O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE E A "LEI DA REFORMA ELEITORAL": ANÁLISE DOS DIREITOS POLÍTICOS E ELEITORAIS À LUZ DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

CONVENTIONALITY CONTROL AND THE "ELECTORAL REFORM LAW": An Analysis of Political and Electoral Rights in Light of the Inter-American Court of Human Rights

Vânia Siciliano Aieta[1]

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Daniela da Costa Fernandes[2]

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

DOI: https://doi.org//10.62140/VADF5962025

Sumário: 1. Introdução. 2. Direitos Políticos no Ordenamento Constitucional Brasileiro. 3 A Constituição Brasileira e os Tratados Internacionais De Direitos Humanos. 4. Direitos Políticos e Eleitorais nos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos. 5. Controle de Convencionalidade. 6. A Reforma Eleitoral de 2015. 7. Conclusões.

---

[1] Professora do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da UERJ, aprovada em primeiro lugar em concurso de provas e títulos. Pós-doutorado em Direito Constitucional pela Universidade de Santiago de Compostela, Espanha (2018) e pela PUC-Rio (2017). Doutora em Direito Constitucional pela PUC-SP (2003), Mestre em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio (1997). Graduação em Direito pela UERJ (1991). E-mail: vaniaaieta@yahoo.it Link ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1670-3416.

[2] Mestranda em Direito Internacional pela UERJ. Graduanda em Direito pela UERJ (2024). Advogada no RNA Advogados. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional da UERJ – NEPEDI. E-mail: cfernandes.dani@gmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0009-0005-5102-0313.

Resumo: O artigo aborda a relevância dos direitos políticos e liberdades correlatas, como expressão, associação e reunião, para a integridade do processo democrático. Analisa-se a legitimidade de restrições a esses direitos, com base na proporcionalidade e no controle de convencionalidade, conforme a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (IDH) e a Lei nº 13.165/2015 (Reforma Eleitoral). A doutrina do controle difuso de convencionalidade estabelece que normas nacionais contrárias à CADH devem ser afastadas. Destacam-se alterações trazidas pela Reforma Eleitoral, como limitações à propaganda política e ao financiamento de campanhas, visando maior equidade no pleito. Por fim, reforça-se a inter-relação entre direitos políticos e a proteção do regime democrático, considerando padrões interamericanos e europeus.

Palavras-chave: Direitos políticos; Controle de convencionalidade; Corte Interamericana de Direitos Humanos; Reforma Eleitoral.

Abstract: The article discusses the relevance of political rights and related freedoms, such as freedom of expression, association, and assembly, to the integrity of the democratic process. It examines the legitimacy of restrictions on these rights based on proportionality and conventionality control, in accordance with the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights (IACHR) and Law No. 13,165/2015 (Electoral Reform). The doctrine of diffuse control of conventionality asserts that national norms contrary to the ACHR must be set aside. The article highlights changes introduced by the Electoral Reform, such as limitations on political advertising and campaign financing, aimed at ensuring greater fairness in elections. Finally, it emphasizes the interrelation between political rights and the protection of the democratic regime, considering both inter-American and European standards.

Keywords: Political rights; Conventionality control; Inter-American Court of Human Rights; Electoral Reform.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar os direitos políticos e eleitorais à luz do sistema interamericano de direitos humanos, especialmente a jurisprudência da Corte Interamericana. A partir dessa análise, pretende-se fazer uma análise da Lei nº 13.165/2015, a chamada "Lei da Reforma Eleitoral" para verificar a convencionalidade da norma. Será demonstrado que as propostas de regulação da propaganda eleitoral, em muitos pontos, restringem desproporcionalmente o conteúdo da liberdade de expressão e os direitos políticos, enquanto as limitações ao financiamento de campanha possuem a finalidade legitima de garantir a oportunidade igualitária entre os partidos, inobstante restringir a liberdade de expressão.

A metodologia empregada no presente estudo encontra-se pautada pela coleta e reunião de livros doutrinários, artigos acadêmicos e quaisquer outros textos difundidos em veículos de informação, a respeito da convencionalidade dos direitos eleitorais e políticos à luz da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

2. DIREITOS POLÍTICOS NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Para Peregrino Ferreira, faz-se necessária a abordagem, teórica dos direitos políticos, uma vez ausência da qualidade constitucional desses direitos na doutrina eleitoral, como se, apesar de expressamente dispostos em destaque no Título II e em capítulo próprio, tratam-no como autônomo ao Direito Constitucional, bem como da Convenção Interamericana.[3] Como sabe-se, o Brasil passou por um processo de

[3] FERRREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **O Controle de Convencionalidade da Lei da Ficha Limpa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 29.

redemocratização na década de 1980, cujo ápice ocorreu com a promulgação da Constituição de 1988,[4] que elevou a pessoa humana à posição de centro axiológico de todo o ordenamento jurídico pátrio.[5]

Ademais, os direitos políticos não se restringem ao direito de votar e ser votado, mas sobre outros institutos constitucionais de manifestação direta ou semidireta da vontade popular. Nesse contexto, cita-se o exemplo o direito de participação popular na deliberação e fixação de políticas públicas, como o plebiscito e o referendo, e o direito de criar partidos políticos,[6] as formas de ascensão ao serviço público,[7] e as liberdades de manifestação, expressão, reunião e associação – pré-requisitos para o exercício do poder político.[8]

3. A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E OS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

A Constituição de 1988 representou uma inovação à matéria de direitos humanos, uma vez que estabelece, pela primeira vez, que os direitos e garantias expressos nela não excluem outros derivados do sistema e dos princípios que adota, nem dos tratados internacionais dos quais a República Federativa do Brasil seja signatária (art. 5º, § 2º). O Brasil se insere no sistema internacional de proteção de

---

[4] SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 155-156.

[5] PERLINGIERI, Pietro. **O direito civil na legalidade constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 118-119.

[6] CONCEIÇÃO, Tiago de Menezes. **Direitos Políticos fundamentais e Sua Suspenção por Condenações Criminais e por improbidade administrativa**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 79.

[7] FERRREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **O Controle de Convencionalidade da Lei da Ficha Limpa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 34

[8] AMAYA, Jorge. Democracia vs. Constituicion. **El poder del juez constitucional**. Colecion de Textos Juridicos. Fundacion para el desarrollo de las Ciencias Jurídicas. Buenos Aires, 2012. p. 59.

direitos humanos submetendo-se tanto ao sistema ONU quanto ao sistema interamericano de direitos humanos.[9]

Para responder à controvérsia doutrinária e jurisprudencial sobre a hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos, a Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, introduziu o § 3º no art. 5º da Constituição Federal, estipulando que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados pelo Congresso Nacional em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros de cada Casa, terão equivalência às emendas constitucionais.

A inovação introduzida pelo art. 5º, § 3º da Constituição e a necessidade de evolução e atualização jurisprudencial foram destacadas no Supremo Tribunal Federal durante o julgamento do RE 466.343, em 3 de dezembro de 2008.[10] Nessa oportunidade, o Supremo também reconheceu que aos tratados de direitos humanos possuem um regime jurídico especial e diferenciado, distinto do aplicável aos tratados tradicionais. No entanto, divergiu quanto à hierarquia específica a ser atribuída aos tratados de direitos humanos, permanecendo dividido entre a tese da supralegalidade e a tese da constitucionalidade desses tratados, sendo a primeira a preponderante. Isso significa que, embora a CADH não esteja em uma posição hierárquica superior à Constituição, tem um status que deve ser respeitado e integrado na interpretação das normas constitucionais.

4. DIREITOS POLÍTICOS E ELEITORAIS NOS SISTEMAS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos estabelece, em seu artigo 23, diversos direitos políticos específicos, como a participar da condução dos

[9] MAZZUOLI, Valério. **Os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos**: uma análise comparativa dos sistemas interamericano, europeu e africano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 19.

[10] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário n. 466.343-1/SP. Relator: Ministro Cezar Peluso.Brasília, **Diário da Justiça Eletrônico**, 5 jun. 2009.

assuntos públicos; de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

A primeira disposição do artigo 23 da CADH estabelece a universalidade da participação nos assuntos políticos, diretamente ou por meio de representantes devidamente eleitos. Antes de analisar a prática da Corte IDH em relação ao direito de participação política considerado de forma ampla. Os dois casos mais representativos de violação ao artigo 23.1.a. da CADH são *Chitay Nech e outros vs. Guatemala* e *Manuel Cepeda Vargas vs. Colômbia*. Embora em ambos os casos também se limite o acesso e a permanência em cargos públicos, essas graves e sistemáticas violações durante conflitos armados internos também representam a anulação da participação política de determinados grupos.

Segundo, o artigo 23.1.b. estabelece o direito de votar e ser eleito em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores. Um primeiro caso que avançou na definição do sufrágio passivo foi o *Caso Yatama Vs. Nicarágua*, no qual se afirmou que a regulamentação por lei do direito de ser eleito deve garantir condições de igualdade nas circunstâncias de participação e de representação popular, não sendo admissíveis distinções discriminatórias.[11] Assim, o direito ao sufrágio passivo, ao ser regulamentado por lei, deve garantir condições de igualdade nas circunstâncias de participação e representação popular, não sendo admissíveis distinções discriminatórias. Isso significa que os Estados podem estabelecer padrões mínimos para regular a participação política, desde que sejam razoáveis de acordo com os princípios da democracia representativa.[12]

---

[11] Corte IDH. **Caso Yatama vs. Nicaragua**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C n.º 127. §214, 221 e 223

[12] *Ibidem*. §206.

Terceiro, o artigo 23.1.c garante o acesso e permanência em condições de igualdade aos cargos políticos. Em sua jurisprudência, a Corte IDH reiterou que o direito de acesso a funções públicas deve ser garantido em condições de igualdade e que o Estado deve implementar mecanismos para garantir a efetividade dos direitos políticos, conforme o princípio de igualdade e não discriminação.[13] Nesse sentido a CIDH observa que a violação do direito de participar em condições de igualdade em uma disputa eleitoral pode afetar não apenas os direitos individuais da pessoa em questão, mas também a dimensão coletiva dos direitos políticos, uma vez que influencia o jogo democrático ao gerar vantagens indevidas a certos candidatos sobre os demais.[14]

Por fim, vale destacar a Corte reconhece a relação existente entre os direitos políticos, a liberdade de expressão, o direito de reunião e a liberdade de associação, e que esses direitos, em conjunto, possibilitam o funcionamento do jogo democrático. A proteção da expressão é especialmente relevante para promover canais de mudanças políticas, protegendo pressupostos de funcionamentos da democracia.[15] Na jurisprudência da Corte IDH, a liberdade de expressão é uma condição *sine qua non* para que os partidos políticos, os sindicatos, as sociedades científicas e culturais e, em geral, aqueles que desejam influenciar a coletividade possam se desenvolver plenamente.[16]

Ademais, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha, o tempo de televisão não podem ser excluídos da proteção dos direitos políticos, posto que são

---

[13] Corte IDH. **Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C n.º 197, §131.

[14] CIDH. Informe No. 303/20 Caso 13.727. Informe de Fondo Fabio Gadea Mantilla Nicaragua. OEA/Ser.L/V/II Doc. 320. Octubre 29, 2020

[15] ELY, John Hart. **Democracy and distrust**: A theory of judicial review. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

[16] CORTE IDH. **Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica**. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custos. Sentença de 2 de julho de 2004. Série C No. 107, §112; CORTE IDH. **Caso Ricardo Canese Vs. Paraguai**. Fundo, Reparações e Custos. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C No. 111, §82; CORTE IDH. **Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile**. Fundo, Reparações e Custos. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C No. 151, §85.

os meios pelos quais as campanhas eleitorais são exercidas.[17] As campanhas eleitorais constituem uma fase do processo político que ocorre durante um período determinado antes da votação, em que candidatos e partidos realizam uma série de atividades de proselitismo e propaganda eleitoral. O objetivo dessas atividades é comunicar seus programas, pontos de vista, trajetórias e qualidades, permitindo, assim, que os eleitores definam seus votos e contribuam para a formação do corpo de representantes.[18]

Ao tratar do conceito de campanha eleitoral, nos referimos às condições que devem prevalecer durante sua realização. Em geral, trata-se de assegurar a vigência de três aspectos inter-relacionados: as liberdades políticas, a neutralidade e imparcialidade dos organismos públicos (expressos no princípio legal da não discriminação e da igualdade de oportunidades).[19] A Corte Interamericana já se manifestou sobre campanhas eleitorais no caso *Ricardo Canese Vs. Paraguai*.[20]

Nessa oportunidade, a Corte reconheceu que, no marco da campanha eleitoral, a liberdade de pensamento e expressão construí um alicerce fundamental para o debate, uma vez que se trata de ferramenta essencial para a formação da opinião pública dos eleitores, fortalece a competição política entre os candidatos e partidos que participam da eleição, tornando-se um autêntico instrumento de análise das plataformas políticas propostas pelos diferentes candidatos, permitindo maior transparência e supervisão das autoridades futuras.

---

[17] SALGADO, Eneida Desiree. Análise da Reforma Eleitoral a partir da Jurisprudência da Corte Interamericana. *In*: FERRREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **O Controle de Convencionalidade da Lei da Ficha Limpa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 299-310, 2020.

[18] LAUGA, Martín; RODRÍGUEZ, Juan I. García La campaña electoral: publicidad/propaganda, periodo, prohibiciones. *In*: Nohlen, Dieter *et al.* (Eds.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidade de Heidelberg, International IDEA, 2007. p. 731.

[19] *Ibidem*. p. 734.

[20] Corte IDH. **Caso Ricardo Canese vs. Paraguay**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C n.º 111. §88.

5. O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

O controle de convencionalidade é objeto de um longo e sólido desenvolvimento na jurisprudência da Corte Interamericana.[21] A inovação surge a partir da elaboração da doutrina do controle "difuso" de convencionalidade.[22] Trata-se da transferência da análise de compatibilidade entre um caso e a Convenção Americana a todos os juízes nacionais, pretendendo a uniformização do tratamento dos direitos humanos no sistema regional.[23]

O *Leading case* da criação da doutrina do controle de convencionalidade difuso na Corte Interamericana é o caso *Almonacid Arellano vs. Chile*, em 2006.[24] Nesse caso, o sistema jurídico chileno deixava impunes os crimes cometido durante a ditadura militar de Augusto Pinochet entre os anos de 1973 a 1979, o que demonstrava-se incompatível com a CADH e, por efeito, carecia de efeitos jurídicos: Posteriormente, no mesmo ano, Corte estabeleceu que esse tipo de controle deve ser exercido *ex officio*, sem necessidade de solicitação das partes, e no âmbito de suas respectivas competências, considerando outros pressupostos formais e materiais de admissibilidade e procedência.[25]

A partir de 2010, a partir do caso *Gelman vs. Uruguai*, [26] a interpretação da Corte amplia o entendimento sobre controle de convencionalidade, de modo que os Estados devem garantir que os juízes e órgãos ligados à administração da justiça em

---

[21] RAMIREZ, Sergio Garcia. El Control Judicial Interdo de Convencionalidad. **Rev. IUS**, Puebla, v. 5, n. 28, 2011.

[22] REY CANTOR, Ernesto. Controles de convencionalidad de leyes. *In*: FERRER MAC-GREGOR, E.; ZALDÍVAR LELO DE LARREA, A. (Org.). **La ciencia del derecho procesal constitucional**: Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus 50 años como investigador del derecho. Tomo X: Derechos humanos y tribunales internacionales. México: UNAM-Marcial Pons-IMDPC, p. 393-418, 2008.

[23] SAGUÉS, Néstor Pedro. Orbigaciones Internacionales y Controle de Convencionalidad. **Estudios Constitucionales**, ano 8, n. 1, p. 117-136, 2010.

[24] CORTE IDH. **Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C n.º 154. §123-125.

[25] CORTE IDH. **Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú**. Solicitud de Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de Noviembre de 2007 Serie C n.º 174, §128.

[26] CORTE IDH. **Caso Gelman vs. Uruguay**. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte IDH de 20 de marzo de 2013

todos os níveis estão obrigados a exercer, de ofício, o controle de convencionalidade. Nesse caso, a Corte IDH definiu o conceito de controle de convencionalidade pela primeira vez, referindo-se a "uma instituição utilizada para aplicar o Direito Internacional, neste caso o Direito Internacional dos Direitos Humanos, e especificamente a Convenção Americana e suas fontes, incluindo a jurisprudência deste Tribunal".[27] Além disso, esclareceu que o controle de convencionalidade tem duas faces: (i) a obrigação que deve ser cumprida a partir de uma coisa julgada internacional (*res judicata*) e e (ii) como uma norma convencional interpretada (*res interpretata*).[28]

Ou seja, a segunda manifestação do controle de convencionalidade refere-se aos casos em que o Estado *não* foi parte no processo internacional, mas tão somente o mero fato de ser parte na Convenção Americana vincula todas as suas autoridades públicas e todos os seus órgãos, incluindo as instâncias democráticas e outros órgãos ligados à administração da justiça em todos os níveis, à Convenção Interamericana e os precedentes jurisprudenciais da Corte IDH.[29]

Sergio Ramirez Garcia entende que o controle de convencionalidade, como mecanismo de respeito e garantia, possui escopo de aplicação não apenas sobre os casos contenciosos da Corte IDH, mas agora também sobre as opiniões consultivas.[30] No mesmo sentido, na Opinião Consultiva sobre os Direitos e garantias de meninas e meninos no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional, a Corte IDH considerou necessário que, ao realizar o controle de convencionalidade, os diversos órgãos do Estado também levem em conta o que foi indicado pela Corte IDH no exercício de sua competência não contenciosa, ".[31]

---

[27] Corte IDH. **Caso Gelman vs. Uruguay**. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte IDH de 20 de marzo de 2013, §65.
[28] *Ibidem*, §68.
[29] *Ibidem*, §68.
[30] RAMIREZ, Sergio Garcia. El Control Judicial Interdo de Convencionalidad. **Rev. IUS**, Puebla, v. 5, n. 28, 2011.
[31] Corte IDH. **OC-24/17**. Identidade de gênero, igualdade e não discriminação a casais do mesmo sexo. Sentença de 24 de novembro de 2017. Série A. No.24. §31.

Portanto, enquanto as teorias tradicionais atribuem ao Poder Judiciário o papel de verificar a compatibilidade das normas nacionais com os tratados internacionais, concedendo-lhe exclusividade nessa função de garantir a conformidade das normas superiores com a atuação do Estado, uma abordagem geral do controle de convencionalidade implica na necessidade de: **(i)** a própria Administração Pública exercê-lo, de ofício e no exercício de suas funções típicas; **(ii)** o Legislativo, durante a produção de emendas constitucionais, leis complementares e ordinárias, decretos legislativos e resoluções; e **(iii)** órgãos de controle que não fazem parte da estrutura clássica de divisão de funções também realizarem, de ofício, o controle de convencionalidade, como por exemplo, o Ministério Público.[32]

6. A REFORMA ELEITORAL DE 2015

Frente ao exposto, pretende-se analisar a Reforma Eleitoral de 2015, uma vez que essa contém proibições destinadas a cumprir as condições mencionadas no contexto das campanhas políticas. Faz-se n necessário considerar um contexto factual abrangente ao analisar as referidas restrições aos direitos políticos, a fim de garantir uma proteção ampla.

A restrição a direitos fundamentais não é estranha ao Direito Constitucional, bem como os direitos previstos da CADH são passíveis de restrições em determinadas circunstâncias.[33] O presente trabalho não se destina a aprofundar as técnicas de restrições aos direitos fundamentais, mas reforçar que ponderações entre interesses legítimos contrapostos são realizadas rotineiramente em Estados

[32] Corte IDH. **Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C n.º 220. §225. No mesmo sentido: Voto do juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot. §17-24.

[33] CORTE IDH. **Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)**. Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A n.º 9.

Democráticos de Direito, inclusive conforme reconhece a Comissão Interamericana de Direitos Humanos em relação à liberdade de expressão.[34]

Tal ponderação é frequente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cita-se casos notórios entre a liberdade de expressão e legislação eleitoral: (i) a vedação de utilização de gravações externas;[35] a inconstitucionalidade de vedação de divulgação de pesquisas eleitorais às vésperas do pleito;[36] proibição de showmícios;[37] e inconstitucionalidade de restrições de sátiras humorísticas.[38] Inclusive, o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas já foi analisado pela Suprema Corte.

Inicialmente, o texto do art. 23 da CADH reconhece expressamente que lei pode regulamentar o exercício dos direitos e oportunidades mencionados no inciso anterior exclusivamente por razões de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação por juiz competente em processo penal. Ademais, o voto concorrente fundamentado do juiz Diego García Sayán no caso *Caso Castañeda Gutman vs. México* [39] amplia a interpretação taxativa do artigo 23.2 ao afirmar que a referência a um juiz penal não é taxativa, e que outros órgãos – entre eles especificamente a justiça eleitoral – podem estabelecer restrições aos direitos políticos em conformidade com a CADH.

---

[34] CIDH. **Protesta y Derechos Humanos**: Estándares sobre Los Derechos Involucrados en la Protesta Social y las Obligaciones que Deben Guiar la Respuesta Estatal. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19. Setembro de 2019. §41.

[35] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 956-7. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, **Diário de Justiça**, 1º jul. 2024.

[36] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3741 / DF. Desembargador: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, **Diário de Justiça**, 06 ago. 2006.

[37] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3758/2006. Desembargador: Ministro Eros Grau. Diário de Justiça, Brasília, 17 de ago. 2006.

[38] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4451. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. **Diário de Justiça**, Brasília, 21 jun. 2018

[39] CORTE IDH. **Caso Castañeda Gutman vs. México**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C n.º 184. Voto concorrente fundamentado do juiz Diego García Sayán.

No exercício da primeira, em três de suas Opiniões Consultivas, emitidas na metade da década de 1980;[40-41-42], a Corte esclareceu que as limitações ao exercício dos direitos humanos consagrados na Convenção Americana, previstas nela, só podem emanar de leis adotadas por órgãos legislativos eleitos democraticamente, e devem ser interpretadas restritivamente à luz das "justas exigências" de uma "sociedade democrática".

Em relação à liberdade de expressão, a Corte reconhece que esse direito pode ser restringidos desde que **(i)** não o sejam de forma abusiva; **(ii)** a restrição deve estar prevista em lei; e **(iii)** é necessário que haja adequação aos critérios de proporcionalidade, para isso é necessário analisar: a perseguição de um fim legítimo, a necessidade do meio empregado para atingir este fim, idoneidade e proporcionalidade em sentido estrito.[43] Além disso, a finalidade deverá ser proteger a segurança nacional, a ordem ou a saúde pública[44]

A Lei nº 13.165/2015, a chamada "Lei da Reforma Eleitoral" alterou diversos diplomas legais relacionados às eleições, como a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), Lei nº. 9.430/96, Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral) e Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) no intuito de reduzir campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina. A Reforma

---

[40] CORTE IDH. **El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos)**. Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A n.º 8. §20-26.

[41] CORTE IDH. **La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A n.º 6. §38.

[42] CORTE IDH. **La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos).** Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A n.º 5. §67.

[43] CORTE IDH. **Caso López Lone e outros Vs. Honduras**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de outubro de 2015. Série C nº. 302. §168; CIDH. **Protesta y Derechos Humanos**: Estándares sobre Los Derechos Involucrados en la Protesta Social y las Obligaciones que Deben Guiar la Respuesta Estatal. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19. Setembro de 2019. §38-43.

[44] CORTE IDH. **Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica**. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custos. Sentença de 2 de julho de 2004. Série C No. 107. §120; CORTE IDH. **Caso Palamara Iribarne vs. Chile**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie Serie C n.º 135. §79.

trouxe mudanças significativas para a veiculação de propaganda pelos partidos políticos. O §6º do artigo 37 da Lei nº 9.504/97, que permitia "cavaletes, bonecos, cartazes, mesas para distribuição de material de campanha e bandeiras ao longo das vias públicas", agora permite apenas "mesas para distribuição de material de campanha e a utilização de bandeiras ao longo das vias públicas".

A propaganda em bens particulares também sofreu restrições significativas. Anteriormente, era permitida a veiculação de propaganda eleitoral por meio da fixação de faixas, placas, cartazes, pinturas ou inscrições, desde que não excedessem 4m². Com a reforma, somente serão admitidas peças de propaganda em bens particulares feitas em adesivo ou papel, que atendam aos requisitos legais de impressão e possuam tamanho não superior a 0,5m², conforme art. 37, §1º, da Lei nº 9.504/97.

Somado a isso, o art. 49 da Lei dos Partidos Políticos. Com a nova legislação, os partidos que tenham pelo menos um representante em qualquer das Casas do Congresso Nacional têm os seguintes direitos relacionados à propaganda partidária: **(i)** a realização de um programa semestral em cadeia nacional, com duração de: cinco minutos para os partidos que elegeram até quatro Deputados Federais; e dez minutos para os partidos que elegeram cinco ou mais Deputados Federais; e **(ii)** a utilização, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto nas redes nacionais e nas emissoras estaduais, do tempo total de: dez minutos para os partidos que elegeram até nove Deputados Federais; e vinte minutos para os partidos que elegeram dez ou mais Deputados Federais.

Dessa forma, o legislador reforçou a importância do tamanho das bancadas na Câmara dos Deputados como critério fundamental para a distribuição do tempo de propaganda partidária. Cabe destacar que o parágrafo 2º do art. 47 da Lei das Eleições originalmente previa que um terço do tempo seria dividido igualitariamente entre os candidatos, enquanto o restante seria dividido proporcionalmente ao número

de representantes dos partidos na Câmara dos Deputados. Porém, tal disposição foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 2015.[45]

A garantia de acesso gratuito aos meios de comunicação social constitui uma prestação estatal positiva, destinada a assegurar a paridade de armas entre candidatos e partidos, bem como a própria liberdade de expressão. O horário eleitoral garante às diferentes correntes políticas a possibilidade de se tornarem visíveis ao eleitorado, impedindo que os competidores mais abastados ou detentores de cargos políticos obtenham vantagens na disputa pelo acesso privilegiado aos meios de comunicação.[46] Dessa forma, ele atua como um reforço do pluralismo e da livre formação da opinião pública durante o período eleitoral.

Em contrapartida, a Corte Europeia de Direitos Humanos já teve a oportunidade de se manifestar sobre o tempo disponível para propaganda partidária na televisão no caso *Huggett Vs. Reino Unido*. O requerente era um candidato independente no Reino Unido concorrendo a uma cadeira no Parlamento Europeu. A BBC negou-lhe tempo de transmissão porque ele não era candidato de um partido político que disputasse pelo menos 12,5% dos assentos na eleição.

A Corte EDH concluiu que não houve violação aos direitos políticos porque o tempo disponível para transmissões políticas não é ilimitado e alguns critérios devem ser aplicados para a alocação justa do tempo de antena. Os critérios aplicados pela BBC para a concessão de tempo de transmissão para broadcasts políticas – ou seja, que os destinatários devem ser partidos que apresentem candidatos em pelo menos 12,5% dos assentos em uma eleição – são estabelecidos com o objetivo de facilitar a expressão pública de opiniões políticas que provavelmente sejam de interesse geral e que possuam algum apoio público.

---

[45] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5105/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, **Diário de Justiça Eletrônico**, 1º de out. 2010.

[46] MUÑOZ, Óscar Sánchez. **Modelos de regulación de la comunicación de los actores políticos en las campañas electorales**: una visión comparada. México: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

Na ausência de uma contestação por meio de revisão judicial aos critérios, a Comissão não vê qualquer arbitrariedade ou discriminação na aplicação desses critérios que possa conflitar com as disposições da Convenção Europeia. Em particular, não há indicação de que o requerente tenha sido tratado de maneira diferente de um pequeno partido político "reconhecido" que estava disputando apenas um assento nas eleições europeias.

Entre as principais mudanças da Reforma Eleitoral é as limitações ao financiamento de campanha. Assim, as campanhas deverão ser financiadas exclusivamente por doações de pessoas físicas e pelo Fundo Partidário, sendo proibido o financiamento por pessoas jurídicas. O financiamento público de partidos não é uma novidade na América Latina. De fato, alguns países tomaram a dianteira nesse aspecto: Uruguai em 1928, Costa Rica em 1954 e Argentina em 1955. Mas enquanto a maioria dos países latino-americanos teve que esperar por novos movimentos, em 1960, um número significativo de democracias ocidentais introduziu financiamento estatal de partidos e campanhas em várias formas e graus: Suécia (1965), Finlândia (1967), Dinamarca (1969), Noruega (1970), Itália (1974), Áustria (1975), Espanha (1977) e França (1988).[47]

Na América Latina, uma série de escândalos relacionados ao financiamento de campanhas eleitoras desencadeou um movimento de reforma política em todo continente, uma vez que a corrupção é uma das principais preocupações dos países latino-americanos com a redemocratização. Embora cada país tenha sistemas de financiamento com formas distintas, devido à interrelação com fatores formais, políticos ou culturais, a existência de importantes semelhanças no financiamento político na América Latina permite elaborar um mapeamento das características mais relevantes desses sistemas. Predomina na região o sistema de financiamento misto, ou seja, os partidos políticos recebem tanto fundos públicos quanto privados para financiar suas campanhas eleitorais. Citam-se Venezuela, Guiana, Suriname, Belize e

[47] Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694836/IPOL_STU(2021)694836_EN.pdf. Acesso em: 26.07.2024.

Bahamas como os únicos países da região que não possuem nenhum fundo público para financiar partidos políticos ou campanhas eleitorais.[48]

Por um lado, entende-se que o estabelecimento de limites para gastos para os cargos é uma das formas de garantir a oportunidade igualitária entre os partidos. Óscar Muñoes entende que tal forma de regulação pode evita que o dinheiro vulnere a legitimidade do pleito na medida em que desiguala os candidatos.[49] Nessa perspectiva, grandes quantias doadas poderiam distorcer a representação, haja vista que **(i)** facilita a eleição de candidatos ligados ao poder econômico; **(ii)** permite que o resultado das relações seja determinado pela quantidade das doações em detrimento das correntes políticas; e **(iii)** viabilizam um laço de dependência entre candidatos e doadores, de modo que tais representantes passam a ser mais responsivos à preferência de seus doadores, potencializando a corrupção e favorecimento indevido. [50]

Por outro lado, reconhece-se que a regulação dos tipos de financiamento eleitoral possui consequências à liberdade de expressão.[51] Primeiro, as imposições de limites às doações privadas produzem efeitos incidentais e indiretos sobre a propaganda e comunicação política dos candidatos e partidos, visto que reduz o fluxo de dinheiro para as campanhas e na capacidade dos candidatos em concorrer a cargos eletivos frente à ausência de visibilidade.[52] Segundo, pois as contribuições de

---

[48] Disponível em: https://www.idea.int.developmentzone.co/data-tools/data/political-finance-database. Acesso em: 26.07.2024.

[49] MUNÕES, Óscar Sánches. **La igualdad de oportunidades em las competiciones electorales**. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid, 2007. p. 196-199

[50] OSORIO, Aline Rezende Peres. O direito eleitoral e a liberdade de expressão: política, palavra e paixão. 2015. 319 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015, p. 227

[51] FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magno. **Financing of Political Parties and Campaigns**. Electoral. A handbook on political finance. IDEA International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014. p. 22.

[52] SALGADO, Eneida Desiree. Análise da Reforma Eleitoral a partir da Jurisprudência da Corte Interamericana. *In*: FERRREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **O Controle de Convencionalidade da Lei da Ficha Limpa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 299-310, 2020.

campanha em si são mecanismos de expressão do próprio doador, sinalizando o apoio político a determinado candidato.[53]

A Corte Europeia de Direitos Humanos já se manifestou sobre o financiamento de campanhas eleitorais. Apesar de não se manifestar expressamente sobre os regimes de financiamento, o Tribunal reconhece que o sistema de alocação de apoio público aos partidos políticos deve ser determinado pela legislação, de modo que a legislação deve garantir que a fórmula para a alocação de financiamento não proporcione um monopólio ou uma quantidade desproporcional de financiamento a um partido político.[54] Ao examinar se uma restrição de direitos políticos, a Corte se concentrou em dois critérios principais: se houve arbitrariedade ou falta de proporcionalidade; e se a restrição interferiu na livre expressão da opinião popular.[55]

7. CONCLUSÃO

No presente trabalho, analisa-se a legitimidade de restrições aos direitos políticos à luz da convencionalidade da norma, utilizando como paradigma a Lei nº 13.165/2015, conhecida como "Lei da Reforma Eleitoral". A jurisprudência da Corte IDH, reforça que os direitos políticos devem ser exercidos em condições de igualdade, e que qualquer regulamentação deve ser não discriminatória e promover a igualdade de oportunidades. À luz do entendimento dos sistemas de proteção de direitos humanos, a restrição dos direitos políticos e da liberdade de expressão nesse contexto são legítimos, visto que tem o condão de resguardar o pleito e o regime democrático. Inobstante a Corte Interamericana não ter se pronunciado acerca de restrições em campanhas eleitorais, o entendimento da Corte Europeia de Direitos Humanos e outros diplomas de *soft law* fundamentam as restrições.

---

[53] *Ibidem.*

[54] EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Case of Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) v. Turkey** (Application no. 7819/03). Judgment. Strasbourg, 10 mai. 2012.

[55] EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Chamber judgment Orujov v. Azerbaijan**. Judgment. Strasbourg 26 jul. 2011.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AMAYA, Jorge. Democracia vs. Constituicion. El poder del juez constitucional. Colecion de Textos Juridicos. Fundacion para el desarrollo de las Ciencias Jurídicas. Buenos Aires, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3758/2006. Desembargador: Ministro Eros Grau. Diário de Justiça, Brasília, 17 de ago. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4451. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Diário de Justiça, Brasília, 21 jun. 2018

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5105/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, Diário de Justiça Eletrônico, 1º de out. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário n. 466.343-1/SP. Relator: Ministro Cezar Peluso.Brasília, Diário da Justiça Eletrônico, 5 jun. 2009.

CIDH. Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre Los Derechos Involucrados en la Protesta Social y las Obligaciones que Deben Guiar la Respuesta Estatal. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19. Setembro de 2019.

CONCEIÇÃO, Tiago de Menezes. Direitos Políticos fundamentais e Sua Suspenção por Condenações Criminais e por improbidade administrativa. Curitiba: Juruá, 2012.

CORTE IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C n.º 154.

CORTE IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C n.º 220.

CORTE IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C n.º 184.

CORTE IDH. Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C n.º 212.

CORTE IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custos. Sentença de 2 de julho de 2004. Série C No. 107.

CORTE IDH. Caso López Lone e outros Vs. Honduras. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de outubro de 2015. Série C nº. 302.

CORTE IDH. Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie Serie C n.º 135.

CORTE IDH. Caso Vargas Areco vs. Paraguay. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C n.º 155.

CORTE IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C n.º 127.

CORTE IDH. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A n.º 8.

CORTE IDH. Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A n.º 9.

CORTE IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A n.º 5.

CORTE IDH. La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A n.º 6.

Corte IDH. OC-24/17. Identidade de gênero, igualdade e não discriminação a casais do mesmo sexo. Sentença de 24 de novembro de 2017. Série A. No.24.

ELY, John Hart. Democracy and distrust: A theory of judicial review. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Case of Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) v. Turkey (Application no. 7819/03). Judgment. Strasbourg, 10 mai. 2012.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Chamber judgment Orujov v. Azerbaijan. Judgment. Strasbourg 26 jul. 2011.

FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magno. Financing of Political Parties and Campaigns. Electoral. A handbook on political finance. IDEA International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014.

FERRREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. Controle de Convencionalidade da Lei da Ficha Limpa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. São Paulo: Altas, 2015.

LAUGA, Martín; RODRÍGUEZ, Juan I. García La campaña electoral: publicidad/propaganda, periodo, prohibiciones. In: Nohlen, Dieter et al. (Eds.). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. 2. ed. México: FCE,

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidade de Heidelberg, International IDEA, 2007.

MAZZUOLI, Valério. Os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos: uma análise comparativa dos sistemas interamericano, europeu e africano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MUNÕES, Óscar Sánches. La igualdad de oportunidades em las competiciones electorales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid, 2007.

MUÑOZ, Óscar Sánchez. Modelos de regulación de la comunicación de los actores políticos en las campañas electorales: una visión comparada. México: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

OSORIO, Aline Rezende Peres. O direito eleitoral e a liberdade de expressão: política, palavra e paixão. 2015. 319 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

PERLINGIERI, Pietro. O direito civil na legalidade constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

RAMIREZ, Sergio Garcia. El Control Judicial Interdo de Convencionalidad. Rev. IUS, Puebla, v. 5, n. 28, 2011. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27771.pdf. Acesso em: 16 ago. 2024.

REY CANTOR, Ernesto. Controles de convencionalidad de leyes. In: FERRER MAC-GREGOR, E.; ZALDÍVAR LELO DE LARREA, A. (Org.). La ciencia del derecho procesal constitucional: Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus 50 años como investigador del derecho. Tomo X: Derechos humanos y tribunales internacionales. México: UNAM-Marcial Pons-IMDPC, p. 393-418, 2008.

SAGUÉS, Néstor Pedro. Orbigaciones Internacionales y Controle de Convencionalidad. Estudios Constitucionales, ano 8, n. 1, p. 117-136, 2010.

SALGADO, Eneida Desiree. Análise da Reforma Eleitoral a partir da Jurisprudência da Corte Interamericana. In: FERRREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. O Controle de Convencionalidade da Lei da Ficha Limpa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 299-310, 2020.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

STEINER, Chistian; URIBE, Patricia (Coord.). Convención Americana sobre Derechos Humanos Comentada. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.