



**COLEÇÃO**  
COMUNICAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

# ENSAIOS EM DIREITO ELEITORAL

IARA LOURETO CALHEIROS  
SILVIO FERNANDO DE CARVALHO BRASIL  
ROZANE PEREIRA IGNÁCIO  
ELÓI MARTINS SENHORAS



# **ENSAIOS EM DIREITO ELEITORAL**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR



Reitor  
José Geraldo Ticianeli

Vice-Reitor  
Silvestre Lopes da Nóbrega

EDITORA DA UFRR

Diretor da EDUFRR:  
Fábio Almeida de Carvalho

CONSELHO EDITORIAL

Alcir Gursen de Miranda  
Anderson dos Santos Paiva  
Bianca Jorge Sequeira Costa  
Fábio Luiz de Arruda Herrig  
Georgia Patrícia Ferko da Silva  
Guido Nunes Lopes  
José Ivanildo de Lima  
José Manuel Flores Lopes  
Luiza Câmara Beserra Neta  
Núbia Abrantes Gomes  
Rafael Assumpção Rocha  
Rickson Rios Figueira  
Rileuda de Sena Rebouças



Editora da Universidade Federal de Roraima  
Campus do Paricarana – Av. Cap. Ene Garcez, 2413,  
Aeroporto - CEP.: 69.304-000. Boa Vista - RR - Brasil  
Fone: +55.95.3621-3111 e-mail: editoraufrr@gmail.com

A Editora da UFRR é filiada à:



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR



# ENSAIOS EM DIREITO ELEITORAL

---

**IARA LOURETO CALHEIROS  
SILVIO FERNANDO DE CARVALHO BRASIL  
ROZANE PEREIRA IGNÁCIO  
ELÓI MARTINS SENHORAS**



BOA VISTA/RR  
2020

Editora da Universidade Federal de Roraima

Todos os direitos reservados.

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



NÚCLEO DE PESQUISA SEMIÓTICA DA AMAZÔNIA

## EXPEDIENTE

### Revisão

Autores

### Capa

Berto Batalha Machado Carvalho  
Elói Martins Senhoras

### Projeto Gráfico e

### Diagramação

Berto Batalha Machado Carvalho  
Elói Martins Senhoras

### Organizadores da Coleção

Elói Martins Senhoras  
Maurício Zouein

### Conselho Editorial

Charles Pennaforte  
Claudete de Castro Silva Vitte  
Elói Martins Senhoras  
Maurício Elias Zouein  
Sandra Gomes  
Sônia Costa Padilha

---

## DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

E59 CALHEIROS, Iara Loureto; BRASIL, Sílvio Fernando de Carvalho; IGNÁCIO, Rozane Pereira; SENHORAS, Elói Martins.

Ensaios em Direito Eleitoral. Boa Vista: Editora da UFRR, 2020, 133 p.

Coleção: Comunicação e Políticas Públicas, v. 65. Elói Martins Senhoras, Maurício Elias Zouein (organizadores).

ISBN: 978-65-86062-32-8  
<http://doi.org/10.5281/zenodo.3885807>

1- Brasil. 2 - Direito. 3 - Direito Eleitoral. 4 - Eleições.  
I - Título. II - Calheiros, Iara Loureto. III - Senhoras, Elói Martins. IV - Série

CDU – 342.8(81)

---

FICHA CATALOGRÁFICA: BIBLIOTECA CENTRAL DA UFRR

A exatidão das informações, conceitos e opiniões são de exclusiva responsabilidade do autor.

## EDITORIAL

O Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS), da Universidade Federal de Roraima (UFRR), criou a “Coleção Comunicação & Políticas Públicas” com o objetivo de divulgar livros de caráter didático produzidos por pesquisadores da comunidade científica que tenham contribuições nas amplas áreas do conhecimento.

O selo “Coleção Comunicação & Políticas Públicas” é voltado para o fomento da produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância científica e didática para atender aos interesses de ensino, pesquisa e extensão da comunidade acadêmica e da sociedade como um todo.

As publicações incluídas na coleção têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e da *práxis* em diferentes áreas do pensamento científico e para a consolidação de uma comunidade científica comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates nestas áreas.

Concebida para oferecer um material sem custos aos universitários e ao público interessado, a coleção é editada nos formatos impresso e de livros eletrônicos a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

*Elói Martins Senhoras, Maurício Elias Zouein*  
(Organizadores da Coleção Comunicação & Políticas Públicas)



*Bendito aquele que  
semeia livros e faz o  
povo pensar!*

**Castro Alves**



# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1	
Justiça Eleitoral e seu funcionamento no Brasil	17
CAPÍTULO 2	
Efeitos da dinâmica político-eleitoral na Administração Pública	29
CAPÍTULO 3	
Investigação da vida pregressa, Lei da Ficha Limpa e processos eleitorais	47
CAPÍTULO 4	
A conquista do voto feminino no Brasil e o papel da mulher no processo eleitoral	55
CAPÍTULO 5	
Atuação da mulher no cenário político brasileiro	65
CAPÍTULO 6	
A fraude de cota de gênero nas eleições brasileiras	73
CAPÍTULO 7	
O abuso de poder religioso nas eleições	91
CAPÍTULO 8	
O voto indígena no Brasil	103
CAPÍTULO 9	
Migração e a impossibilidade do Direito de Sufrágio do Migrante	115
SOBRE OS AUTORES	125



# **INTRODUÇÃO**

---



## INTRODUÇÃO

As complexidades fáticas das dinâmicas político-eleitorais internacionalmente recebem uma simplificada atenção de especialistas no campo científico do Direito Eleitoral, sendo que no Brasil esta percepção não é diferente, com um baixo volume de produções originais.

Diante das lacunas existentes neste campo de estudos em plena maturação no Brasil, o presente livro surge com uma abordagem ensaísta de fácil leitura e com uma abordagem que panorâmica sobre diferentes assuntos de relevância no campo do Direito Eleitoral.

O objetivo desta obra é fazer uma incursão exploratória e reflexiva sobre o campo de estudos de Direito Eleitoral por meio de uma série de ensaios, articulados entre si, que exploram diferentes facetas da Justiça Eleitoral brasileira à luz de uma abordagem fática e normativa.

Caracterizada por uma pesquisa exploratória, descritiva e explicativa quanto aos fins e por uma natureza qualitativa quanto aos meios, a presente obra fundamentou-se na utilização do método teórico-histórico-dedutivo para a construção dos diferentes capítulos.

Os procedimentos metodológicos de revisão bibliográfica e documental foram instrumentos de levantamento de dados na pesquisa, sendo utilizados de modo combinado à análise hermenêutica e esquemática como procedimentos de análise das informações.

Organizado por meio de nove capítulos, o recorte teórico-doutrinário utilizado fundamentou-se no mapeamento de uma leitura eclética e em uma lógica de hibridação discursiva que se

assentou em um tripé de estudos pertencentes aos subcampos do Direito Eleitoral, Sociologia Jurídica e Filosofia Jurídica.

No primeiro capítulo, “Justiça Eleitoral e seu funcionamento no Brasil”, apresenta-se uma análise das principais características da Justiça Eleitoral brasileira em termos de seu funcionamento e da natureza principiológica para tal por meio de uma revisão doutrinária e documental.

No segundo capítulo, “Efeitos da dinâmica político-eleitoral na Administração Pública”, a evolução histórica das dinâmicas político-eleitorais é analisada por meio da identificação e caracterização dos principais vícios políticos e de seus impactos à Administração Pública.

No terceiro capítulo, “Investigação da vida pregressa, Lei da Ficha Limpa e processos eleitorais”, aborda-se a avaliação dos candidatos a cargos de agentes políticos em processos eleitorais, tomando como referência a etapa de investigação da vida pretérita que tem sido um instituto jurídico polêmico, de natureza discricionária e com crescente uso no contexto eleitoral brasileiro.

No quarto capítulo, “A conquista do voto feminino no Brasil e o papel da mulher no processo eleitoral”, são discutidas as transformações ocorridas no cenário nacional relacionadas à participação feminina na política e no processo eleitoral, ressaltando a luta das mulheres por direitos e o quanto essa discussão tem espaço nos dias atuais.

No quinto capítulo, “Atuação da mulher no cenário político brasileiro”, a atuação da mulher no contexto político-eleitoral é abordada no Brasil por meio de uma revisão bibliográfica e legal, fundamentada em dados primários e secundários a fim de dimensionar a evolução da problemática no país, bem como em comparação a demais países do mundo.

No sexto capítulo, “A fraude de cota de gênero nas eleições brasileiras”, discute-se um tema estruturalmente problemático no país por meio de uma análise das consequências jurídicas para as coligações, partidos políticos e candidatas (os) envolvidos neste perfil de fraude, ressaltando a existência de mecanismos capazes de identificar essas práticas e punir os autores de tais fraudes.

No sétimo capítulo, “O abuso de poder religioso nas eleições”, aborda-se o abuso de poder religioso e o assédio moral aos fiéis no processo eleitoral brasileiro, tomando como referência os problemas fáticos emergentes no país que de modo preocupante colocam em risco o princípio à liberdade do voto e a própria democracia.

No oitavo capítulo, “O voto indígena no Brasil”, uma reflexão sobre o direito do voto indígena no Brasil é realizada à luz de uma perspectiva de análise comparativa que toma como referência a Constituição Federal de 1988, o Estatuto do Índio e todo o contexto de conquista dos povos primitivos.

No nono capítulo, “Migração e a impossibilidade do Direito de Sufrágio do Migrante”, o fenômeno da migração e suas nuances no que diz respeito à possibilidade de os migrantes/estrangeiros participarem do processo eleitoral brasileiro são analisados em um contexto fático de *boom* dos fluxos migratório venezuelanos no Brasil.

Com base nas discussões apresentadas ao longo deste livro, propõe-se uma leitura ensaísta indicada para um amplo público, leigo ou especializado, demonstrando a riqueza fática e normativa existente no campo do Direito Eleitoral, razão pela qual convidamos você leitor(a) para explorar conosco e assim avançarmos com novas reflexões e conhecimentos. Ótima leitura!

*Iara Loureto Calheiros*

*Silvio Fernando de Carvalho Brasil*

*Rozane Pereira Ignácio*

*Elói Martins Senhoras*



# **CAPÍTULO 1**

---

*Justiça Eleitoral e seu funcionamento no Brasil*



## **JUSTIÇA ELEITORAL E SEU FUNCIONAMENTO NO BRASIL**

*Rozane Pereira Ignácio*

A justiça eleitoral brasileira foi criada através do Decreto nº 21.076 de 24 de fevereiro de 1932, o qual teve influência do renomado embaixador Dr. Joaquim Francisco de Assis Brasil. O Código Eleitoral de 1932, além de criar a justiça Eleitoral e suas competências, instituiu também o voto universal, secreto e obrigatório, incluindo as mulheres e os religiosos e excluindo os analfabetos e mendigos. E em 1934, através do art. 63 da Constituição Federal de 1934 (CF/1934), a Justiça Eleitoral foi incluída entre os órgãos do Poder Judiciário, com competência privativa para o processo das eleições federais, estaduais e municipais (BRASIL, 1934).

Porém, em 1937, apenas 05 anos depois da criação do Código Eleitoral, o sonho da democracia foi adiado e instalou-se um período sombrio para o Brasil e conseqüentemente para a justiça eleitoral, com a proibição das eleições e sua extinção pela Nova Ordem (art. 90 da CF/1937), que perdurou até 1945, quando a EC n.09/1945 revogou o art. 187 da Carta Magna, determinando que, em 90 dias, uma lei deveria prever a data das novas eleições e com a Constituição Federal de 1946, a Justiça Eleitoral retorna trazendo consigo a liberdade de escolha dos nossos governantes.

A Constituição de 1946 recepcionou a Justiça Eleitoral, que permaneceu atuante durante 18 anos, porém a partir do golpe militar de 1964, sua função foi relegada a segundo plano, organizando apenas eleições para vereador, prefeito e deputado federal e estadual. E em 1986 ocorreu a primeira eleição pós-

redemocratização até o pleito de 2008, foram realizadas 14 eleições, entre regulares, referendo (2005) e plebiscito (1993). E após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi realizada a primeira eleição presidencial, em 1989, após a ditadura militar.

Portanto, vimos ao longo da história brasileira que a Justiça Eleitoral é fundamental para a democracia brasileira, uma vez que sua atuação garante legitimidade às eleições. Tal como ocorre em relação aos demais ramos do Poder Judiciário, na área eleitoral temos um conjunto hierarquizado de órgãos. Atualmente, compõem a Justiça Eleitoral os órgãos arrolados nos artigos 92, V, 118 e 121, da CF/88, bem como no Código Eleitoral.

Os órgãos da Justiça Eleitoral estão previstos no art. 118 da Constituição Federal, são eles: Tribunal Superior Eleitoral (TSE); os Tribunais Regionais Eleitorais (TRE); os Juízes Eleitorais; e as Juntas Eleitorais. A Justiça Eleitoral não possui quadro próprio de magistrados, a fim de garantir a rotatividade no exercício da função, foi estabelecido um período de investidura de 2 anos, permitindo-se apenas uma recondução do anterior ocupante do cargo, valendo-se de juízes de outros tribunais, de membros da advocacia e mesmo de cidadãos idôneos para a composição dos seus órgãos.

O Tribunal Superior Eleitoral é a instância máxima da Justiça Eleitoral, com jurisdição sobre todo o território nacional, sendo composto de, no mínimo, sete membros, sendo escolhidos (art. 119, da Constituição de 1988): I- mediante eleição, pelo voto secreto: a) três juízes dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF); b) dois juízes dentre os ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ); II - por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O presidente e o vice-presidente do TSE serão

escolhidos dentre os ministros do STF, e o corregedor-geral será escolhido dentre os ministros do STJ (art. 119, § único, CF/88).

O TSE coordena toda a justiça eleitoral brasileira sendo o órgão responsável pelas eleições presidenciais, que envolve os cargos de presidente e vice-presidente da República.

O Tribunal Regional Eleitoral (TRE) é o órgão judiciário encarregado do gerenciamento das eleições estaduais e municipais, cadastro dos eleitores, pela constituição de juntas e zonas eleitorais, controle e fiscalização de todo o processo eleitoral sob sua jurisdição, pela apuração de resultados e diplomação dos eleitos em sufrágios em nível municipal e estadual e tem por órgão revisor de suas decisões o Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

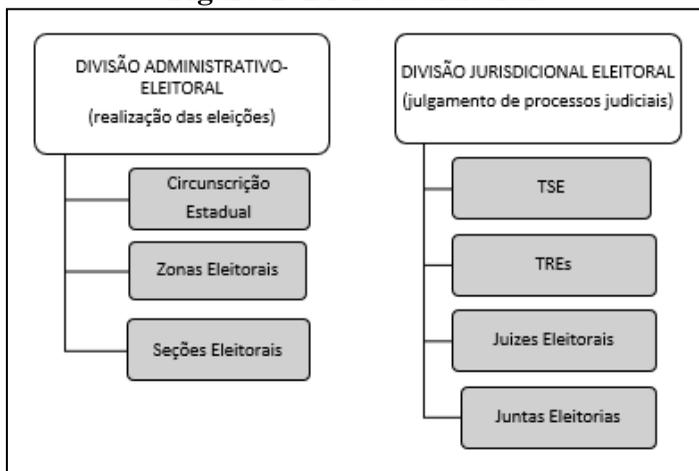
Conforme previsto no artigo 120 da CF/88, haverá um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal. O mesmo artigo, em seu §1º, prevê a composição dos TRE da seguinte forma: I- mediante eleição, pelo voto secreto: a) de dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça; b) de dois juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça; II - de um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na capital do estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal, escolhido, em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo;

III - por nomeação, pelo Presidente da República, de dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça.

Por fim, temos as Juntas Eleitorais são órgãos formados com atribuições exclusivas quanto à apuração das eleições e à diplomação dos eleitos, sendo formadas por um Juiz de Direito, que será o seu Presidente, e de 2 (dois) ou 4 (quatro) membros nomeados dentre cidadãos de notória idoneidade, conforme previsto no artigo 36, do Código Eleitoral (BRASIL, 1965).

O Presidente do respectivo TRE nomeia os membros da Junta Eleitoral sessenta dias antes das eleições, após a aprovação pelo Tribunal. Os membros das Juntas Eleitorais terão seus nomes publicados na imprensa oficial dez dias antes da nomeação, podendo qualquer partido político impugnar em petição fundamentada no prazo de 3 (três) dias após a publicação (art. 36, §§ 1º e 2º, da Lei n. 4737/65).

**Figura 1 -Divisões eleitorais**



Fonte: Elaboração própria.

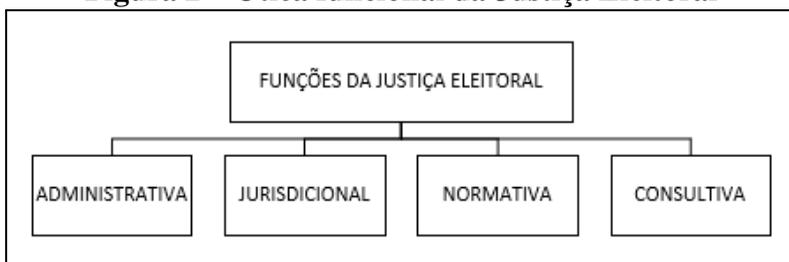
Observe que os membros da Junta Eleitoral, à exceção de seu presidente, são juízes não togados (juízes leigos), que são nomeados dentre cidadãos da comunidade, eleitores na Zona Eleitoral correspondente, bastando para serem nomeados que tenham idoneidade moral. Não podem, entretanto, serem nomeados eleitores que possuam os seguintes impedimentos: 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 (art. 36, §3º, da Lei n. 4737/65).

Os Juízes e as Juntas eleitorais compõem a base da Justiça Eleitoral, localizando-se na primeira instância, ao passo que a segunda instância é composta pelos TREs, que estão presentes em cada um dos Estados e, Distrito Federal, exercendo jurisdição sobre o território respectivo.

Neste contexto organizativo, observa-se que a Justiça Eleitoral possui quatro funções diferenciadas - administrativa, jurisdicional, normativa e consultiva -, as quais são apresentadas na figura 2 e detalhadamente discutidas nos parágrafos seguintes.

**Figura 2 – Ótica funcional da Justiça Eleitoral**



Fonte: Elaboração própria.

A função administrativa refere-se à preparação, à organização e à administração do processo eleitoral. É o processo de fazer acontecer às eleições. A cada dois anos há eleições no Brasil, o que exige um trabalho administrativo e muito planejamento. No ano eleitoral, há uma série de procedimentos a

serem efetuados, como a preparação das urnas, o treinamento de mesários, o registro das candidaturas, entre outros.

A função jurisdicional consiste na solução de conflitos de interesse em matéria de Direito Eleitoral, cabendo ao juiz eleitoral julgar o conflito em 1ª instância, tal decisão poderá ser questionada em 2ª instância nos Tribunais Regionais Eleitorais e em 3ª instância junto ao Tribunal Superior Eleitoral. Segundo José Jairo Gomes (2014):

A função jurisdicional caracteriza-se pela solução imperativa, em caráter definitivo, dos conflitos intersubjetivos submetidos aos Estado-juiz, afirmando-se a vontade estatal em substituição à dos contendores.

A função normativa é prevista expressamente nos arts. 1º, parágrafo único, e art. 23, IX, ambos do Código Eleitoral (BRASIL, 1965). Devemos saber que a função normativa consiste na prerrogativa que a Justiça Eleitoral tem de expedir instruções para regulamentar à legislação infraconstitucional. A função normativa consubstancia-se na edição de Resoluções, notadamente, as do TSE. Devemos nos atentar para o fato de que tal função não torna a Resolução do TSE uma lei. São diplomas com força de lei, porém, infralegais, de modo que devem observar o disposto na legislação, sob pena de ilegalidade.

Segundo o doutrinador Paula Filho (1998, p. 36-37), a competência normativa que emerge entre as competências da Justiça indicadas em legislação infraconstitucional, em especial no Código Eleitoral, como sendo de natureza funcional e eleitoral:

- a) funcional, como ocorre quando o TSE e os TREs elaboram os seus regimentos internos; e
- b) eleitoral, na hipótese de fixação da data das eleições, quando não tiver sido fixada por lei.

No entanto, a competência normativa desdobra-se, ainda, em duas outras significativas: a consultiva e a de expedir instruções.

Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

§ 1º - Os membros dos tribunais, os juízes de direito e os integrantes das juntas eleitorais, no exercício de suas funções, e no que lhes for aplicável, gozarão de plenas garantias e serão inamovíveis.

§ 2º - Os juízes dos tribunais eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.

§ 3º - São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de habeas corpus ou mandado de segurança.

§ 4º - Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente caberá recurso quando:

I - forem proferidas contra disposição expressa desta Constituição ou de lei;

II - ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais;

III - versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais;

IV - anularem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais;

V - denegarem habeas corpus, mandado de segurança, habeas data ou mandado de injunção.

E por fim, temos a função consultiva, que está prevista no artigo 23, XII e no artigo 39, VIII do Código Eleitoral e consiste na atribuição conferida pela legislação eleitoral ao TSE e aos TREs para responder a eventuais consultas, em abstrato, formuladas pelas partes interessadas no processo eleitoral. (BRASIL, 1965).

Portanto, a Justiça Eleitoral apoia-se no Direito Eleitoral para buscar a sua efetividade, sustentação e aplicabilidade em orientações denominadas fontes do direito, sendo sua principal fonte a Constituição Federal, na qual se encontram as diretrizes para a construção da legislação infraconstitucional e da doutrina. Podemos citar então como fontes do Direito Eleitoral, a Constituição Federal de 1988, o Código Eleitoral (lei nº 4.737/1965), Leis das Inelegibilidades (LC nº 64/1990), Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), Lei Geral das Eleições (Lei nº 9.504/1997), Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/90), Minirreforma Eleitoral de 2013 (Lei nº 12.891/2013), Minirreforma Eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/2015), Consultas Eleitorais, Jurisprudência, Princípios e regras do direito eleitoral e as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

Conclui-se com base nas discussões ora apresentadas que a Justiça Eleitoral no Brasil se trata de uma instituição nacional cuja trajetória histórica nasce durante o regime militar e se consolida de modo incremental na sua atualização, ao longo do regime democrático em sua natureza funcional e principiológica por meio de dispositivos infraconstitucionais.

## REFERÊNCIAS

**BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Brasília: Planalto, 1934. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 26/02/2020.

**BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Brasília: Planalto, 1937. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 26/02/2020.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 26/02/2020.

**BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho, 1965.** Brasília: Planalto, 1965. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 26/02/2020.

**PAULA FILHO, A. Sistemas de controle do processo eleitoral.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1998.

**WAMBIER, L. R.; ALMEIDA, F. R. C.; TALAMINI, E. Curso avançado de processo civil.** 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.



## **CAPÍTULO 2**

---

*Efeitos da dinâmica político-eleitoral na Administração Pública*



## EFEITOS DA DINÂMICA POLÍTICO-ELEITORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Elói Martins Senhoras*

A evolução histórica das dinâmicas político-eleitorais pode ser explicada com base em periodizações específicas, as quais materializaram rugosidades de longa duração, demonstrando assim, que a caracterização do desenvolvimento político e seu impacto na Administração Pública em cada momento pode ser apreendida pelo condicionamento estrutural da formação histórica de culturas e instituições políticas.

Neste sentido, a leitura institucional de que determinados padrões culturais repercutem na consolidação de trajetórias históricas cumulativas de *path dependence* (NORTH, 1990), e, em determinados padrões comportamentais e de relacionamento torna-se funcional para explicar a consolidação de determinadas dinâmicas político-eleitorais com base em rugosidades cristalizadas historicamente em períodos específicos.

Existe de fato um processo de materialização de relações políticas com distintos graus de repercussão na Administração Pública que foi sendo construído ao longo da formação histórica da sociedade brasileira por meio de períodos de centralização e descentralização política e da consolidação de determinadas culturas políticas, conforme se pode observar em estudos clássicos da historiografia brasileira (HOLANDA, 1936; OLIVEIRA VIANNA, 1949) e da sociologia brasileira (FREYRE, 1933; LEAL, 1948; FAORO, 1958).

Ao longo do tempo houve a consolidação de três periodizações político-eleitorais, as quais cristalizaram

características específicas de maneira reflexiva aos macro-regimes que foram estabelecidos na Administração Pública do Brasil, respectivamente por meio das periodizações de uma Administração Pública Patrimonialista até 1930, de uma Administração Burocrática entre 1930 e 1980, e, de uma Administração Pública Pós-Burocrática com baixo grau de gerencialismo, a partir da década de 1990.

Na primeira periodização político-eleitoral, as elites políticas presentes no Brasil Colonial até o século XIX ou mesmo no Estado Nacional Brasileiro dos regimes monárquico até a República das Oligarquias na década de 1930, enraizaram uma força profunda de longa duração no funcionamento da Administração Pública, caracterizada pela indistinção entre bens públicos e privados, transformando a *res pública* em objeto de patrimonialismo privado, independente da existência ou não de eleições.

Conforme Campante (2003), esta concepção patrimonialista da Administração Pública portuguesa tornou-se naturalmente cristalizada na cultura política brasileira como uma força profunda, sendo replicada e ampliada após a independência nacional ao longo do Império e da República das Oligarquias por meio da manifestação de um poder fundamentado no personalismo das elites políticas e que repercutiu na consolidação de uma máquina pública fundamentada em um padrão de racionalidade subjetiva suscetível a corrupção e com baixa eficiência técnica e administrativa.

De um lado, no período colonial português, a dinâmica patrimonialista se estruturou como uma força profunda na cultura política ao consolidar um padrão exógeno de centralização política do Estado Absolutista Português que se que materializava por meio de um amplo raio de discricionariedade de um corpo e atores e funcionários a mando de Portugal, o que recorrentemente gerava desvios de função e processos corruptivos na Administração Pública.

A consolidação de uma dinâmica política de natureza patrimonialista caracterizava-se pela materialização simultânea do interesse do Estado Português em garantir sua soberania sobre o território (interesses públicos) por meio de um corpo de funcionários da Administração Pública que possuía alta discricionariedade para atingir seus próprios interesses (interesses privados).

De outro lado, com a independência do país, a dinâmica patrimonialista da Administração Pública, continuou naturalmente à época da Monarquia e da República sob o paradigma Liberal, em razão da cristalização de uma cultura política precedente que agora passa a ser conhecida pela consolidação de um sistema político de natureza coronelista<sup>1</sup>.

A emergência de um sistema político-eleitoral não universal neste período que vai da Monarquia até a República Velha foi caracterizado por uma sociedade oligárquica e patriarcal (FREYRE, 1933), na qual a dinâmica política da Administração Pública tornou-se descentralizada com o tempo e circunscrita à dinâmica socioespacial dos latifúndios e sob comando de uma elite política e econômica dos coronéis (LEAL, 1948).

Em uma segunda periodização, com a consolidação de um paradigma Nacional-Desenvolvimentista, iniciado pelo governo de Getúlio Vargas, o sistema político oligárquico passou a sofrer rupturas, repercutindo na conformação de um *sistema político clientelista* (SANTOS, 2013), em função, tanto, do processo de

---

<sup>1</sup> As características do funcionamento do *sistema político coronelista*, ao longo da periodização que vai do Brasil Monárquico até o Brasil da República das Oligarquias, residem no contexto de esfacelamento da centralização administrativa por parte do Governo Central, o que reforçou a descentralização política em um país cuja população vivia predominantemente no campo, o que repercutiu em um padrão de controle político com base em um padrão de voto do cabresto comandado pelas elites rurais oligárquicas.

transformação estrutural do país com uma dinâmica urbana, quanto, das pressões de centralização política e administrativa por parte da União, ao formar quadros burocráticos e indicações políticas.

Neste período, a estrutural tendência de centralização do poder pela União ao longo do paradigma Nacional-Realista (1930-1980), buscou quebrar o raio de influência de determinadas oligarquias regionais, o que repercutiu na consolidação de regramentos para uma Administração Pública de natureza burocrática e em um sistema político-eleitoral universal, embora institucionalmente frágil.

Embora a característica de fragilidade do novo sistema político-eleitoral tenha residido em longos momentos de abortamento político-eleitoral nos governos do presidente Getúlio Vargas e do regime militar, a sua força institucional foi construída, tanto, com base no *soft* e *hard power* de um crescente corpo de servidores da Administração Pública, quanto, em uma dinâmica clientelista permeada por novos atores sociais dos centros urbanos e de novos protagonistas políticos com agendas populistas.

Destarte, o controle da máquina pública por parte de uma estrutura burocrática tornou o fisiologismo político em um *modus operandi*, no qual a barganha política passa a ser um modo institucionalizado de financiamento e sustentação do padrão clientelista de se fazer política, ao atender de maneira corporativista diferentes grupos, dentro e fora do aparelho de Estado.

Em uma terceira periodização, com o fim do paradigma Nacional-Desenvolvimentista e o surgimento da Constituição de 1988 estimulando processos de descentralização política, a dinâmica político-eleitoral emerge em um contexto democrático, projetando características positivas e negativas, tradicionais e modernas de hibridação sociopolítica.

Neste contexto, a cultura política passa a materializar diacronicamente de maneira híbrida à medida que dinâmicas políticas tradicionais e modernas acabam se inter-relacionando na conformação de um sistema político-eleitoral, permeado por vícios políticos e com impactos à Administração Pública.

Neste período de hibridação da cultura política, as eleições impactam na rotina da Administração Pública, tanto, de modo *ex ante*, uma vez que estão previstas restrições aos atos de agentes públicos e seus órgãos com base em legislações infraconstitucionais que buscam promover regramentos mínimos em anos eleitorais, quanto, de modo *ex post* em razão da mudança de agendas de funcionamento da máquina pública e um crescente número de processos de judicialização da política que visam resolver lides eleitorais.

Em um primeiro plano, *ex-ante às eleições*, findando estabelecer maior lisura, transparência, competitividade e controle nos processos eleitorais, determinados atos que tradicionalmente são autorizados em períodos regulares, acabam sendo proibidos em períodos eleitorais, com base nos dispositivos previstos na Lei Federal 9.504/1997 (Lei das Eleições) e na Lei Complementar Federal 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como nas resoluções específicas do Tribunal Superior Eleitoral para cada pleito que disciplinam a propaganda e as condutas ilícitas em campanhas eleitorais.

No caso da Lei Federal 9.504/1997, identificada como Lei das Eleições, as restrições previstas em ano eleitoral para agentes públicos visam gerar igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais, razão pela qual são detalhados 13 eixos proibição a qualquer agente público, sendo ele servidor ou não.

**Quadro 1 - Restrições da Lei das Eleições em ano eleitoral**

<i>Artigo 73</i>	<p>I - Ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;</p> <p>II – usar materiais ou serviços, custeados pelos governos ou casas legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;</p> <p>III – ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou o empregado estiver licenciado;</p> <p>IV – fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;</p> <p>V – nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito;</p> <p>VI - nos três meses que antecedem o pleito:</p> <p>a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e municípios, e dos Estados aos municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;</p> <p>b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;</p> <p>c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;</p> <p>VII - realizar despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição;</p> <p>VIII - Revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição</p>
<i>Artigo 75</i>	Realizar inaugurações e contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos
<i>Artigo 77, caput</i>	Participar de inaugurações de obras públicas.

Fonte: Organização própria. Baseada em Lei Federal 9.504/1997 (BRASIL, 1997).

Os 13 eixos de proibição da Lei das Eleições, identificados no quadro 1 são, respectivamente, 1) Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios; 2) Uso de materiais e serviços pagos com dinheiro público; 3) Uso de bens públicos; 4) Uso promocional de ação social; 5) Cessão de servidor; 6) Revisão de Remuneração; 7) Regular exercício funcional; 8) Transferências de recursos; 9) Propaganda institucional; 10) Pronunciamento em cadeia de rádio e televisão; 11) Despesas com publicidade; 12) Contratação de shows artísticos; 13) Participação em inaugurações de obras públicas.

No caso da Lei Complementar Federal 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, as proibições previstas em ano eleitoral que impactam a discricionariedade da Administração Pública são identificadas em cinco eixos temáticos: a) aumento de despesa com pessoal, b) recebimento de transferência voluntária, c) obtenção de garantia de outro ente, d) contratação de operações de crédito, ou, e) contratação de obrigação de despesa (quadro 2).

### **Quadro 2 - Restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal em ano eleitoral**

<i>Artigo 21, § único</i>	Proibição de aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder ou órgão.
<i>Artigo 23, §4º</i>	Caso a despesa com pessoal exceda aos limites no primeiro quadrimestre do último ano de mandato do titular do Poder ou órgão, fica proibido: a) receber transferência voluntária; b) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e c) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.
<i>Artigo 42</i>	Proibição ao titular de Poder ou órgão de contrair obrigação de despesa, nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.
<i>Artigo 31, §3º</i>	Caso a dívida consolidada exceda o limite no primeiro quadrimestre do último ano de mandato do Chefe do Executivo, fica proibido: realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.
<i>Artigo 38, IV, b</i>	Proibição de realização de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) - no último ano de mandato.

Fonte: Organização própria. Baseada em Lei Complementar Federal 101/2000 (BRASIL, 2000).

Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal apresente apenas 5 eixos de restrição a atos de agentes públicos, eles são todos concentrados em um detalhamento de questões econômicas, financeiras e orçamentárias, o que confere não apenas um maior rigor na sustentabilidade fiscal da Administração Pública (SENHORAS, 2010), mas principalmente, um grau de complementaridade aos dispositivos existentes na Lei das Eleições.

Em um segundo plano, *ex-post às eleições*, os impactos de qualquer pleito eleitoral na Administração Pública são apreendidos em razão dos *efeitos dinâmicos* gerados, justamente em função da implementação de mudanças radicais nas rotinas de trabalho dos servidores públicos por parte de novos atores políticos eleitos ou ainda em função de potenciais *efeitos estáticos* de insegurança jurídica de um “terceiro turno”, oriundo de uma judicialização da política eleitoral com eventual letargia processual.

Por um lado, os efeitos dinâmicos de uma eleição sobre a Administração Pública são sentidos em função da descontinuidade de programas e projetos por parte dos novos agentes políticos eleitos, o que repercute em um *lag* temporal e planejamento, treinamento e aprendizado por que passa a máquina pública.

No caso brasileiro, onde as descontinuidades entre gestões são características, os efeitos dinâmicos de uma eleição sobre o funcionamento da Administração Pública são preocupantes frente, tanto, aos desafios existentes de remanejamento de servidores de posições, quanto, ao peso que o inchaço de cargos comissionados passa a manifestar em função da rotatividade pós-eleitoral, quando muitos funcionários saem e outros entram.

Por outro lado, os efeitos estáticos de uma eleição no dia-a-dia da Administração Pública são apreendidos pela existência de processos de judicialização da política eleitoral quando o número de votos obtidos no primeiro e segundo turnos não são suficientes para

decidir quem deveria ser os agentes políticos eleitos frente às lides existentes no pleito eleitoral.

Quanto maior o tempo de demora processual na judicialização das eleições, maior é a insegurança no funcionamento da máquina pública frente ao potencial risco de dança de cadeiras, o que não apenas compromete a prestação de serviços pela Administração Pública, mas também torna o processo democrático mais instável (SENHORAS, 2011; SENHORAS; SOUZA CRUZ, 2015).

Por mais que o período de hibridação da cultura política engendrado com a Constituição de 1988 tenha evoluído na garantia de eleições limpas por meio da urna eletrônica e da institucionalização de marcos legais restritivos a determinados ator por agentes públicos em anos eleitorais, a máquina pública em sua dimensão econômico-financeira continua sendo utilizada como um veículo para atingir a objetivos político-eleitorais.

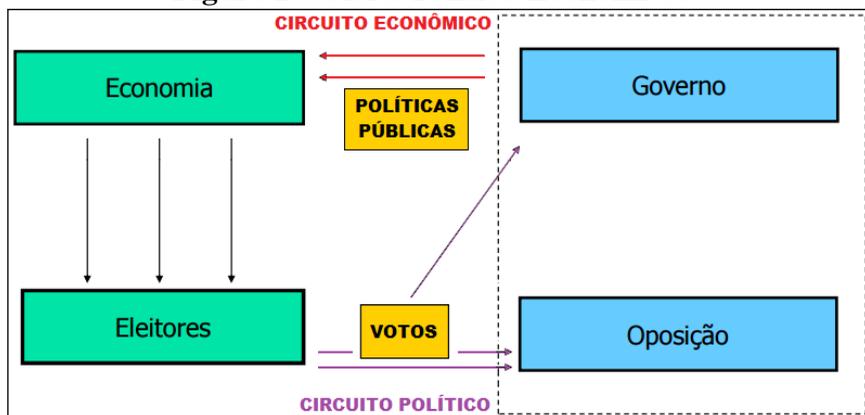
A hibridez cultural do sistema político-eleitoral, inaugurada com a Constituição Federal de 1988, trouxe consigo uma estrutura contraditória que busca alavancar a democracia brasileira ao mesmo tempo em que abre brechas para a reprodução de vícios políticos por meio da continuidade de dinâmicas políticas cristalizadas em periodizações anteriores.

Em primeiro lugar, a Administração Pública pode ser compreendida como um mecanismo pró-cíclico aos interesses dos agentes políticos que funciona de maneira distinta antes e após as eleições, justamente em função das estratégias, ora, de expansão das políticas públicas, com impactos monetários e fiscais no crescimento econômico, ora de retração, com ajustamentos em termos de orçamento, dívida pública e inflação.

Por um lado, compreende-se que a Administração Pública poderia ser utilizada de maneira expansiva para a conformação de

um funcional acoplamento de um ciclo político-econômico<sup>22</sup>, semestres antes às eleições, justamente quando existe um uso da máquina pública por parte dos agentes públicos do governo na promoção de políticas públicas com objetivos imediatistas para se obter o maior número de votos nas eleições em relação à oposição, o que repercute na conformação de uma relação entre um ciclo econômico positivo com favorável ciclo político-eleitoral.

**Figura 1 – Ciclos Político-Econômicos.**



Fonte: BALBINOTTO NETO (2013). Adaptações próprias.

Por outro lado, existe uma identificação na literatura sobre ciclos político-econômicos de que a Administração Pública normalmente é instrumentalizada de maneira contracionista para um ajuste fiscal de sua máquina logo após os períodos de eleições,

<sup>22</sup> “A Teoria dos Ciclos Político-Econômicos propõe que os *policymakers*, sabendo da influência que a situação econômica tem sobre a decisão de votos dos eleitores, interferem no andamento da economia através de manipulações das variáveis macroeconômicas e de instrumentos de política fiscal, com objetivo de maximização de votos” (FERREIRA NETO; FONTES, 2005, p. 362).

justamente, quando os riscos de maior inflação e de endividamento são maiores, o que repercute em situações tendenciais de recessão econômica nos inícios de mandato (FERREIRA NETO, FONTES, 2005; SAKURAI, GREMAUD, 2007; NAKAGUMA, BENDER, 2010; FENOLIO, 2012).

No Brasil, diferentes trabalhos empíricos demonstraram que em nível federal, estadual e municipal existe uma clara regressão entre os ciclos políticos e econômicos, justamente na fase expansiva, quando a Administração Pública é mais estimulada pelos agentes políticos do governo com objetivos eleitorais por meio da prestação de serviços públicos sob o prisma das políticas fiscal e monetária.

Por mais que a Lei das Eleições e a Lei de Responsabilidade Fiscal apresentem restrições aos atos dos agentes públicos em um período anterior às eleições de até 180 dias, a dinâmica de acoplamento dos ciclo político-econômicos, normalmente se inicia 3 a 4 semestres antes das eleições, o que repercute em uma tendência estrutural no país de aumento dos gastos a cada nova eleição, em especial no ente da União, o que repercute em um preocupante comprometimento da vitalidade da política e da economia nacional.

Em segundo lugar, a reprodução de vícios políticos passou a se fundamentar em relações horizontais entre os distintos atores sociais, principalmente com uma natureza eleitoral, com a emergência dos fenômenos do oportunismo político e da compra de votos, na qual a máquina pública acaba se tornando um instrumento funcional para a promoção da reeleição dos políticos no poder.

A percepção de que as instituições estatais, a despeito de existirem para promover o interesse público, representam verdadeiras caixas pretas que facilitam a captação de interesses privados, faz com que surjam os fenômenos do *fisiologismo político* (SILVA, 2011), caracterizado pela troca de favores e

favorecimentos, e das *ações oportunistas* com finalidades de ganho econômico ou político eleitoral, em razão do contexto de informação assimétrica (CORNES; SANDLER, 1996).

Em terceiro lugar, os vícios políticos, presentes nas relações verticais assimétricas dentro da Administração Pública, ou, entre a União e os entes subnacionais repercutiram na consolidação de construção de uma máquina pública fundamentada na lógica rentista de ganhos improdutivos, oriundos da explosão de cargos comissionados, distribuição de vales e bolsas por meio de programas sociais, bem como, conformação de favoritismo político por meio de anéis burocráticos e casos de corrupção.

Tomando como referência a teoria do seletorado político, as elites políticas para se manterem no poder precisam desenvolver alianças vencedoras, sendo que o instrumento para consolidá-las é por meio da distribuição de bens privados, o que repercute na conformação premeditada de risco moral para compra de votos, bem como para atender os interesses das bases de apoio, por meio da conformação de anéis burocráticos entre o setor público e a iniciativa privada ou de favoritismos individuais de cargos comissionados (BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003).

Com base nestas discussões ora apresentadas, observou-se que a dinâmica estrutural de uma híbrida cultura política traz como resultado a conformação de vícios políticos para dentro da Administração Pública, os quais se materializam através dos fenômenos do *rentismo* e do fisiologismo, gerando determinados padrões de ganhos improdutivos e equilíbrios sub-ótimos que são absorvidos politicamente e economicamente de maneira assimétrica por um grupo restrito de atores sociais.

Conclui-se que a dinâmica política-eleitoral gera impactos à Administração Pública que merecem maior atenção, uma vez que os marcos da Lei da Eleição e da Lei da Responsabilidade Fiscal

representam contribuições importantes, porém são insuficientes frente ao grau de complexidade existente na cultura política brasileira, caracterizada nos dias atuais por uma hibridação sócio-cultural que simultaneamente combina elementos positivos e negativos, bem como tradicionais e modernos padrões políticos.

## REFERÊNCIAS

BALBINOTTO NETO, G. “Teoria dos Ciclos Político-Econômicos”. **Notas de Aula**. Porto Alegre: UFRGS, 2013.

BRASIL. **Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília: Planalto, 2000. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 22/07/2016.

BRASIL. **Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Brasília: Planalto, 1997. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 22/07/2016.

BUENO DE MESQUITA, B.; SMITH, A.; SIVERSON, R. M.; MORROW, J. D. **The Logic of Political Survival**. Cambridge: The MIT Press, 2003.

CAMPANTE, R. G. “O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira”. **Revista Dados**, vol. 46, n. 1, 2003.

CORNES, R.; SANDLER, T. **The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

FAORO, R. **Os Donos do Poder** - Formação do Patronato Político Brasileiro. São Paulo: Editora Globo, 1958.

FENOLIO, F. R. **Ciclos eleitorais e política monetária**: evidências para o Brasil (Dissertação de mestrado em Economia). São Paulo: USP, 2012.

FERREIRA NETO, J.; FONTES, R. “Uma Análise dos Ciclos Político-Econômicos em Minas Gerais”. *In*: FONTES, R.; FONTES, M. (orgs.). **Crescimento e Desigualdade Regional em Minas Gerais**. Viçosa: Folha de Viçosa Ltda, 2005.

FREYRE, G. **Casa Grande & Senzala**. São Paulo: Global Editora, 1933.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

HOLANDA. S. B. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1936.

LEAL, V. N. **Coronelismo, Enxada e Voto**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1948.

NAKAGUMA, M. Y; BENDER, S. “Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro”. **Revista Brasileira de Economia**, vol. 64, n. 1, 2010.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA VIANNA, F. **Instituições Políticas Brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1949.

SAKURAI, S. N.; GREMAUD, A. P. “Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 - 2001)”. **Revista Economia Aplicada**, vol. 11, n. 1, 2007.

SANTOS, N. P. D. **Política e poder na Amazônia: O caso de Roraima (1970- 2000)**. Boa Vista: Editora UFRR, 2013.

SENHORAS, E. M. “Um Balanço após Dez Anos de Lei de Responsabilidade Fiscal”. **Revista IOB de Direito Administrativo**, vol. 56, 2010.

SENHORAS, E. M. “Judicialização da política: O início do 3º turno”. **Folha de Boa Vista**, 15 de fevereiro, 2011.

SENHORAS, E. M.; SOUZA CRUZ, A. R. A. “Controle jurisdicional e judicialização das políticas públicas”. **Revista SÍNTESE Responsabilidade Pública**, vol. 4, 2015.

SILVA, M. A. “Eleição de dirigentes de escolas da educação básica no Rio Grande do Norte (2005): o papel do diretor”. **Anais do 25º Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**. São Paulo: ANPAE, 2011.



## **CAPÍTULO 3**

---

*Investigação da vida pregressa,  
Lei da Ficha Limpa e processos eleitorais*



## **INVESTIGAÇÃO DA VIDA PREGRESSA, LEI DA FICHA LIMPA E PROCESSOS ELEITORAIS**

*Elói Martins Senhoras*

A avaliação dos candidatos a cargos de servidores públicos em concursos públicos ou de agentes políticos em processos eleitorais por meio da etapa de investigação da vida pretérita tem sido um instituto jurídico polêmico e de natureza discricionária, o qual tem sido crescentemente utilizado com o respaldo legal a fim de valorar a conduta pessoal e social de um candidato.

A despeito do instituto da investigação da vida pregressa, também conhecido como investigação social, constituir uma etapa comum nos atuais sistemas seletivos dos concursos públicos e das eleições em distintos países no mundo, seu uso pela Administração Pública, seu uso deve ser criterioso, impondo limites constitucionais e legais ao inquérito da vida de um candidato.

Assim como em outras etapas de um processo eleitoral, a avaliação da vida pretérita se caracteriza como uma fase de investigação das condutas de um candidato que necessariamente deve estar respaldada por marcos legais que autorizem seu uso discricionário, desde que haja uma motivação explícita para aplicação, conforme previsto na Lei Federal 9.784/1999 (BRASIL, 1999).

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

§ 1 ° A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

A existência de uma etapa de investigação da vida pretérita em um processo de candidatura eleitoral introduz o problema de como conciliar os princípios da moralidade e da presunção da inocência, o qual pode ser exemplificado pela pergunta se é legítima a eliminação de um candidato que tenha respondido ou esteja respondendo a um processo judicial sem sentença finalística condenatória transitada em julgado.

A fundamentação para a existência da investigação da vida pretérita de candidatos em eleições trata-se de um instituto jurídico amplamente utilizado internacionalmente que encontra respaldo na Constituição Federal brasileira com base no princípio da moralidade, embora, sofra questionamentos jurídicos em razão de eventualmente ferir o princípio constitucional da presunção da inocência.

A avaliação da vida pretérita de um candidato em processos eleitorais materializa-se como um tema controverso na doutrina e na jurisprudência, uma vez que ora pende entre os princípios da moralidade e da presunção da inocência, a despeito de convergirem na adoção do princípio da razoabilidade, razão pela qual faz-se necessário analisar a sua aplicação específica em processos eleitorais por meio da ótica do Direito Eleitoral.

No âmbito das eleições, a investigação da vida progressiva de candidatos a cargos políticos no Brasil apresentava interpretação por parte da doutrina majoritária e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STJ) até o ano de 2010, quando se observava contradição entre o princípio da moralidade e da presunção da

inocência, repercutindo em majoração do segundo princípio e consequente inefetividade de uso do instituto para promoção de inelegibilidade dos candidatos.

No ano de 2010, a aplicação do instituto da investigação da vida pregressa toma nova caracterização à medida que surgiu a Lei Federal Complementar 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, haja vista que a jurisprudência compreendia que a condição da vida pregressa de um candidato não poderia ser levada em consideração como fator de inelegibilidade na ausência de uma lei complementar que regulamentasse o artigo 14, § 9º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (BRASIL, 1988, artigo 14, § 9º).

A Lei da Ficha Limpa trouxe consigo a regulamentação de duas hipóteses de inelegibilidade ligadas à investigação de vida pregressa incompatível com a moralidade para o exercício do mandato político, as quais são identificadas pela existência de condenação jurisdicional em processos por improbidade administrativa e processos criminais daqueles candidatos a vereador, prefeito, deputado estadual e federal, senador, governador e presidente da República (SENHORAS, 2010).

A nova legislação repercutiu em um conflito entre os princípios constitucionais da presunção da inocência e da

moralidade que só foi resolvido com uma valoração axiológica do segundo princípio de fundamento coletivo em relação ao primeiro princípio de fundamento individual na aplicação de situações de inelegibilidade com base na investigação da vida pregressa de um candidato.

A Lei da Ficha Limpa introduz o instituto da investigação da vida pregressa à medida que as hipóteses de inelegibilidade atingem fatos ocorridos no passado, o que confere ao Direito Eleitoral a capacidade de aceitar a plena eficácia de decisões judiciais condenatórias por órgãos colegiados, mesmo antes do trânsito em julgado (ESPÍNDOLA, 2010; BARROS, 2012).

Segundo Santano (2015), a judicialização dos direitos políticos fomentada pela aprovação da Lei da Ficha Limpa, trouxe consigo a conformação de um paradigma da investigação da vida pregressa do candidato, haja vista que não apenas a Justiça Eleitoral se colocou em posição de investigação, mas também o próprio sistema político com candidatos em competição pelo voto realizando denúncias da vida pregressa de outros candidatos.

Conclui-se que a dimensão axiológica dos princípios constitucionais é um componente essencial para compreender porque o instituto da investigação da vida pregressa de candidatos em processos eleitorais tornou-se suscetível a distintas materializações no direito material brasileiro, demonstrando um processo evolutivo complexo tangenciado por mudanças da doutrina e da jurisprudência frente ao conflito entre os princípios da moralidade e da presunção da inocência.

## REFERÊNCIAS

BARROS, F. D. “Vida pregressa proba X presunção de inocência”. **Revista Jus Navigandi**, ano 17, n. 3118, janeiro, 2012. Disponível em: <[www.jus.com.br](http://www.jus.com.br)>. Acessado em: 17/02/2016.

BESSIL, F. H. **O requisito da idoneidade moral analisado na investigação da vida pregressa de candidatos que concorrem a cargos públicos** (TCC de Graduação em Direito). Porto Alegre: PUCRS, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acessado em: 16/02/2016.

DIAS, A. B. “A eliminação de candidatos na fase de investigação social em concursos públicos”. **Revista Jus Navigandi**, ano 20, n. 36621, fevereiro, 2015. Disponível em: <[www.jus.com.br](http://www.jus.com.br)>. Acessado em: 17/02/2016.

ESPÍNDOLA, R. S. “A Lei Ficha Limpa em revista e os empates no STF”. **Revista Consultor Jurídico**, 22 de novembro, 2015.

SANTANO, A. C. “A democracia em tempos contra majoritários: os efeitos da Lei da Ficha Limpa após 5 anos de sua aplicação”. **Anais do XII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2015.

SENHORAS, E. M. “A lei da Ficha Limpa passada a limpo: Quais candidatos serão inelegíveis?”. **Jornal Folha de Boa Vista**, 21 de junho, 2010.

STF - Supremo Tribunal Federal. **Agravo de Instrumento – AI 829186 AgR/CE, de 23 de Abril de 2013.** 1ª Turma. Ministro: Dias Toffoli. Brasília: STF, 2013.

STJ - Supremo Tribunal de Justiça. **Recuso de Mandato de Segurança – RMS 43.172/MT, de 12 de Novembro de 2013.** 1ª Turma. Relator: Ministro Ari Pargendler. Brasília: STJ, 2013.

## **CAPÍTULO 4**

---

*A conquista do voto feminino no Brasil  
e o papel da mulher no processo eleitoral*



## **A CONQUISTA DO VOTO FEMININO NO BRASIL E O PAPEL DA MULHER NO PROCESSO ELEITORAL**

*Iara Loureto Calheiros*

*Silvio Fernando de Carvalho Brasil*

A batalha das mulheres brasileiras teve abertura em 1891, quando foi recusada proposta de emenda à Constituição prevendo o direito de voto à mulher, todavia, somente em 24 de fevereiro de 1932, o direito de sufrágio foi asseverado.

Em 3 de maio de 1933, na eleição para a Assembleia Nacional Constituinte, a mulher brasileira, pela primeira vez, votou e foi votada em âmbito nacional. Com a Constituição de 1934, o voto feminino ganhou bases constitucionais. Cabe frisar que essa premissa representou uma conquista, contudo não foi estendida de imediato a todas as mulheres na época: apenas as casadas e com autorização do marido, viúvas e solteiras com renda própria de acordo com o Código Eleitoral.

Tal prerrogativa só foi adquirida graças a organização e a luta da classe, tendo início antes mesmo da Proclamação da República. Exaustas de serem apontadas como cidadãs de segunda classe em comparação aos homens, foi criado em 1910 o Partido Republicano Feminino. Inúmeros protestos e manifestações foram realizados até que elas pudessem acessar as urnas.

Frisa-se que durante o governo da presidente Dilma Rousseff, primeira mulher a assumir esse cargo no Brasil, o dia 24 de fevereiro se tornou oficialmente o Dia da Conquista do Voto Feminino no Brasil, tendo em vista que foi nessa data, em 1932, que Getúlio Vargas decretou o direito de o público feminino votar.

No transcorrer do século XX o voto das mulheres foi auferindo cada vez mais estima até que, nas eleições do ano 2000, pela primeira vez o eleitorado feminino superou em números absolutos o masculino. Inclusive nas eleições de 2016, as eleitoras se tornaram maioria em todos os estados brasileiros. No total, dos 144 milhões de brasileiros aptos a votar, 75.226.056 eram mulheres, ou seja, representavam 52,24% do eleitorado.

## **A PARTICIPAÇÃO FEMININA NAS ELEIÇÕES**

Este capítulo constitui um dos mais atuais e contemporâneos no campo da crítica feminista democrática (BIROLI, 2012), no qual destina-se a proceder à análise da sub-representatividade das mulheres na política brasileira e a busca pela garantia da igualdade de gêneros como instrumento da efetivação da democracia. Embora púberes, essas querelas já vêm sendo amadurecidas há um bom tempo nas arenas de investigações desenvolvidos, pela crítica feminista, no âmbito da teoria política.

A ideia de maior inclusão da mulher na política institucional é recente e se dá principalmente com o fortalecimento dos debates provocados pelo feminismo político. As mulheres são um primoroso exemplo de como é árdua a luta pela extensão dos direitos de cidadania às minorias (ALMEIDA, 2015).

A peleja das mulheres por liberdade, igualdade e participação na política tem feito parte de sua edificação histórica sempre em busca do respeito da sociedade. Com o passar do tempo, esse paradigma cultural de que a mulher deve abreviar-se à participação nos espaços privados foi sendo confinado e, gradativamente, consentiu-se a entrada da mulher nos espaços públicos. E, acima de tudo, a sociedade passou a consentir que a

mulher, além de deveres, é proba de direitos e altamente competente para a vida social.

É certo que desde a segunda metade do século XX as mulheres vêm galgando, em maior ou menor grau, a depender de fatores financeiros e culturais, uma maior presença e atuação nos espaços decisórios de poder, mas foi a Constituição Federal de 1988 que proclamou expressamente o princípio da igualdade jurídica entre homens e mulheres, no mesmo tempo em que definiu como objetivo fundamental do Estado Democrático Brasileiro a não discriminação por motivo de sexo, raça e etnia (ALMEIDA, 2015).

A questão é de suma proeminência, pois na política, na família, no trabalho ou na sociedade, as mulheres correspondem ainda uma fração excluída dos comandos de elite. Adicionam-se a esse lugar de minoria alagado pelas mulheres, o fato de se viver num país assinalado pelo paternalismo e culturalmente domado pelo machismo, onde a chamada ‘dupla jornada’ desponta-se também como um aspecto obstante de participação feminina na vida pública/política. E mesmo após a criação de várias políticas afirmativas em prol de mulheres, os números continuam a indicar um quadro de desigualdade entre os sexos.

A lei que avaliza constitucionalmente a participação da mulher na política nacional é insatisfatória. Para que seja verdadeiramente garantido à igualdade entre os gêneros, é preciso que haja uma mutação de paradigma e a perfilhação eficaz de ações afirmativas de inserção e incentivo da mulher na política, apenas deste modo existirá a plena palpabilidade de igualdade de direitos nas relações de gênero.

Além da política de cotas que constitui como ação afirmativa de igualdade para o aumento da participação das mulheres no poder, necessita-se também da tonificação do padrão brasileiro legislativo

de assistência jurídica à participação política da mulher, a fim de adequá-lo às normas internacionais e constitucionais.

Sem dúvidas, o fortalecimento da democracia depende da representatividade feminina para tornar a sociedade mais igualitária, justa e inclusiva. Deve-se convocar as mulheres para ocupar cargos no partido, cargos de secretariado em governos, ministérios e cargos de chefia para que elas possam desenvolver sua capacidade política.

Nesse sentido, a atual presidente do TSE observou que, mesmo diante de avanços normativos e jurisprudenciais para incentivar a participação feminina na política, a mudança ainda caminha a passos lentos. “Os números gerais dão conta de cerca de apenas 23% de parlamentares mulheres em todo o mundo. O Brasil figura como um dos países com menor participação política feminina do continente latino-americano, apesar de as mulheres representarem 52,62% do eleitorado”, afirmou a ministra Rosa Weber, que classificou a baixa representatividade feminina como “um déficit para a democracia brasileira”.

As mulheres compõem a maior parte do eleitorado brasileiro, mas ainda estão longe de conseguir se eleger na mesma proporção dos homens. Segundo dados do Cadastro Eleitoral, são mais de 77 milhões de eleitoras em todo o Brasil, o que representa 52,5% do total de 147,5 milhões de eleitores. Desse número, apenas 9.204 (31,6%) mulheres concorreram a um cargo eletivo nas Eleições Gerais de 2018. Destas, 290 foram eleitas, um aumento de 52,6% em relação a 2014.

Apesar da desproporção, houve um avanço rumo à igualdade de gênero. Em 2014, foram escolhidas 190 mulheres para assumir os cargos em disputa, o que equivalia a 11,10% do total de 1.711 candidatos eleitos. Já no último pleito, as 290 eleitas correspondiam a 16,20% do universo de 1.790 escolhidos, um crescimento de 5,10% com relação à eleição anterior.

## REPRESENTATIVIDADE

Distintas ações de apoio à candidatura de mulheres surgiram nos últimos anos, e isso tem cooperado para o aumento da representatividade feminina na política. Em 1997, a Lei das Eleições (Lei nº 9.504) acertou ao prever a reserva de vagas para a participação das mulheres nos cargos proporcionais.

Logo a Lei nº 12.034 (primeira minirreforma eleitoral), aprovada em 2009, instituiu uma cota de 30% de candidaturas para mulheres. A norma ajuramentava que as candidaturas aos cargos proporcionais – deputado federal, estadual ou distrital e vereador – fossem preenchidas (e não apenas reservadas, como era antes) com o mínimo de 30% e o máximo de 70% de cidadãos de cada sexo. Averiguou-se, no entanto, que os partidos lançavam candidaturas de mulheres apenas para rematar a cota, sem investir em suas campanhas.

Por isso, para as Eleições Gerais de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral, por meio de Resolução, estabeleceu que os partidos políticos destinassem ao financiamento de campanhas de suas candidatas no mínimo 30% do total de recursos do Fundo Partidário utilizado nas campanhas eleitorais.

Cumprir enfatizar, que alguns esforços e reforços legislativos continuam sendo concretizados na intenção de fomentar a admissão feminina nos ambientes formais de poder. Todavia, a representação ainda continua desproporcional e a realidade fática vem manifestando uma série de entraves à própria concretização dessa política de inclusão. A exclusão prossegue e persevera.

Pode-se apartar vários fatores responsáveis pela ínfima representatividade das mulheres nas eleições, dentre os quais: com a Lei de Cota de Gênero os partidos começaram a indicar mulheres, contudo não amparam verdadeiramente suas candidaturas, tratando-

as como meras figurantes usadas para preencher os percentuais legais. Há também um ambiente político predominantemente masculino, e isso impele negativamente na aspiração política da mulher de estar presente nesses espaços.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme explicitado neste capítulo, apesar de a mulher possuir um papel importante, inclusive constituir maioria do eleitorado nacional, ainda figura como minoria na condição de candidatas nas eleições.

Por óbvio que tal quadro é fruto de toda batalha histórica em busca da extensão do direito de sufrágio para o sexo feminino, inclusive apresenta reflexos em toda a estrutura eleitoral na medida em que muitas vezes as candidaturas femininas são utilizadas apenas para preencher as cotas estabelecidas pela legislação.

Por fim, infelizmente, é persistente a tendência da sub-representatividade das mulheres na política brasileira, mesmo diante da incessante busca pela garantia da igualdade de gêneros como notório instrumento da efetivação da democracia.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J. T. **A proteção jurídica da participação política da mulher**: fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro (Dissertação de Mestrado em Direito). Fortaleza: UFC, 2018.

ALMEIDA, R. M. **Curso de Direito Eleitoral**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2012.

BIROLI, F.; MIGUEL, L. F. **Feminismo e Política: uma introdução**. São Paulo: Editora Boitempo, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 04/03/2020.

SOBREIRO NETO, A. A. **Direito eleitoral: teoria e prática**. Curitiba: Editora Juruá, 2004.

TER-PR – Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. “24 de fevereiro: Dia da Conquista do Voto Feminino no Brasil”. **Portal Eletrônico do TER-PR** [23/02/2018]. Disponível em: <[www.tre-pr.jus.br](http://www.tre-pr.jus.br)>. Acesso em: 04/03/2020.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. “Ministra Rosa Weber apresenta Comissão TSE Mulheres e lança página #ParticipaMulher”. **Portal Eletrônico do TSE** [02/12/2019]. Disponível em: <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)>. Acesso em: 04/03/2020.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. “Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014”. **Portal Eletrônico do TSE** [08/03/2019]. Disponível em: <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)>. Acesso em: 04/03/2020.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro, 1997**. Brasília: TSE, 1997. Disponível em: <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)>. Acesso em: 04/03/2020.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.553, de 18 de dezembro, 2017.** Brasília: TSE, 2017. Disponível em: <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)>. Acesso em: 04/03/2020.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.575, de 28 de junho, 2018.** Brasília: TSE, 2018. Disponível em: <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)>. Acesso em: 04/03/2020.

## **CAPÍTULO 5**

---

*Atuação da mulher no cenário político brasileiro*



## ATUAÇÃO DA MULHER NO CENÁRIO POLÍTICO BRASILEIRO

*Rozane Pereira Ignácio*

“Odeio política”!! Você também já ouviu essa afirmação?

Foi com essa frase na cabeça que eu e minhas 4 irmãs crescemos e apesar de possuir uma família numerosa, discutir política era proibido, tanto na casa dos meus avós, como na casa dos meus pais. Era um tabu e só mais tarde, fui entender o motivo: meu avô materno era adepto da ideologia comunista e para não ser preso, tornou-se um fugitivo, abandonou a fazenda em que morávamos em MS, deixando minha avó sozinha com 5 filhos pequenos para criar.

Posteriormente, ouvia meus tios comentando sobre 2 partidos políticos: o Arena e o MDB, sendo que íamos as vezes em comícios e meu pai apoiava os candidatos da Arena. Apesar de ter convivido num ambiente em que política estava relacionada à transgressão, fuga da polícia, separação e sofrimento, nem todas as mulheres tiveram essa experiência, mas mesmo assim a atuação da mulher no cenário político brasileiro é insipiente. E a que se atribui esse fato? Seria descaso? Falta de tempo? Falta de conhecimento? Ou lugar de mulher não é na política?

Para respondermos a esses questionamentos precisamos analisar o papel exercido pela mulher ao longo da história. A literatura demonstra que historicamente o espaço da mulher na sociedade, bem como na família, foi relegado e desvalorizado. Assim, a história das mulheres no mundo sempre esteve envolta em muita discriminação, em virtude das relações hierárquicas

estabelecidas com os homens, que resultaram em opressão nas mais diferentes relações presentes, tanto no âmbito familiar quanto no social.

Ao analisarmos a trajetória das mulheres brasileiras no que tange a conquista de alguns direitos, somente em 1930, conquistaram o direito de votar, porém apenas as casadas, com autorização do marido, solteiras com renda própria, ou viúvas podiam votar, e somente em 1934, foi estendido esse direito a todas as mulheres, sem qualquer restrição ou condição (CAJADO et al., 2014).

Foi uma grande vitória e já se passaram 85 anos e a lógica seria que as mulheres tivessem ocupado, de forma igualitária aos homens, seu espaço no cenário político brasileiro. Porém, apesar do progresso no debate público em torno de questões como carreira, assédio sexual, violência doméstica, aborto, no que tange a representatividade feminina na política, elas ainda são minoria e inúmeras são as barreiras e dificuldades enfrentadas para que possam ser candidatas, serem eleitas e finalmente ocupar cargos nos poderes legislativo e executivo.

De acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral, referentes a outubro de 2018, a maior parte do eleitorado brasileiro pertence ao gênero feminino, e ao todo, são 77.337.918 eleitoras, o que representa 52,5% do total, já o gênero masculino reúne 69.901.035 cidadãos, representando 47,5% do eleitorado (TSE, 2020).

No entanto, os dados estatísticos também mostram que o número de candidatas mulheres é desproporcional ao número de mulheres politicamente ativas (aptas a votar e serem votadas) e de acordo com os dados publicados pela Inter-Parliamentary Union (IPU, 2019), o Brasil é um dos piores países no que se refere à representatividade política feminina, ocupando o 3º lugar na

América latina em menor representação parlamentar de mulheres e no ranking mundial com 193 países o Brasil ocupa a 133 posição.

Com poucos avanços nas últimas décadas, dos 513 assentos existentes no Congresso Nacional brasileiro, apenas 77 mulheres ocupam as cadeiras da Câmara dos Deputados e dos 81 assentos do Senado, apenas 12 são ocupados por mulheres, o que corresponde a 15% de representatividade (IPU, 2019).

Minimizar a exclusão histórica das mulheres na política é uma questão que merece a atenção de toda sociedade e do governo federal e algumas medidas já foram adotadas visando amenizar esse desequilíbrio entre homens e mulheres na política, tais como a alteração na legislação eleitoral brasileira, mas precisamente da Lei nº 9.504/1997, que rege as eleições, a qual estabeleceu que cada partido ou coligação “deve reservar” pelo menos 30% de suas vagas para as candidaturas de mulheres (BRASIL, 1997).

Porém, como a redação original do art. 10, § 3º, mencionava apenas “reserva” de vagas, os partidos políticos não cumpriam o dispositivo, sob o argumento de que reservavam as vagas, mas não “apareciam” mulheres para ocupá-las. Depois de uma árdua batalha da bancada feminista, o texto do § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/1997, foi alterado em 2009 pela Lei nº 12.034/2009, e utilizou-se o verbo no modo imperativo que ficou com a seguinte redação:

Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo (BRASIL, 2009).

Porém, nas últimas eleições municipais de 2016, e já com a lei das cotas de gênero vigente, 18.244 candidatas não ganharam um

voto sequer. Isso representa 12,5% de todas as mulheres inscritas para disputar a eleição (TSE, 2020). Em comparação, apenas 2,6% dos candidatos homens não tiveram votos, quase um quinto do patamar verificado com as mulheres. Como é possível que nem mesmo a candidata vote nela mesma? Será que adoeceram no dia? Desistiram da candidatura?

Conclui-se que a sub-representação feminina na política é uma realidade que gera consequências que se refletem, na idealização, construção e execução de políticas públicas que considerem as questões do ser mulher, já que a ausência de mulheres nos cargos de poder não propicia um debate adequado em torno de questões fundamentais, como saúde, violência contra a mulher e tantas outras relacionadas às pautas femininas, pois só quem sente diretamente o preconceito, o assédio tem condições para contribuir efetivamente em políticas inclusivas e preventivas visando minimizar esse cenário degradante vivido pela mulher ao longo da história.

Para aumentar a representatividade das mulheres na política é necessário um esforço conjunto entre o governo federal, poderes legislativo, judiciário e a sociedade civil e algumas ações já foram tomadas com a finalidade de contribuir para a inclusão e a representatividade das mulheres no meio público, citaremos como exemplo o projeto “Plataforma 50-50”, lançado pelo Instituto Patrícia Galvão (IPG) e o Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades da Universidade de Brasília (Demode/UnB) para as eleições municipais, em parceria com o Tribunal Superior Eleitoral e a ONU Mulheres, tendo como principal objetivo contribuir para uma maior igualdade entre homens e mulheres no processo eleitoral, onde candidatos e candidatas assumem compromissos com a igualdade de gênero e empoderamento das mulheres, as quais contribuirão para a construção de uma Brasil mais justo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 16/01/2020.

BRASIL. **Lei Federal n. 12.034, de 29 de setembro de 2009.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 16/01/2020.

CAJADO, A. F. R.; DORNELLES, T.; PEREIRA, A. C. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos.** Brasília: TSE, 2014.

IPU - Inter-Parliamentary Union. “Percentage of women in national parliaments”. **Portal Eletrônico da IPU** [2019]. Disponível em: <<https://data.ipu.org/women-ranking>>. Acesso em: 16/01/2020.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. “Estatísticas Eleitorais”. **Portal Eletrônico do TSE** [2020]. Disponível em: <<http://data.ipu.org/women-ranking>>. Acesso em: 16/01/2020.



## **CAPÍTULO 6**

---

*A fraude de cota de gênero  
nas eleições brasileiras*



## **A FRAUDE DE COTA DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS**

*Iara Loureto Calheiros*

*Silvio Fernando de Carvalho Brasil*

*Rozane Pereira Ignácio*

O cenário político brasileiro tem sido marcado nas últimas décadas por diversos casos que envolvem atos ilícitos protagonizados por atores secundários conhecidos como "laranjas", os quais estão enraizados desde o processo eleitoral até as administrações públicas nas suas três esferas. O presente termo "laranja" é atribuído aos indivíduos que de forma voluntária ou involuntária tem seu nome utilizado para uma responsabilidade ou função no papel, mas não na prática (LOURA JÚNIOR, 2019).

No âmbito eleitoral, o "laranja" consiste naquele que empresta seu nome, com ou sem consentimento, para uso de outro indivíduo. Dessa forma, se pode definir o "laranja" como o candidato de fachada, aquele que embarca na eleição sem a intenção de disputar de fato, com alvos que podem ser irregulares, como desviar dinheiro do fundo eleitoral. O método de utilização de "laranjas" tem sido muito frequente na abertura de empresas, nas filiações e candidaturas partidárias para preencher o quantitativo de gênero gerando diversas inquirições policiais sobre fraudes (VAZ, 2017).

Na prática, a candidatura laranja ou fictícia ocorre da seguinte forma: o partido político procura uma mulher que na maioria das vezes é carente e não tem vocação política e oferece ajuda financeira para que ela concorra ou empreste seu nome para constar na legenda, cumprindo assim a cota de gênero de 30%,

necessária para que aquele partido consiga inscrever todos os candidatos homens (LOURA JÚNIOR, 2019; SABINO, 2015).

Segundo Loura Júnior (2019) geralmente a candidata laranja não faz campanha, não recebe recurso do fundo partidário e no dia da eleição, ela obtém zero, 01 ou 02 votos, o que levanta suspeitas sobre essa candidatura, passando a ser alvo de investigação. Havendo indícios o Ministério Público Eleitoral, através das ações eleitorais disponíveis denuncia e a justiça eleitoral irá julgar por meio das provas juntadas ao processo se houve ou não a fraude de cota de gênero (SABINO, 2015).

Conforme Campos (2019) a Lei das Eleições (art. 10, §3º, da Lei no 9.504/97), prevê o cumprimento da cota de gênero, a qual determina que os partidos ou coligações respeitem o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas de cada gênero. Contudo, a inclusão de candidatas no pleito eleitoral tem sido utilizada como mero instrumento para o atendimento dos preceitos legais, ou ainda, com a burla à sua vontade, constituindo assim ato fraudulento.

Considerando esse cenário em que muitos partidos recorrem a essas práticas fraudulentas para cumprir as exigências para participar das eleições, este capítulo busca demonstrar como a política brasileira deturpa a finalidade de uma lei criada com o objetivo de ampliar a inclusão das mulheres no processo eleitoral, bem como fomentar a representatividade feminina no palco político.

Sendo assim, aborda-se as fraudes eleitoras sob o panorama da cota de gênero e o uso de laranjas no processo eleitoral para o preenchimento de vagas femininas. Para isso, o capítulo discute os “laranjas” no contexto eleitoral, as anomalias e os indícios de fraude, bem como os indicativos de fraude, a responsabilidade da justiça e medidas e sugestões para combater a prática da fraude eleitoral.

## OS LARANJAS NO CONTEXTO ELEITORAL

Os episódios tratando sobre fraude à cota de gênero estão disseminados por todos os estados brasileiros, todavia o tema é controvertível devido à dificuldade de apurar e evidenciar a fraude, enquadrando-o nas ações eleitorais existentes no sistema eleitoral brasileiro (RICCI; ZULINI, 2014).

Veiga (2020) menciona que o Tribunal Superior Eleitoral encabeça o entendimento de que é possível a apuração de fraude em ação de investigação judicial eleitoral, por constituir abuso de poder, estabelecendo-se que as consequências são a cassação dos diplomas e declaração de inelegibilidade dos envolvidos.

Por outro lado, Oliveira (2019) ressalta que a maioria dos Tribunais Regionais Eleitorais têm seguido o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral de que a simples não obtenção de votos pelas candidatas não caracteriza candidatura fictícia ou laranja, se a candidata tinha a legítima intenção de concorrer ao pleito, participou dos comícios, realizou campanha pedindo votos e mesmo assim não logrou êxito, por motivos alheios a sua vontade.

Diante desse contexto, o Tribunal Regional Eleitoral (TRE), estabelece o seguinte julgado:

Recurso Eleitoral. AIME. Candidatura feminina. Alegação. Fraude. Reserva de gênero. Não comprovação. Recurso desprovido. Sentença mantida. 1. No presente caso, os limites legais de gênero foram observados no momento do registro de candidaturas, atendendo ao requisito de participação feminina no processo eleitoral, estabelecido no art. 10, § 3º da Lei no. 9.504/97. 2. O conjunto probatório não demonstrou abuso de poder, corrupção e nem fraude. 3. A votação zerada, não autoriza presumir

fraude ou ilicitude no processo eleitoral, ressaltando-se que a desconstituição de mandato eletivo requer prova robusta acerca da ocorrência de violação à norma de regência, situação não verificada no presente caso. 4. Recurso desprovido. Sentença mantida (TRE-TO, RECURSO ELEITORAL n 112, ACÓRDÃO n 112 de 29/08/2018, Relator: HENRIQUE PEREIRA DOS SANTOS, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, tomo 177,30/08/2018, p. 2-3).

Outro caso similar julgado recentemente em fevereiro de 2020, pelo Tribunal Superior Eleitoral, no precedente firmado pelo REspe nº 183, de Minas Gerais, decidiu que a votação ínfima, desacompanhada de outras provas, é insuficiente para demonstrar o cometimento de ilícito de fraude de cota de gênero, sendo necessário outros elementos de prova, tais como a prestação de contas com ausência de gastos e a comprovação de que não houve a prática de atos de campanha (VEIGA, 2020).

Segundo Kocn *et al.*, (2018) nos processos eleitorais em que se consegue comprovar a fraude no atendimento da cota de gênero (art. 10, §3º, da Lei no 9.504/97), caracteriza-se o vício na origem do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), de modo que a consequência jurídica em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo é a cassação do candidato eleito pela Coligação, bem como do diploma de todos os suplentes, com a anulação de todos os votos angariados pela legenda e o recálculo dos quocientes eleitoral e partidários, a fim de determinar a nova lista de eleitos (art. 22, incisos XIV e XVI, da Lei Complementar 64/90, alterada pela LC 135/2010).

Na visão de Sabino (2015) averígua-se que a inclusão das cotas de gênero na lei eleitoral, apesar de ter sido motivada por um contexto social de extraordinária ênfase, que é a igualdade de direitos

entre homens e mulheres, por si só, não atinge seu intento, qual seja incitar a mulher a ocupar seu espaço no meio político.

De acordo Sousa Sá e Nunes Santos (2019), a utilização de laranjas nos processos eleitorais já eram comuns e muito impregnadas nas candidaturas masculinas. Todavia, a extensão dos direitos eleitorais femininos promoveu no meio político partidário uma prática fraudulenta associada à figura da mulher relacionada as suspeitas comumente envolvendo as candidaturas de mulheres.

Conforme Sabino (2015), a legislação eleitoral a partir de 1997 estabeleceu requisições aos partidos com a finalidade de impulsionar a participação feminina na política para minimizar a disparidade entre homens e mulheres no cenário político brasileiro. Esse direito foi estabelecido pela Lei das Eleições exige que ao menos 30% das candidaturas proporcionais (vereadores e deputados) sejam reservadas para mulheres.

Segundo Oliveira (2019) para assegurar os direitos de igualdade das mulheres nas campanhas eleitorais, a Justiça Eleitoral determinou nas eleições de 2018 que as legendas e coligações assegurassem a elas 30% dos fundos partidário e eleitoral (além do tempo de rádio e TV) com o objetivo de melhorar as condições de disputa aos candidatos independente do gênero.

Conforme Vaz (2017), dentre esses vestígios que demonstram irregularidades nas candidaturas femininas pode-se salientar a votação zerada ou ínfima, deficiência de registros relevantes na prestação de contas, ausência de propaganda eleitoral e não comparecimento às convenções para escolha dos candidatos. A autora comenta ainda de acordo com o depoimento das candidatas junto ao TRE e TSE, a maioria das mulheres se candidatam exclusivamente por influência de parentes próximos que estariam trabalhando na campanha do partido.

## AS ANOMALIAS E OS INDÍCIOS DE FRAUDE

Para deflagrar as anomalias ou indícios de fraudes recorrentes com os ditos “laranjas” é importante mencionar que a legislação eleitoral não delibera expressamente o que é uma candidatura laranja. Esse juízo vem sendo edificado por meio de investigações e ações do Tribunal Regional Eleitoral e Tribunal Superior Eleitoral que denominam as candidaturas “fictícias” (COELHO, 2019).

Logo, uma candidatura torna-se “laranja” quando considerada como fraudulenta ou de fachada, através das seguintes atribuições: quando mulheres são registradas como candidatas sem consentimento delas, quando aceitam se candidatar apenas para o partido atingir a cota de 30%, ou até mesmo quando o dirigente partidário promete, mas não cumpre a promessa de que a candidata receberá apoio da legenda para concorrer em condições de igualdade com outros candidatos (VEIGA, 2020).

Partindo desse princípio pode-se estabelecer como critérios para investigação de fraude eleitoral, a ausência de votos, repasse tardio, nenhuma campanha, apontamentos carentes, prestação de contas, nada de votos, e excesso de dinheiro (quadro 1).

### Quadro 1 - Indicativos de Fraude em Eleições

<i>Ausência de votos</i>	A performance nas urnas é um dos alvos de prudência.
<i>Repasso tardio</i>	Outro aviso respeitável que pode advertir possíveis fraudes é a data em que o partido repassou o dinheiro para a campanha. A liberação do dinheiro numa data muito próxima da eleição, por exemplo, serve de indicativo porque, nesse cenário, uma candidata não teria tempo satisfatório para preparar material de campanha.
<i>Nenhuma campanha</i>	A omissão de apontamentos de atividade de campanha ainda pode ser aproveitada para ratificar a anormalidade da candidatura, já que indica que a pessoa não trabalhou de fato. Hoje em dia, a apreciação das redes sociais (ferramenta cada vez mais corriqueira em eleições) tornou-se mais um instrumento de investigação.
<i>Apontamentos carentes</i>	A cota de 30% de candidaturas alocadas a mulheres é uma cobrança a ser adotada para o partido ou coligação conseguir registrar seus candidatos. Tendo o registro em mãos, há casos em que candidatas renunciam logo na sequência, indicando que o registro foi requerido só para consentir a formalização dos demais candidatos.
<i>Prestação de contas</i>	O modo como a candidata utiliza o dinheiro repassado também pode sugerir se o valor foi verdadeiramente empregado para a própria campanha ou para favorecer outro candidato. Neste caso, é imperioso um exame mais detalhado das contas, averiguando qual o serviço liquidado e se ele foi efetivamente efetivado.
<i>Nada de votos, excesso de dinheiro</i>	Geralmente esse panorama é corrente: inúmeras candidatas que embolsaram elevadas quantias de dinheiro público, mas apresentaram votação pífia.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em VENTURINI (2019).

## A RESPONSABILIDADE DA JUSTIÇA

De acordo com Ricci e Zulini (2014), definir a fraude eleitoral a partir do contexto de “laranjas” no processo eleitoral não é tarefa fácil devido as diversas abordagens a serem interpretadas pelos juízes e investigadores como uma ação fraudulenta. Nessa perspectiva, Eisenstadt (2002) menciona ser mais eficaz apontar os incidentes que podem se configurar uma fraude do que agregar significados ao termo fraude.

Por esse motivo, o Ministério Público Eleitoral apropria e associa como crime ou irregularidade eleitoral aos laranjas a fraude eleitoral, abuso de poder político, abuso de poder econômico, falsidade ideológica eleitoral, corrupção e lavagem de dinheiro (em casos que envolvam irregularidades no repasse e uso dos recursos dos fundos partidários e eleitoral).

Entretanto, Toffoli (2009, p. 46) explica que diante da lei, a fraude eleitoral se configura “[...] quando o agente recorre a uma categoria ilícita, permitida por outra norma jurídica, para obter fim proibido pela norma que ele quer fraudar, [...], com esse recurso a uma categoria lícita, o juiz se engane na hora de aplicar a lei que incidiu, mas não foi aplicada, aplicando a que não incidiu”. Ou seja, a fraude configura conforme a interpretação do juiz, pois no direito penal, a título de comparação, a conduta precisa ser muito clara para que a punição seja prevista também de forma clara.

Para Venturini (2019) cabe à justiça por meio do Tribunal Regional Eleitoral e Tribunal Superior Eleitoral a interpretação para punir as candidaturas “laranjas” com base nos indicativos de a ausência de votos, repasse tardio, nenhuma campanha, apontamentos carentes, prestação de contas, nada de votos, e excesso de dinheiro.

Segundo Passarinho (2019) a Justiça Eleitoral enfrenta grandes obstáculos no diagnóstico das contas eleitorais no país, inclusive no que se refere a mão-de-obra humana para analisar todas as candidaturas dando preferência as contas dos eleitos, e a posteriori as dos não-eleitos. Frise-se ainda que os prazos para a aprovação das contas são muito breves.

De acordo com Venturini (2019) a exigência do repasse de 30% de recursos para mulheres acende um cenário fértil para as irregularidades, já que a que na maioria das candidatas laranjas utilizam pessoas com baixo grau de instrução, e com facilidade de manipulação. Esse fator contribui para inquirir e punir as candidaturas laranjas tornando essa empreitada mais difícil.

Considerando a Resolução nº 23.546, de 18 de dezembro de 2017, que regulamenta o disposto no Título III – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos – da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, fica evidente que as agremiações partidárias não concordam e não atuam de modo natural repassando o dinheiro para a conta de uma candidata e depois obrigá-la a migrar para a conta de candidatura de um homem. Logo, os partidos necessitam de outras medidas para atestar a regularidade ou não da campanha tornando o que seria a certificação da inserção da mulher na política, um ato irregular que aponta sempre como um caminho para se corromper essa participação (VEIGA, 2020).

Conforme Venturini (2019) a maioria das candidatas não possui autonomia em relação a verba que é destinada pelo partido, ou seja, a permissão de autonomia de verba para as candidatas administrarem a sua própria campanha seria essencial para impedir esses tipos de aberrações, combatendo dessa forma as distorções e desvios das verbas femininas para as candidaturas masculinas e outras finalidades irregulares.

## **MEDIDAS E SUGESTÕES PARA COMBATER A PRÁTICA DA FRAUDE ELEITORAL**

De acordo com Passarinho (2019) é preciso se instituir normas eficazes, por meio do Legislativo, que possam blindar esse possível descumprimento da lei. Tradicionalmente partidos opõem-se em cumprir a legislação de cotas de candidaturas.

A legislação não prevê tudo, então é imprescindível um arcabouço jurídico bem construído, para que as situações de fraude estejam mais claras, com a previsão de punição das candidaturas laranjas e distinguindo essas candidaturas daquelas que não são competitivas (que é algo que faz parte da dinâmica política). É preciso harmonizar o universo político e do direito.

O Tribunal Superior Eleitoral entende que em virtude dos partidos possuírem autonomia partidária, garantida pela Constituição Federal, a distribuição das verbas do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, à exceção do repasse das verbas destinadas à campanha das mulheres, deve ser tratada internamente pela legenda, sem interferência do Poder Judiciário. Sendo assim, inibe-se a prática com fiscalização intensa para que haja respeito a legislação e ao direcionamento de 30% do fundo partidário para a classe feminina.

Tal conduta caracteriza verdadeiro desvio de finalidade de verba pública e deve ser coibida. Lamentavelmente inexistente democracia interna nos partidos, embora eles sejam “em tese” os guardiões do regime democrático. Logo, difundir candidatas fictícias é fraude e crime, inclusive quem cometeu tal conduta fraudulenta e foi eleito pode ter seu mandato cassado, ser considerado inelegível e pode também ser condenado por falsidade ideológica (RICCI; ZULINI, 2014).

Por esse motivo, para que a representação da mulher na política seja concreta, a Justiça Eleitoral deve ser firme na exigência das cotas, inclusive deve-se contar com o Ministério Público Eleitoral na capilaridade para detectar fraudes. Um outro aspecto depende dos partidos políticos, que devem excitar a formação de líderes mulheres e não cerrar os olhos para o uso de laranjas. Por fim, há o papel crucial da sociedade civil, de conscientização e cobrança.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das literaturas analisadas e considerando que a mulher possui um papel extremamente importante e inclusive de constitui a maioria do eleitorado nacional, o atual capítulo comprova que a figura feminina ainda se configura como minoria na condição de candidatas nas eleições.

Apesar das grandes lutas para obter o direito de voto e participação direta nas decisões mais importantes para sociedade que marcam a história de conquistas do gênero feminino, persiste a clara evidencia que quando se trata da participação da mulher no pleito eleitoral muitas vezes as candidaturas femininas são utilizadas apenas para preencher as cotas estabelecidas pela legislação.

A apreciação de critérios distintos, para além do número de votos, deve ser respeitado para que não se embarace uma candidatura fraudulenta com uma candidatura pouco competitiva. Questão importante é que os critérios de repasse do fundo partidário e eleitoral são estabelecidos pelos próprios partidos, que têm autonomia para fazer essa divisão. Coisa nenhuma impede, do ponto de vista legal, que os curadores priorizem nomes considerados mais competitivos em detrimento de outros.

Na ocorrência das candidaturas laranjas o que está em questão são os comportamentos ilegais, para ludibriar regras ou tentar favorecer as irregularidades de outras candidaturas. Considerando que o uso de laranjas não se encontra expressamente definido em lei, a prática pode ser conexa a diversos crimes previstos no Código Eleitoral e no Código Penal. Quanto às penas, essas podem ser diversas. Em geral elas recaem ao partido e aos candidatos eleitos que foram beneficiados pela fraude.

Por fim, é imperioso ressaltar a importância da participação ativa da mulher no cenário eleitoral, a fim de enfraquecer a tendência da sub-representatividade das mulheres na política brasileira. Logo, esta jovem literatura levanta a reflexão para novos estudos que venham contribuir no combate às fraudes de maneira geral e promovam a democracia e a garantia da igualdade de gênero.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. M. **Curso de Direito Eleitoral**. Salvador: Jus Podivm, 2012.

BIROLI, F.; MIGUEL, L. F. **Feminismo e Política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11/04/2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Brasília: Planalto, 2010. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11/04/2020.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Brasília: Senado Federal, 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11/04/2020.

CAMPOS, L. F. “Litígio estratégico para igualdade de gênero: O caso das verbas de campanha para mulheres candidatas”. **Revista Direito e Práxis**, vol. 10, n. 1, 2019.

COELHO, G. “Uso de candidaturas laranja leva a cassação da chapa, decide TSE”. **Portal Eletrônico do CONJUR** [18/09/2019]. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/>>. Acesso em: 11/04/2020.

COSTA, D. C. G. **Curso de Direito Processual Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

EISENSTADT, T. "Measuring Electoral Court Failure in Democratizing Mexico". **International Political Science Review**, vol. 23, n. 1, 2002.

JUSBRASIL. **Art. 22, inc. XIV Lei de Inelegibilidade - Lc 64/90 - Lc nº 64 de 18 de Maio de 1990**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br>>. Acesso em: 11/04/2020.

KOCH, B. D.; MACEDO, E. H.; SEVERO, A. V. P.; TORRES, A. P. P. “O Abuso de Poder Político e Econômico no Direito Eleitoral e a Intervenção Do Poder Judiciário”. **Portal Eletrônico PUC-RS** [2018]. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/direito>>. Acesso em: 01/05/2020.

LOURA JÚNIOR, J. dos S. “Julgamento de candidaturas laranjas não pode virar discurso vazio”. **Portal Eletrônico do CONJUR** [22/05/2019]. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/>>. Acesso em: 01/05/2020.

OLIVEIRA, P. H. C. de. **Direitos político-eleitorais das mulheres** (Dissertação de Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional). Belém: CESUPA, 2019.

PASSARINHO, N. “Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018”. **Portal Eletrônico do BBC News Brasil** [08/03/2019]. Disponível em: <<https://www.bbc.com>>. Acesso em: 01/05/2020.

RICCI, P.; ZULINI, J. P. “Partidos, competição política e fraude eleitoral: o tom das eleições na Primeira República Brasileira”. **Revista Dados**, vol. 57, n. 2, 2014.

SABINO, M. J. C.; LIMA, P. V. P. S. “Igualdade de gênero no exercício do poder”. **Revista Estudos Feministas**, vol. 23, n. 3, 2015.

SILVA, T. R. **Enfrentamento jurídico das candidaturas fictícias como fator de inserção da mulher no círculo político-partidário** (Dissertação de Mestrado em Constitucionalismo e Democracia). Pouso Alegre: FDSM, 2019.

SOBREIRO NETO, A. A. **Direito Eleitoral: teoria e prática**. Curitiba: Editora Juruá, 2004.

SOUSA SÁ, S. I.; NUNES SANTOS, M. L. L. “A Sub-Representatividade Feminina na Política e a Lei de Cotas”. **Âmbito Jurídico** [05/12/2019]. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/>>. Acesso em: 1º/05/2020.

TOFFOLI, J. A. D. “Breves considerações sobre a fraude ao Direito Eleitoral”. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, vol. 1, n. 1, 2009.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. “Julgamento sobre candidaturas fictícias no Piauí será retomado no próximo dia 17”. **Portal Eletrônico do TSE** [04/09/2019]. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 11/04/2020.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Código Eleitoral - Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Brasília: TSE, 1965. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 11/04/2020.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Código Eleitoral anotado e legislação complementar**. 13ª edição. Brasília: TSE, 2018.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Lei das Eleições – Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Brasília: TSE, 1997. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 11/04/2020.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Sumário - Constituição Federal**. Brasília: TSE, 1988. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 11/04/2020.

VAZ, C. “Candidatas-laranja’: a falácia da inclusão de mulheres na política brasileira”. **Portal Eletrônico do JUSBRASIL** [13/03/2017]. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br>>. Acesso em: 11/04/2020.

VEIGA, L. “TSE retoma atividades com casos de abuso econômico e captação ilícita”. **Portal Eletrônico do CONJUR**. Opinião. [07/02/2020]. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/>>. Acesso em: 01/05/2020.

VENTURINI, L. “Por que é tão difícil punir candidaturas laranjas no país”. **Nexo Jornal** [23/23/2019]. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br>>. Acesso em: 01/05/2020.



## **CAPÍTULO 7**

---

*O abuso de poder religioso nas eleições*



## O ABUSO DE PODER RELIGIOSO NAS ELEIÇÕES

*Iara Loureto Calheiros*

*Silvio Fernando de Brasil*

A chegada do período eleitoral apresenta na contemporaneidade uma nuance diferenciada no que se refere ao fenômeno do abuso de poder atrelado à religiosidade. De acordo com Silva e Assunção (2013), “o poder religioso constitui um instrumento que pode ser usado para a prática de ilícitos eleitorais. Um sacerdote que pede votos para si ou para outrem durante o culto, por exemplo, pratica ao mesmo tempo abuso de poder religioso (uso da religião para além dos seus fins) e propaganda eleitoral irregular (em local proibido)”.

Ainda nesse sentido, segundo Pinheiro (2016), o abuso de poder religioso “seria o uso das igrejas, ou dos movimentos religiosos, como uma forma de desequilibrar o processo eleitoral em favor dos candidatos que essas igrejas apoiam”.

A religião pode ser vista como um conjunto dos ritos de prece, ações de graças, pregações e adorações oferecidas em diferentes lugares e de diversas formas para entidades divinas e sobrenaturais. Ela também envolve instituições formais e informais que tratam de teologia, moralidade, leis, costumes, artes e poesia, relacionadas aos seres divinos ou à relação que o homem entretém com eles, tendo assim o poder positivo de transformação de pessoas, pacificando a sociedade.

As formas de abuso de poder, quais sejam, o econômico, o político, o ideológico, o da informação e da autoridade, já são

conhecidos, mas o poder religioso é para muitos novidade durante o período eleitoral.

Conforme ilustra Cutrim (2011), as condutas correlatas a tal abuso “vão desde o registro de números de candidaturas de fácil vinculação com números bíblicos, arregimentação de discípulos de células como cabos eleitorais, pedidos de votos na porta das igrejas até os apelos mais emocionais possíveis no altar, durante os cultos de celebração, com uma suposta base equivocada na Palavra de Deus”.

Se é verdade que por meio das eleições os cristãos almejam uma mobilização que faça revigorar valores perdidos na sociedade, cuja ausência tem culminado com o aumento da violência, também se pode afirmar que esses mesmos cristãos devem ser exemplo a partir de seus atos políticos, seguindo o caminho mais correto possível.

Assim, nas eleições, encontram-se dois casos paradigmáticos sobre a ética cristã. O primeiro caso ocorre quando um candidato, mesmo tendo uma religiosidade acentuada, abre mão de utilizar essa situação para a disputa, deixando a liberdade de escolha aos seus pares que conhecem seus planos e programas de trabalho. O segundo caso ocorre quando outro candidato faz justamente o contrário, usando o argumento da religião para arregimentar os eleitores por meio de práticas totalmente desaconselhadas pelos preceitos morais, ou até mesmo pela Bíblia.

Para exemplificar a situação acima descrita, em uma ocasião, na pequena cidade de Conselheiro Pena - MG, havia um candidato em eleições municipais que tinha como slogan de campanha: “irmão vota em irmão”!. Tal conduta exemplifica claramente a utilização do argumento de ser evangélico para obter votos.

Um outro dado que chama atenção é o crescimento das bancadas religiosas em todas as esferas de Poder, sejam das Câmaras Municipais até o Congresso Nacional. Por esse motivo, cada vez mais a Justiça Eleitoral deve avaliar se há abuso por parte dos candidatos que se utilizam das denominações religiosas para conseguir votos.

É importante destacar que a participação política é um direito fundamental e deve ser garantido independentemente da corrente ideológica que o candidato segue, seja um pastor evangélico ou um líder do movimento social qualquer. Por óbvio que se não houver coação dos fiéis, os religiosos têm direito a pedir apoio político defendendo suas bandeiras.

## **ABUSO DE PODER RELIGIOSO NAS ELEIÇÕES**

O grande desafio da Justiça Eleitoral é: como definir o abuso de poder religioso? O tema é novo e não há legislação sobre isso. O corrente ordenamento jurídico fala de abuso de poder econômico, abuso de poder político, uso indevido dos meios de comunicação, mas nunca o legislador se ateve ou se deu conta da ascensão espiritual desempenhada pelos líderes religiosos.

Na medida em que tais grupos foram ganhando importância, deslocou-se uma atenção maior à forma como as igrejas/templos/seitas/comunidades/terreiros estavam conseguindo eleger tantos representantes. A verdade é essa: definindo em poucas palavras é a utilização das igrejas ou dos movimentos religiosos, como uma forma de desequilibrar o processo eleitoral em favor dos candidatos apoiados por essas instituições.

Nem a Constituição da República, tampouco a legislação eleitoral, contempla expressamente a figura do abuso de poder

religioso. Ao contrário, a diversidade religiosa constitui direito fundamental, nos termos do inciso VI do artigo 5º, o qual dispõe que: "É inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias".

A liberdade religiosa está essencialmente relacionada ao direito de aderir e propagar uma religião, bem como participar dos seus cultos em ambientes públicos ou particulares. Nesse sentido, de acordo com o art. 18 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, "toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; este direito implica a liberdade de mudar de religião ou de convicção, assim como a liberdade de manifestar a religião ou convicção, sozinho ou em comum, tanto em público como em privado, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pelos ritos".

Na prática, esse tipo de abuso é configurado nos cultos ou nos encontros religiosos de maneira geral, tendo em vista que as igrejas têm uma capacidade de mobilização de pessoas muito expressiva. Nesse momento, considerada essa capacidade de aglomeração e de aglutinação de pessoas e o vínculo que se estabelece entre os fiéis e os líderes – pastores ou padres –, é que se começou a discutir se essas autoridades estariam ou não conduzindo de uma forma coercitiva ou impositiva a votação dos fiéis.

Na tentativa de blindar o processo político da religião alguns países como Portugal por exemplo, possuem um artigo na Constituição que veda os partidos políticos utilizarem símbolos, expressões ou bandeiras que remetam a movimentos religiosos.

Em que pese o TSE ainda não ter jurisprudência na matéria, há decisões de Tribunais Regionais Eleitorais, como o de Alagoas e o do Paraná, reconhecendo, que um pastor não pode pedir voto ou que em uma missa campestre, aberta, o padre não pode pedir apoio. É um entendimento que o TSE não se posicionou definitivamente.

Uma jurisprudência que deve ser citada e ilustra perfeitamente o que se apresenta, é a do TRE/GO:

ELEIÇÕES 2016. AGRAVOS REGIMENTAIS EM MANDADO DE SEGURANÇA. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DO ACÓRDÃO PROLATADO PELO TRE DE GOIÁS ATÉ O JULGAMENTO DO MANDAMUS PELO TSE. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO QUE CONCEDEU A MEDIDA LIMINAR. MANUTENÇÃO DO DECISUM IMPUGNADO. AGRAVOS REGIMENTAIS AOS QUAIS SE NEGA PROVIMENTO. 1. O Juízo Eleitoral julgou procedente o pedido formulado na AIJE movida pelo MPE para cassar o mandato eletivo de VALDEMIR SOUTO DE SOUZA (Processo 681-45) por abuso do poder religioso, captação ilícita de sufrágio, condicionando a execução da sentença ao seu trânsito em julgado. 2. O TRE de Goiás, ao julgar recursos interpostos, deu provimento ao Recurso Eleitoral interposto de forma autônoma por ELIAS ALVES DA SILVA, assistente simples do MPE, para decotar da sentença o comando que condicionou a destituição do mandato eletivo ao trânsito em julgado do decisum, e desproveu o Recurso Eleitoral interposto por VALDEMIR SOUTO DE SOUZA, mantendo, nesse ponto, a sentença de cassação do supracitado mandato. 3. Na espécie, o mandamus se insurge contra ato do TRE de Goiás prolatado naqueles autos. 4. O Mandado de Segurança visa a proteger direito líquido e certo de ilegalidade ou abuso de poder por autoridade pública, sendo pacífica a jurisprudência do TSE de que, somente em casos de decisão judicial teratológica ou manifestamente ilegal, admite-se a concessão de liminar para suspender a execução de acórdão regional. 5. A espécie recomenda seja concedida a

medida precária e efêmera, tendo em vista que estão presentes, cumulativamente, os requisitos da fumaça do bom direito e do perigo na demora, à vista da possível lesão irreparável ou de difícil reparação. 6. Do cotejo entre as razões dos Agravos Regimentais interpostos e a fundamentação da decisão agravada, depreende-se que não foi atacado especificamente o fundamento desta, a qual consignou estar caracterizada a fumaça do bom direito – consubstanciada em que não se aplica à Justiça Eleitoral o art. 121, parág. único do CPC/15, o qual dispõe que, sendo revel ou, de qualquer outro modo, omissivo o assistido, o assistente será considerado seu substituto processual, descabendo reconhecer poderes autônomos ao assistente simples (Precedentes: AgR–AI 68–38/GO, Rel. Min. ADMAR GONZAGA, DJe 10.11.2017, e AgR–AI 284–38/SP, Rel. Min. JORGE MUSSI, DJe 19.4.2018) –, o que atrai, assim, a aplicação do enunciado 26 da Súmula do TSE, segundo o qual é inadmissível o recurso que deixa de impugnar especificamente fundamento da decisão recorrida que é, por si só, suficiente para a manutenção desta. 7. Esta Corte Superior tem assentado que o princípio da dialeticidade recursal impõe ao recorrente o ônus de evidenciar os motivos de fato e de direito capazes de infirmar todos os fundamentos do decisum que se pretende modificar, sob pena de vê-lo mantido por seus próprios fundamentos (AgR–AI 231–75/MG, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 2.8.2016). 8. Agravos Regimentais aos quais se nega provimento. (Mandado de Segurança nº 060025303, Acórdão, Relator(a) Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 104, Data: 28/05/2018).

A liberdade religiosa não constitui direito absoluto, até porque inexistente direito absoluto. A faculdade de pregar a religião,

essencialmente relacionada com a manifestação da fé e da crença, não pode ser invocada como escudo para a prática de atos vedados pela legislação.

Todo ordenamento jurídico deve ser interpretado de forma sistemática. A garantia de liberdade religiosa e a laicidade do Estado não afastam, por si sós, os demais princípios de igual estatura e relevo constitucional, que tratam da normalidade e da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou contra o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta, assim como os que impõem a igualdade do voto e de chances entre os candidatos.

Em princípio, o discurso religioso proferido durante ato religioso está protegido pela garantia de liberdade de culto celebrado por padres, sacerdotes, clérigos, pastores, ministros religiosos, presbíteros, episcopos, abades, vigários, reverendos, bispos, pontífices ou qualquer outra pessoa que represente religião. Tal proteção, contudo, não atinge situações em que o culto religioso é transformado em ato ostensivo ou indireto de propaganda eleitoral, com pedido de voto em favor dos candidatos.

Nos termos do art. 24, VIII, da Lei nº 9.504/97, os candidatos e os partidos políticos não podem receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie proveniente de entidades religiosas (BRASIL, 1997).

A proibição legal de as entidades religiosas contribuírem financeiramente para a divulgação direta ou indireta de campanha eleitoral é reforçada, para os pleitos futuros, pelo entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal no sentido de que as pessoas jurídicas não podem contribuir para as campanhas eleitorais (ADI nº 4.650, relator ministro Luiz Fux). Inclusive a propaganda eleitoral não pode ser realizada em bens de uso comum,

assim considerados aqueles a que a população em geral tem acesso, tais como os templos, os ginásios, os estádios, ainda que de propriedade privada conforme a Lei nº 9.504/97, art. 37, caput e § 4º (BRASIL, 1997).

O candidato que presencia atos tidos como abusivos e deixa a posição de mero expectador para, assumindo os riscos inerentes, participar diretamente do evento e potencializar a exposição da sua imagem não pode ser considerado mero beneficiário. O seu agir, comparecendo no palco em pé e ao lado do orador, que o elogia e o aponta como o melhor representante do povo, caracteriza-o como partícipe e responsável pelos atos que buscam a difusão da sua imagem em relevo direto e maior do que o que seria atingido pela simples referência à sua pessoa ou à sua presença na plateia (ou em outro local).

Ainda que não haja expressa previsão legal sobre o abuso de poder religioso, a prática de atos de propaganda em prol de candidatos por entidade religiosa, inclusive os realizados de forma dissimulada, pode caracterizar a hipótese de abuso de poder econômico, mediante a utilização de recursos financeiros provenientes de fonte vedada. Além disso, a utilização proposital dos meios de comunicação social para a difusão dos atos de promoção de candidaturas é capaz de caracterizar a hipótese de uso indevido prevista no art. 22 da Lei das Inelegibilidades.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em suma o que de mais relevante se pode acentuar é que o abuso de poder religioso no processo eleitoral quando configurado, pode de fato causar o desequilíbrio e a consequente ausência de igualdade de chances entre os concorrentes.

Por óbvio, para que fique cabalmente comprovada a conduta ilícita são necessárias provas robustas capazes de atingir gravemente a normalidade e a legitimidade das eleições, acarretando inclusive à cassação do registro ou do diploma dos candidatos eleitos.

Se por um lado, a Constituição garante o direito à participação política, por outro também assegura a liberdade religiosa, inclusive atribuiu certas imunidades aos respectivos templos/igrejas/terreiros. Entretanto, há uma frágil linha tênue que muitas vezes é ultrapassada na medida em que utilizam da religião para doutrinar possíveis eleitores por meio da fé.

Por fim, importa frisar que tais comportamentos não passarão despercebidos e a Justiça Eleitoral está cada vez mais sagaz para identificar essas práticas ilegais.

## REFERÊNCIAS

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 10/12/2019.

**BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro, 1997.** Brasília: Planalto, 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20/01/2020.

CUTRIM, M. R. S. “Abuso do poder religioso: uma nova figura no direito eleitoral?”. **Portal Eletrônico JusBrasil** [2011]. Disponível em: <[www.jusbrasil.com.br](http://www.jusbrasil.com.br/)>. Acesso em: 19/01/2020.

PINHEIRO, M. C. B. “Não se pode privar grupos religiosos da participação política”. **Gazeta do Povo** [18/08/2016]. Disponível em: <[www.gazetadopovo.com.br](http://www.gazetadopovo.com.br)>. Acesso em: 19/01/2020.

SILVA, A. A.; ASSUNÇÃO, M. C. M. “Abuso do poder religioso nas eleições: desincompatibilização de sacerdotes e pastores”. **Portal Eletrônico Jus** [2013]. Disponível em: <[www.jus.com.br](http://www.jus.com.br)>. Acesso em: 19/01/2020.

## **CAPÍTULO 8**

---

*O voto indígena no Brasil*



## O VOTO INDÍGENA NO BRASIL

*Iara Loureto Calheiros*

*Silvio Fernando de Carvalho Brasil*

Pode-se atribuir o início do desenvolvimento do processo eleitoral em terras brasileiras ao ano de 1532, na Vila de São Vicente fundada pela colônia portuguesa. Entretanto, somente a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto do Índio foi que os índios passaram a ter direito ao voto como qualquer outro cidadão brasileiro (ALMEIDA, 2012a).

A luta pelo direito ao voto indígena remonta a peleja do povo brasileiro por seus direitos civis. Por esse motivo, o direito ao voto é assegurado pela Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio e a Constituição Federal de 1988, a qual dentre outros direitos, consentiu o direito de voto aos povos indígenas (BRASIL, 1973; BRASIL, 2001).

É meritório que as comunidades estão cada vez mais integradas ao processo democrático brasileiro. Importa ressaltar que nas Eleições de 2018, a Justiça Eleitoral levou várias seções para as mais variadas e longínquas Terras Indígenas, demonstrando assim, disposição em relação às escolhas políticas e aos programas de governo em âmbito regional e nacional.

É sem dúvidas uma participação expressiva se se considerar que o voto não é obrigatório para os indígenas. "Caso os índios que vivem nas aldeias optem por não votar, essa decisão individual prevalece sobre a obrigatoriedade da lei brasileira", é o que atesta o portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2018).

O maior envolvimento dos índios nas questões políticas e sociais do país alcançou importante efeito para a representatividade dos povos indígenas com a eleição, em 2018, da primeira mulher indígena para o cargo de deputada federal. Em Roraima, Joenia Wapichana (REDE) obteve 8.491 votos—3,14% dos votos válidos, de acordo com o portal do Tribunal Regional Eleitoral (TRE-RR, 2019).

## **RECONHECIMENTO DOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS INDÍGENAS**

Para se compreender os direitos estabelecidos aos povos indígenas brasileiros, inicialmente cabe assimilar que os índios estão divididos por uma classificação que considera seu grau de integração nacional, conforme o Estatuto do Índio, temos as seguintes tipologias indígenas: a) isolados; b) em vias de integração; e c) integrados.

A primeira abrange os indígenas que não mantêm contato ou possuem escassos contatos com os povos não índios, logo, eles vivem em grupos desconhecidos ou de que se tem vaga ou pouca informação.

A segunda classificação corresponde aos índios que conservam condições de sua vida nativa, mas vivem em vias de integração mantendo contato intermitente ou permanente com grupos estranhos, ou seja, praticam setores da comunhão nacional e chegam a se comunicar fazendo uso da língua portuguesa.

A terceira classificação diz respeito aos índios que mesmo integrados à comunhão nacional mantenham os usos, as tradições e os costumes que caracterizam a sua cultura e fazem uso do exercício pleno dos direitos, considerados alfabetizados a língua portuguesa.

No que tange ao seu reconhecimento de população e organização social, a Constituição Federal de 1988 no art. 231 assegura assim, o reconhecimento de sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições; os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, sendo dever da União, quanto a estas, demarcá-las e protegê-las (BRASIL, 2001).

Quanto à legitimidade dos povos indígenas, o art. 232 da Constituição Federal de 1988 atribui aos próprios índios e a suas comunidades e organizações para que pudessem ingressar judicialmente na defesa de seus direitos e interesses, cabendo ao Ministério Público intervir em todos os atos do processo (BRASIL, 2001).

No que diz respeito à capacidade dos índios para o exercício dos direitos civis no plano infraconstitucional, a promulgação da Constituição Federal de 1988, em vigor com o Código Civil de 1916, conforme o art. 6º, parágrafo único, os indígenas eram considerados relativamente incapazes e sujeitos ao regime tutelar previsto em leis e regulamentos especiais. Todavia, com a Lei no 10.406, que instituiu o novo Código Civil brasileiro promulgada em 10 de janeiro de 2002, a relativa incapacidade civil dos povos indígenas cessaria à medida que ocorresse sua integração e adaptação à civilização do país como os não índios (BRASIL, 1973; BRASIL, 2001).

Cabe ressaltar que antes do advento da Constituição Federal de 1988, os índios e suas comunidades, enquanto não integrados à comunhão nacional, vivam sob regime tutelar amparados pela Lei no 6.001, de 19 de dezembro de 1973, constituída no momento como Estatuto do Índio, que assegurava que “a capacidade dos índios será regulada por legislação especial” (art. 4º, parágrafo único) (BRASIL, 1973; BRASIL, 2001).

Entretanto, com a Carta Magna de 1988, os indígenas deixam de ser considerados pessoas relativamente incapazes e passam a serem sujeitos de direito tais quais os demais brasileiros. A nova constituição foi então, editada para proteção de tais povos, considerando que sua aplicação jamais pode restringir o exercício de seus direitos.

## **DOS DIREITOS AO VOTO: ALISTAMENTO**

O movimento de consentimento do direito ao sufrágio indígena passa pelo alistamento eleitoral, o qual consiste na primeira fase do processo eleitoral. Esse sistema possibilita ao cidadão o reconhecimento da condição de eleitor, iniciando-se com admissão do indivíduo na marcha eleitoral por meio de requerimento formulado pelo interessado. Tal ato corresponde à aquisição da cidadania determinando a inclusão do nome do alistando no corpo eleitoral (RIBEIRO, 2000).

Conforme Almeida (2012b, p. 233), denomina-se alistamento eleitoral o ato jurídico que possibilita a habilitação e a comprovação do preenchimento dos requisitos legais a pessoa natural índia ou não índia junto a Justiça Eleitoral, atribuindo a capacidade eleitoral ativa e passa a integrar o corpo de eleitores de determinada zona e seção eleitorais.

Logo, Sobreiro Neto (2004, p. 81), afirma que “alistamento eleitoral é o ato pelo qual o indivíduo se habilita, perante a Justiça Eleitoral, como eleitor e sujeito de direitos políticos, conquistando a capacidade eleitoral ativa (direito de votar)”.

## OBRIGATORIEDADE DO VOTO

A obrigatoriedade do alistamento eleitoral indígena está estabelecida conforme a Resolução TSE no 20.806, de 15 de maio de 2001, que segundo Almeida (2012b, p. 115) “são aplicáveis aos indígenas integrados, reconhecidos no pleno exercício dos direitos civis, nos termos da legislação especial (Estatuto do Índio), as exigências impostas para o alistamento eleitoral, inclusive de comprovação de quitação do serviço militar ou de cumprimento de prestação alternativa” (BRASIL, 2001).

Dessa forma, o alistamento restringe-se aos integrados e alfabetizados que tenham comprovação de quitação do serviço militar ou prestação alternativa. Logo, todos os indígenas têm direito ao alistamento, mas aos índios não integrados e os em vias de integração, está presente o instituto da facultatividade. Por esse motivo, podem usufruir do direito ao alistamento e ao voto, mas com caráter discricionário, como já ocorre com os demais brasileiros analfabetos não índios conforme a Resolução TSE no 20.806/2001 (BRASIL, 2001).

Os índios, assim como os demais cidadãos brasileiros, devem votar se tiverem mais de 18 anos e forem alfabetizados em língua portuguesa. O Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) veda o alistamento eleitoral daqueles não falam português. No entanto, caso os índios que vivem nas aldeias optem por não votar, essa decisão individual prevalece sobre a obrigatoriedade da lei brasileira (BRASIL, 1965).

O alistamento eleitoral é um dos requisitos obrigatórios para que o eleitor possa votar e ser votado, caso venha a se candidatar. A partir desse procedimento, o cidadão recebe o título de eleitor e está apto a registrar suas escolhas no dia da eleição. Inclusive, caso não tenha os documentos oficiais exigidos deve apresentar como

documento válido o registro administrativo correspondente expedido pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

O indígena que se alistou e tem o título em mãos também pode ser candidato. Em 2016, foram 1.715 candidatos que se autodeclararam indígenas. A maior parte dos pedidos de registro deu-se no Norte do país – com 648 índios –, seguido pelo Nordeste (411), Centro-Oeste (284), Sudeste (208) e Sul do país, com 114 registros de candidatura. Do total de candidatos, apenas 173 índios foram eleitos. O número é pequeno quando comparado à população total no Brasil: cerca de 800 mil índios.

Cabe frisar que o direito dos indígenas ao exercício da cidadania por meio do voto é previsto no inciso I do § 1º do art. 14 da Constituição Federal, que estabelece a obrigatoriedade do alistamento eleitoral para todos os brasileiros natos e naturalizados maiores de dezoito anos de idade, de ambos os sexos (ALMEIDA, 2012a).

## **FACULTATIVIDADE DO VOTO**

Com relação ao aspecto facultativo do alistamento e voto indígena a Constituição Federal de 1988 em seu art. 14, § 1º, II estabelece que são facultados a essa obrigatoriedade: os analfabetos; os maiores de setenta anos de idade; e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos de idade. Cabe ressaltar que quando se refere ao povo indígena na prática a totalidade dos índios não integrados e boa parte dos em processo de integração não são alfabetizados (BRASIL, 1973).

## VEDAÇÃO DO VOTO

Quanto à vedação ao voto, os incisos I a III do art. 5º do Código Eleitoral previa inicialmente como inalistáveis:

- a) Os analfabetos;
- b) Os que não soubessem exprimir-se na língua nacional (ainda hoje há etnias indígenas com línguas próprias e que nem sequer precisam utilizar a língua portuguesa como instrumento de comunicação);
- c) Os que estivessem privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.

Entretanto, com a Constituição Federal de 1988, parte do art. 5º do Código Eleitoral sofre alteração considerando inalistáveis os seguintes indivíduos:

- a) Os estrangeiros;
- b) Os conscritos: os homens (inclusive indígenas) que se encontrem prestando o serviço militar obrigatório para as Forças Armadas conforme a CF, art. 14, § 2º;
- c) Os que tenham perdido os direitos políticos em razão de cancelamento de naturalização por sentença transitada em julgado, por prática de atividade nociva ao interesse nacional conforme a CF, art. 15, I;
- d) Os que tenham perdido os direitos políticos em razão da aquisição de outra nacionalidade por naturalização voluntária, salvo nos casos de reconhecimento da nacionalidade originária pela lei estrangeira ou de imposição da naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em estado

estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis conforme a CF, art. 12, § 4º, II, “a” e “b”);

e) Os que tenham seus direitos políticos suspensos, nos casos de: incapacidade civil absoluta, condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem os seus efeitos, recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, e improbidade administrativa conforme a CF, art. 15, I, II, III, IV, V.

Conforme, a Constituição Federal de 1988 art. 14, § 2º, se a pessoa deixar de ser analfabeta perde a vedação e torna-se obrigada a providenciar sua inscrição eleitoral para obtenção do título de eleitor, sob pena de sujeição à cobrança de multa eleitoral e os efeitos reflexos da não quitação eleitoral.

Sendo assim, o voto é direito e dever de qualquer brasileiro, índio ou não índio, que esteja na condição de eleitor com a inscrição do seu nome no júízo eleitoral de seu domicílio.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante da leitura do presente capítulo, é possível afirmar que a escassa bibliografia acerca do tema proposto, bem como a ausência de discussão na própria sociedade em relação as minorias contribuem significativamente para falta de inclusão dos índios como participantes do processo eleitoral de forma global.

Por óbvio, que, se viverem na aldeia e, segundo seus usos e tradições, o povo, coletivamente, decidir não votar, esta decisão prevalece sobre a obrigatoriedade da lei brasileira. Isso porque os

povos indígenas têm o direito constitucional de viverem segundo seus usos, tradições e costumes.

A própria Lei Maior brasileira estabelece proteção especial à cultura indígena para impedir a imposição de regras e comportamentos estranhos à sua organização social e cultural, ao mesmo tempo procura evitar manipulações e fraudes nos pleitos eleitorais. Inclusive, como erroneamente se pensa o índio também pode ser candidato, pois é um cidadão com todos os direitos políticos.

Espera-se que cada vez mais as comunidades sejam incluídas na chamada “festa da democracia”, afinal de contas a integração entre os povos, com certeza, esculpirá cidadãos conscientes e ativos na formação de um país melhor.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. M. **Curso de Direito Eleitoral**. 6ª edição. Salvador: Jus Podivm, 2012a.

ALMEIDA, R. M. “Alistabilidade e elegibilidade do silvícola no ordenamento jurídico brasileiro”. **Revista de Informação Legislativa**, vol. 49, n. 196 outubro/dezembro, 2012b.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10/12/2019.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho, 1965**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10/12/2019.

BRASIL. **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro, 1973**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10/12/2019.

RIBEIRO, F. **Direito Eleitoral**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense: 2000.

SOBREIRO NETO, A. A. **Direito eleitoral: teoria e prática**. 5ª edição. Curitiba: Editora Juruá, 2004.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. “Facilitar o voto de povos indígenas é preocupação da Justiça Eleitoral”. **Portal Eletrônico do TSE** [19/04/2018]. Disponível em: <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)>. Acesso em: 10/12/2019.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução do Tribunal Superior n. 20.806** [15/05/2001]. Processo Administrativo n. 18.391/Classe 19/Macapá (AP). Relator Ministro Garcia Vieira. Brasília: TSE, 2001. Disponível em: <[www.justicaeleitoral.jus.br](http://www.justicaeleitoral.jus.br)>. Acesso em: 10/12/2019.

## **CAPÍTULO 9**

---

*Migração e a impossibilidade do  
Direito de Sufrágio do Migrante*



## MIGRAÇÃO E A IMPOSSIBILIDADE DO DIREITO DE SUFRÁGIO DO MIGRANTE

*Iara Loureto Calheiros*

*Silvio Fernando de Carvalho Brasil*

A questão “migratória” adquiriu nos últimos meses uma visibilidade não vista desde o período da Segunda Guerra mundial, ocasionada pelos números alarmantes de pessoas que estão em rota de fuga.

Embora o maior número de refugiados busque abrigo na Europa, um número significativo tem procurado o Brasil, e é neste contexto no estado de Roraima, que circularam falsas notícias de que os estrangeiros poderiam votar.

O efeito foi instantâneo, sentido inclusive no Cartório da 4<sup>o</sup> Zona Eleitoral, localizada no município de São Luiz em Roraima, no qual centenas de migrantes buscaram o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) para se alistarem como eleitores.

### MIGRAÇÃO

Sob o ponto de vista histórico, importa salientar que as Américas se desenvolveram a partir da imigração estrangeira. No Brasil, os aspectos econômicos sempre foram responsáveis pelo impulso nas migrações internas. Os séculos XVII e XVIII se destacaram pela intensa busca por metais preciosos, que desencadeou grandes fluxos migratórios com destino a Goiás, Mato Grosso e, principalmente, Minas Gerais, em seguida, o ciclo do café

nas cidades do interior paulista atraiu milhares de migrantes. Há de se ressaltar que os bandeirantes com as suas respectivas entradas facilitaram as ondas migratórias, e o próprio Brasil é fruto da imigração portuguesa e da ganância humana pela descoberta de novas terras.

Marinucci e Rosita Milesi (2006, p. 53), afirmam que “migrantes e refugiados embarcam de uma mesma forma em uma travessia em busca de uma garantia mínima da própria dignidade”. Os autores evidenciam maciçamente que a indomável fluência migratória é resultado das diferenças sociais, consubstanciada na má distribuição de renda que assola a maioria dos países.

Não resta dúvida de que a migração acabou tornando-se uma dimensão preponderante na vida social, política, econômica e cultural do mundo de hoje. Mas, Rosita Milesi, mestre em migrações e diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos de Brasília, entidade que atua na atenção e defesa de direitos de migrantes e refugiados, alertava, ainda em 2007, que:

Esse fenômeno, mundial e urgente, corre o risco de ser cerceado por conceitos de segurança nacional, de combate ao terrorismo e outros discursos, quando, na verdade, se gerenciado na ótica dos direitos humanos e da família humana, pode aportar importantes contribuições, tanto para os países de chegada como aos de destino. Permear as migrações da perspectiva dos direitos humanos é a possibilidade de trazer sobrevida à utopia e, de verdade, efetivar tais direitos (MILESI *et al.*, 2007, p. 77).

Cabe focalizar que o panorama legal em relação aos estrangeiros/migrantes sofreu uma mutação considerável com o advento da Constituição Federal de 1988, na qual o estrangeiro

adquire condição jurídica paritária à dos brasileiros, no que diz respeito à aquisição e gozo de direitos civis. O artigo 5º, caput, passa a assegurar a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança. Antes, no entanto, de acentuar algumas diferenças pontuais entre eles, é importante enfatizar que o espírito de ambas as leis é cabalmente diverso.

O Estatuto aprovado pelos militares tratava o migrante como um estranho, muitas vezes considerando-o uma suposta ameaça à segurança nacional. A nova Lei, por sua vez, cuida para que os migrantes não sejam vitimados pela xenofobia. A partir dessa premissa, é possível ampliar o entendimento sobre a natureza de ambas legislações.

O Estatuto do Estrangeiro, nacionalista e conservador, priorizava excessivamente a segurança e restringia a liberdade dos imigrantes em território nacional. Desse modo, eles eram concebidos como indivíduos de menor importância em relação aos cidadãos do país. Já a Lei de Migração é mais humanitária, e trata o imigrante como um concidadão do mundo, com direitos universais garantidos, todos providos gratuita e legitimamente pelo Estado, em conformidade com a política internacional de Direitos Humanos.

## O VOTO

A atual Carta Magna elegeu o regime democrático representativo, ou seja, os representantes são eleitos pelo povo para que atuem em seu nome. Todo o sistema eleitoral, bem como os direitos políticos dos cidadãos brasileiros foram produto de demasiadas evoluções, frisa-se principalmente o período compreendido entre o Império, a Proclamação da República e os dias nupérrimos.

As premissas históricas asseveram que o sufrágio e o voto, respectivamente sinônimos de poder e instrumento transpassaram um íngreme e fastidioso itinerário até alcançarem os status atuais. Alcinha-se como sufrágio o poder que se reconhece a determinado número de pessoas (cidadãos) para participar direta ou indiretamente da soberania de um país, o qual consiste em um direito público subjetivo inerente ao cidadão que se encontre em pleno gozo de seus direitos políticos. Já o voto, caracteriza-se como exercício do sufrágio, ou seja, quando o eleitor se dirige à seção eleitoral e exerce o ato de votar, materializado está o sufrágio.

Nesse sentido, o voto aflora como ferramenta genuína de legitimação para consignação do poder do povo aos seus representantes, tendo em vista o caráter fundamental que possui na corporificação do princípio democrático renomado pela Constituição Federal.

No Brasil, a soberania popular é exercida pelo sufrágio universal, voto direto e secreto, sendo facultativo para os maiores de 16 anos e menores de 18, assim como para os maiores de 70 anos e analfabetos. Contudo, o voto é obrigatório para os eleitores que tenham entre 18 e 70 anos.

Logo, Sobreiro Neto (2004, p. 81), afirma que “alistamento eleitoral é o ato pelo qual o indivíduo se habilita, perante a Justiça Eleitoral, como eleitor e sujeito de direitos políticos, conquistando a capacidade eleitoral ativa (direito de votar)”. Tal procedimento, é um dos requisitos obrigatórios para que o eleitor possa votar e ser votado, caso venha a se candidatar, bem como receber o título de eleitor para que possa registrar suas escolhas no dia da eleição.

Pode-se concluir, portanto, que sufrágio é um direito público subjetivo, ou seja, um direito próprio da condição de cidadão, que inclui tanto o poder de escolha dos representantes quanto à possibilidade de concorrer aos cargos públicos eletivos. Quanto ao

voto, embora seja obrigatório, representa uma verdadeira conquista política para o povo brasileiro.

## **ESTRANGEIRO PODE VOTAR?**

Em tempos de enxurradas de boatos e notícias falsas (*fake news*), é primordial salientar à população que é falsa a informação que circula nas redes sociais de que venezuelanos que estão em Roraima na condição de migrantes/refugiados, podem votar nas eleições deste ano. Muitos estrangeiros chegaram a procurar os cartórios eleitorais de Roraima, no entanto, nenhum título foi expedido, em conformidade com o que determina a Constituição Federal, em seu Artigo 14, §2º: “Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros”.

De acordo com a presidente do TRE/RR, desembargadora Tânia Vasconcelos, é importante que as pessoas tenham cuidado ao compartilhar informações sobre as quais não estão seguras. “As mentiras são prejudiciais e causam transtornos à Justiça Eleitoral, que precisa ficar preocupada em esclarecer o óbvio, tendo tantas coisas mais importantes para tratar nesse momento que antecede o pleito”.

O Artigo 12, § 1º da Carta da República, estabelece que aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos na própria Constituição.

Desta forma o cidadão português, com residência habitual no Brasil, que deseja adquirir igualdade de direitos e deveres como o brasileiro, pode requerer ao Ministério da Justiça, o qual a reconhecerá por decisão do Ministro da Justiça, mediante Portaria.

Ressalte-se que, neste caso, não se trata de processo de naturalização, porque adquirida a igualdade/gozo de direitos, o cidadão português mantém a nacionalidade portuguesa.

De fato, a Constituição não permite o voto do estrangeiro, porém não se pode perder de vista que é possível ao estrangeiro tornar-se brasileiro, e então votar. Como isso funciona? Desde que requeira, o estrangeiro residente na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal pode naturalizar-se brasileiro. Caso o estrangeiro seja originário de país de língua portuguesa, para sua naturalização, será exigida apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral.

Por final, destacamos que os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente são brasileiros natos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme bem polemizado neste capítulo, o ordenamento jurídico brasileiro proíbe que os estrangeiros participem do processo eleitoral na qualidade de eleitores, assim como passivamente na condição de candidatos.

Por outro lado, a constituição garante o direito à participação política de estrangeiros no Brasil, inclusive ir a manifestações e fazer parte de protestos, tendo em vista o novo caráter garantidor da Lei de Migrações. Pode-se afirmar seguramente que embora não possam cooperar de maneira palpável nas eleições, proibi-los de manifestarem-se politicamente é uma ideia autoritária não recepcionada pela Lei Maior brasileira, ou seja, constitui irrefutável excesso a expulsão de estrangeiro por ter opinado ou ido a

manifestação ou passeata, porém tal premissa não amolda-se para os casos que envolvem ameaça à segurança nacional.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. M. **Curso de Direito Eleitoral**. 6ª edição. Salvador: Jus Podivm, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10/12/2019.

MARINUCCI, R.; MILESI, R. “Migrantes e refugiados: por uma cidadania universal”. **Refúgio, migrações e cidadania. Cadernos de Debates**, vol. 1, 2006.

MILESI, R. *et al.* “Por uma nova lei de migração: a perspectiva dos Direitos Humanos”. **Refúgio, migrações e cidadania: Cadernos de Debates**, vol. 2, 2007.

SOBREIRO NETO, A. A. **Direito eleitoral: teoria e prática**. 5ª edição. Curitiba: Editora Juruá, 2004.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. Código Eleitoral - **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Disponível em: <[www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965](http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965)>. Acesso em: 12/12/2019.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. “Esclarece que estrangeiros não podem votar”. **Portal Eletrônico do TSE** [19/04/2018].



## **SOBRE OS AUTORES**

---



## SOBRE OS AUTORES



**Iara Loureto Calheiros** é analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima, mestre e especialista pós-graduada nas áreas de Direito e Desenvolvimento Regional. E-mail: [iara.calheiros@tre-rr.jus.br](mailto:iara.calheiros@tre-rr.jus.br).



**Silvio Fernando de Carvalho Brasil** é analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima, especialista em Gestão Cartorária, bem como em Direito Eleitoral. E-mail: [silvio.brasil@tre-rr.jus.br](mailto:silvio.brasil@tre-rr.jus.br).



**Rozane Pereira Ignácio** é doutora em Geografia, professora da Universidade Estadual de Roraima (UERR) e juíza titular do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima. E-mail: [rozanerr@gmail.com](mailto:rozanerr@gmail.com).



**Elói Martins Senhoras** é economista e cientista político, especialista, mestre, doutor e *post-doc* em Ciências Jurídicas. Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Website: [www.eloisenhoras.com](http://www.eloisenhoras.com).



# **COLEÇÃO**

---

Comunicação & Políticas Públicas



## NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

O Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS), da Universidade Federal de Roraima (UFRR), está à frente do selo coleção “Comunicação & Políticas Públicas” e recebe propostas de livros a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimo de 40 laudas e no máximo 150 laudas configuradas obrigatoriamente em espaçamento 1,5, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas em arquivos separados, de maneira que ao longo do texto do livro sejam apenas indicados os espaços onde serão inseridas. As imagens deverão ser nomeadas e numeradas conforme os espaços indicados no texto.

A submissão do livro deverá ser realizada por meio do envio online de arquivo documento (.doc) em Word for Windows 6.0 ou versão mais recente. O autor ou autores devem encaminhar para o e-mail [nupsbooks@gmail.com](mailto:nupsbooks@gmail.com) três arquivos: a) formulário de identificação do autor e da obra, b) livro com sumário no formato Word for Windows 6.0 ou versão mais recente, e, c) via escaneada de carta de autorização assinada pelo (s) autor (es) atestando que cede(m) seus direitos autorais da obra para a editora da Universidade Federal de Roraima.

## ENDEREÇO DE CORRESPONDÊNCIA

### **Coleção “Comunicação & Políticas Públicas”**

Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS)

Universidade Federal de Roraima (UFRR)

Campus Paricarana

Bloco 1. Sala 179. Av. Cap. Ene Garcez, n. 2413.

Bairro Aeroporto. Boa Vista, RR.



+ 55 (95) 981235533 /



[nupsbooks@gmail.com](mailto:nupsbooks@gmail.com)



[www.livroeletronico.net](http://www.livroeletronico.net)

