



O Problema Invisível da Justiça Eleitoral Brasileira: A Fraude a Autodeclaração Racial em Registro de Candidatura

The Invisible Problem of Brazilian Electoral Justice: Fraud in Racial Self-Identification in Candidacy Registration

Sergio Roberto Bulcão Bringel Junior

Advogado, especialista em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Professor do Centro de Estudos Jurídicos do Amazonas, Mestrando em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP), Vice-Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da Seccional do Amazonas da Ordem dos Advogados do Brasil para o triênio 2025-2028, membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP)

Resumo: Em 2020, o Tribunal Superior Eleitoral do Brasil promulgou regulamentos destinados a promover candidaturas entre cidadãos negros (pretos e pardos). A decisão do tribunal proporcionou a esses grupos étnicos mecanismos distintos de acesso a fundos públicos para financiamento de campanhas e aumentou o tempo de publicidade na televisão e no rádio. No entanto, ao estipular que a autodeclaração de raça por si só seria suficiente para qualificar-se aos instrumentos de incentivo, a decisão do Tribunal facilitou inadvertidamente práticas fraudulentas entre candidatos que procuravam explorar as condições vantajosas proporcionadas às candidaturas encorajadas. Este estudo examina as repercussões decorrentes da decisão do tribunal eleitoral e oferece recomendações para o enfrentamento do tema, utilizando ferramentas já disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chave: Tribunal Superior Eleitoral; incentivo a candidaturas negras; fraude.

Abstract: In 2020, Brazil's Superior Electoral Court enacted regulations aimed at promoting candidacies among black and mixed-race citizens. The ruling from the court provided those ethnic groups with distinct mechanisms for accessing public funds for campaign financing and increased advertising time on television and radio. However, by stipulating that self-declaration of race alone would suffice to qualify for the incentive tools, the court's decision inadvertently facilitated fraudulent practices among candidates seeking to exploit the advantageous terms afforded to encouraged black candidacies. This study undertakes an examination of the repercussions stemming from the electoral court's decision and offers recommendations for addressing the issue, using tools that are already available in the Brazilian legal system.

Keywords: Superior Electoral Court of Brazil; incentives to black and mix raced; fraud.

INTRODUÇÃO

Em outubro de 2020, o plenário do Supremo Tribunal Federal do Brasil referendou medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental¹ (ADPF), atestando a validade da determinação do Tribunal Superior

¹ STF - ADPF: 738 DF, Relator: Ricardo Lewandowski, Data de Julgamento: 05/10/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 29/10/2020

Eleitoral ao modular uma política de incentivo às candidaturas negras para as eleições municipais de 2020 e posteriores.

O procedimento constitucional foi manejado pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), por meio da qual pretendia que fosse reconhecida a imediata aplicação dos efeitos do julgamento realizado pelo Tribunal Superior Eleitoral na Consulta n. 0600306-47.2019.6.00.0000.

O processo de referência era consulta realizada pela deputada federal Benedita da Silva, que questionava a Corte Eleitoral as seguintes indagações:

a) As formas de distribuição dos recursos financeiros e tempo em rádio e TV, já concedido às mulheres na Consulta 0600252-18.2018.6.00.0000, deverão ser na ordem de 50% para as mulheres brancas e outros 50% para as mulheres negras, conforme a distribuição demográfica brasileira?

b) É possível haver reserva de vagas nos partidos políticos para candidatos negros, nos mesmos termos que ocorreu com as mulheres?

c) É possível aplicar o entendimento dos precedentes supra para determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando 30% como percentual mínimo, para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, conforme esta Corte entendeu para a promoção da participação feminina?

d) É possível aplicar o precedente, também quanto à distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão para os NEGROS, prevista nos artigos 47 e seguintes da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido, conforme esta Corte entendeu para a promoção da participação feminina? (Brasil, 2020).

Às indagações, a Corte Eleitoral brasileira assinalou as seguintes orientações:

Diante do exposto, o primeiro quesito deve ser respondido afirmativamente nos seguintes termos: os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, pela aplicação das decisões judiciais do STF na ADI nº 5.617/DF e do TSE na Consulta nº 0600252-18/DF, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.

O segundo quesito é respondido de forma negativa, não se mostrando adequado o estabelecimento, por este Tribunal Superior Eleitoral, de política de reserva de candidaturas para pessoas negras no patamar de 30%.

O terceiro e o quarto quesitos, por sua vez, devem ser respondidos afirmativamente, nos seguintes termos: os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV devem ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações (Brasil, 2020).

Na decisão, a Corte estabeleceu ainda que a distribuição do FEFC e do Fundo Partidário seria definida de acordo com os percentuais de candidatas negras e de candidatos negros, a cada eleição, com base na autodeclaração da cor preta e da cor parda, lançada no formulário do registro de candidatura.

Nesse ponto, esclarece que a raça negra é composta por pretos e pardos, conforme classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e conforme o Art. 1º, Parágrafo único, inciso IV, da Lei 12.288/20:

Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto da Igualdade Racial, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica. Parágrafo único. Para efeito deste Estatuto, considera-se:

IV - população negra: o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga (Brasil, 2020).

A sinalização positiva do Tribunal Superior Eleitoral à consulta da Deputada Benedita da Silva, fazia um juízo de ponderação acerca do panorama de raça nas candidaturas às eleições brasileiras nos anos antecedentes. Para o Relator:

Como fenômeno intrinsecamente relacionado às relações de poder e dominação, esse racismo não deixa de se manifestar no âmbito político-eleitoral. Nesse ponto, observa-se que, nas eleições gerais de 2018, 52,4% dos candidatos que concorreram eram brancos e 47,6% eram negros (35,7% pardos e 10,86% pretos). No entanto, a despeito do número de candidaturas, entre os eleitos, 71,92% eram brancos e somente 27,86% eram negros (pretos ou pardos)¹². Do total de cerca de 13 mil candidatos negros, a maioria concorria por uma vaga nas Assembleias Legislativas e “apenas cerca de 3% decidiram disputar cargos majoritários de presidente (0,07%), governador (1,1%) e senador (1,9%)”¹³. 11. Nas eleições municipais de 2016, o cenário das candidaturas não era muito diverso: 51,45% dos candidatos eram brancos, 39,12% eram pardos e 8,64% pretos. Embora distante de corresponder à proporção da população brasileira, em que 55,8% se autodeclaram pretos ou pardos, nessas eleições, 40,40% de todos os candidatos eleitos eram negros. Quando consideradas especificamente as candidaturas à chefia do executivo municipal, constata-se,

porém, que 45% dos 5.568 municípios brasileiros tinham apenas candidatos brancos e que, entre os prefeitos eleitos, apenas 29% eram negros¹⁴. 12. A consulente correlaciona a diferença entre a representatividade de negros em eleições gerais (2018) e municipais (2016), bem como o reduzido número de candidatos negros que concorrem e são eleitos a cargos majoritários, a um fator de grande relevância: os custos das candidaturas. Esses custos são, em regra, superiores nas eleições gerais e para cargos de chefia do Poder Executivo e discrepam da renda média da população negra. Nesse sentido, destaca o pesquisador Osmar Teixeira que, nos pleitos estaduais, os candidatos negros têm patrimônio equivalente a um quarto daquele dos candidatos brancos de mesma escolaridade. Ainda segundo o estudioso, as discrepâncias de patrimônio se agravam de maneira relevante quando se trata de mulheres negras (Brasil, 2020).

Muito embora a posição do Tribunal Superior Eleitoral, referendada pelo Supremo Tribunal Federal fizesse referência a uma necessidade de proatividade das instituições no combate ao racismo estrutural e a um estado de coisas inconstitucional, acabou por criar um vácuo normativo que tem permitido que candidatos se utilizem da ausência de balizas do sistema, para acessar recursos e tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV mais facilmente.

Conquanto a situação da fraude às cotas de gênero venha sendo amplamente discutida e efetivamente punida pela Justiça Eleitoral brasileira, a ausência de controle relativa às políticas de incentivo para candidaturas de pardos e negros tem criado distorções no sistema que ainda não são consideradas pelos órgãos de controle.

O REFLEXO NEFASTO DAS POLÍTICAS DE INCENTIVO ÀS CANDIDATURAS NEGRAS (PRETAS E PARDAS) NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO

À época da consulta tomada pela Deputada Federal Benedita da Silva perante o Tribunal Superior Eleitoral, o cenário para candidaturas de políticos negros no Brasil era sombrio.

Em 2018, apenas dois anos antes da edição das políticas de incentivo pelo Tribunal Superior Eleitoral, apenas 24 dos 513 deputados federais brasileiros eleitos eram negros, menos de 5% do total de congressistas². No Senado Federal em 2018, dos 81 senadores eleitos, apenas 3 (três) eram negros³.

Já entre as eleições municipais de 2016 (sem políticas de incentivo) e 2020 (as primeiras com a vigência da nova regra), 25.911 candidatos alteraram

2 Número de deputados pretos e pardos aumenta 8,94%, mas é menor que o esperado. Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/911743-numero-de-deputados-pretos-e-pardos-aumenta-894-mas-e-menor-que-o-esperado/>>. Acesso em: 22 ago. 2025.

3 Senadores em Exercício. Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio>>. Acesso em: 22 ago. 2025.

a autodeclaração de raça, de acordo com levantamento realizado pelo portal de notícias G1.⁴ Entre as eleições gerais federais de 2018 e as de 2022, 1 em cada 5 deputados federais negros eleitos mudou a declaração de raça no TSE desde 2018.⁵

Nas eleições gerais de 2022, dos 135 deputados federais negros eleitos, 19% se declararam brancos na última eleição que concorreram. Se eleitos não mudassem autodeclaração, presença negra na Câmara dos Deputados cairia 11,29% em relação a 2018.⁶

Certamente, esse tipo de mudança não é imotivada. A regra do Tribunal Superior Eleitoral ao prever as políticas de incentivo para candidaturas negras, fixou como critério único para acesso aos benefícios a autodeclaração, senão, vejamos:

Em ambos os casos – FEFC e Fundo Partidário –, os percentuais de candidatas negras e de candidatos negros serão definidos, a cada eleição, com base na autodeclaração da cor preta e da cor parda, lançada no formulário do registro de candidatura (Brasil, 2020).

Não se nega, no entanto, que parte da Corte anteviu a dificuldade que a colocação da nova regra poderia vir a criar. Respondendo a indagação do Ministro Alexandre de Moraes, o então presidente do Tribunal Superior Eleitoral afirmou que:

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (presidente): Obrigado, Ministro Alexandre de Moraes. De fato, essa questão da autodeclaração é um dos problemas mais graves em relação a esse tema, porque ninguém quer interferir com a autodeterminação das pessoas, de como elas se percebem e, por outro lado, ninguém quer cancelar a fraude, como, em muitas situações, ocorrem nos casos de quotas” (Brasil, 2020).

A Resolução 23.609/2019 do Tribunal Superior Eleitoral, ao regular o processamento dos requerimentos de registro de candidatura destinados à justiça eleitoral, estabelece que o formulário de registro deve ser preenchido, dentre outras informações, com a anotação da raça do aplicante, vejamos:

Art. 24. O formulário RRC deve ser preenchido com as seguintes informações:

I - dados pessoais: inscrição eleitoral, nome civil ou, se houver, nome social declarado no Cadastro Eleitoral, data de

4 Mais de 25 mil candidatas mudam raça declarada nesta eleição; 40% passam de brancos para negros. G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/09/25/mais-de-25-mil-candidatos-mudam-raca-declarada-nesta-eleicao-40percent-passam-de-brancos-para-negros.ghtml>>. Acesso em: 22 ago. 2025

5 1 em cada 5 deputados federais negros eleitos mudou a declaração de raça no TSE desde 2018. G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/eleicao-em-numeros/noticia/2022/10/12/1-em-cada-5-deputados-federais-negros-eleitos-mudou-a-declaracao-de-raca-no-tse-desde-2018.ghtml>>. Acesso em: 22 ago. 2025.

6 Metade dos parlamentares eleitos que dizem ser negros são brancos. UOL. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/11/20/metade-dos-parlamentares-eleitos-que-dizem-ser-negros-sao-brancos.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2025.

nascimento, unidade da Federação e Município de nascimento, nacionalidade, gênero, identidade de gênero, cor ou raça, etnia indígena ou pertencimento a comunidade quilombola, se pessoa com necessidade especial ou deficiência e qual o tipo, estado civil, ocupação, grau de instrução, indicação de ocupação de cargo em comissão ou função comissionada na Administração Pública, número da carteira de identidade com o órgão expedidor e a unidade da Federação, número de registro no Cadastro de Pessoa Física (CPF); (Redação dada pela Resolução nº 23.729/2024) (Brasil, 2019).

Ou seja, nem a decisão do TSE nem seus demais normativos estabeleceram mecanismos de regulação para a criação de comissão de ‘heteroidentificação’ que avalie a autodeclaração das candidaturas, tampouco criaram sanção específica para casos de fraude à declaração de gênero praticada no registro de candidatura.

Esse vácuo normativo tem permitido cumulativamente (i) o acesso de não negros, pretos ou pardos aos incentivos das candidaturas destinadas às políticas afirmativas e (ii) o desequilíbrio na distribuição de recursos às candidaturas (iii) a perpetuação da marginalização de grupos raciais subrepresentados na política, o que esvazia por completo a finalidade do mecanismo criado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Nas eleições federais de 2022, duas situações particulares chamaram atenção para o problema: a dos candidatos à governador da Bahia, e a governador do Amazonas.⁷ Ambos os candidatos haviam se identificado em eleições anteriores como “brancos”, e, após apresentado requerimento de registro para as eleições de 2022, requereram a correção de seus dados para que constassem como “pardos”, grupo étnico sujeito às políticas de incentivo definidas pela corte eleitoral.

O tema foi destacado nas manchetes dos principais jornais do país devido à densidade eleitoral desses candidatos, dois políticos extremamente influentes no cenário nacional. O escrutínio a que candidaturas como essas são submetidas no processo eleitoral é consideravelmente maior em comparação com os cargos legislativos, nos quais o número de candidatos é muito mais amplo, e mudanças radicais em seus registros passa quase despercebida da mídia e da sociedade.

Especificamente no caso do Amazonas, o pedido de modificação na declaração de raça chamou atenção do juiz responsável pelo processamento de seu registro de candidatura, que determinou ao Ministério Público Federal na condição de custos *legis*, expedição de parecer para influir no julgamento do processo.

A intervenção do Ministério Público Eleitoral em sua primeira análise sobre o tema foi simplória e confirmou a ausência de mecanismos da justiça eleitoral para tratar sobre o tema. O órgão se limitou a afirmar que:

⁷ Eduardo Braga se declara pardo e repete na eleição do Amazonas polêmica com ACM Neto na Bahia; entenda. O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/10/eduardo-braga-se-declara-pardo-e-repete-na-eleicao-do-amazonas-polemica-com-acm-neto-na-bahia-entenda.ghtml>>. Acesso em: 22 ago. 2025.

Por fim, a veracidade (ou mendacidade) da autodeclaração, de modo inovador e distinto do de tantas eleições anteriores (como bem realçado no ID n. 11386390), deve ser avaliada por quem de direito em autos próprios, para fins penais eleitorais (CE, art. 350) (Brasil, 2022).

Já o juiz relator do processo de registro de candidatura, decidiu de maneira diversa àquela sugerida pelo Ministério Público Eleitoral. Em sua decisão:

O candidato fez pedido de retificação de raça para que seja identificado como pardo

(...)

Argumenta que reconhecendo a descendência africana do seu genitor, Carlos dos Santos Braga, e analisando documentos pessoais, como o seu Certificado de Dispensa de Incorporação, emitido pelo antigo Ministério do Exército, de nº 638019, em que consta a cor morena, e com base no princípio da autodeclaração, reconheceu-se “pardo”.

Antes de mais nada, devo registrar que o TSE não regulamentou ou estabeleceu ferramentas fiscalizatórias sobre a declaração de raça dos candidatos para as Eleições 2022, embora tenha realizado determinações de distribuição de verbas do fundo partidário e tempo de antena. Assim, tanto no TSE como neste Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas não foi constituída uma comissão de heteroidentificação para auxiliar nos eventuais questionamentos. Esse formato fiscalizatório para cota raciais, já vem sendo adotado nas principais universidades públicas como forma de coibir eventuais fraudes ou abusos.

(...)

Veja-se que a questão da identificação da raça não é tão simples, não sendo suficiente a autodeclaração, quando está em jogo a aplicação de ações afirmativas justamente para equilibrar ou buscar o equilíbrio dos direitos dos negros e pardos.

(...)

O autoreconhecimento do candidato como pardo, ainda que verdadeiro, não faz com que a sociedade o trate como tal e muito menos que seja discriminado como infelizmente o são tantos brasileiros”. O autoreconhecimento do candidato como pardo, ainda que seja verdadeiro no foro íntimo, por reconhecer a descendência africana do seu genitor, está dissociado da realidade fática, na medida em que é de conhecimento público que em diversas eleições passadas, o requerente declarou-se branco, incluindo-se a autodeclaração neste processo de registro.

(...)

A distribuição igualitária dos recursos de campanha e do tempo de propaganda, na exata proporção de candidaturas lançadas, representa decisivo passo para concretizar a garantia constitucional da isonomia em seu aspecto material, de forma a amainar a histórica desigualdade de condições entre negros e brancos vivenciada em nosso país. Ante todo o exposto, considerando o histórico da autodeclaração do candidato como da raça “branca”, incluindo este processo de registro de candidatura, INDEFIRO o pedido de retificação de raça para esta Eleição de 2022” (Brasil, 2022).

O candidato à época, entendeu por apresentar recurso contra a decisão do juiz que indeferiu seu pedido de retificação de raça, alegando que o único critério fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral é o da autodeclaração, e que a decisão deveria ser reformada, sob pena de se criar condições *contra legem* que prejudiquem a liberdade na apresentação dos dados à Justiça Eleitoral.

Ponderando os argumentos, o juiz reviu a decisão anteriormente tomada, valendo-se dos seguintes fundamentos:

Dessa forma, em face da ausência de regulamentação e critérios estabelecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral para a composição e atuação de uma comissão de heteroidentificação, cumpre-me acatar a autodeclaração do candidato. Ante todo o exposto, nos termos do art. 1.021, § 2º, do Código de Processo Civil, exerço juízo de retratação quanto a matéria e DEFIRO o pedido de retificação de raça do candidato. Determino à Comissão de Registro de Candidatura para registrar a alteração escolhida pelo candidato (Brasil, 2022).

O caso oriundo do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas é paradigmático, por deixar claro que o vácuo legislativo coloca a própria justiça eleitoral em situação de constrangimento ao reconhecer que lhe falta autoridade para deliberar sobre o assunto, mas também, relevante a ponto de chamar atenção do próprio poder judiciário acerca da relevância do tema e da necessidade de.

DAS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS

O ordenamento jurídico brasileiro não é estranho a elementos de “inflação legislativa”, cenário de desarranjo institucional em que, segundo Diógenes Luiz da Silva Filho (2021, p. 68):

Os marcadores da produção excessiva de normas guardam profundas semelhanças com aqueles identificados na inflação que impacta o sistema econômico. Se a inflação monetária representa o aumento dos preços de bens e serviços e implica em diminuição do poder de compra da moeda, a inflação

legislativa, por sua vez, representa o aumento da quantidade de normas e implica em uma sensível diminuição da capacidade de resposta do Estado às questões socialmente relevantes.

Seria sub-reptício e óbvio estabelecer que o vácuo legislativo criado pela ausência de critérios para declaração de gênero pudesse ser preenchido por norma, seja ela lei ou regulação do Tribunal Superior Eleitoral.

Por outro lado, a exploração das lacunas do sistema pensado para aumentar a participação negra na política, é verdadeira violação da igualdade de oportunidades dos candidatos no sistema eleitoral, que se aperfeiçoa por meio da captação, arrecadação e dispêndio de recursos que seriam destinados a outras candidaturas.

A lei n. 9.504/97, conhecida como “Lei das Eleições”, disciplina condutas análogas utilizando-se dos seguintes regramentos:

Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.

§ 1o Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

§ 2o Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.

§ 3o O prazo de recurso contra decisões proferidas em representações propostas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial (Brasil, 1997).

José Jairo Gomes (2020, p. 997), Procurador da República e autor do mais referenciado manual de direito eleitoral brasileiro, ao analisar o dispositivo anota que:

É explícito o desiderato de sancionar a conduta de captar ou gastar ilicitamente recursos durante a campanha. O objetivo central dessa regra é fazer com que as campanhas políticas se desenvolvam e sejam financiadas de forma escorreita e transparente, dentro dos parâmetros legais. Só assim poderá haver disputa saudável e isonômica entre os concorrentes. O termo captação ilícita remete tanto à fonte quanto à forma de obtenção de recursos. Assim, abrange não só o recebimento de recursos de fontes ilícitas e vedadas (vide art. 24 da LE), como também sua obtenção de modo ilícito, embora aqui a fonte seja legal. Exemplo deste último caso são os recursos obtidos

à margem do sistema legal de controle, que compõem o que se tem denominado “caixa dois” de campanha.

Parece natural dizer, portanto, que o sistema eleitoral brasileiro já possui balizas para impedir a exploração dos incentivos às candidaturas negras. Essa opinião, no entanto, não é unânime.

Em 2022, o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, julgou representação lastreada no Art. 30-A da Lei 9.504/97, que buscava responsabilização de candidatos a Prefeito e Vice-Prefeito no Município de Governador Valadares/MG, por captação ou gastos ilícitos de recursos na campanha eleitoral para as eleições de 2020, valendo-se da autodeclaração de raça divergente daquela apresentada em anos anteriores (Brasil, TRE-MG, 2022).

Em suas razões de defesa, os investigados sustentaram que:

É evidente a imprestabilidade e a inadequação da via eleita da presente representação, na qual o Autor pretende utilizar o art. 30-A da Lei 9.504/97 como meio judicial de “fiscalização racial” declarada em registro de candidatura apreciado, deferido e transitado em julgado. Não há possibilidade jurídica. Veja, a pretensão primeva do Autor é questionar (ainda que inquestionável) a autodeclaração de raça do Recorrido André. Tal pretensão não comporta objeto no art. 30-A da Lei 9.504/97 que limita “apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos”, e não rediscutir informação de registro de candidatura transitado em julgado, pelo que também pela inadequação da pretensão a improcedência se impõe (id. 54305045, p. 9) (Brasil, 2022).

Já o relator da representação, entendeu em seu voto que:

De início, ressalte-se que a indicação, em anos anteriores, de outra cor/raça no registro de candidatura não permite a simples desconsideração deste, constituindo mero indício de fraude, pois não é possível aferir com precisão qual a declaração verdadeira, a anterior ou a questionada neste processo. De fato, a afirmação feita pelo requerente e a foto do candidato não são suficientes para uma conclusão segura quanto à real etnia do recorrido, qual classificação deveria ter sido lançada no campo “cor/raça” do registro de candidaturas. Para a análise sobre a validade da autodeclaração feita pelo candidato - que foi realizada nos termos da Legislação Eleitoral e possui presunção de veracidade, - seria necessária a realização de perícia que, justificadamente, e com a aplicação de critérios como a heteroidentificação, a análise da própria autodeclaração e eventuais documentos apresentados pelo recorrido e outros, especialmente em razão do grau de subjetividade existente na definição do grupo racial da pessoa, determinem o acerto da declaração. Especialmente em situações nas quais, como no caso, houve informação de etnia ‘parda’, que alcança grande parte da população brasileira.

(...)

Assim, não se afigura possível a desconsideração da declaração realizada pelo recorrido, em razão das alegações apresentadas pelo recorrente, sem a apresentação de provas ou mesmo o requerimento de realização de perícia para a análise da veracidade da declaração (Brasil, 2022).

Nenhuma das teses parece se revelar adequada a compatibilizar o problema, com o sistema eleitoral vigente.

O Requerimento de registro de candidatura não impugnado perante a justiça eleitoral, tem característica de procedimento de jurisdição voluntária, em que a coisa julgada produz efeito meramente formal, e, portanto, limitada a discutir os pressupostos objetivos que a própria legislação eleitoral colocou para o procedimento de registro.

Acerca da ausência de parâmetros legislativos para circundar o critério de autoidentificação, a solução parece ser encontrada nas regras de procedimento eleitoral aplicáveis a representações lastreadas no Art. 30-A da Lei 9.504/97, bem como no Código de Processo Civil Brasileiro.

Quanto ao primeiro, diz a Lei Complementar 64/90 em seu Artigo 23 que:

O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral (Brasil, 1990).

Ponderando o dispositivo citado, novamente José Jairo Gomes (2020):

No âmbito da AIJE, o artigo 22 da LC no 64/90 não alude expressamente a todos os citados meios típicos de prova. Mas isso não significa que a priori tenha excluído algum deles quando cabível. Tanto é assim que o caput daquele dispositivo estabelece genericamente que a parte indique “provas”; e, ainda, seu inciso VI determina que o juiz proceda “a todas as diligências que determinar, ex officio ou a requerimento das partes”. Ademais, qualquer meio atípico de prova pode ser admitido no processo, desde que não seja ilegal ou moralmente ilegítimo. Deve-se, ainda, lembrar que as partes têm direito de produzir prova acerca dos fatos que alegam, sendo esse direito emanção constitucional do processo justo.

Ainda em relação ao material probatório, estabelece o Código de Processo Civil brasileiro:

Art. 370. Caberá ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, determinar as provas necessárias ao julgamento do mérito.

Parágrafo único. O juiz indeferirá, em decisão fundamentada, as diligências inúteis ou meramente protelatórias (Brasil, 2015).

Dentro dessa perspectiva legislativa, no direito brasileiro, tanto o juiz, quanto as partes, possuem ampla liberdade probatória. Desse modo, a discussão sobre a fraude na autodeclaração de raça, não seria provada pela violação positiva de um elemento legislativo (aqui, tomado pela jurisprudência como inexistente), mas sim, pela prestação de uma declaração falsa acerca de uma origem étnica, que dentre outras hipóteses, pode ser provada por um elemento biológico.

Ainda que existam críticas ao modelo, em razão de a genômica de toda a raça humana compartilhar ambivalências e ambiguidades, conforme aponta Peter Wade⁸, é fato que o estudo direcionado às características fenotípicas do indivíduo é só um dos amplos meios de prova que pode permitir a responsabilização daqueles que exploram o sistema montado para diminuir a sub-representação de grupos étnicos historicamente deixados de fora do processo político.

Fazendo-se ainda juízo de ponderação, a lógica fenotípica da ancestralidade é ainda chave relevante para identificação das origens biológicas de um indivíduo, não podendo ser completamente desconsiderada, sob pena de se eliminar por completo distinções biológicas entre os seres humanos.

A propósito, o critério fenotípico é tão importante para estabelecer pertencimento de raça, que é utilizado como elemento de valoração nas bancas de heteroidentificação de concursos públicos e vestibulares.

A dificuldade de utilização do Art. 30-A da Lei 9.504/97 como elemento único para coibir a fraude às políticas de incentivo a candidaturas negras, é que o ajuizamento de ação fundada nesse dispositivo normativo depende de um interessado – o que nem sempre se apresenta - e de uma lógica processual expandida, cuja instrução pode demorar anos e ter como consequência única a punição dos envolvidos.

É inegável que a punição é elemento importante para coibir o problema, no entanto, a emergência da sub-representação é tão premente, que o elemento sancionador merece ficar em segundo plano.

Os mecanismos para coibir a fraude na autodeclaração racial precisam ser empregados no momento da apresentação do registro de candidatura, permitindo que mesmo no âmbito de um procedimento não contencioso, o juiz responsável pela análise de requerimento de candidato possa tomar medidas de instrução capazes de evitar a exploração da autodeclaração, e por consequência, acessar os mecanismos de incentivo às candidaturas.

Muito embora a resolução que instituiu à política de incentivos não preveja mecanismos para apurar a legitimidade da autodeclaração de raça, os atuais poderes instrutórios do magistrado são suficientes para tornar certas aplicações de candidatos controvertidas e impedir a perpetuação do desequilíbrio na representação de racial na política brasileira. Falta, cumulativamente, divulgação da gravidade do

8 Raça e etnia na era da ciência genética Conferência apresentada no XVI Congresso Brasileiro de Sociologia, na Mesa Redonda 22: Raça e etnicidade nas ciências humanas e na política da América Latina, 10-13 setembro de 2013 in Raça, racismo e genética: em debates científicos e controvérsias sociais / Maria Gabriela Hita (Organizadora); prefácio Lilia Moritz Schwarcz, Paula C. Barreto. - Salvador: EDUFBA, 2017.

problema e consciência institucional acerca da necessidade de proatividade das cortes eleitorais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das informações trazidas no corpo desse estudo evidencia que a política de incentivo às candidaturas negras, embora revestida de inegável mérito constitucional e respaldada por decisões paradigmáticas do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, foi implementada de maneira incompleta.

A ausência de regulamentação clara e de instrumentos de verificação eficazes converteu um mecanismo de inclusão em terreno fértil para distorções e oportunismos, permitindo que candidaturas desprovidas de vínculo real com a condição racial beneficiada acessem recursos e vantagens indevidamente. Essa falha estrutural, ao invés de corrigir desigualdades históricas, acaba por reforçar o quadro de exclusão e esvaziar a efetividade da ação afirmativa.

Diante disso, a solução não pode se restringir à interpretação jurisprudencial ou à atuação casuística da Justiça Eleitoral. É imperioso que o legislador e o próprio TSE promovam ajustes normativos capazes de preencher o vácuo identificado, estabelecendo parâmetros objetivos para a autodeclaração racial e disciplinando a atuação de comissões de heteroidentificação no processo eleitoral. Esses mecanismos, já testados com êxito em outros contextos, devem ser incorporados de forma a garantir segurança jurídica, isonomia entre os concorrentes e preservação da finalidade constitucional da política afirmativa.

Não menos importante é a necessidade de integrar tais medidas a uma política de transparência e de conscientização pública. A construção de um sistema eleitoral inclusivo e imune a fraudes depende tanto da existência de instrumentos legais eficazes quanto da pressão social por sua aplicação correta. Somente por meio da conjugação de reforma normativa, fortalecimento institucional e mobilização social será possível garantir que as cotas raciais eleitorais cumpram seu papel transformador, revertendo a sub-representação negra e ampliando a diversidade nos espaços de poder no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei complementar 64/90**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. **Lei n. 9.504/97**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1997.

BRASIL. **Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2010.

BRASIL. **Lei n. 13.105/2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. - **ADPF: 738 DF**, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 05/10/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 29/10/2020

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas (TRE-AM). **Registro de candidatura n. 0600345-28.2022.6.04.0000**, Relator: Desembargador Victor André Liuzzi Gomes. Julgado em: 11.09.2022

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Consulta n. 06003064720196000000. BRASÍLIA - DF**, Relator: Min. Luís Roberto Barroso, Data de Julgamento: 25/08/2020, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 199, Data 05/10/2020

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Resolução 23.609/2019, Relator: Ministro Luís Roberto Barroso**. Publicado no DJE-TSE, nº 249, de 27.12.2019.

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG). **Recurso Eleitoral n. 06000389320216130118 GOVERNADOR VALADARES - MG 060003893**, Relator: Des. Guilherme Mendonca Doehler, Data de Julgamento: 06/09/2022, Data de Publicação: 13/09/2022

FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**. 6ª edição. Grupo GEN, 2023.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

GRECO, Leonardo. **Desafios à coisa julgada no novo Código de Processo Civil**. In: Estudos de Direito Processual em homenagem a Paulo Cezar Pinheiro Carneiro. 1 ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2019, p. 657-699.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil - Volume único**. 9a Ed. Salvador, JusPodivm, 2017.

OSORIO, Rafael Guerreiro. **O sistema classificatório de cor ou raça do IBGE**. Série monográfica: Texto para Discussão 996; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2003. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2958> . Acesso em 10.05.2024

SILVA FILHO, Diógenes Luiz. da **INFLAÇÃO LEGISLATIVA: o sistema autopoietico-patrimonialista deteriorador da macroarquitetura constitucional**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UnICEUB), 2021. Orientador Prof. Dr. Carlos Ayres Britto – Brasília, 2021.

WADE, Peter. **Raça e etnia na era da ciência genética Conferência apresentada no XVI Congresso Brasileiro de Sociologia, na Mesa Redonda 22: Raça e etnicidade nas ciências humanas e na política da América Latina, 10-13 setembro de 2013 in Raça, racismo e genética: em debates científicos e controvérsias sociais** / Maria Gabriela Hita (Organizadora); prefácio Lilia Moritz Schwarcz, Paula C. Barreto. - Salvador: EDUFBA, 2017.