 2021. 136 p. Disponível em: https://bit.ly/3OtjARw. Acesso em: 23 mai. 2024.

BERTOLDI, Márcia Rodrigues; OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. **Manual Metodológico para o Projeto de Pesquisa no Direito**. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/ppgd/files/2019/10/Manual-Projeto-de-Pesquisa-vers%C3%A3o-final.pdf. Acesso em: 01 nov. 2023.

BORRILLO, Daniel. **Homofobia**: História e crítica de um preconceito. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2001.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 10.900**, de 17 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o Serviço de Identificação do Cidadão e a governança da identificação das pessoas naturais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e altera o Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, o Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020, e o Decreto nº 9.278, de 5 de fevereiro de 2018. Brasília, DF. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10900.htm. Acesso em: 07 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n.º 060405458.2017.6.00.0000**. Brasília, DF, 1º de março de 2018. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 01 mar. 2018. 36 p.

CAMPOS, Luis Augusto; MACHADO, Carlos Augusto Mello. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 16, n. 1, 2015. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/2234. Acesso em: 25 mai. 2024.

CARDOSO, Evorah. **A política LGBTI+ brasileira** [livro eletrônico]: entre potências e pagamentos. São Paulo: # VoteLGBT, 2022. PDF.

COSTA, André. **A Formação Política do Estado brasileiro e a crise do Poder Legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

CRUZ, Rodrigo Rodrigues. **Do protesto às urnas**: O movimento homossexual brasileiro na transição política (1978-1982). 188f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de São Paulo. Guarulhos, 2015.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. UNB, 2016.

DE LA DEHESA, Rafael. **Queering the Public Sphere in Mexico and Brazil**: Sexual rights movements in emergence democracies. NC: Duke University Press, 2010.

FREITAS, Sarah Roriz; OLIVEIRA, André Macedo de. Candidaturas trans no Brasil e o papel do Tribunal Superior Eleitoral. **Revista Direito Público**, Brasília, v. 18, n. 98, p. 370388, mar./abr. 2021. DOI: 10.11117/rdp.v18i98.5322. Disponível em: https://bit.ly/3v928uW. Acesso em: 22 fev. 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

GONTIJO, Fabiano. Kátia Tapety: ora mulher, ora travesti? Gênero, sexualidade e identidades em trânsito no Brasil. **Cadernos Pagu** [online]. n. 43, 2014.

GREEN, James Naylor. "Mais amor e mais tesão": a construção de um movimento brasileiro de *gays*, lésbicas e travestis. **Cadernos Pagu**, n. 15, 2000.

GREEN, James Naylot. "Mais amor e mais tesão": a construção de um movimento brasileiro de *gays*, lésbicas e travestis. **Cadernos Pagu**, Campinas, SP, n. 15, p. 271–295, 2015. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8635596. Acesso em: 29 abr. 2024.

GREEN, James Naylor *et al*. (Orgs.). **História do movimento LGBT no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Alameda, 2018.

HOWES, Robert. João Antônio Mascarenhas (1927 – 1988): pioneiro do ativismo homossexual no Brasil. **Cad. AEL**, v.10, n.18/19, 2003. Disponível em: https://ojs.ifch.unicamp.br/index.php/ael/article/view/2516. Acesso em: 16 jun. 2024.

KILOMBA, Grada. **Memórias da Plantação**. Episódios de Racismo Cotidiano Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

LEÃO, Anderson Henrique França Figueiredo et al. TODXS (ONG). **Pesquisa Nacional por amostra da população LGBTI+**: participação e compreensão política. 2022. Disponível em: https://todxs-site.s3.us-east-1.amazonaws.com/pesquisa-nacional-bloco-D.pdf. Acesso em: 20 dez. 2023.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; ALMEIDA, Jéssica Teles de. O Tribunal Superior Eleitoral na vanguarda da concretização do direito à participação das pessoas "trans" no processo eleitoral. **Populus**, Salvador, n. 4, p. 333-347, dez. 2018. Disponível em: https://bit.ly/3B8ToZt. Acesso em: 22 abr. 2024.

MARTINS, Eneide Valarini Martins. **A política de cotas e a representação feminina na câmara dos deputados**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 2007. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/. Acesso em: 18 dez. 2023.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MAYER, Rodrigo. **Partidos políticos no Brasil**: do Império à Nova República. Curitiba: InterSaberes, 2018.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flavia. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 18, n. 3, p. 653679, set./dez. 2010. Disponível em: https://bit.ly/3RRHJ7c. Acesso em: 22 jun. 2024.

MIGUEL, Luis Felipe. **Desigualdades e democracia**: o debate da teoria política. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

PASQUINO, Giafranco. **Curso de Ciência Política**. 2. Ed. Portugal, Lisboa. Principia, 2010.

PEREIRA, Cleyton Feitosa. Barreiras à ambição e à representação política da população LGBT no Brasil. ISSN: 1807-8214. **Revista Ártemis**, v. XXIV, n. 1, p. 120-131, jul/dez, 2017(a). ISSN: 1807-8214.

PEREIRA, Cleyton Feitosa. Movimento LGBT e Partidos Políticos: construindo uma agenda de pesquisas. **Cadernos de Gênero e Diversidade**, *[S. l.]*, v. 3, n. 4, p. 121–132, 2017(b). DOI: 10.9771/cgd.v3i4.23799. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/cadgendiv/article/view/23799. Acesso em: 17 abr. 2024.

PEREIRA, Cleyton Feitosa. Mapeando demandas por participação política da população LGBT no Brasil. **Bagoas – Estudos *gays***: gêneros e sexualidades, *[S. l.]*, v. 11, n. 17, 2018. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/bagoas/article/view/12656. Acesso em: 05 abr. 2024.

TEIXEIRA, Ana Cláudia; ALMEIDA, Carla; MORONI, José Antônio (org.). **A democracia necessária e desejada**: dilemas e perspectivas. Anticapital, 2020. p. 121-130. ISBN 9786586620221.

PEREIRA, Cleyton Feitosa. **Movimento LGBTI+ e partidos políticos**: a institucionalização partidária da diversidade sexual e de gênero no Brasil. 2022. 415 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: http://repositorio2.unb.br/jspui/handle/10482/45847. Acesso em: 04 abr. 2024.

PEREIRA, Cleyton Feitosa. **Retratos da violência política contra a população LGBTI+ no Brasil**. Ciência e Arte do Encontro: o Rio de Braços Abertos... Campina Grande: Realize Editora, 2024. Disponível em: https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/106696. Acesso em: 30 mai. 2024.

QUINALHA, Renan. Uma ditadura hetero-militar: notas sobre a política sexual do regime autoritário brasileiro. *In*: GREEN, James; QUINALHA, Renan; CAETANO, Márcio; FERNANDES, Marisa (Org.). **História do Movimento LGBT no Brasil**. 1.ed. São Paulo: Alameda, 2018, p. 15-38.

QUINALHA, Renan. **Movimento LGBTI+**: uma breve história do século XIX aos nossos dias. 1.ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2023 (Coleção Ensaios).

ROCHA, Dandara da Costa. **"Um corpo político" entre conflitos e potencialidades**: a eleição de Thabatta Pimenta em Carnaúba dos Dantas - RN no contexto do Movimento Trans e do neoconservadorismo brasileiro. 2022. 103 f. : il. Disponível em: https://repositorio.ufersa.edu.br/handle/prefix/8891. Acesso em: 26 jun. 2024.

SANTOS, Eduardo dos. **Direito constitucional sistematizado** [recurso eletrônico]. Indaiatuba, SP : Editora Foco, 2021. 1028 p.; ePUB.

SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. Diversidade sexual e política eleitoral: Analisando as candidaturas de travestis e transexuais no Brasil contemporâneo. **Sexualidad, Salud y Sociedad** - Revista Latinoamericana, n. 23, p. 58-96, ago. 2016. ISSN 1984-6487.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2013.

TREVISAN, João Silvério. **Devassos no Paraíso**: a homossexualidade no Brasil, da colônia à atualidade. 4. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2018.

VoteLGBT+. Disponível em: https://votelgbt.org/2022. Acesso em: 17 dez. 2023.

SUFFRAGIUM
REVISTA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ
TRE-CE

PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO INDÍGENA SUL-MATO-GROSSENSE NOS DIREITOS POLÍTICOS PASSIVOS

PARTICIPATION OF THE INDIGENOUS POPULATION OF MATO GROSSO DO SUL IN PASSIVE POLITICAL RIGHTS

Guilherme Almeida Pereira
Graduado em Direito (Faculdade de Campo Grande). Analista Judiciário do TRE-MS.
guilherme.pereira@tre-ms.jus.br

Cássio Knapp
Doutor em História (UFGD). Professor (UFGD).
cassioknapp@ufgd.edu.br

RESUMO: Verifica-se no Brasil um aumento do número de pessoas que se declaram indígenas, sendo que o Mato Grosso do Sul é o terceiro estado com maior parcela dessa população. Neste contexto, este artigo objetiva identificar se existe a participação da população indígena sul-mato-grossense no exercício dos direitos políticos passivos, consistente na capacidade do cidadão em ser eleito e exercer mandato eletivo. A partir do uso de bibliografia especializada, dados do IBGE e do Tribunal Superior Eleitoral, além de informações obtidas por meio de entrevistas e questionários, o estudo examina o conceito de indígena, traça um panorama nacional e local dessa população, discute o conceito e as modalidades de direitos políticos, aborda o fenômeno da representação política e analisa a realidade e as percepções de indígenas eleitos sobre o tema. Com a pesquisa, pôde-se observar que não há efetiva participação indígena nos direitos políticos passivos, motivada principalmente por questões econômicas, culturais e falta de identidade dos partidos políticos na defesa da causa indígena.
PALAVRAS-CHAVE: Direitos políticos passivos. Participação indígena. Realidade no Mato Grosso do Sul.

ABSTRACT: In Brazil, there is an increase in the number of people who declare themselves indigenous, with Mato Grosso do Sul being the third state with the largest share of this population. In this context, this article aims to identify the reality of the participation of the indigenous population of Mato Grosso do Sul in the exercise of passive political rights, consistent with the citizen's ability to be elected and exercise an elective mandate. Using bibliography, data from IBGE, the Superior Court and collected in interviews and questionnaires, it examines the concept of indigenous people; provides a national and local overview of this population; discusses the concept and types of political rights; addresses the phenomenon of political representation; and analyzes the reality and vision of elected indigenous people on the subject. With the research it was possible to observe that there is no effective indigenous participation in passive political rights, motivated mainly by economic and cultural issues and lack of identity of political parties in defense of the indigenous cause.
KEYWORDS: Passive political rights. Indigenous participation. Reality in Mato Grosso do Sul.

1 INTRODUÇÃO

Dados do Censo Demográfico de 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e divulgado no mês de agosto de 2023, demonstram aumento do quantitativo de indígenas no Brasil. Neste cenário, a região Centro-Oeste abriga considerável parcela dessa população, sendo que Mato Grosso do Sul é o terceiro estado brasileiro em número desse povo. Porém, vê-se que a representação política indígena por seus próprios pares ainda é reduzida.

Dentre as várias reflexões extraídas dessa realidade, emerge a relacionada à baixa efetividade do exercício dos direitos políticos passivos (direito de ser votado) por essa população no território sul-mato-grossense. Como possíveis causas, têm-se: a realidade socioeconômica desse povo e o alto custo das campanhas eleitorais, a obrigatoriedade de filiação partidária e desinteresse partidário na escolha de candidaturas indígenas e a falta de lideranças que promovam o engajamento indígena na política. Isso sem considerar as formas de organização social e política destes povos que não encontram lastro nas formas de organização político-partidária da sociedade envolvente.

O tema dessa pesquisa foi escolhido em razão da pauta dos povos originários estar em evidência na sociedade, com a recente aprovação pelo Congresso Nacional do marco temporal das terras indígenas, assunto esse também apreciado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em caso concreto, mas com desfecho diverso – a derrubada dessa tese.

Diante disso, questiona-se o quanto esse povo efetivamente participou com poder de influência na decisão tomada pelo Congresso Nacional, o que se faria com maior presença indígena no desempenho de cargos eletivos no referido legislativo. Nesta seara e em um contexto mais regionalizado, o estudo é importante para a verificação do quanto esses povos encontram-se efetiva e diretamente representados na política do Estado do Mato Grosso do Sul, bem como para que sejam traçados caminhos transformadores dessa realidade.

O objetivo do trabalho pautou-se em verificar se existe efetiva participação indígena nos direitos políticos passivos no Estado do Mato Grosso do Sul. Para tanto, foi traçado um panorama histórico, geográfico e demográfico desta região; demonstrou-se a diversidade das comunidades indígenas encontradas no respectivo território, analisou-se se há exercício da representatividade política por indígenas e verificaram-se as causas de uma possível baixa efetividade desse exercício.

A pesquisa foi realizada por meio de consultas a dados disponibilizados por organismos governamentais na internet; consultas bibliográficas, em artigos científicos e livros presentes na internet; e, também, por entrevista e questionário encaminhados aos indígenas que exercem cargos eletivos.

O trabalho foi estruturado em sete itens. O primeiro traz a introdução; o segundo aborda o conceito de indígena e traz um panorama demográfico nacional, no Estado do Mato Grosso do Sul e no município de Dourados sobre esses povos; o terceiro discorre sobre direitos políticos; o quarto analisa o exercício dos direitos políticos por indígenas no referido Estado e analisa os

dados coletados por meio das entrevistas realizadas e questionários recebidos; o quinto trata da metodologia aplicada na pesquisa; o sexto traz as considerações finais da pesquisa; e o sétimo traz a relação das referências teóricas utilizadas.

Assim, a partir disso, problematiza-se: há efetiva participação da população indígena sul-mato-grossense nos direitos políticos passivos?

2 INDÍGENA

Antes de se iniciar a pesquisa sobre a efetividade da atuação indígena nos direitos políticos passivos do Estado do Mato Grosso do Sul é necessário conhecer essa designação, que encontra multiplicidade de acepções, desde a chegada dos Europeus ao Continente Americano até a atualidade, com a expedição de Resoluções pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI).

2.1 Conceito

Vários entendimentos podem ser encontrados na sociedade sobre o termo "índio", cuja primeira acepção foi dada pelos navegadores Europeus quando aportaram no continente Americano e designaram por "índios" os nativos que encontraram, na crença de terem chegado à Índia (Faria, 1981).

Em tempos atuais, a Lei nº. 6.001/1973, conhecida como Estatuto do Índio, o define em seu art. 3º, inciso I, como "todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distingue da sociedade nacional" (Brasil, 1973).

Apesar desta conceituação legal, reverbera na atualidade a orientação disposta no Manual de Comunicação da Assessoria de Comunicação do Senado Federal, no sentido de se recomendar o termo "indígena" para melhor designar o respectivo indivíduo, trazendo o sentido de alguém que está em certo local antes de outro. Tal escolha destaca o sentido de pertencimento a um território anterior à chegada de outros grupos, além de reconhecer a diversidade dos povos que compõem essa categoria[1].

Cabe observar que, como define o referido Manual, a palavra "indígena" é, etimologicamente, o oposto de "alienígena". Enquanto esta última se refere a algo ou alguém proveniente de outro lugar, "indígena" significa natural, nativo, originário da terra em que habita. Curioso é que seguindo essa lógica, os europeus que chegaram ao continente americano a partir do século XV seriam, literalmente, "alienígenas", enquanto os povos originários, que já habitavam essas terras, corretamente são denominados indígenas.

[1] **Manual de Comunicação da Secom do Senado Federal**. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/estilos/indio. Acesso em: 02 nov. 2023.

Com base nisso, em entrevista ao *site* G1 da Globo, o Pós-Doutor Daniel Munduruku, salienta que o primeiro termo (isto é, índio) restringe a ideia nele implícita. E, a Doutora Márcia Mura, nessa mesma entrevista, assevera que a utilização correta do segundo termo (ou seja, indígena) exprime as ideias e lutas dos vários grupos nele representado[2].

Para se ter noção do quão polêmico o processo de identificação de um povo pode ser, cita-se a edição da extinta Resolução n.º 4/2021 da FUNAI, que estabeleceu critérios restritivos para a definição de quem é indígena, adotados na implementação de políticas públicas. Tal norma estabeleceu que a identificação de alguém como indígena deveria atender a: a) vínculo histórico e tradicional de ocupação ou habitação entre a etnia e algum ponto do território soberano brasileiro; b) consciência íntima declarada sobre ser índio; c) origem e ascendência pré-colombiana; d) identificação do indivíduo por grupo étnico existente, conforme definição lastreada em critérios técnicos/científicos, e cujas características culturais sejam distintas daquelas presentes na sociedade não índia (Funai, 2021).

Em palco de questionamentos de diferentes segmentos da sociedade[3], este ato normativo teve validade suspensa em março de 2021, por decisão do Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, sob várias justificativas, dentre as quais estava a inconstitucionalidade[4], e chegou a ser revogado pela recente Resolução n.º 18/2023 daquela instituição (Funai, 2023).

À par da conceituação legal e das discussões sobre a terminologia mais adequada para se designar essa população, o critério da autodeclaração volta a ter destaque, sendo o método utilizado pelo IBGE para definição de cor e raça[5].

2.2 Panorama demográfico nacional

Pesquisas realizadas pelo IBGE no último Censo Demográfico de 2022, apontaram para a existência de 1.693.535 indígenas no Brasil[6]. Esse povo está representado em mais de 200 etnias e habita a quase totalidade do território nacional, conforme afirmam os autores Pagliaro, Azevedo e Santos (2005).

---

2 Índio ou indígena? Entenda a diferença entre os dois termos. Disponível em: https://g1.globo.com/educacao/noticia/2022/04/19/indio-ou-indigena-entenda-a-diferenca-entre-os-dois-termos.ghtml. Acesso em: 02 nov. 2023.

3 **MPF, indígenas e antropólogos questionam resolução da Funai que restringe autodeclaração indígena**. Disponível em: https://cimi.org.br/2021/02/mpf-indigenas-antropologos-questionam-resolucao-funai-restringe-autodeclaracao-indigena/. Acesso em: 03 nov. 2023.

4 **Barroso homologa parcialmente plano do governo federal para conter Covid-19 entre indígenas**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=462365&ori=1. Acesso em: 03 nov. 2023.

5 **Cor ou raça. Disponível em: https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html. Acesso em: 03 nov. 2023.**

6 **Panorama** – indígenas. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=BR. Acesso em: 22 nov. 2023.

2.3 Panorama demográfico no estado do Mato Grosso do Sul

De acordo com recente Censo do IBGE, realizado em 2022, o Mato Grosso do Sul é o terceiro estado brasileiro em número de habitantes indígenas, abrigando 116.346 pessoas[7]. De acordo com Chamorro e Combès (2015), na atualidade, terras sul-mato-grossenses abrigam onze povos indígenas, quais sejam: Terena; Kinikinau; Kaiowá; Guarani; Kadiwéu; Ofaié (também conhecidos como Ofaié-Xavante); Guató; Chamacoco; Ayoreo; Atikum; e Camba.

Com relação às etnias que vivem neste território, cabe destacar que a maior parte da população pertencente às etnias Kaiowá, Guarani e Terena. Ainda é relevante apontar que algumas dessas etnias não dispõem de terras indígenas próprias e reconhecidas pela União, como nos casos dos Kinikinau, Chamacoco, Camba, Ayoreo e Atikum.

3 DIREITOS POLÍTICOS

A atuação do cidadão na vida política do estado está delineada em comandos normativos cuja compreensão e observância são necessárias tanto para indígenas como para não indígenas.

3.1 Conceito

A atuação do cidadão indígena ou não indígena na esfera política do Estado dá-se por meio de regramentos, também chamados de direitos políticos. Assim, para Moraes (2022), esses direitos são considerados um conjunto de regras que disciplina as formas de atuação da soberania popular, conforme preleciona o *caput* do art. 14 da Constituição Federal. Logo, conforme salienta Padilha (2020), os direitos políticos habilitam a pessoa a participar do processo de manifestação volitiva da nação.

3.2 Espécies

Diante da ideia inicial sobre o conceito do que vem a ser direitos políticos, é necessário o conhecimento das formas como eles se expressam.

Assim, os direitos políticos podem ser divididos em: direitos políticos ativos, ligados ao direito ao exercício do voto; direitos políticos passivos, ligados ao direito de ser votado; direitos políticos positivos, traduzindo o regramento acerca da forma como os direitos políticos ativos e passivos se manifestarão; e os direitos políticos negativos, representados em regras que obstaculizam a participação do indivíduo no processo eleitoral.

Dentre as espécies de direitos políticos apresentadas, os direitos políticos passivos ganham destaque, pois conferem ao cidadão o direito de ser votado e exercer a representação política.

7 **Censo 2022** – panorama. Disponível em https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=50. Acesso em: 18 nov. 2023.

3.3 Representação política e direitos políticos passivos

Segundo Ferreira Filho (2022), o fenômeno da representação política tal qual é entendida atualmente foi esboçado por Montesquieu no século XVIII, baseando-se em quatro pontos. O primeiro não tinha viés democrático, traduzindo-se na ideia de ser incapaz ao povo decidir os assuntos a ele relacionado. O segundo trazia a perspectiva democrática de que o povo tem capacidade de escolher quem poderá decidir sobre os assuntos a ele relacionados. O terceiro ponto está alicerçado na ideia de que a escolha dos mandatários deve ser efetuada por meio de eleição. E o quarto e último ponto relaciona-se à possibilidade de os representantes eleitos não estarem sujeitos às diretrizes daqueles quem os escolheu.

Com base na ideia de representação política e na necessidade de se definirem regras para que essa representação se estabeleça, emerge a noção sobre direitos políticos inicialmente fixada, fazendo parte desse rol os direitos políticos passivos.

A compreensão sobre direitos políticos passivos está relacionada à capacidade eleitoral passiva, que é o direito do cidadão de ser escolhido pelos eleitores, por meio do voto em uma eleição para o exercício de mandato, quer no Poder Executivo, quer no Poder Legislativo.

Para tanto, há necessidade de: atendimento às condições de elegibilidade genérica; não se configurarem as hipóteses de inelegibilidade absoluta; nem incidirem hipóteses de inelegibilidade relativa. A elegibilidade genérica abarca os requisitos da nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral na circunscrição; a filiação partidária; e a idade mínima exigida para o cargo pretendido.

De outra forma, as hipóteses de inelegibilidade absoluta são aquelas referentes às pessoas que são inalistáveis, bem como aos estrangeiros. Por fim, de acordo com Motta (2021), os casos de inelegibilidade relativa são adstritos às hipóteses em que, apesar de presentes os requisitos da elegibilidade genérica, há a proibição de disputa para certos cargos ou há condições específicas isso.

3.4 Perspectiva política e participação democrática

Como braço das Ciências Sociais e Políticas, a Antropologia historicamente tem se preocupado em descrever e analisar as formas de organização política das comunidades indígenas. Contudo, é preciso ressaltar que as análises sobre as formas de organização política partidária e os povos indígenas são ainda recentes.

Destaca-se neste sentido o trabalho de Ribeiro (2009) cuja pesquisa etnográfica trouxe o panorama da participação política de uma candidata a vereadora nas eleições municipais de 2008. O referido trabalho de doutorado teve como foco a obtenção do voto dos eleitores indígenas da população Tenetehara, residentes na Terra Indígena Cana Brava, no estado do Maranhão.

Recentemente, a obra de Verdum e Paula (2020) traça um panorama das experiências políticas de povos indígenas em contextos eleitorais no Brasil. A obra contribui para analisar como estes grupos vêm se apropriando das ferramentas de democracia representativa, construindo

formas próprias de protagonismo político a partir de uma estratégia planejada, o que evidencia, também, sua autonomia. Há análises sobre a atuação dos grupos indígenas em diferentes regiões do Brasil, destacando estratégias e dinâmicas dos sujeitos indígenas em contextos locais e regionais, ressaltando a diversidade e a complexidade destas experiências.

Nesta obra, portanto, é possível observar que a participação indígena, principalmente nas eleições municipais, contribui com a construção de novas arenas de disputas simbólicas, nas quais os povos indígenas reafirmam seus projetos de futuro, construindo alianças e redes que confrontam as lógicas excludentes do sistema político. Neste espaço de disputas e representatividades os grupos indígenas reivindicam autonomia e transformação social, desafiando estereótipos sobre passividade política e democracia na perspectiva dos povos indígenas, sem que isso deslegitime suas formas próprias de organização e expressão política.

4 PARTICIPAÇÃO INDÍGENA SUL-MATO-GROSSENSE NOS DIREITOS POLÍTICOS PASSIVOS

4.1 Realidade

A participação do indígena sul-mato-grossense nos direitos políticos passivos vem aumentando consideravelmente. Com base em informações sobre perfil de raça disponibilizadas no módulo candidaturas do Tribunal Superior Eleitoral a partir do ano de 2014, o número de candidaturas indígenas nas eleições sul-mato-grossenses está representado nos seguintes índices:

TABELA 1 – DADOS SOBRE O NÚMERO DE PARTICIPAÇÕES INDÍGENAS EM MATO GROSSO DO SUL NOS ÚLTIMOS PLEITOS

ANO	TIPO DE ELEIÇÃO	NÚMERO DE CANDIDATURAS
2014	Federal	7
2016	Municipal	193
2018	Federal	9
2020	Municipal	218
2022	Federal	11
2024	Municipal	238

Fonte: Tabela elaborada pelos autores.

Quanto ao efetivo exercício de mandato eletivo, há no Mato Grosso do Sul quinze indígenas no exercício de mandato de Vereador, eleitos na última eleição municipal 2024, nos seguintes municípios: Dois irmãos do Buriti, Sidrolândia, Nioaque, Miranda, Porto Murtinho, Antônio João, Paranhos, Japorã. Amambai, Douradina e Tacuru.

4.2 Visão dos indígenas eleitos para a legislatura 2021/2024

Com o escopo de conhecer a realidade da participação indígena nos direitos políticos passivos, enviou-se questionário aos entrevistados com as seguintes perguntas: a) nome; b) naturalidade; c) idade; d) grau de instrução; e) etnia; f) domicílio; g) função que já exerceu na comunidade; h) se exerce outra função pública; i) partido político ao qual é filiado; j) se acredita que algum partido político tem condições de representá-lo politicamente; k) visão sobre a obrigatoriedade de filiação partidária para a disputa por cargo eletivo; l) se acredita ser importante a participação indígena na disputa por cargo eletivo; m) se há na comunidade indígena estímulo para a participação em atividades políticas; n) quais as dificuldades que enfrentou na campanha; o) opinião sobre o custo das campanhas eleitorais; p) se acredita que existe efetiva participação indígena na disputa por cargos eletivos, ponderando as causas de uma possível resposta negativa.

Diante do envio do questionário acima referido ao contato telefônico dos indígenas que exercem mandato eletivo no Estado do Mato Grosso do Sul, obtiveram-se respostas de cinco indígenas, em que as informações seguem infracitadas nos subitens *a posteriori*.

4.2.1 Sérgio Marques – Vereador em Nioaque – MS no primeiro mandato

As considerações foram realizadas em 08 de dezembro de 2023, por meio de videochamada, no aplicativo de mensagem WhatsApp. O entrevistado é natural de Nioaque – MS, possui etnia Terena e tem 48 anos de idade. É domiciliado em Nioaque-MS, onde reside na Aldeia Cabeceira. Possui ensino médio completo e formação em Técnico em Agropecuária.

Sobre as funções que exerceu na comunidade, declarou que exerceu a função de Coordenador Indígena na Secretaria de Agricultura do Município de Nioaque – MS e Coordenador técnico da FUNAI na mesma localidade.

Na questão relativa à filiação partidária, informou que é filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) desde o ano de 2011, acreditando ser esse o partido capaz de representá-lo politicamente.

Declarou que existiam outros pré-candidatos no mesmo partido político para a disputa ao cargo de vereador. Com a ocorrência da pandemia da Covid-19, houve a aproximação das várias lideranças indígenas da região, de modo que foi pactuado acordo na comunidade visando a escolha de um único nome com maior representatividade entre os indígenas. Isso fortaleceu a sua campanha, tendo recebido apoio dos indígenas que antes intencionavam se candidatar. Assim, em 2020, seu nome foi escolhido para representar os indígenas da região na eleição municipal, tendo logrado êxito ao ser eleito o vereador mais votado.

O entrevistado pautou sua campanha não só em prol da causa indígena do município, tendo atuado, também, em favor das comunidades dos assentamentos e da área urbana da do município de Nioaque.

Em perspectiva futura, sua intenção é pleitear a reeleição para o cargo de vereador do município bem como fortalecer alguma liderança indígena para o suceder na Câmara de Vereadores.

No quesito sobre a organização da comunidade em torno de questões políticas, o entrevistado declarou que o assunto é estimulado na comunidade, por meio de projetos na área, tais como: Caravana "Participa Parente", que promove encontros nacionais para eleger representantes dos povos e organizações indígenas para a composição do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI); e o Projeto Campanha Indígena, com foco no aldeamento da política, realizado pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB).

Em se tratando de estímulo para a participação na política, declarou que não existe incentivo das lideranças indígenas locais para que isso ocorra.

Quanto à sua visão e experiência perante a campanha eleitoral, seu maior desafio foi promover uma nova visão sobre a política, antes pautada no assistencialismo que os eleitores buscavam no candidato. Além disso, teve como desafio convencer a comunidade sobre o fato de não abrir mão do cargo para assumir algum cargo no Poder Executivo uma vez sendo eleito.

Em uma visão sobre o financiamento da campanha eleitoral, entende que o financiamento melhorou só de não ter a influência do setor privado. No entanto, entende que há desigualdade na distribuição dos recursos públicos para a campanha eleitoral, visto que há partidos que recebem mais recursos do que outros, sendo que o valor recebido não reproduz impacto social positivo na comunidade.

4.2.2 Sibele Faustino Inácio – Vereadora em Miranda – MS no primeiro mandato

As considerações foram realizadas em 03 de janeiro de 2024, por meio do recebimento arquivos de áudio por WhatsApp, em resposta ao questionário dirigido previamente a entrevistada. É natural de Miranda – MS, possui etnia Terena e tem 43 anos de idade. É domiciliada em Miranda-MS, onde reside na Aldeia Passarinho. Possui graduação em Normal Superior Indígena, Licenciatura em Educação Física e Pós-Graduação em Psicopedagogia.

Sobre as funções que exerceu na comunidade, declarou que é professora efetiva dos anos iniciais, estando licenciada atualmente. Fez parte de várias lideranças escolhidas pelos Caciques eleitos, vindo a participar, também, da dança das mulheres dentro da comunidade indígena.

Na questão relativa à filiação partidária, informou que já foi filiada a dois partidos: PMDB, que passou a ser Movimento Democrático Brasileiro (MDB), e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Pela primeira legenda partidária disputou sua primeira eleição como vereadora no Município de Miranda no ano de 2008, não tendo sido eleita, mas tendo alcançado a suplência. Quanto a essa experiência, acredita que o resultado obtido em sua primeira eleição se deu ao fato de a referida legenda partidária ter lançado majoritariamente candidatos não indígenas e com maior expressividade política. Posteriormente, com o objetivo de consolidar em um partido político apenas candidatura indígenas, filiou-se a segunda legenda partidária para a disputa da eleição de 2020, tendo obtido êxito com a conquista de uma vaga na Câmara de Vereadores de Miranda-MS.

No ponto sobre a capacidade de algum partido representá-la politicamente, acredita que isso não ocorre, dado que ainda não existe nas quatro esferas de Estado uma sigla partidária formada apenas por pessoas indígenas, fato que concederia maior autonomia para essa população discutir a política e facilitaria a eleição de representantes nas mais diversas esferas políticas.

Sobre a obrigatoriedade de filiação partidária para a participação em uma eleição, declarou que as regras constitucionais estabelecem tal diretriz, desconhecendo outro caminho para que essa participação se dê. No entanto, entende que a candidatura avulsa seria uma forma de garantir efetiva participação dos povos indígenas na política, caso fosse implementada no Brasil.

No que atine à participação indígena na política, entende ser importante, para que esse povo possa expressar a sua opinião e participar dos espaços de decisões, a exemplo da participação na criação de leis que atendam às inúmeras demandas da comunidade, bem como na articulação política para que ocorram melhorias para as comunidades das aldeias.

Discorrendo sobre os incentivos que recebeu para participar na política, informou que não recebeu estímulos nessa seara. No entanto, como professora, tenta contribuir para que a comunidade desperte para a necessidade de maior participação, principalmente de mulheres.

Sobre a dificuldade enfrentada na campanha e seu custo financeiro, afirmou que o candidato indígena ingressa na disputa em situação de desvantagem, diante da realidade econômica em que vive, dos altos custos envolvidos nas atividades políticas, bem como do baixo valor recebido do fundo de financiamento de campanha. Acredita que existe uma mudança cultural da comunidade em relação à liberdade do voto, em que pese ainda haver candidatos que tentam se prevalecer do aspecto econômico para conquistarem mais votos.

Comentando sobre a participação indígena na política, pensa que ainda não há efetividade nessa atuação, principalmente de mulheres, por conta da cultura que predomina na comunidade.

4.2.3 Marcelo Quevedo Pedro – Vereador em Douradina – MS no primeiro mandato

As considerações foram realizadas em 11 de janeiro de 2024, por meio do recebimento arquivos de áudio por WhatsApp, em resposta ao questionário dirigido previamente ao entrevistado. O mesmo é natural de Douradina – MS, possui etnia Kaiowá e tem 36 anos de idade. É domiciliado em Douradina-MS, onde reside na Aldeia Panambi Lagoa Rica. Possui ensino médio completo e exerce o primeiro mandato de vereador.

Sobre as funções que exerceu na comunidade, declarou que prestou serviço voluntário junto às crianças da sua comunidade.

Na questão relativa à filiação partidária, informou que é filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) há treze anos.

Sobre a obrigatoriedade de filiação partidária para a participação em uma eleição, entende ser a mesma obrigatória, não vislumbrando outra forma de concorrer à disputa eleitoral.

Quanto à importância da participação indígena na disputa por cargo eletivo, entende ser a mesma fundamental, sendo o único meio de trazer melhorias para a comunidade, pois acredita que a atuação dos representantes eleitos não indígenas em prol dos povos originários é muito reduzida.

No ponto sobre a capacidade de algum partido político representá-lo politicamente, declarou que se sente representado pelo partido político ao qual é filiado, mas que já pensou em mudar para outra legenda partidária, fato que não ocorreu por conta da falta de conveniência perante as demais lideranças políticas do município.

Sobre as dificuldades enfrentadas na campanha, entende que o maior desafio foi a conquista da confiança dos integrantes da comunidade para a sua atuação política, que também foi facilitada pelo seu alinhamento político com o Chefe do Poder Executivo.

Sobre o custo financeiro da campanha eleitoral, entende que esse é o maior desafio, diante da incapacidade de se disputar a eleição em nível de igualdade com os candidatos brancos, por conta da difícil realidade econômica dos povos indígenas.

Discorrendo sobre se existe efetiva participação indígena na disputa por cargo eletivo, entende que não há, apesar de notar aumento da interação desse povo junto ao universo dos não indígenas na área da educação e da saúde. Nesse ponto, o entrevistado tem se esforçado junto da liderança do seu grupo, por meio do diálogo, para despertar em sua comunidade a ideia sobre a necessidade de maior interação com os não indígenas, ciente de que cada etnia e cada aldeia tem a sua própria forma de se organizar.

O entrevistado manifestou satisfação em desempenhar a função de vereador, citando pesar no fato de pessoas desconhecedoras da realidade da sua comunidade tentarem obter o voto dos seus pares na época de eleição.

4.2.4 Éder Alcântara Oliveira – Vereador em Dois Irmãos do Buriti – MS no terceiro mandato

As considerações foram realizadas em 12 de janeiro de 2024, por meio do recebimento arquivos de áudio por WhatsApp, em resposta ao questionário dirigido previamente ao entrevistado. O mesmo é natural de Dois Irmãos do Buriti – MS, possui etnia Terena e tem 42 anos de idade. É domiciliado em Dois Irmãos do Buriti – MS, onde reside na Aldeia Buriti. Possui Graduação/Licenciatura e Mestrado em História, e exerce o terceiro mandato de vereador.

Sobre as funções que exerce na comunidade, informou que é professor concursado municipal.

Relatando sobre o início de sua carreira política, disse que sua primeira filiação partidária ocorreu aos dezesseis anos, sob incentivo de seu tio, segundo o qual a sua atuação poderia ser útil no futuro. Assim, após ter se ausentado da comunidade para se dedicar aos estudos, retornou para se dedicar à área da educação, lecionando no município, tendo sido escolhido pela respectiva liderança comunitária indígena para participar da disputa eleitoral para defender os interesses do seu grupo.

Já no decorrer do exercício da função política, informou que enfrentou diversas barreiras dentro da política partidária na defesa dos interesses da comunidade indígena. Diante disso, para a consecução desse ideal, entende que sua luta pessoal deve, também, ser coletiva, o que ocorrerá com uma maior organização do seu povo para a conquista de espaço em todas as esferas de poder do Estado.

Na questão relativa à filiação partidária, durante os dois primeiros mandatos que exerceu, esteve filiado ao antigo PMDB e hoje MDB. Contudo, atualmente encontra-se filiado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Sobre o ponto da filiação partidária para a disputa eleitoral, entende que tal regra deve ser cumprida, pois é estabelecida como dever pela Constituição Federal. Porém, a defesa dos interesses da sua comunidade deve transpor a política partidária, visto não existir na atualidade partido político que efetivamente defenda a causa indígena.

Sobre as dificuldades encontradas na disputa eleitoral, entende que a disparidade de realidade econômica coloca a candidatura indígena em desvantagem em face da não indígena, sendo comumente observado o oferecimento de benesses aos integrantes da comunidade em troca de votos. No entanto, tem atuado na conscientização da sua comunidade sobre importância de não se alimentar essa forma de conquista do voto, bem como no fortalecimento coletivo de candidaturas, sempre com o aval das lideranças da comunidade.

O entrevistado relatou que o êxito de ter alcançado o exercício do terceiro mandato foi devido a conscientização que promoveu junto da sua comunidade sobre a importância de se elegerem pessoas comprometidas na defesa da causa indígena.

4.2.5 Dorival Velasquez – Vereador em Japorã – MS no primeiro mandato

As considerações foram realizadas em 12 de janeiro de 2024, por meio do recebimento arquivos de áudio por WhatsApp, em resposta ao questionário dirigido previamente ao entrevistado. O mesmo que exerce o primeiro mandato de vereador, é natural de Japorã/MS, onde reside na Aldeia Porto Lindo, possui etnia Guarani e tem 41 anos de idade. Possui Graduação em Administração pela Universidade para o desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (UNIDERP) e em Gestão Pública pela Universidade Aberta do Brasil (UAB), e é graduando em Direito pela Universidade Federal do Estado do Mato Grosso do Sul (UFMS).

Sobre as funções que exerceu na comunidade, declarou que exerceu as funções de Agente comunitário de Saúde, por oito anos; de Secretário Municipal de Assistência Social; e de Diretor da Unidade de Saúde do referido município.

Na questão relativa à filiação partidária, informou que já foi filiado ao Partido Social Liberal (PSL) e ao Partido Republicano Progressista (PRP), estando, atualmente, filiado no Partido Social Democrático (PSD).

Sobre a sua primeira experiência na política partidária, pôde observar que a presença de não indígenas na referida sigla partidária dificultou o seu melhor desempenho naquela eleição. A sua segunda filiação partidária, no entanto, deu-se em legenda formada apenas por indígenas, fato que favoreceu a eleição de três dos seus pares para o cargo de vereador no pleito municipal de 2016. Na eleição municipal de 2020, observou que candidatos não indígenas ingressaram nas aldeias e enfraqueceram as candidaturas da comunidade, tanto que apenas o entrevistado foi eleito. Para dar continuidade ao trabalho na política fiscalizando o Poder Executivo e representando a população de Japorã, pretende disputar reeleição no ano de 2024.

No ponto sobre a capacidade de algum partido representá-lo politicamente, acredita que dificilmente algum partido político conhece a realidade e demandas das comunidades indígenas, sendo que esse povo sofre, ainda, preconceito e discriminação nesse meio, fato que influencia na baixa representatividade política na comunidade.

Sobre a obrigatoriedade de filiação partidária para a participação em uma eleição, declarou que desconhece outro caminho para que essa participação se dê.

Discorrendo sobre os estímulos para a participação na política, informou ser relevante que a mesma ocorra.

Sobre as dificuldades enfrentadas na campanha, mencionou que a diferença no idioma em face aos não indígenas é empecilho para uma maior participação política, pois muitas pessoas da sua comunidade falam apenas a língua materna indígena. Outro obstáculo enfrentado na campanha é a discriminação que ainda existe na sociedade, pois muitos ainda enxergam essa população como incapaz de exercer atuação política. Destacou, também, que o custo da campanha é fator desafiador, pois a disparidade de condição econômica com os não indígenas coloca essa população em desvantagem, principalmente por conta do abuso do poder econômico praticado na campanha.

Quanto aos recursos do Fundo de Financiamento de Campanha, entende ser insuficiente para custear satisfatoriamente as despesas da campanha, sendo comumente utilizado apenas para custear gastos básicos, tais como a despesa com materiais gráficos. Por essas razões, entende ser desafiadora a eleição de mais representantes indígenas para os cargos eletivos. No entanto, pensa que muitos obstáculos estão sendo transpostos por meio da conscientização que procura realizar junto da sua comunidade e da população em geral.

No aspecto da efetividade de participação indígena na disputa por cargos eletivos, entende que essa realidade ainda não existe, visto ainda ser reduzido o número de pessoas preparadas para tal desafio. Diante disso, tem se empenhado em dialogar com todos, objetivando conquistar a confiança de toda a comunidade, indígena e não indígena, sobre a sua capacidade de representá-los politicamente.

5 METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada de forma teórica, com o panorama sobre o povo indígena disponível em bibliografia e artigos disponíveis na internet, bem como analisou de forma prática, por meio de entrevistas, a visão dos indígenas eleitos no Estado do Mato Grosso do Sul sobre o exercício dos direitos políticos passivos.

O envio de questionários foi realizado para os contatos telefônicos dos entrevistados, fornecidos pelas próprias lideranças indígenas eleitas. As respostas aos questionários foram resumidas e submetidas à análise dos entrevistados para correções ou complementação de conteúdo. A análise das entrevistas foi realizada sobre os aspectos abordados nelas, principalmente no que se refere às experiências políticas de cada entrevistado até a conquista do cargo eletivo.

6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Observou-se que o número de indígenas que vive no Estado do Mato Grosso do Sul teve aumento considerável, o que pode estar relacionado diante do acréscimo da pergunta "você se considera indígena?" às pesquisas efetuadas pelos recenseadores do IBGE no último Censo Demográfico, realizado em 2022 em regiões onde é encontrado grande contingente populacional de indígenas.

No mesmo passo, verificou-se aumento da participação indígena no processo eleitoral, diante do crescimento do número de candidaturas indígenas participantes das últimas eleições, conforme os dados sobre candidaturas obtidos do Tribunal Superior Eleitoral. Porém, este último fenômeno não repercutiu em aumento de indígenas no exercício de cargos eletivos no estado, concluindo-se não ser efetiva a participação indígena no exercício dos direitos políticos passivos. Ainda chama atenção o fato de que, entre os vereadores e vereadoras entrevistados, apenas Éder estava em um mandato reeleito.

Com base nas respostas aos questionários encaminhados aos indígenas que exercem cargo eletivo no estado, pôde-se observar que a realidade econômica em que esse povo vive influencia os resultados obtidos em cada campanha eleitoral. Assim, todos os entrevistados declararam que possuem limitação no aporte de recursos próprios em suas respectivas campanhas, utilizando-se apenas os recursos materiais fornecidos pela própria legenda partidárias e recursos do Fundo de Financiamento de Campanha, os quais são insuficientes para colocá-los em condição de igualdade na campanha face às candidaturas não indígenas.

Observou-se que a obrigatoriedade de filiação não é fator que interfere nos resultados obtidos nas disputas eleitorais, sendo que todos os entrevistados declararam que tal regra deve ser cumprida. No entanto, percebeu-se que nem todos os entrevistados possuem identidade ideológica com os partidos aos quais são filiados, principalmente porque algumas legendas partidárias não seriam formadas exclusivamente por indígenas, fato que também influencia nos resultados favoráveis obtidos, como se observou no relato dos vereadores Sibele e Dorival.

Quanto a promoção de engajamento da política pelas lideranças locais, observou-se dos entrevistados que este incentivo nem sempre existe na comunidade, conforme o relato da vereadora Sibele. No entanto, observou-se que as lideranças locais possuem forte influência na escolha dos indígenas que participam das eleições.

Fatores que merecem ser destacados e que se revelaram importantes como possíveis causas da baixa participação indígena no exercício dos direitos políticos passivos são a discriminação que recai sobre esse povo quanto à capacidade de atuação política e a diferença linguística entre indígenas e não indígenas, conforme relatos do vereador Dorival. Além do mais, percebeu-se que o ingresso de candidatos não indígenas nas comunidades durante as campanhas eleitorais enfraqueceu a disseminação das ideias de candidatos indígenas em suas comunidades, principalmente com o oferecimento de vantagens em troca de votos, como o pontuado pelo vereador Éder.

Em todas as falas indígenas coletadas, notadamente pelas entrevistas realizadas com os vereadores Sérgio e Marcelo, observou-se forte sentimento de orgulho dos entrevistados em exercer o mandato eletivo para os quais foram eleitos, principalmente pelas melhorias geradas nas comunidades indígenas, por meio de projetos e proposições dos respectivos parlamentares.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos estudos realizados neste trabalho, entende-se que não há efetivo exercício dos direitos político passivos pela população indígena do Estado do Mato Grosso do Sul. O trabalho desenvolvido pelo IBGE no recenseamento da população brasileira demonstrou aumento de indígenas no Brasil, principalmente por conta de nova pergunta aplicada nas pesquisas no que tange ao fato da pessoa entrevistada se considerar indígena. Ocorre que esse povo ainda não ocupa de forma proporcional na sociedade os mesmos espaços políticos dos não indígenas.

Os dados obtidos sobre as candidaturas indígenas participantes nos últimos pleitos neste estado, fornecidos pela Justiça Eleitoral, demonstram, também, aumento da participação da candidatura indígena nas últimas eleições. Porém, a conquista dos cargos eletivos por esse povo ainda não se dá de forma efetiva.

Confirmou-se a maioria das hipóteses ventiladas no início da pesquisa como causas para uma possível baixa participação indígena nos direitos políticos passivos, quais sejam: a realidade econômica dessa população, o alto custo das campanhas eleitorais e o desinteresse partidário na escolha nesse tipo de candidaturas. Outros pontos foram identificados nas entrevistas para essa baixa participação, tais como: a diferença de idiomas falados por indígenas e não indígenas; a discriminação que esse povo sofre, pois é forte na sociedade a ideia da falta de capacidade desse povo para o exercício da política; e a inexistência de uma sigla partidária formada apenas por indígenas.

A coleta e análise das informações sobre entrevistas e questionários não pôde ser feita com todos os indígenas detentores de mandato eletivo, que eram doze, pois sete dos vereadores eleitos não responderam aos questionários encaminhados, tendo sido finalizada a análise da pesquisa com apenas cinco vereadores eleitos e que já foram descritos em parágrafos anteriores.

Para maior compreensão sobre a participação indígena no exercício dos direitos políticos passivos, entende-se relevante estudo sobre a formação das diferentes ideologias partidárias existentes no Brasil, bem como a capacidade dessas siglas de representarem os diferentes segmentos da sociedade com base em seus estatutos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973** - Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de candidaturas – DivulgaCand 2014**. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/regiao/CENTROOESTE/2045202024. Acesso em: 03 jan. 2024.

CHAMORRO, Graciela; COMBÈS, Isabelle. **Povos indígenas em Mato Grosso do Sul**: história, culturas e transformações sociais. Dourados: UFGD, 2015. Disponível em: https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/EDITORA/catalogo/povos_indigenas_em_mato_grosso_do_sul.pdf. Acesso em: 03 jan. 2024.

FARIA, Gustavo de. **A verdade sobre o índio brasileiro**. Rio de Janeiro: Guavira Editores. 1981.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. *E-book*. Disponível em: https://www.academia.edu/27161513/Curso_de_Direito_Constitucional_Manoel_Goncalves_Ferreira_Filho. Acesso em: 10 jan. 2024.

FUNAI. Fundação Nacional dos Povos Indígenas. **Resolução nº 4, de 22 de janeiro de 2021** - Definir novos critérios específicos de heteroidentificação que serão observados pela FUNAI, visando aprimorar a proteção dos povos e indivíduos indígenas, para execução de políticas públicas. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/6169/2/RES_FUNAI_2021_4.html. Acesso em: 02 nov. 2023.

FUNAI. Fundação Nacional dos Povos Indígenas. **Resolução nº. 5, de 18 de abril de 2023** - Altera o Anexo I da Resolução CD/FNDE nº. 06, de 27 de junho de 2022 e a Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2023/resolucao-no-05-de-18-de-abril-de-2023.pdf/view. Acesso em: 03 nov. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE. 2022. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=50. Acesso em: 18 nov. 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38 ed. Barueri, SP: Atlas, 2022.

MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional**. 29 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PAGLIARO, Heloísa; AZEVEDO, Marta Maria; SANTOS, Ricardo Ventura. **Demografia dos povos indígenas no Brasil**: um panorama crítico. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. Disponível em: https://books.scielo.org/id/qdgqt/pdf/pagliaro-9788575412541.pdf. Acesso em: 22 nov. 2023.

RIBEIRO, Florbela Almeida. **Políticas Tenetehara e Tenetehara na política**: um estudo sobre as estratégias de uma campanha eleitoral direcionada a uma população indígena. 2009. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. DOI:10.11606/D.8.2010.tde-03052010-102616. Acesso em: 30 abr. 2025.

VERDUM, Ricardo; PAULA, Luís Roberto (org.). **Antropologia da política indígena**: experiências e dinâmicas de participação e protagonismo indígena em processos eleitorais municipais (Brasil-América Latina). Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 2020.

SANÇÕES POR PROPAGANDA ELEITORAL EM DESACORDO COM AS NORMAS SANITÁRIAS NAS ELEIÇÕES 2020: ESTUDO DE CASO DO ACÓRDÃO TSE N° 0600367-86.2020.6.05.0143

SANCTIONS FOR ELECTORAL PROPAGANDA IN DISAGREEMENT WITH HEALTH REGULATIONS IN THE 2020 ELECTIONS: CASE STUDY OF TSE RULING NO. 0600367-86.2020.6.05.0143

Felipe de Almeida Morais
Especialista em Direito Eleitoral (PUC-MG). Servidor efetivo do TRE-CE.
felipe@tre-ce.jus.br

Adriana Soares Alcântara
Doutora em Políticas Públicas (UECE). Servidora efetiva do TRE-CE.
adri.alcantara1969@gmail.com

RESUMO: O presente artigo trata de análise da decisão colegiada proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral nos autos no Agravo em Recurso Especial nº 0600367-86.2020.6.05.0143, ratificando decisão proferida pelo Tribunal Regional Eleitoral da Bahia que utilizou como fundamento o preceito inserido na Carta Magna pelo art. 1º, § 3º, VI, da Emenda Constitucional nº 107/2020, como também na sua própria Resolução Administrativa nº 39/2020, que previu, em seu art. 5º, § 1º, a aplicação da penalidade pecuniária prevista no art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97, uma vez que, havendo processamento e apuração dos atos de propaganda eleitoral irregular, restasse comprovada a afronta às suas disposições. Foi utilizada uma metodologia exploratória com pesquisa de jurisprudência eleitoral pontual e comparação de julgados. Concluído o estudo, tem-se que é possível a aplicação de multas por descumprimento das determinações judiciais em tutelas inibitórias que determinarem a não realização ou a suspensão dos atos de propaganda em desacordo com as normas sanitárias, desde que exaradas no corpo de processos jurisdicionais e aplicadas de forma razoável e proporcional à gravidade dos fatos e das condutas.
PALAVRAS-CHAVES: Eleições. Pandemia de COVID-19. Normas regulamentares. Segurança jurídica.

ABSTRACT: This article deals with the analysis of the collegiate decision handed down by the Superior Electoral Court in the proceedings in Special Appeal No. 0600367-86.2020.6.05.0143, ratifying the decision handed down by the Regional Electoral Court of Bahia that used as a basis the precept inserted in the Magna Carta by art. 1°, § 3°, VI, of Constitutional Amendment No. 107/2020, as well as in its own Administrative Resolution No. 39/2020, which provided, in its art. 5°, § 1°, for the application of the pecuniary penalty provided for in art. 36, § 3º, of Law No. 9,504/97, since, if there was processing and investigation of the acts of irregular electoral propaganda, the violation of its provisions was proven. An exploratory methodology was used with research into specific electoral case law and comparison of judgments. Once the study was concluded, it was concluded that it is possible to apply fines for non-compliance with judicial determinations in injunctive relief that determine the non-performance or suspension

of propaganda acts in disagreement with health standards, as long as they are recorded in the body of judicial proceedings and applied in a reasonable and proportional manner to the gravity of the facts and conduct.
KEY-WORDS: Elections. COVID-19 pandemic. Regulatory standards. Legal certainty.

INTRODUÇÃO

O presente artigo investiga a abrangência das decisões da Justiça Eleitoral na aplicação de sanções pecuniárias decorrentes de atos considerados irregulares – em caráter excepcional, sem que houvesse previsão de normas expedidas pelo Poder Legislativo.

A decisão em estudo se encontra inserida em um contexto normativo especial, pois foi proferida durante os períodos de preparação e realização das eleições municipais de 2020, diante do quadro pandêmico de COVID-19, momento em que as administrações públicas viviam o conflito de necessário combate e continuidade de atividades.

Nesse cenário extraordinário e inédito, do ponto de vista do sistema eleitoral brasileiro, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 107, de 2 de julho de 2020[1], que adequou o processo eleitoral brasileiro naquele ano às mudanças sociais impostas pela pandemia, postergando a data da eleição para o dia 15 de novembro e alterando diversos prazos do calendário eleitoral previstos na Lei nº 9.504/97 e no Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65). Convém ressaltar que tais alterações foram disciplinadas posteriormente pelo TSE por meio da Resolução nº 23.624/2020[2].

A Emenda Constitucional nº 107/2020 instituiu algumas disposições normativas em matérias específicas para o pleito municipal, entre as quais a edição do inciso VI do § 3º do art. 1º, relacionado aos atos de propaganda eleitoral durante a pandemia.

À época dos fatos, os órgãos sanitários estaduais e municipais agiam amparados principalmente pelas disposições da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020[3], que reconheceu a crise sanitária em curso e elencou as medidas de combate à pandemia e de restrição de condutas sociais, bem como pela eficácia da medida cautelar expedida pelo Supremo Tribunal Federal,

1 EC 107/2020 - Adia, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos.
Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver observado o disposto no § 4º deste artigo.
(…)
§ 3º Nas eleições de que trata este artigo serão observadas as seguintes disposições:
(…)
VI - os atos de propaganda eleitoral não poderão ser limitados pela legislação municipal ou pela Justiça Eleitoral, salvo se a decisão estiver fundamentada em prévio parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional;

2 Promove ajustes normativos nas resoluções aplicáveis às eleições municipais de 2020, em cumprimento ao estabelecido pela Emenda Constitucional nº 107, de 2 de julho de 2020, promulgada em razão do cenário excepcional decorrente da pandemia da Covid-19.

3 Lei 13.970/2019 - Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

ao apreciar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672/DF[4], que autorizou os entes federativos, no âmbito de suas competências constitucionais e em respeito à sua autonomia administrativa, a adotar medidas orientativas e restritivas de cunho sanitário independente de concordância ou autorização do governo federal. Diante desse quadro normativo e do acirramento das campanhas eleitorais, o TRE da Bahia publicou a Resolução Administrativa nº 39/2020, para orientar seus juízos eleitorais quanto ao cumprimento do preceito constitucional. É sobre esse ato do TRE da Bahia que nosso estudo se debruça, com o intuito de promover uma reflexão acerca do alcance e da aplicação das normas da Justiça Eleitoral no sentido de verificar se houve erro técnico material na formulação da Resolução nº 39/2020 do TRE-BA quando esta previu, de forma abstrata e por analogia, a sanção do art. 36, § 3º, da Lei 9.504/97 para os casos de descumprimento de seus preceitos. Esta é a pergunta de partida.

Trabalhamos com a hipótese de que é possível a edição de normas administrativas cominatórias e carregadas de sentido sancionador, por instâncias da Justiça Eleitoral, desde que precedidas de devido processo legal com todas as seguranças jurídicas e constitucionais de participação no processo.

A escrita se faz em duas seções, a partir da introdução: a primeira seção detalha o processo principal do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, detalhando sua tramitação nos dois graus de jurisdição, e a segunda seção apresenta a revisão jurisprudencial e a revisão bibliográfica, com o intuito de situar o caso e compreender como estão os estudos da matéria, além de avaliar a jurisprudência dos regionais. As considerações finais encerram o trabalho apresentando contribuições para as pessoas que operam o Direito Eleitoral brasileiro.

1 O PROCESSO PRINCIPAL

O presente estudo de caso aborda a análise da decisão colegiada do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) proferida em 9 de setembro de 2021 no Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 0600367-86.2020.6.05.0143, oriundo do município de Ipecaetá-BA, cujo acórdão foi publicado no Diário da Justiça Eletrônico do TSE nº 217/2021, págs. 124-139, em 24/11/2021.

No ano de 2020, a propaganda eleitoral foi regida pelas diretrizes dos artigos 36 a 57-J da Lei 9.504/97 e pela Resolução TSE nº 23.610/2019, sendo esta a principal norma regulamentadora da propaganda. O poder de polícia é aquele exercido pelos juízes eleitorais, restrito aos preceitos do art. 41 da Lei 9.504/97, que veda a aplicação de multa com base no exercício desse poder, bem como determina que este se restrinja a adotar medidas de cunho inibitório das práticas ilegais, sob pena de sanção apenas em caso de descumprimento ou desobediência a tais ordens judiciais. Ao apreciar a demanda em nível recursal, o TRE da Bahia manteve a multa aplicada pelo juízo de primeiro grau, amparando-se no preceito inserido na Carta Magna pelo art. 1º, § 3º, VI, da Emenda Constitucional nº 107/2020, como também na sua própria Resolução Administrativa nº 39/2020, que previu, em seu art. 5º, § 1º, a aplicação da penalidade pecuniária prevista no

[4] A ADPF 672 foi julgada em 13.10.2020, no STF, sob a Relatoria do Min. Alexandre de Moraes.

art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97, uma vez que, havendo processamento e apuração dos atos de propaganda eleitoral irregular, restasse comprovada a afronta às suas disposições.

A resolução administrativa prescreveu em seu art. 5º, § 1º, o seguinte:

> Art. 5º O exercício do poder de polícia não afasta a posterior apuração da prática de ato de propaganda eleitoral irregular, abuso do poder político, abuso do poder econômico e/ou crime eleitoral, cumprindo encaminhar os autos do procedimento respectivo ao Ministério Público Eleitoral para as medidas cabíveis.
> § 1º Havendo processamento e apuração dos atos de propaganda eleitoral irregular, se for comprovada a afronta ao disposto nesta resolução, cumprirá aplicar a sanção prevista no art. 36, § 3º da Lei nº. 9.504/97.

A ementa do Regional da Bahia ficou assim redigida:

> Eleições 2020. Recurso eleitoral. Representação. Propaganda Eleitoral Irregular. Tutela Inibitória. Procedência. Realização de comício, carreata e passeata. Sonorização. Utilização de Minitrio. Eventos de grande importância e magnitude. Ostensiva violação às normas sanitárias. Contenção à Pandemia do COVID-19. Art. 1º, § 3º, VI da EC nº 107/2020. Prévio Parecer Técnico. Autoridade Sanitária. Nota Técnica COE Saúde nº 81/2020. Parecer Técnico COE Saúde nº 20/2020. Resoluções Administrativas TRE-BA 30/2020 e 39/2020. Previsão de astreintes. Ausência de comprovação da realização de eventos em data posterior à decisão liminar. Impossibilidade de imposição de astreintes a atos pretéritos. Aplicação de multa por propaganda irregular. Patamar máximo. Art. 36, § 3º da Lei nº 9.504/97. Provimento parcial.
> Diante da Pandemia COVID-19, saliente-se que os atos de campanha devem ser realizados seguindo as regras e exigências expressamente recomendadas pela autoridade sanitária estadual, através do Parecer Técnico COE Saúde nº 20/2020, aliadas às disposições das Resoluções Administrativas TRE-BA 30/2020 e 39/2020, com amparo na Emenda Constitucional nº 107/20, em seu art. 1º, § 3º, VI, sob pena de multa diária, por ato, diante do risco iminente.
> Destaque-se que as limitações impostas não violam os princípios democráticos da liberdade de manifestação do pensamento e da legitimidade dos eleitos, uma vez que estes devem ser compatibilizados com outros, de maior magnitude, como o direito fundamental à vida, à saúde e à dignidade, nele compreendida a segurança sanitária, sobretudo quando, com o advento da Pandemia COVID-19, a comunicação por meio das telecomunicações e, em especial, por meio da internet e respectivas redes sociais, viabilizaram a comunicação, sem prejuízo da propaganda política e da disputa eleitoral.
> Frise-se que este Regional disciplinou os atos de campanha, de forma que pudessem ser realizada[5] com o máximo de segurança possível e em atenção à lisura do prélio e à preservação da isonomia entre os concorrentes, expedindo a Resolução Administrativa nº 39/2020.
> Ressalte-se, por fim, que cabe a esta Justiça Especializada, com o suporte do Ministério Público, dos órgãos municipais e estaduais, bem como o apoio fundamental dos candidatos, partidos e coligações engendrar esforços comuns com o fim de preservar e garantir o bem maior, constitucionalmente amparado, qual seja, a vida e a saúde do povo brasileiro.
> Dá-se parcial provimento ao recurso interposto para manter a aplicação de multa por propaganda irregular no patamar máximo nos moldes do art. 36, § 3º da Lei das Eleições, afastando-se, contudo, a imposição de astreintes, diante da ausência de comprovação de realização dos eventos vedados em data posterior à decisão que concedeu a tutela inibitória e a impossibilidade de condenação a esse título quanto a atos pretéritos.
> RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600367-86.2020.6.05.0143 - Ipecaetá/BA. RELATOR: Juiz FREDDY CARVALHO PITTA LIMA.

5 Erro de grafia encontrado na ementa, decidimos não alterar o texto.

Ressaltamos que foi fixada na sentença do juiz zonal uma sanção pecuniária por descumprimento de tutela inibitória – *astreintes* – no valor de R$ 100.000,00 (cem mil reais), não confirmada pelo Regional da Bahia, diante da ausência de comprovação do descumprimento da decisão de 1º grau.

Irresignados com a manutenção da multa, os recorrentes interpuseram o apelo especial ao TSE, distribuído na instância *ad quem* ao Ministro Edson Fachin e levado a julgamento em plenário aos 09/09/2021, data da decisão sob exame. A ementa do Recurso Especial diz que:

> ELEIÇÕES 2020. AGRAVO REGIMENTAL. PROVIMENTO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. ARTIGOS 36, § 3º e 39, § 7º, da Lei 9.504/1997. ATOS DE CAMPANHA E PROPAGANDA ELEITORAL CONTRÁRIOS ÀS MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À COVID-19. EC 107/2020. INCIDÊNCIA DE MULTA. POSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO.
> 1. A tese da suposta contrariedade ao art. 39, § 7º, da Lei 9.504/97 carece de prequestionamento. Incidência da Súmula 72 do Tribunal Superior Eleitoral.
> 2. O inciso VI do § 3º do art. 1º da EC 107/2020 previu expressamente a possibilidade de limitação, pela legislação municipal ou pela JUSTIÇA ELEITORAL, de atos de propaganda eleitoral, desde que o ato restritivo esteja baseado em parecer prévio emitido pela autoridade sanitária competente, o que se observa no caso.
> 3. O legislador constitucional, ao disciplinar o adiamento das eleições municipais, condicionou a regularidade dos atos de campanha ao cumprimento das orientações emitidas para o enfrentamento da pandemia da COVID-19.
> 4. A consequência lógica do descumprimento, nesse contexto, é a incidência das normas erigidas para inibir e punir a propaganda e demais atos irregulares nas eleições, notadamente o Código Eleitoral, a Lei 9.504/1997 e as Resoluções editadas pelo TSE, sem que para tanto seja necessário cogitar de analogia.
> 5. No caso, o valor da multa aplicada – R$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) – se justifica diante da gravidade do ato e do desafio enfrentado pela sociedade brasileira e pelas autoridades, o qual exige a máxima efetividade de políticas públicas destinadas à saúde.
> 6. Agravo Regimental a que se dá provimento para conhecer do Recurso Especial e a ele negar seguimento, mantendo-se a multa aplicada pelo Tribunal de origem.
> AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 0600367-86.2020.6.05.0143 – Ipecaetá/BA. Relator originário: Ministro Edson Fachin. Redator para o acórdão: Ministro Alexandre de Moraes.

Verifica-se, assim, que a problemática que exsurge diante da decisão do TSE no REspe nº 0600367-86.2020.6.05.0143 é a de manter a aplicação de sanção de multa por propaganda eleitoral em desacordo com as normas sanitárias com base em uma previsão contida em uma resolução administrativa do TRE-BA, uma vez que o texto da Lei 9.504/97 não prevê tais condutas como infrações típicas, e mais, sem que tenha havido a comprovação nos autos da representação de descumprimento ou desobediência a uma ordem judicial acautelatória, conforme reconhecido na decisão. Adicionamos à discussão o fato de que a Corte Superior ratificou decisão do Regional da Bahia em contrariedade com sua jurisprudência.

No referido julgamento, o TSE, por unanimidade, deu provimento ao agravo para destrancar o recurso especial e, por maioria, negou-lhe provimento, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, escolhido para redator do acórdão, ficando vencida, na ocasião, a proposta do Ministro Edson Fachin, relator originário, que votou pelo provimento do recurso

especial, afastando a multa cominada. Com essa decisão, o TSE manteve em definitivo a multa no valor de R$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) aplicada pelo Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE-BA) aos candidatos Sueder Santana Silva Santos e Fábio Reis da Silva, postulantes à reeleição aos cargos de prefeita e vice-prefeito, respectivamente, nas eleições municipais de 2020, bem como à Coligação "Ipecaetá na Rota do Crescimento", em sede de representação eleitoral por propaganda realizada em desacordo com as normas sanitárias de combate à pandemia de COVID-19 no estado da Bahia. Os candidatos promoveram eventos que violaram a Nota Técnica COE Saúde nº 81/2020 e o Parecer Técnico COE Saúde nº 20/2020: foram atos de campanha assemelhados a *showmício*, com a participação de elevado número de pessoas sem observância do necessário distanciamento social e do uso obrigatório de máscaras e contando, ainda, com a presença de animador e carro de som (minitrio), durante o período eleitoral de 2020.

Ao analisar o mérito do recurso, o Ministro Fachin, reconhecendo o cerne da questão controvertida na apreciação do fundamento legal para a aplicação da multa, entendeu haver violação ao princípio da legalidade insculpido no art. 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal, uma vez que "a sanção de multa pressupõe atuação do Poder Legislativo na elaboração de lei em sentido estrito que descreva a circunstância fática a ser alcançada pela reprimenda legal". Acrescentou, ainda, que, mesmo diante da autorização contida no art. 105 da Lei 9.504/97 para que a Justiça Eleitoral expeça, em caráter regulamentar, instruções necessárias à fiel execução dos ditames legais, tal função normativa não poderia ser exercida por tribunal regional, ainda mais para restringir direitos ou estabelecer sanções diversas daquelas já previstas no texto da lei, revelando-se, pois, inaplicável, por analogia, a penalidade de multa por propaganda eleitoral antecipada prevista no art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. Concluiu o relator originário que, diante da ausência de comprovação do descumprimento da tutela inibitória concedida pelo juiz eleitoral, não haveria também fundamento para cominar a sanção por descumprimento das astreintes. Votou, assim, pelo provimento integral do apelo dos recorrentes, afastando a multa eleitoral, no que foi acompanhado pelos Ministros Sérgio Banhos e Carlos Horbach.

No voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, este acompanhou o relator quanto ao provimento do agravo para destrancar o recurso especial, todavia, divergiu, no mérito, quanto à legalidade da sanção aplicada. Primeiramente, o Ministro Moraes discorreu sobre a competência comum atribuída pela Carta Magna aos entes federativos para exercer os cuidados necessários à manutenção da saúde da população no contexto da pandemia, nos termos dos incisos II e IX do art. 23 da Carta Magna, entendendo válidas e aplicáveis as normas técnicas sanitárias estaduais. Acrescentou que, em face da previsão do inciso VI do § 3º do art. 1º da EC 107/2020, era possível à Justiça Eleitoral a restrição dos atos de propaganda eleitoral, desde que a decisão judicial estivesse amparada em parecer prévio emitido pela autoridade sanitária competente. Pontuou, assim, que o legislador constitucional, ao disciplinar o adiamento das eleições municipais, condicionou a regularidade dos atos de campanha ao cumprimento das orientações emitidas para o enfrentamento da pandemia da COVID–19.

Destacou, a seguir, que a consequência lógica do descumprimento, nesse contexto, seria a incidência das normas erigidas para inibir e punir a propaganda e demais atos irregulares nas

eleições, ou seja, o Código Eleitoral e a Lei 9.504/97. Entendeu, pois, que não se tratava, no caso, de aplicação de regra por analogia. Em relação à multa aplicada por propaganda irregular, asseverou o Ministro que a decisão regional encontrava respaldo no princípio da legalidade e que seria possível, portanto, cominar a sanção do art. 36, § 3º, da Lei 9.504/97 para o caso em tela. Votou, ao final, pelo desprovimento do recurso especial para manter a decisão do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, no que foi acompanhado pela Ministra Carmen Lúcia e pelos Ministros Luís Felipe Salomão e Mauro Campbell Marques, formando, assim, a maioria vencedora.

2 REVISÕES DE JURISPRUDÊNCIA E BIBLIOGRÁFICA

Por se tratar de debate relacionado ao contexto específico da pandemia ocorrido durante as eleições de 2020 e de um tema inédito do ponto de vista do processo eleitoral, observa-se que a jurisprudência pátria sobre o assunto foi se formando ao longo do tempo em que os recursos contestando as decisões de 1º grau que aplicaram sanções por descumprimento de normas sanitárias começaram a ascender aos tribunais regionais eleitorais e ao Tribunal Superior Eleitoral. Ressalte-se, assim, que, por conclusão lógica, não houve previsão de alteração legal ou de norma regulamentar a ser expedida pelo TSE relacionada a esse assunto para as próximas eleições.

A pesquisa feita se voltou para a jurisprudência recente do TSE e dos tribunais regionais eleitorais relacionada ao tema, para melhor compreender tanto o fundamento quanto o alcance do acórdão em estudo. Nesse sentido, foram analisadas outras decisões do TSE e de tribunais regionais eleitorais em casos semelhantes, mas que, diferentemente da decisão analisada neste trabalho, só acataram a cominação de multa quando restou comprovado nos autos o descumprimento de medida judicial consubstanciada em tutela inibitória. Nessa linha de entendimento, citamos como destaques os seguintes precedentes do TSE: o Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060034515/BA e o Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060040337/GO. Na mesma esteira, citamos as decisões regionais do TRE de Pernambuco, no Recurso Eleitoral nº 060050062/PE, e do TRE de Minas Gerais, no Recurso Eleitoral nº 060035751/MG.

Outros julgados trataram da observância ao princípio da legalidade para imposição de multa em representações eleitorais. É o caso da decisão do TSE referente às eleições de 2018 no Recurso em Representação nº 060098836/DF, da relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão, julgado e publicado na sessão de 27/11/2018, em que se travou importante discussão sobre o tema da legalidade estrita e restou confirmada, por maioria, a vedação à multa por realização de enquete eleitoral durante o período eleitoral, por ausência de previsão legal. O entendimento da Corte, nesse julgado, foi inclusive consolidado na redação atual do art. 23, § 2º, da Resolução TSE nº 23.600/2019, que dispõe sobre as pesquisas eleitorais. Consoante a alteração trazida pela Resolução TSE nº 23.676/2021, seria possível o exercício do poder de polícia contra a divulgação de enquetes, com possibilidade de ordem para sua remoção e apresentação da ação cabível.

No que diz respeito à legalidade da sanção aplicada no processo principal, analisamos as decisões de tribunais regionais eleitorais que negaram a aplicação de multa em representações por descumprimento de normas sanitárias por não haver previsão legal e nem comprovação de descumprimento de decisão judicial. É o caso das decisões do TRE do Ceará, no Recurso Eleitoral nº 060048039/CE, e do TRE do Amazonas, no Mandado de Segurança nº 060023767/AM, cujas ementas transcrevemos a seguir:

> RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. ATOS DE CAMPANHA ELEITORAL. PANDEMIA. COVID 19. INOBSERVÂNCIA DOS PROTOCOLOS SANITÁRIOS. DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE ASTREINTES. MULTA AFASTADA. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.
> 1. Conforme narrado, cuida-se de recurso eleitoral interposto em face de sentença do Juízo da 5ª Zona Eleitoral, que julgando procedente representação os condenou os Recorrentes ao pagamento de multa, solidária, no valor de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais).
> 2. A presente ação foi proposta em razão de descumprimento de decisão liminar, ID nº 11840314, proferida em 03 de outubro de 2020, nos autos do Processo nº 0600475-17.2020.6.06.0005, que proibiu a realização de eventos de campanha eleitoral gerador de aglomeração de pessoas, em razão das medidas sanitárias de combate à pandemia do Corona Vírus.
> 3. O descumprimento teria se concretizado na realização de reunião e após carreata realizadas nos dias 06 e 07 de outubro de 2020, respectivamente, do centro da cidade até as localidades de Candeia Boa Vista e Mondego.
> 4. Entretanto, não há na suposta decisão descumprida qualquer arbitramento de multa, a título de astreinte, sendo a única medida a ser tomada em caso de descumprimento "a imediata cessação do ato pela autoridade policial local, com apreensão do veículo responsável pela sonorização do evento, e com a instauração de procedimento criminal para apuração do crime de desobediência eleitoral, previsto no art. 347 do Código Eleitoral", "sem prejuízo da apuração do eventual cometimento do crime previsto no art. 268, do CP".
> 5. É cediço que não cabe a aplicação de multa em exercício de poder de polícia, cabendo tão somente, providenciar-se a cessação do ato e, caso existente a previsão de astreinte em ação de tutela inibitória com obrigação de não fazer proposta, impor multa em caso de descumprimento, nos termos do art. 537 do Código de Processo Civil.
> 6. Dessa forma, não há como se aplicar multa sem previsão legal ou em razão de descumprimento de ordem judicial sem prévia cominação. Caso dos autos.
> 7. Destarte, embora seja evidente o descumprimento das normas sanitárias pelos ora Recorrentes, identifica-se vício decisório insanável que impede a aplicação da multa a estes, qual seja, a ausência de decisão judicial anterior ao evento com previsão de multa em caso de descumprimento.
> 8. Assiste razão à Procuradoria Regional Eleitoral quando afirma que "o que se depreende destes autos é que, realmente, a sentença aplicou multa aos representados como penalidade pelos eventos infratores às normas sanitárias estaduais sem que houvesse sido estipulado qualquer preceito cominatório enquanto medida assecuratória da decisão lavrada nos autos do processo nº 0600475-17.2020.6.06.0005 previamente aos eventos compreendidos como ilícitos de responsabilidade dos recorrentes. Logo, é inconcebível a manutenção de coima sem alguma previsão legal ou judicial".
> 9. Pelo exposto, diante da ausência de previsão de astreinte na decisão liminar descumprida, resta impossível a aplicação de multa aos Recorrentes.
> 10. Sentença reformada. Multa afastada.
> 11. Recurso conhecido e provido.
> RE nº 060048039 Acórdão nº 0600480-39 BATURITÉ - CE.
> Relator(a): Des. RAIMUNDO DEUSDETH RODRIGUES JUNIOR.
> Julgamento: 10/11/2021. Publicação: 17/11/2021.

> ELEIÇÕES 2020. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO COATOR VEDANDO A REALIZAÇÃO DE PROPAGANDA ELEITORAL QUE GERE AGLOMERAÇÕES. PODER DE POLÍCIA. EXTRAPOLAÇÃO. ATO ILEGAL. SEGURANÇA CONCEDIDA.
> 1. Tem-se no princípio da legalidade uma norma basilar a ser aplicada à propaganda eleitoral, que somente poderá ser derrogada por lei expressa, sendo insuscetível de supressão pelos participantes do processo eleitoral, inclusive por ato do próprio Poder Judiciário.
> 2. Recentemente, em razão da pandemia da Covid-19, o Congresso Nacional editou Emenda Constitucional de n. 107/2020 que prevê, em seu art. 1º, § 3º, inc. IV, possibilidade da legislação municipal e da Justiça Eleitoral, desde que baseadas em pareceres técnicos de autoridades sanitárias estaduais ou nacionais, limitar o exercício da propaganda.
> 3. No caso em questão, a Portaria do Juízo Eleitoral da 08ª Zona Eleitoral, responsável pela jurisdição eleitoral do Município de Coari – Amazonas, vedou a realização de atos de propaganda eleitoral passíveis de gerar aglomerações.
> 4. Ocorre que a limitação imposta pelo Excelentíssimo Juízo Eleitoral extrapolou as normas de saúde vigentes, uma vez impossibilitou qualquer reunião de pessoas para fins de propaganda eleitoral. Atualmente, as regras sanitárias estabelecidas pelos órgãos de vigilância competentes não proíbem as reuniões de pessoas, pois estabelecem, tão somente, normas de condutas a serem rigorosamente seguidas pelos participantes de tais eventos, com o intuito de evitar a transmissão do vírus.
> 5. Segurança concedida para anular a Portaria n. 005-2020-8ªZE/TRE-AM.
> MS Nº 0600237-67.2020.6.04.0000 – COARI – AMAZONAS.
> Julgamento em 29/10/2020 – Publicado em sessão de 29/10/2020.

Ressaltamos que outro ponto crucial para o deslinde da questão controvertida neste estudo consiste em analisar a jurisprudência referente à previsão do art. 105 da Lei das Eleições, que trata do permissivo legal que confere apenas ao TSE a competência para editar os atos normativos regulamentares (instruções, na forma de resoluções) para fiel cumprimento da Lei 9.504/97. Nesse sentido, destacamos como importantes vetores orientativos as decisões da Corte Superior Eleitoral no Recurso Especial Eleitoral nº 64770/RJ e no Recurso Especial Eleitoral nº 213773/RS, que invalidaram as normas advindas de instruções regionais.

Com relação à revisão bibliográfica, item importante para a continuidade das pesquisas, ressaltamos que a decisão analisada é recente, proferida em caráter excepcional, no mês de setembro de 2021. Aborda tema específico relacionado à ocorrência registrada nas eleições municipais de 2020. A justificativa é necessária e coerente com a pouca produção na doutrina especializada. Há pesquisas publicadas que dizem sobre os impactos da pandemia no processo eleitoral de 2020 registrando as alterações procedimentais, como a implementação de medidas de distanciamento, com proibições de aglomerações, a realização de convenções no formato virtual (Nilin, 2021). Sobre os impactos da pandemia dentro das organizações partidárias, ocasionando alterações nos modos de agir de cada partido, citamos Alcântara e Parente (2021) que dizem da rápida informatização para suprir ações que não podiam ser feitas presencialmente, nos Cartórios Eleitorais, somadas à alteração nos calendários de filiação e composição de órgãos provisórios para fazerem face às eleições municipais.

A decisão judicial em análise se encontra fundada em determinados preceitos normativos fundamentais para sua compreensão, tais como: a legalidade estrita para imposição das sanções

em propaganda eleitoral, os limites da atuação dos juízes eleitorais no exercício do poder de polícia e a função normativa exclusiva do TSE para regulamentar as prescrições normativas da Lei Eleitoral. Isso posto, concentramos nosso estudo bibliográfico nesses preceitos. Quanto à função normativa do TSE para regulamentar a lei eleitoral, tem-se que, apesar da Constituição não prever essa função, ela consta do artigo 1º, parágrafo único, e do artigo 23, IX, ambos do Código Eleitoral, bem como está delimitada pelo art. 105 da Lei 9.504/97 (GOMES, 2020, p. 162-163). No mesmo sentido, há quem sustente que "por exceção, admite-se que o TRE possa expedir as instruções, mas apenas para regular as eleições suplementares (…), nos termos do art. 1º, § 2º, da Resolução TSE nº 23.472/2016" (ZILIO, 2020, p. 36). Ademais, segundo o autor, "é fundamental a compatibilidade do conteúdo da resolução com o regramento vigente – e nunca o extravasamento do poder regulamentador, com burla ao conteúdo legislativo" (ZILIO, 2020, p. 37).

No que concerne ao poder de polícia exercido pelos juízes eleitorais e à utilização das tutelas provisórias na fiscalização da propaganda eleitoral para inibir ou impedir atos irregulares, colhemos as lições da obra de Alexandre Freire Pimentel no sentido de que "dentre as atribuições do poder de polícia não se inclui a de aplicar multas aos infratores que não regularizam ou não retiram a propaganda irregular, após a determinação judicial-administrativa" (PIMENTEL, 2019, p. 243-244). E mais à frente, ressalta o eleitoralista que, apesar do juiz da propaganda poder advertir que o não atendimento à sua determinação pode ensejar a aplicação de multa, essa "somente deve ser aplicada em processo jurisdicional instaurado por iniciativa do Ministério Público Eleitoral ou dos demais legitimados, no qual se garanta ao demandado o direito à ampla defesa" (PIMENTEL, 2019, p. 256).

Registre-se, por fim, como referência para melhor compreensão do alcance da regra instituída pelo art. 1º, § 3º, VI, da Emenda Constitucional nº 107/2020, o entendimento de Castro e Zilio. Comentando a regra que fundamentou a restrição dos atos de campanha que violassem as normas sanitárias de combate à pandemia, os autores reforçam o entendimento de que descabe à lei municipal qualquer competência para editar normas quanto à propaganda eleitoral e que o termo "decisão" empregado pela norma constitucional somente pode ser compreendido como um ato privativo da Justiça Eleitoral, no exercício da fiscalização da propaganda, que venha a determinar a restrição de atos de campanha, com a condicionante de estar devidamente fundamentado nas normas e pareceres técnicos das autoridades sanitárias estaduais ou federais. Não poderia, assim, a juíza ou o juiz impor restrições que não estivessem diretamente vinculadas às prescrições dos órgãos de segurança sanitária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo traz à reflexão o entendimento do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, ratificado pelo Tribunal Superior Eleitoral, confirmando aplicação de multa às irregularidades praticadas no momento pandêmico com a feitura de atos que contrariavam as regras preventivas à COVID-19. Verificamos, no estudo, que a jurisprudência das cortes eleitorais, por ocasião do julgamento analisado, se encontrava fortemente consolidada quanto à impossibilidade da

aplicação das sanções pecuniárias por propaganda eleitoral irregular em face de ausência de previsão legal e de regulamentação própria advinda do Tribunal Superior Eleitoral. Nesse sentido, compreende-se que não seria permitido aos tribunais eleitorais dos estados e do Distrito Federal dispor sobre regulamentação ou aplicação da Lei Eleitoral em atos normativos próprios.

Durante as eleições municipais de 2020, os atos de propaganda eleitoral, mesmo aqueles cuja conduta não fosse vedada por lei, estavam condicionados à observância das normas sanitárias estaduais ou federais de prevenção e combate à pandemia de COVID-19, por força da norma constitucional instituída no art. 1º, § 3º, VI, da Emenda Constitucional nº 107/2020. Por outro lado, o poder de polícia exercido na fiscalização da propaganda eleitoral, atribuído por lei aos juízes eleitorais, está adstrito a fazer cessar o ato ilegal, porém, sem a possibilidade de cominar sanção pecuniária, o que só pode ser prescrito no curso do devido processo legal, conforme preceitua o art. 41 da Lei das Eleições e o entendimento dominante na jurisprudência e na doutrina abalizada.

Observa-se, portanto, que a edição da Resolução nº 39 do TRE-BA, além de enumerar os atos de campanha que deveriam ser evitados, com base nas normas técnicas sanitárias estaduais, instituiu, em seu art. 5º, § 1º, uma previsão abstrata e genérica de aplicação da sanção do art. 36, § 3º, da Lei 9.504/97, que trata, frise-se, da sanção por propaganda extemporânea antecipada. O questionamento que se apresenta é: teria o TRE baiano excedido os limites legais e jurisprudenciais em sua função regulamentar para, de fato, instituir sanção pecuniária de forma "analógica", como bem delineou o Ministro Edson Fachin em seu voto? A reflexão acerca dessa possibilidade é um convite para que analisemos os limites das decisões proferidas pela Justiça Eleitoral.

A decisão colegiada do TSE que analisamos, ainda que voltada a uma efetiva ação por parte da Justiça Eleitoral para fazer cumprir a orientação normativa da Emenda Constitucional nº 107/2020, como se depreende do voto vencedor do Ministro Alexandre de Moraes, findou por chancelar a atribuição normativa do Regional baiano.

Chegou-se ao entendimento, pela investigação desenvolvida, que a aplicação de multas por descumprimento das determinações judiciais em tutelas inibitórias que determinarem a não realização ou a suspensão dos atos de propaganda em desacordo com as normas sanitárias foi uma decisão pontual e aceita naquele caso. A sua aplicabilidade, mesmo em processos jurisdicionais e a partir da análise da gravidade dos fatos e das condutas, deve ser feita ainda de forma ponderada e a depender dos casos. No caso em análise, havia a necessidade de observância do devido processo legal, com a válida intimação da decisão aos responsáveis pelos atos irregulares e a posterior comprovação nos autos do efetivo descumprimento.

Entendemos, portanto, que dois foram os caminhos abertos pela decisão do TSE: a) a criação de precedente para que novas sanções possam ser criadas com a finalidade de punir propagandas eleitorais sem normativos legais e jurisprudenciais, como decorrência do poder de polícia e, ou, b) entender que a decisão analisada foi única e aplicada em caso de absoluta excepcionalidade, com tendência minoritária e sem relevância para a categoria de precedentes. Temas como esses merecem estudo e reflexão por operadores(as) do Direito.

REFERÊNCIAS

ALCANTARA, Adriana S. PARENTE, Francisco Josenio, Organização Partidária em tempos de pandemia: estratégias partidárias e eleições municipais. **Revista Conhecer**: debate entre o público e o privado, Fortaleza, v. 11, n. 26. p. 265-283, 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas. **Processo nº 0600237-67.2020.604.0000/AM**. Rel. Juiz Jorge Manoel Lopes Lins. Publicado em sessão, 29 out. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Processo nº 0600480-39.2020.6.06.0005/CE. Rel. Juiz Raimundo Deusdeth Rodrigues Júnior. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, 17 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Processo nº 0600357-51.2020.6.13.0165/MG**. Rel. Desemb. Itelmar Raydan Evangelista. Publicado em sessão, 11 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Processo nº 0600500-62.2020.6.17.0057/PE. Rel. Juiz Marcus Vinícius Nonato Rabelo Torres. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco**, Recife, 26 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral: **Processo nº 0000647-70.2014.6.19.0000/RJ**. Rel. Min. Henrique Neves da Silva. Publicado em sessão, 9 set. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Processo nº 0002137-73.2014.6.21.0000/RS. Rel. Min. Henrique Neves da Silva. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, 19 ago. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral: Processo nº 0600345-15.2020.6.05.0115/BA. Rel. Min. Benedito Gonçalves. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, 22 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Processo nº 0600403-37.2020.6.09.0105/GO. Rel. Min. Benedito Gonçalves. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, 23 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Processo nº 0600988-36.2018.6.00.0000/DF**. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Publicado em sessão, 27 nov. 2018.

CASTRO, Edson de Resende, ZILIO, Rodrigo López. **EC 107/2020**: breves comentários. Disponível em: https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/pluginfile.php/9265/mod_resource/content/3/EC%201072020%20-%20breves%20coment%C3%A1rios.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

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

NILIN, Danyelle. Eleições na Pandemia: estratégias, discursos e atores. *In*: Freitas da Silva, Emanuel (org.). **Eleições Municipais, cenários, disputas e resultados políticos**. Fortaleza: Edmeta, 2021. p. 10-29.

PIMENTEL, Alexandre Freire. **Propaganda Eleitoral**: poder de polícia e tutela provisória nas eleições. Belo Horizonte: Forum, 2019.

ZILIO, Rodrigo Lopez. **Direito Eleitoral**. 7 ed. Salvador: Jus Podium, 2020.

