



ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

**Paraná Eleitoral**  
revista brasileira de direito  
eleitoral e ciência política

Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.  
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Núcleo de Pesquisa em Sociologia  
Política Brasileira; Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR –  
v. 7, n. 2 (2018) –. Curitiba: TRE, 2016 -

Quadrimestral  
ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Título Anterior: Paraná Eleitoral N.1 (1986) N.74 (2010)

1. Direito Eleitoral 2. Ciência Política  
I. Paraná. Tribunal Regional Eleitoral II. Núcleo de Pesquisa  
Sociologia Política Brasileira – UFPR

CDD 341.2805

Paraná Eleitoral  
revista brasileira de direito  
eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

A missão do periódico é estabelecer um contato efetivo entre a área de Ciência Política e de Direito, publicando a contribuição de cientistas políticos e juristas no campo eleitoral. Reformas institucionais e constitucionais, teoria e organização dos partidos políticos, demografia eleitoral, campanhas políticas, sistemas de votação, discussões jurídicas referentes à legislação eleitoral, direito político comparado, eleições legislativas e sociografia de elites políticas são alguns dos temas que Paraná Eleitoral trata, além de outros assuntos afins vinculados à temática e próprios tanto do direito eleitoral como da ciência política.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ – ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DO PARANÁ – ASSISTÊNCIA DE PUBLICAÇÕES E PROJETOS DE APERFEIÇOAMENTO  
NÚCLEO DE PESQUISA EM SOCIOLOGIA POLÍTICA BRASILEIRA – UFPR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – UFPR

**Presidente e Diretor da EJE/PR:**

Des. Luiz Taro Oyama

**Vice-Presidente e Corregedor:**

Des. Gilberto Ferreira

**Diretor Executivo da EJE/PR:**

Juiz Antonio Franco Ferreira da Costa Neto

**Coordenadora Executiva da EJE/PR:**

Juliana Paula Zigovski

**Direção Geral:**

Sérgio Luiz Maranhão Ritzmann

**Editores:**

*Editor chefe:* Rogério Carlos Born – Direito e Ciência Política (EJE/PR, UNIDOMBOSCO e UNINTER)

*Editor honorário:* Fernando José dos Santos – Direito (TRE/PR)

*Editor associado:* Adriano Codato – Ciência Política (UFPR)

**Editores executivos:**

*Ciência Política*

Amanda Machado (UFPR)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

*Direito Eleitoral*

Luiz Eduardo Peccinin (Universidade Positivo)

Anderson Alarcon (UEM-PR)

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE/PR)

**Conselho Editorial:**

*Ciência Política*

Adriano Codato (UFPR)

Andréa Benetti Carvalho de Oliveira (UNINTER)

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER)

Emerson Urizzi Cervi (UFPR)

Fabiano Santos (IESP)

Fernanda Cristina Covolan (UNASD)

Fernando Bizarro Neto (UNICAMP)

Karolina Mattos Roeder (UFPR)

Luciana Veiga (UNIRIO)

Lúcio Rennó (UnB)

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Oswaldo Amaral (Unicamp)

Paolo Ricci (USP)

Paulo Peres (UFRGS)

Rachel Meneguello (Unicamp)

Rodrigo Bordignon (UFSC)

Sérgio Braga (UFPR)

*Direito Eleitoral*

Alejandro Pérez Hualde (Universidad Nacional de Cuyo)

Augusto Hernández Becerra (Universidad de Externado)

Clèmerson Merlin Clève (UFPR)

Denian Couto Coelho (UNIOPET)

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Filomeno Moraes (UNIFOR)

Ivo Dantas (UFPE)

Jorge Fernández Ruiz (Universidad Nacional Autónoma de México)

Luis Antonio Corona Nakamura (Universidad de Guadalajara)

Miguel Perez-Moneo (Universitat de Barcelona)

Orides Mezzaroba (UFSC)

Rafael Oyarte Martínez (Pontificia Universidad Católica de Ecuador)

Rodolfo Viana Pereira (UFMG)

Vânia Siciliano Aieta (UERJ)

Zaqueu Luiz Bobato (UNICENTRO)

**Capa:** Judith Lauand a partir da obra de Ivan Serpa.

**Projeto gráfico:** Adriano Codato

**Diagramação:** Julia Ahmed e Pamela Silva | Tikinet

**Revisão:** Caique Zen e Gabriel George Martins | Tikinet

**Tiragem desta edição:** 1000 exemplares

Os conceitos, informações e interpretações contidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. Os artigos submetidos à Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política serão recebidos a título gratuito. As contribuições devem ser inéditas.

Enviar colaboração para:

[paranaeleitoral@tre-pr.gov.br](mailto:paranaeleitoral@tre-pr.gov.br)

Consulte nossas **normas para publicação** no fim do volume.

PARANÁ ELEITORAL: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná – Assistência de Publicações e Projetos de Aperfeiçoamento Jurídico

Rua João Parolin, 224, Prado Velho, Biblioteca (Mezanino) Telefone: (41) 3330-8540

CEP 80220-902 - Curitiba – PR – BRASIL

## Sumário

Atuação dos comitês e secretarias de mulheres em partidos políticos do Rio Grande do Sul	163-198	<i>Gabriela Luiz Scapini, Amanda Carolina Cegatti e Mayara Bacelar Rita</i>
Abuso do poder religioso nas eleições	199-234	<i>Cristiano Franke Cheong</i>
A (in)existência do abuso de poder religioso no Direito Eleitoral: uma revisão jurisprudencial sobre o tema	235-256	<i>Pedro Henrique Costa de Oliveira e Ridivan Clairefont de Souza Mello Neto</i>
A candidatura avulsa no Brasil	257-280	<i>Denis Damasceno Ramos</i>
Há um caminho para a democracia entre “coxinhas” e “mortadelas”? Quais os riscos da democracia brasileira?	281-298	<i>Sérgio Luis Versolato de Abreu</i>
Direitos políticos, causas de inelegibilidades e registro de candidatura	299-314	<i>Shalimar Wassilevski</i>
Normas editoriais	315-320	



## Editorial

A *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política* está chegando à sexta publicação pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, apresentando artigos de elevada qualidade nas áreas de ciência política e direito eleitoral.

Nesta edição, na área da ciência política, Gabriela Luiz Scapini, Amanda Carolina Cegatti e Mayara Bacelar Rita debatem a atuação dos comitês e secretarias de mulheres em partidos políticos do Rio Grande do Sul a partir da constatação de que pesquisas identificaram disparidades estruturais e de posicionamento entre as organizações em relação às diretrizes alinhadas a partidos de esquerda que se autodenominam feministas e aqueles que negam essas terminologias, bem como analisam os obstáculos à participação política feminina e à pauta de inclusão do enfrentamento da violência.

Por fim, Sergio Luis Versolato de Abreu analisa os riscos da democracia brasileira a partir da observação de como muitas vieram a sucumbir, por meio do sufrágio, a governos autoritários e sugere soluções a partir da leitura das teorias de John Rawls, Jürgen Habermas, Amartya Sen e Carole Pateman para a defesa e o desenvolvimento da própria democracia.

Na seara do direito eleitoral, Pedro Henrique Costa de Oliveira e Ridivan Clairefont de Souza Mello Neto, de um lado, e Cristiano Franke Cheong, de outro, de forma independente, acabam por articular na mesma edição valorosos estudos acerca do abuso do poder religioso que se autocomplementam.

Oliveira e Mello Neto promovem uma revisão jurisprudencial de análise da (in)existência do abuso de poder religioso no direito eleitoral, observando que, não obstante a inexistência uma espécie autônoma deste tipo de abuso, tais condutas não podem servir como escudo para a prática de abusos por autoridades e líderes religiosos.

Já Cheong, no artigo acerca dos direitos humanos, liberdade de crença e abuso do poder religioso nas eleições, discorre acerca do “conflito entre a liberdade de crença e os valores constitucionais da normalidade e da legitimidade do pleito, que ocorre em situações em que líderes religiosos promovem candidatos em campanhas

eleitorais no exercício do ministério sacerdotal, incorrendo nas vedadas práticas de abuso”.

Denis Damasceno Ramos aborda a candidatura avulsa no Brasil, um avançado e moderno instituto que está sendo objeto de ações no Supremo Tribunal Federal, enaltecendo que “a importância deste trabalho repousa na pretensão de fulminar o dissenso doutrinário e jurisprudencial que orbita sobre o assunto, com o fito de garantir a supremacia constitucional no ordenamento jurídico brasileiro”.

Em arremate, Shalimar Wassilewski faz uma análise acerca dos direitos políticos, causas de inelegibilidades e registro de candidatura, trazendo considerações “sobre a origem e a importância de um dos principais institutos do processo eleitoral, o registro de candidatura e os requisitos necessários para aquele que pretende se arvorar na disputa política”.

No entanto, como o direito eleitoral e a ciência política são extremamente dinâmicos, embora esta edição se refira ao segundo quadrimestre de 2018, os artigos são de extrema atualidade, uma vez que foram escritos e aprovados pelo Conselho Editorial no decorrer de 2018.

Por causa disso, o leitor poderá constatar que algumas matérias farão referências à doutrina e jurisprudência que foram produzidas no terceiro e quarto quadrimestres de 2018 e no primeiro de 2019.

*Curitiba, janeiro de 2019*

**Prof. Me. Rogério Carlos Born**  
**Editor-chefe**



# Atuação dos comitês e secretarias de mulheres em partidos políticos do Rio Grande do Sul

**Gabriela Luiz Scapini, Amanda Carolina Cegatti e Mayara Bacelar Rita**

## RESUMO

No Brasil, a política institucional é um campo dominado por homens. Debates sobre esse cenário têm ganhado destaque recentemente, com pesquisas que investigam causas da persistente disparidade entre homens e mulheres, mesmo após 21 anos da implementação da política de cotas na lista partidária. Apesar disso, poucos trabalhos investigam a atuação feminina dentro dos partidos políticos nacionais nos comitês ou secretarias de mulheres. A partir de uma abordagem qualitativa e da análise do conteúdo das páginas oficiais, de materiais de divulgação desses comitês e entrevistas com suas lideranças, este artigo analisa o funcionamento e organização dos comitês ou secretarias de mulheres em diretórios de partidos políticos de Porto Alegre/RS. Foram elencados os partidos que elegeram ao menos uma deputada estadual no Rio Grande do Sul em 2014. Os resultados da pesquisa demonstraram disparidades entre as organizações em termos de estrutura e posicionamento, com aquelas alinhadas a partidos de esquerda autodenominando-se feministas e as demais negando essas terminologias. Também se identificaram semelhanças entre as organizações, entre as quais o reconhecimento de obstáculos à participação política feminina e a inclusão do enfrentamento da violência em suas pautas.

**Palavras-chave:** representação política feminina; organização de mulheres; partidos políticos.

## ABSTRACT

In Brazil, institutional politics is a field dominated by men. Debates on this scenario have recently been highlighted, with researches investigating the causes of the persistent gender disparity, even after 21 years of implementation of quota policy on the party list. Despite that, few studies investigate women's work within national political parties, in the so-called women's committees or secretariats. Based on a qualitative approach and the analysis of

---

### Sobre as autoras

Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS  
E-mail: gabriela\_scapini@hotmail.com

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS.  
E-mail: amandaccegatti@gmail.com

Mestra em Ciência Política pela UFRGS. E-mail: mayarabacelarr@gmail.com

the content of the official pages, of materials for the dissemination of these committees and of interviews with their leaders, we aim to analyze the functioning and organization of women's committees or secretariats in political party directories in Porto Alegre/RS. The parties that elected at least one State Representative in Rio Grande do Sul in 2014 were listed. The results of the research showed disparities between the organizations in terms of structure and positioning, with those aligned with left-wing parties calling themselves feminists and the others denying these terminologies. Similarities have also been identified among organizations, including the recognition of obstacles to women's political participation and the inclusion of combat violence in their agenda.

**Keywords:** female political representation; women's organizations; political parties.

Artigo recebido em 4 de fevereiro de 2019; aceito para publicação em 7 de fevereiro de 2019.

## Introdução

O debate sobre a importância da igualdade entre os gêneros no acesso a cargos de poder tem crescido nos últimos anos. A situação de subordinação das mulheres é percebida em diferentes esferas da vida social, entre as quais a política. Autores como Lijphart (2003) e Sacchet (2011) consideram que o grau de inclusão feminina na política interfere na qualidade da democracia. Nesse sentido, a literatura aponta que, para alterar o quadro de desigualdade, é necessário que as mulheres participem da política institucional e interfiram na construção de direitos e políticas públicas focadas neste grupo social (Matos, 2011).

Os debates e reivindicações sobre os direitos humanos e políticos das mulheres resultaram na implementação de sistemas de cotas para incentivar a atuação delas nos partidos políticos. No Brasil, mesmo após mais de 20 anos da implementação da política de cotas nas listas partidárias, poucas mulheres foram vitoriosas nos pleitos aos quais concorreram. Assim, o país segue entre aqueles com menor participação de mulheres na política institucional<sup>1</sup>.

---

1. Conforme estatísticas da União Interparlamentar, em 2011 o Brasil ocupava o 108º lugar no *ranking* de participação política feminina dentre 188 países e 265 casas parlamentares (Prá, 2011, 110). Em pesquisa realizada pela ONU, em 2017, o Brasil ocupou a 155ª posição no *ranking* internacional de representação de mulheres em cargos de poder.

Diversas razões são apontadas para a manutenção desse cenário. Algumas pesquisas associam as regras institucionais aos obstáculos para a maior inserção de mulheres (Araújo, 2009), outras abordam a relação entre o alto custo das campanhas eleitorais e a dificuldade das candidatas em obterem recursos (Romero *et al.*, 2010; Sacchet, 2011). Têm destaque, ainda, os apontamentos sobre o sexismo existente dentro dos partidos políticos (Grossi e Miguel, 2001) e também o debate sobre a separação das esferas pública e privada, criticada por teóricas feministas pelo potencial de reforçar a ideia de que as mulheres são ligadas à afetividade e à domesticidade e, por isso, inaptas à atividade política (Avelar, 2001; Pinto, 2001; Prá, 2011; Prá, 2016).

Parte das investigações limitam-se a analisar o resultado eleitoral e compreendem o volume de eleitas como reflexo da qualidade democrática. Embora esse fator seja relevante, consideramos necessário pensar a ação política e participação de mulheres para além dele. Segundo Prá (2016), o sujeito político é construído através da ação coletiva e enriquecido quando há o reconhecimento e visibilidade das opressões que afetam os indivíduos, tal como sexo/gênero, raça, etnia e classe social. Essa diversidade interfere na elaboração de um projeto político que contemple essas múltiplas demandas.

Frente aos poucos trabalhos que analisam a atuação feminina dentro dos partidos políticos, neste artigo focamos na organização de oito comitês/movimentos de mulheres<sup>2</sup> de partidos políticos no Rio Grande do Sul. A grande quantidade de legendas no país – 35 partidos políticos registrados – nos levou a um recorte. Investigamos aqueles que conseguiram eleger ao menos uma deputada estadual no Rio Grande do Sul em 2014: PCdoB, PT, PDT, PSB, PPS, PSDB, PTB e PP<sup>3</sup>. Todos possuem comitês regionais de mulheres com informações disponíveis em páginas da web.

Buscamos aqui responder às seguintes questões: (a) em quais condições esses comitês de mulheres surgiram e como se estabelecem

---

2. Os termos “comitês” e “movimentos de mulheres” dos partidos políticos são aqui tomados como sinônimos para nos referirmos à organização de mulheres na via partidária.

3. As deputadas estaduais eleitas em 2014 foram Manuela D’Ávila (PCdoB); Silvana Covatti (PP), Regina Becker Fortunati (PDT); Stela Farias (PT); Miriam Marroni (PT); Liziane Bayer (PSB) e Any Ortiz (PPS).

enquanto instâncias efetivas dentro dos partidos? (b) quais as estratégias das organizadoras para obter recursos e eleger mulheres? (c) existe (e qual) interlocução entre os movimentos de mulheres nos partidos e as discussões feministas? Há distinções entre os partidos dos eixos ideológicos da esquerda ou da direita? A metodologia do trabalho é qualitativa, com informações obtidas em entrevistas com as principais lideranças desses comitês de mulheres e análise do conteúdo de suas páginas oficiais e materiais de divulgação. O artigo está dividido em seis partes, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, tratamos da atuação e da participação das mulheres na política institucional, traçando um panorama histórico da busca por espaços no âmbito político. Em um segundo momento, apresentamos os argumentos teóricos no campo de estudo sobre gênero e política, com foco para a participação da mulher enquanto sujeito da política. Posteriormente, apontamos um panorama dos partidos políticos brasileiros elencados no estudo, sua história e status atual. Nesse ponto, também elencamos as organizações e movimentos de mulheres existentes nos partidos analisados. A quarta parte diz respeito às verbas e às legislações voltadas às mulheres nos partidos políticos e seu impacto nas organizações mencionadas. A quinta parte aborda as atividades, estratégias e o recrutamento dos movimentos de mulheres, seguida pela parte final, em que elencamos as ideias promovidas por esses movimentos e sua interlocução com os movimentos feministas.

### **Atuação e participação de mulheres: busca de espaços frente aos desafios**

As organizações feministas e de mulheres foram as principais responsáveis por reivindicar a participação feminina nas esferas da vida social – política, educação e mercado de trabalho. À semelhança da luta sufragista na Europa e nos Estados Unidos<sup>4</sup>, no Brasil as primeiras batalhas do movimento feminista foram motivadas pelo direito à cidadania, ou seja, ao voto das mulheres (Abreu, 2002; Pinto, 2003; Souza, 1976; Soihet, 2006). As

---

4. Na França, as primeiras manifestações pelo voto feminino ocorreram no contexto da Revolução Francesa de 1789, enquanto na Grã-Bretanha o movimento se articula a partir de 1792, e dos Estados Unidos em 1840.

sufragistas brasileiras organizaram-se inicialmente em torno do Partido Republicano Feminino (1910) e da Federação Brasileira para o Progresso Feminino (1922). Ao lado das elites políticas e locais, essas mulheres buscavam pôr a opinião pública a favor do movimento. A conquista do direito ao voto feminino no Brasil ocorre em 1932, frente a avanços e retrocessos do movimento feminista no período (Karawejczyk, 2014).

Apesar de alcançarem a cidadania política, as mulheres permaneceram sub-representadas no Brasil. Nesse contexto, ações afirmativas<sup>5</sup> emergem para ampliar a igualdade entre os gêneros. Frente ao predomínio da ideia de que, à própria sorte, as mulheres dificilmente alcançarão equilíbrio na representatividade política, as cotas ganham legitimidade e são por elas reivindicadas. Desse modo, a reserva de vagas para candidaturas e assentos com base no gênero, dentro e fora dos canais institucionais e partidos políticos, é adotada em diversos países (Sacchet, 2011).

No Brasil, a então deputada federal Marta Suplicy (PT) promoveu essa pauta através de um projeto de lei de sua autoria. O projeto sofreu diversas modificações para que fosse aprovado. A fim de chegar ao percentual de pelo menos 30% de candidaturas para um dos gêneros nas eleições proporcionais, adotou-se um modelo de aumento progressivo. A primeira lei (9.100/1995), aplicada nas eleições municipais de 1996, destinava 20% de cotas; dois anos depois, com a Lei 9.504/1997, esse número aumentou para 25% e foi estendido para os demais cargos proporcionais. No ano 2000, o percentual alcançou os 30% de candidaturas para um dos gêneros (Pinto, 2001).

A luta sufragista e a implementação de cotas, porém, não foram suficientes para a ampla inclusão das mulheres na política brasileira (Prá, 2011). Antes da reserva de vagas, na eleição de 1992, as mulheres ocuparam 7,46% das vagas nos cargos de vereança. Em 1996, primeira eleição após a implementação da lei, o percentual seguiu baixo, e apenas 11,23% de vagas foram ocupadas pelas

---

5. Conforme Araújo (2002), essas ações possuem diferentes nomes: discriminação positiva, política de cotas, ações positivas e formam um conjunto de políticas reparatórias ou compensatórias para sanar os déficits que afetam certos grupos sociais. São medidas temporárias e devem ser extintas quando seus objetivos forem alcançados.

mulheres. Em 2000, o número permaneceu estável, com 11,61% de vereadoras eleitas (Pinto, 2001).

A minirreforma eleitoral de 2009 incluiu na Lei 12.034/2009 outros dois mecanismos para incentivar a participação feminina nos partidos políticos: a destinação de ao menos 5% do fundo partidário à formação de mulheres nos partidos políticos, com prestação de contas, e a reserva de pelo menos 10% do tempo da propaganda partidária para mulheres no horário eleitoral gratuito das legendas. Ainda assim, mesmo após 22 anos de cotas e outros 9 anos da minirreforma eleitoral, em 2014, menos de 10% dos(as) eleitos(as) para a Câmara dos Deputados foram mulheres.

Investigações que interseccionam gênero e política têm mensurado os impactos das cotas e apontam a existência de barreiras que dificultam o ingresso e a permanência de mulheres na política. Conforme Archenti e Tula (2008), citado por Prá (2011), a ineficácia das cotas na América Latina é fruto de traços patriarcais presentes na cultura da região:

Tais traços, dizem as autoras, vão estar presentes em várias circunstâncias de aplicação do sistema de cotas e podem encontrar correspondências em costumes e normas informais, em práticas partidárias, no grau de democratização desta ou na dinâmica interna de cada agremiação política. (Prá, 2011, 109)

Além da cultura patriarcal, estudos sobre representação política feminina identificam três principais barreiras às mulheres para acessar cargos de poder: regras institucionais, poucos recursos financeiros para financiamento de campanhas e sexismo nos partidos políticos. Com relação às regras institucionais, o sistema eleitoral brasileiro opera com listas abertas<sup>6</sup>. Embora não haja consenso, parte considerável da literatura sobre gênero e política defende que a lista fechada, quando combinada à política de cotas de gênero, aumentaria as chances de mulheres serem eleitas (Archenti e Tula, 2008). Outro grupo levanta a possibilidade de que, na lista fechada, a escolha dos candidatos e candidatas ficaria a critério

---

6. O voto é dado ao candidato e não ao partido político. Embora o sistema eleitoral brasileiro permita aos eleitores a opção pelo voto em legenda, a maioria dos votos é dado aos candidatos e candidatas.



das agremiações e, com isso, membros das elites partidárias seriam favorecidos. Além disso, o partido poderia solicitar o afastamento de uma mulher eleita para que um homem assumisse a posição como suplente.

Araújo (2009) destaca a relação entre a magnitude do distrito ou o tamanho do partido para o sucesso eleitoral feminino: distritos e partidos maiores tendem a favorecer a eleição de mulheres. A organização do sistema eleitoral no modelo de representação proporcional é outro aspecto potencialmente benéfico às candidatas. Nessa visão, os partidos têm um incentivo eleitoral para que suas listas apresentem candidaturas de diversas configurações sociais. Por outro lado, esse tipo de sistema privilegia os chamados “puxadores de votos”. A tendência é direcionar esforços para figuras conhecidas e dar visibilidade para que a vaga seja ocupada por elas no próximo pleito. O sistema multipartidário também é tido como capaz de elevar o número de representantes mulheres. Os partidos competem no “mercado eleitoral” e precisam se adequar a demandas da sociedade civil, como a participação feminina (Araújo, 2005).

O poder econômico é apontado como fundamental para que as candidaturas sejam bem-sucedidas no Brasil, onde as campanhas eleitorais são caras e a dificuldade de arrecadação de verbas é um obstáculo que atinge mais as mulheres (Samuels, 2006; Romero *et al.*, 2010; Sacchet, 2011). A literatura indica que um financiamento exclusivamente público aumentaria as chances delas, já que tanto elas quanto os homens teriam acesso a recursos mais equânimes. Até 2016, as campanhas eleitorais eram financiadas com recursos do fundo partidário e doações de pessoas físicas e jurídicas, mas as regras foram alteradas na minirreforma eleitoral de 2015. Desde as eleições de 2018, está proibido o financiamento proveniente de pessoas jurídicas<sup>7</sup>. Além disso, o STF determinou, em 15 de março de 2018, que no mínimo 30% do fundo eleitoral deve ser destinado às campanhas das mulheres<sup>8</sup>.

---

7. Entre outras regras modificadas, está a Lei 13.488/2017 que permite às pessoas físicas doarem até 10% dos seus rendimentos brutos, bem como aos candidatos criar vaquinhas online (*crowdfunding*) para financiar as campanhas.

8. Disponível em: [<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=372485>].

Por fim, o sexismo presente em partidos políticos é encarado como uma das maiores barreiras à eleição de mulheres. Como candidaturas avulsas não são permitidas, a entrada das mulheres nos partidos condiciona seu acesso à representação política, sendo preciso considerar “sua inserção organizacional, o processo de recrutamento legislativo, que inclui fases distintas, e o comportamento partidário diante das regras do sistema eleitoral” (Araújo, 2005, 194). A escolha das candidaturas passa pelos partidos, onde o processo é feito em diferentes níveis da estrutura organizativa e pode ser mais ou menos inclusivo para mulheres (Sacchet, 2011).

Alguns estudos constatam que a posição ideológica interfere na seleção de candidatas: partidos de esquerda tendem a selecionar mais mulheres, pois seriam mais inclinados às reivindicações por igualdade de gênero. Caso não atendam essas demandas, sofreriam manifestações de grupos de mulheres organizadas. Katz e Mair (1995) apontam que organizações de esquerda tendem a adotar normas que ampliam a participação de mulheres em seus quadros. Esses partidos “contaminariam” agremiações de outros eixos ideológicos. Assim, “uma vez que partidos de esquerda adotem estratégias de igualdade de gênero, há uma grande propensão a que os demais venham a fazer o mesmo, no intuito de evitar perda de votos junto ao eleitorado feminino” (Sacchet, 2011, 166). As derrotas eleitorais também contribuem para que partidos conservadores reavaliem o peso do eleitorado feminino e incluam mulheres em seus quadros.

Norris (1993) apresenta uma tipologia de três estratégias dos partidos políticos nas demandas ligadas às mulheres: (a) *retórica* – em que os partidos assinam acordos internacionais e incluem discursos sobre mulheres em suas campanhas, mas não assumem políticas para que elas ocupem espaços efetivos, no máximo incluindo poucas mulheres em cargos internos para cumprir exigências dos acordos assinados; (b) *igualdade de oportunidades* – os partidos tendem a realizar ações para que mulheres tenham as mesmas condições que homens dentro do partido, como seminários, treinamentos e creches para que elas possam exercer as atividades partidárias (o auxílio às campanhas eleitorais também entra nessa estratégia); e (c) *discriminação positiva*, que visa beneficiar as mulheres através da adoção de uma política de cotas internas, para cargos dentro do partido, ou externa, para cargos eletivos (Araújo, 2005).



Em alguns casos, as cotas podem assumir uma característica mais formal, a depender do tipo de sistema eleitoral, como parece ser o caso do Brasil. De outra parte, os estudos empíricos apontam para uma relação entre perfil ideológico partidário e tipo de estratégia mais adotada: os partidos mais conservadores tenderiam a assumir, principalmente, as chamadas “estratégias de ação positiva”, e os de esquerda são os que mais assumem “estratégias de discriminação positiva”. (Araújo, 2005, 200-1)

Os aspectos organizacionais também são considerados para as análises que empreendemos (Panebianco, 2005). O grau de institucionalização organizacional de um partido político, a relação com seu ambiente interno e a homogeneidade de suas práticas são fatores que afetam a inserção das mulheres. Instituições que possuem regras estruturadas tendem a ser mais democráticas com a participação de membros que querem disputar os cargos internos. Assim, aqueles que baseiam as escolhas dos dirigentes em aspectos que não a competição eleitoral interna tendem a privilegiar elites dirigentes e não são receptivos a grupos sociais como o das mulheres (Araújo, 2005).

O partido político também funciona como um filtro para os recursos que serão acessados pelas mulheres – capital social, visibilidade no partido ou verbas para formação política e financiamento de campanhas. Muitos partidos debatem o papel das mulheres, mas suas ações práticas não andam no mesmo sentido (Sacchet, 2011).

### **Campo de estudos sobre gênero e política: a mulher como sujeito da política**

A sub-representação feminina na política é fruto de fatores culturais e institucionais que legitimam sua exclusão nos espaços decisórios. O campo da ciência política tem negligenciado a organização de mulheres, sem considerá-las efetivamente como políticas. Aqui, defendemos que essas organizações são políticas, pois “o feminismo é um movimento político. É também [...] cultural, social e econômico, porém, ao pretender transformar a sociedade, é político” (Astelarra apud Prá, 2011, 104).

As teóricas feministas são as principais responsáveis por questionar as bases da teoria política normativa e da prática moderna. Para elas, as teorias predominantes da ciência política são ancoradas na

distinção entre o universal e público, por um lado, e o particular e privado, por outro. Tal visão implica uma ideia de espaço público excludente aos afetos e desejos. Autores clássicos da ciência política argumentam que a atividade pública exige aptidões ligadas à razão e à impessoalidade (Pateman, 1988). As mulheres, por sua vez, seriam permeadas por desejos e sentimentos avessos à política. Assim, é estabelecida uma divisão moral do trabalho que determina o lugar da mulher na vida privada, excluindo-a da atividade pública/política (Avelar, 2001; Prá, 2011).

Mesmo após conquistas em espaços ligados à ordem pública, ainda são encontradas barreiras ligadas à divisão entre público e privado. Avelar (2001) aponta que a socialização das mulheres é diferente da dos homens e incide na baixa participação política. O ciclo de vida das mulheres também interfere na possibilidade de sucesso nas urnas. Elas assumem praticamente todos os compromissos e cuidados da vida doméstica e assim dispõem de pouco tempo para se envolverem com atividades políticas. Além disso, o período de campanhas impõe afastamentos do núcleo familiar e dedicação quase exclusiva à divulgação da plataforma política. Assim, a estrutura da família baseada na divisão entre público e privado opera como barreira silenciosa que as afasta desses espaços (Avelar, 2001; Pinto, 2001). O acesso a recursos econômicos e sociais são apontados como facilitadores para ascensão política. As mulheres, novamente, estão em desvantagem. Devido à divisão sexual do trabalho, dificilmente conseguem criar a visibilidade para alcançar o poder econômico e acumular capital social nessa esfera.

O nível educacional e as mudanças nos arranjos familiares contribuíram para mudar a vida de mulheres brasileiras. Hoje elas são a maioria nas universidades, mas continuam recebendo salários menores e ocupando menos cargos de poder (Biroli, 2011). Assim, buscam acessar os espaços da política institucional em uma constante negociação. Precisam demonstrar capacidade técnica e, ao mesmo tempo, sustentar discursos de “boas mães e esposas” para indicar que, embora busquem uma posição na esfera pública, não se afastam dos estereótipos de afetividade atribuídos à vida privada.

Tal visão remete à proposta feminista da “ética do cuidado” ou “pensamento maternal”, em que as mulheres são vistas com o potencial de ocupar os espaços políticos de forma menos agressiva. Com base nos estudos de Carol Gilligan (1993) as teóricas da

política do desvelo apontaram que as mulheres vivenciam o mundo baseando suas relações no cuidado com os outros, enquanto os homens compartilham suas experiências com separações delimitadas nas relações com os demais. As mulheres teriam, a partir do cuidado com a família, uma ética diferenciada qual levariam consigo para a política.

Essa visão aparece naturalizada em diversos discursos que buscam promover a inclusão feminina na política. Como consequência, observa-se uma rígida divisão dos deveres quanto ao cuidado com a família, o que leva mulheres com atuação pública a serem cobradas por sua presença junto aos filhos e maridos. Paralelamente, homens exercem seu papel público sem prestar contas sobre a sua situação familiar (Avelar, 2001). Tal dicotomia reforça a visão de que as mulheres são ligadas ao mundo afetivo devido à maternidade (Sorj, 1992). A ideia de uma ética feminina diferenciada na política, porém, não se sustenta, visto que o comportamento de homens e mulheres são semelhantes no exercício de cargos políticos. O fato de atuarem preponderantemente nas áreas sociais (*soft politics*)<sup>9</sup> nem sempre é uma escolha das mulheres, pois, muitas vezes, esses são os únicos campos aos quais elas têm acesso quando, após superarem tantas barreiras, alcançam um cargo eletivo (Miguel, 2001).

A participação das mulheres na política institucional suscita, especialmente no movimento feminista, o debate sobre política de presença e política de ideias nos espaços decisórios. O crescimento da representação feminina, independentemente das ideias defendidas por essas mulheres, é um ponto relevante na contestação da exclusão política destas que constituem a maioria da população. Essa presença é importante para alterar a agenda política a partir de uma perspectiva de gênero e permitir que mulheres em cargos de poder estejam visíveis (Phillips, 2009; Matos, 2011).

A maior participação feminina na política institucional, no entanto, não deve ser associada necessariamente à representação dos “interesses das mulheres”. Esse entendimento leva à noção de que qualquer mulher poderia representar todas as demais, e negligencia a interseção de marcadores sociais que levam a diferenças de poder mesmo entre mulheres. Phillips (2009) argumenta que

---

9. Como educação, saúde, meio ambiente e assistência social.

ideias feministas podem resistir sem a presença de mulheres, desde que sejam postas em prática, mesmo em um legislativo composto por homens (Pinto, 2010). Para ela, embora a política de ideias seja insuficiente para lidar com a exclusão das mulheres, é necessário ponderar que a defesa da política de presença não gerou resultados significativos. A equidade de gênero nesse campo deve considerar mais a interlocução entre ideias e presença do que a oposição entre esses conceitos.

É importante dizer que uma política focada em ideias tem sido apontada como inadequada para corresponder à demanda de inclusão política de grupos marcados pela raça, gênero, sexualidade, etnia, religião. Ou seja, a presença importa (Pinto, 2010). Ao levantar a complexa relação entre mulher e poder à luz desse debate, constata-se que a baixa participação feminina em espaços decisórios gera a ausência de debates de interesse de mulheres nos parlamentos, além de afetar a elaboração de políticas públicas focadas nas desigualdades de gênero (Pinto, 2010). Nesse contexto, o conceito de gênero torna-se fundamental para a compreensão da exclusão e da dificuldade de ingresso das mulheres do campo político-institucional, que pode ser entendido no âmbito das relações de poder e dominação implicadas na experiência feminina.

## **Os partidos políticos brasileiros**

A história dos partidos políticos brasileiros é marcada por rupturas políticas e mudanças nos Códigos Eleitorais do país<sup>10</sup>. Somente após a transição democrática da década de 1980, os partidos extintos durante o regime militar se reorganizaram. Enquanto o PSB é refundado oficialmente em 1988, com o mesmo programa e estatuto, o PTB ressurgiu no início da década, resultado do rompimento com os trabalhistas liderados por Leonel Brizola. A perda da legenda fez com que os “novos trabalhistas” criassem o Partido Democrático Trabalhista (PDT)<sup>11</sup> (Marques e Gonçalves, 2016).

---

10. O PTB e o PSB foram extintos pelo AI-2 do regime militar. AI-4 instituiu um sistema bipartidário e polarizado entre a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) (Mendonça, 1981).

11. Alguns dirigentes do PDT entendem que o partido foi refundado em 1980, vez que suas diretrizes estavam contidas desde a criação do PTB.

Este novo partido preconizava a construção de uma sociedade democrática e socialista, com foco no direito dos trabalhadores. Em seu estatuto, o PDT apresenta como prioridades a igualdade de oportunidades, o enfrentamento à discriminação contra a mulher e o fomento à sua participação nos espaços de decisão.

A transição democrática fez reemergir um sistema político pluripartidário. Nesse momento, são fundados o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e, na década de 1990, o Partido Popular Socialista (PPS) e o Partido Progressista (PP). Neste período também é refundado o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), originado da cisão com o Partido Comunista Brasileiro (PCB), em 1962<sup>12</sup>. Em seu programa partidário, o PCdoB se coloca contra a opressão capitalista, e tem em suas diretrizes básicas a valorização e a participação efetiva das mulheres.

O PT é oriundo da mobilização de trabalhadores sindicalistas em busca de autonomia nas relações de trabalho e da garantia de direitos, dando ênfase às lutas de outros movimentos sociais, tais como o movimento negro, de mulheres, dos direitos humanos, entre outros (Meneguello, 1989). Sua principal liderança foi Luís Inácio Lula da Silva, Presidente da República eleito em 2002 e reeleito em 2006. Em seu estatuto, o PT se propõe a lutar “por democracia, solidariedade, transformações políticas [...] destinadas a eliminar a exploração, a dominação, a opressão, a desigualdade, a injustiça e a miséria, com o objetivo de construir o socialismo democrático” (PT, 2015, 3).

O PSDB surge nos marcos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. A legenda é criada a partir do descontentamento de membros do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). O programa partidário do PSDB enfatiza a defesa da democracia e do parlamentarismo (Mayer, 2009), a luta pela igualdade efetiva de todos, “notadamente as mulheres, os negros, os índios e os idosos” (PSDB, 1989, 139). O Partido teve grande protagonismo durante os anos 1990, quando elegeu Fernando Henrique Cardoso a Presidente da República por dois mandatos consecutivos.

O PPS é fundado em 1992. O partido é voltado à “radicalidade democrática”, ao “aprofundamento da democracia nas relações econômicas, políticas, sociais e pessoais, por meio do pleno

---

12. Algumas lideranças do PCdoB afirmam que a criação do partido ocorreu em 1922, considerando sua associação com o PCB, criado neste ano.



exercício da cidadania” (PPS, 1992, 1). Em seu estatuto, defende valores de liberdade e justiça social, e compromete-se a enfrentar as discriminações e a defender a igualdade de posições entre homens e mulheres na política.

O Progressistas origina-se em 1993, então como Partido Progressista Reformador (PPR)<sup>13</sup>, como um desmembramento do PDS, herdeiro da ARENA. Considerado um representante da “nova direita” no Brasil, o Progressistas defende “o reagrupamento de forças estaduais de perfil moderado e conservador” (PP, 2016), com foco na livre economia e na criação de riqueza para todos. Em seu estatuto, não há menção à participação política de minorias ou combate às desigualdades.

### *Organizações e movimentos de mulheres nos partidos políticos*

O primeiro Movimento de Mulheres organizado, dentre os partidos analisados, foi a Ação da Mulher Trabalhista (AMT). Miguelina Vecchio, presidente da AMT, vice-presidente nacional do PDT<sup>14</sup> e secretária do PDT no Rio Grande do Sul, e Tânia Feijó, presidenta da AMT/RS e primeira-secretária do PDT<sup>15</sup> afirmam que a AMT foi fundada paralelamente à criação do PDT, em 1981<sup>16</sup>, como um órgão da estrutura do partido.

Nós tínhamos, na verdade [...] um grupo de Estado que se chamava movimento de mulheres, nós tínhamos dois Estados que queriam ser chamados de PDT-MULHER [...] nós (RS), o Pará, Santa

- 
13. A agremiação passou por outras mudanças de nome. Em 1995, em uma fusão com o Partido Progressista, adota Partido Progressista Brasileiro (PPB). Em 2003, volta a se chamar Partido Progressista, até 2018, quando a abandona o termo “partido” e passa a se chamar Progressistas.
  14. Miguelina Vecchio é a primeira mulher, em 37 anos de história do PDT, a assumir a sua vice-presidência nacional. Além dos cargos citados, Vecchio é secretária geral do PDT no RS e é a presidenta da Associação Leonel Brizola Pasqualini. A entrevista foi realizada no dia 30 de maio de 2018.
  15. Tânia Feijó é, também, presidenta da Associação Leonel Brizola. Atua como membro do Diretório Nacional do PDT.
  16. Os dados sobre as datas de criação e a estrutura de todos os Comitês e Movimentos de Mulheres foram obtidos em entrevistas com suas representantes, além da análise dos estatutos e regimentos internos, quando existentes.

Catarina e Minas Gerais queríamos ser a AMT. No primeiro congresso nós fizemos uma votação e unificamos o nome. (Vecchio, 2018)

O PDT é considerado de médio porte (Schaefer, 2018), vivencia aumentos e quedas na representação parlamentar desde a sua criação. Em 2014, preencheu 3,7% dos assentos na Câmara dos Deputados e 5,3% nas Assembleias Legislativas do País. Na última eleição, elegeu apenas uma deputada federal, a menor porcentagem (1,9%) entre os partidos analisados, e 5% das deputadas estaduais. No Rio Grande do Sul, elegeu apenas uma candidata, frente a sete homens eleitos (TSE, 2017).

Esta situação não corresponde às diretrizes estabelecidas pela AMT, criada com o intuito defender a representação política das mulheres trabalhistas (AMT, 2017). Em seu estatuto, a AMT se apresenta como o único órgão do partido direcionado a fomentar esses valores, bem como os princípios basilares do feminismo, trabalhismo, nacionalismo, socialismo e internacionalismo. O órgão conta com Núcleos de Base<sup>17</sup> e sedes nacional, estaduais e municipais que buscam enfrentar a discriminação e a violência de gênero e a disparidade de direitos entre homens e mulheres. Ademais, ele endossa a inserção das mulheres em todos os níveis da vida partidária; a promoção e formação de lideranças feministas; e o auxílio a integrantes para concorrer em eleições. Também estabelece que suas filiadas são indispensáveis à política partidária, ao mesmo tempo cobrando desta conduta compatível com seu estatuto e do PDT, prevendo, no limite, a expulsão daquelas que adotarem postura inadequada frente a esses parâmetros.

Em 1988, é criado o Secretariado Nacional da Mulher do PSDB, estatutariamente intitulado PSDB-Mulher. Ivana Maria Genro Flores, coordenadora estadual do PSDB-MULHER/RS, ressalta o papel de Yeda Crusius<sup>18</sup>, atualmente deputada federal pelo RS, em criar a organização. O PSDB é considerado um partido de grande

---

17. Art. 66 O Núcleo de Base é uma unidade de mobilização da AMT, sendo constituído pelas filiadas por local de moradia ou área de interesse (Direitos Humanos, Ecologia, Cultura) (AMT, 2017).

18. Yeda Crusius foi a primeira e única mulher eleita como governadora do Estado do Rio Grande do Sul.

porte. Em 2014, elegeu 10,5% da Câmara dos Deputados e 9% das Assembleias Legislativas.

Na representação feminina, elegeu 9,8% das mulheres na Câmara Federal e 10% nas estaduais. No Rio Grande do Sul, o PSDB teve uma candidata vitoriosa nas últimas eleições, frente a três homens. Apesar do baixo percentual, o PSDB foi o segundo partido que mais elegeu mulheres em 2014 (TSE, 2017). Esse desempenho vai ao encontro das diretrizes do PSDB-Mulher. Em seu estatuto, a organização prioriza a participação efetiva da militância feminina, a fim de “proporcionar meios para a capacitação e o aperfeiçoamento da mulher, visando a formação de lideranças nas áreas pública, privada, terceiro setor e o exercício de mandatos eletivos” (PSDB-Mulher, 2009, 2).

O comitê está estruturado nos níveis nacional, estadual e municipal, e conta com unidades responsáveis por realizar encontros nos três âmbitos, dos quais se origina a composição da Executiva do Secretariado. As filiadas ao PSDB-Mulher devem respeitar e difundir o programa do partido e da organização, podendo perder os direitos de participação se envolvidas em “atos e/ou fatos que configurem infidelidade partidária” (PSDB-Mulher, 2009, 2). Compete às integrantes do PSDB-Mulher lutar contra desigualdades para eliminar todas as formas de discriminação e preconceito.

O movimento Mulher Progressista (MP) foi fundado no início da década de 1990, segundo Solange Fortuna, secretária-geral da organização no Rio Grande do Sul. O MP surge como um braço do partido para impulsionar a participação feminina na política. “O partido nacional [...] resolveu, através de convenção e resolução, criar os movimentos da MP nos municípios do Estado, de todo o Brasil” (Fortuna, 2018). Seguindo as orientações do presidente estadual, a MP atua como uma coordenadoria, com poder de organizar os demais movimentos nos 108 municípios gaúchos onde está presente.

A MP é ligada ao Progressistas, partido de grande porte que em 2014 preencheu 7,4% dos assentos na Câmara dos Deputados e 4,7% nas Assembleias Legislativas dos estados. O partido elegeu 3,9% das deputadas federais e 5% das estaduais em 2014. Para melhorar esses índices, a MP organiza-se com o objetivo de “elevar o nível da conscientização política da mulher para o exercício da cidadania e promover sua participação nas disputas eleitorais em todos os níveis” (MP, 1996, 1).



Em seu regimento interno, elenca como principais diretrizes: promover a integração da mulher no mercado de trabalho; divulgar a importância de seu papel na sociedade; promover seminários e demais atividades de qualificação profissional; e dialogar com o partido para conquistar “a igualdade, desenvolvimento e paz para as mulheres, em todas as frentes de atuação política e social” (MP, 1996, 2). No documento, são descritos três órgãos de deliberação da MP – Convenção Nacional, Convenções Estaduais e Convenções Municipais –, além das Comissões Executivas nos três níveis e órgãos de atuação parlamentar. Suas integrantes compõem, portanto, as mulheres filiadas ao Progressistas que estão de acordo com as propostas do regimento da MP, às quais compete obediência ao programa, código de ética e estatuto do partido. A organização conta com departamentos voltados a questões específicas, como educação, saúde, direitos da mulher progressista, trabalhadoras rurais, donas de casa e deficientes físicas.

A Secretaria de Mulheres do PCdoB surge em 1995. Adriana Jota, membro da organização no RS, destaca que as pautas de gênero não eram institucionalizadas, mas sempre foram debatidas, assim como a raça. “Essas duas pautas não são (apenas) identitárias [...] elas estão na espinha dorsal do que chamamos de sistema capitalista [...] O sistema capitalista é amparado no patriarcado e é amparado no racismo” (Jota, 2018). O PCdoB é uma agremiação média e representa, desde 2014, 1,9% da Câmara dos Deputados e 2,3% dos parlamentos estaduais. Nas eleições de 2014, elegeu 7,8% das deputadas federais e 5,8% das estaduais (TSE, 2017). No Rio Grande do Sul, o partido conquistou dois assentos, um deles para Manuela D’Ávila<sup>19</sup>.

Conforme Adriana Jota, embora o movimento já existisse a nível nacional, as suas diretrizes são organizadas a partir da Conferência de Beijing (1995). Em seu *site*<sup>20</sup>, a secretaria afirma ter o papel de implementar e acompanhar ações de fortalecimento da presença feminina em espaços de poder, por igualdade de gênero, enfrentamento a formas de opressão, machismo e preconceitos à orientação

19. Já foi deputada federal e é pré-candidata à Presidência da República nas eleições de 2018, pelo PCdoB.

20. Disponível em: [<https://mulherpcdobrs.wordpress.com/2016/03/01/sobre-a-secretaria-da-mulher-2/>]. Acesso em: 3 jun. 2018.

sexual. Assim, busca contribuir para uma sociedade justa, emancipada e socialista.

A Secretaria da Mulher do PCdoB conta com organizações a nível nacional e local, e se propõe a integrar outros movimentos do partido, a fim de atuar em todas as suas bases e não separar a luta pela emancipação feminina das demais (Jota, 2018). Articula-se com movimentos como a União Brasileira de Mulheres (UBM), da qual apropria-se do estatuto, onde estão listados, entre os objetivos prioritários: organizar, nacionalmente, a luta das mulheres contra a opressão de gênero através de uma perspectiva emancipatória; elevar o nível da consciência e participação política de mulher; e trabalhar por esta participação na luta pela democracia (UBM, 2007).

No PT, a Secretaria Nacional de Mulheres foi criada em 1996. Partido de grande porte, o PT tem um desempenho significativo na representação parlamentar, tendo eleito em 2014 13,2% dos deputados federais e 9,9% dos estaduais. Além disso, é o partido com maior número de deputadas eleitas no cenário brasileiro. Em 2014, foram 17,6% das deputadas federais e 16,6% das estaduais (TSE, 2017). Em 2018, permaneceu como o partido que mais elegeu deputadas federais, com o total de 10 candidatas eleitas. No RS, o partido elegeu duas candidatas e deputadas. Conforme Misiara Oliveira, representante da Secretaria da Mulheres do Rio Grande do Sul, o comitê nacional surgiu a partir da iniciativa de mulheres que defendiam uma organização autônoma para o enfrentamento da discriminação de gênero no partido. No 1º Encontro Nacional do PT, em 1982, foi criada uma Comissão de Mulheres que originou, dez anos depois, uma Subsecretaria de Mulheres. Em 1996 assenta-se a base nacional da secretaria, hoje organizada em todos os estados do país.

O movimento tem como objetivo fortalecer a atuação das mulheres do partido, buscando o debate sobre a valorização e a garantia dos direitos humanos das mulheres, focando em pautas como: a intersecção das desigualdades de gênero, raça e classe; a maior participação política feminina; direitos sexuais e reprodutivos; enfrentamento da violência doméstica e de gênero; geração de trabalho e renda para mulheres; remuneração igual para funções iguais no mercado de trabalho; igualdade de gênero na educação; equipamentos sociais de suporte às mulheres e suas famílias; e direito à terra e a moradia. Essas pautas são defendidas, mas não estão dispostas

estatutariamente. Tanto as secretarias estaduais quanto as nacionais contam com um coletivo composto por vinte integrantes. Apesar de a secretaria não ser responsável por indicar, diretamente, as candidatas do partido, há a possibilidade de a organização sugerir nome para as candidaturas e algumas eleitas assumirem as pautas da secretaria. No entanto, ainda há candidatas que concorrem às eleições sem a articulação com o movimento de mulheres do partido.

O PTB-Mulher, ou PTBM, é fundado como resultado da insatisfação de mulheres do partido com a baixa participação feminina na organização, que é considerada de porte médio e majoritariamente masculina. Conforme lideranças do PTB-Mulher do Rio Grande do Sul, “Começamos a nos reunir e entrar devagar no contexto [...] indo aos encontros, como quem não quer nada, e bem preparadas, a gente começou a se manifestar”. Em termos de representação parlamentar, o PTB compôs 4,8% da Câmara Federal e 3,5% das Assembleias Legislativas em 2014. No entanto, as mulheres representam 2,5% e 3,9% das deputadas estaduais e federais, respectivamente, posicionando o partido entre aqueles com menor participação feminina, dentre as agremiações analisadas (TSE, 2017).

Conforme lideranças da organização no Rio Grande do Sul, em 1992 organizou-se uma Comissão Provisória para oficializar o PTBM. Meses depois, mulheres foram ao 1º Encontro Estadual do Partido organizadamente, com o intuito de fundar o PTB-Mulher gaúcho, depois difundido para o resto do país. A nível nacional, a organização é fundada oficialmente em 1997 com a missão de “incentivar, promover e facilitar a inserção e a participação da mulher na política brasileira”, e tornar-se “o movimento partidário feminino com maior representatividade nas esferas de poder do País” (PTBM, 1997, 1).

Os princípios basilares do PTB-Mulher, em seu regimento interno, são: defender a valorização da mulher trabalhadora como instrumento de transformação social; endossar sua centralidade como propulsora do amor na célula familiar; incentivar o empoderamento cognitivo, psicológico, econômico e político da mulher; comprometer-se com as obrigações nos vários papéis que assume na sociedade; e imprimir a marca feminina na política, buscando a igualdade de oportunidades, inclusão, não-discriminação e inovação. O PTB-Mulher organiza-se através de convenções nacionais, estaduais, municipais e zonais. São deveres da filiada abster-se de

pronunciamentos contrários à linha política partidária e difundir o programa do PTB e seus princípios (PTBM, 1997).

O Movimento Mulheres Socialistas (PSB) surge no Rio Grande do Sul, em meados dos anos 2000. A atual secretária estadual de mulheres do PSB/RS, Maria Luiza, relata que a iniciativa de criar a organização nasceu das mulheres socialistas que sentiam a necessidade de ocupar espaços na Executiva do partido. Esse movimento foi encabeçado por Mary Trindade, eleita vice-prefeita na cidade de Santana do Livramento (RS) em 2016. Naquele momento, as mulheres socialistas buscaram dialogar com a liderança estadual do PSB/RS, Beto Albuquerque. Assim, elas encaminharam essa demanda à instância nacional do partido e inauguraram o movimento nacional de Mulheres Socialistas do PSB que, depois, foi levado para as demais regiões do Brasil.

O PSB compôs, em 2014, 6,6% dos assentos na Câmara dos Deputados e 5,9% nas Assembleias Legislativas. Em 2014, elegeu 5,8% das deputadas estaduais e 9,8% na Câmara dos Deputados. No RS, elegeu uma candidata e dois deputados (TSE, 2017). Assim, é o segundo partido com maior representação parlamentar feminina no país, junto ao PSDB, e em terceiro lugar nos níveis estaduais, ao lado do PCdoB. Em seu Regulamento Interno, o Mulheres Socialistas apresenta-se como um órgão de apoio do PSB, constituído por uma secretaria nacional e secretarias estaduais e municipais. Tem como finalidades incentivar a participação feminina no partido e na sociedade; promover o debate das questões específicas das mulheres; e representá-las nos órgãos partidários.

Compete à sua coordenação estimular a participação das mulheres em movimentos sociais, no partido e na sociedade; desenvolver formação política, debates e pesquisas sobre as políticas para mulheres; e coordenar a articulação com demais movimentos do partido. São deveres das integrantes cumprir as deliberações de órgãos superiores e orientações do Regulamento Interno do Mulheres Socialistas e outros documentos partidários. As secretárias do movimento têm uma cadeira na Executiva do PSB: “o núcleo mais duro do partido, que vai ser definido estrategicamente algumas das questões nossas, onde vai ser levado para o diretório [...] é fundamental que a gente possa estar na Executiva [...] fazendo essa interlocução” (Loose, 2018).

O movimento de Mulheres do PPS surgiu da ação de militantes que lutaram para ampliar a participação feminina na política, segundo Terezinha Silveira, atual Presidenta do PPS de Tramandaí (RS). Na atualidade, o partido conta com Coordenadorias da Mulher. Como agremiação de porte médio, o PPS ocupa, desde 2014, 1,9% dos assentos na Câmara dos Deputados e 2,0% nas Assembleias Legislativas. Está entre os partidos com menor representação feminina, com 1,6% de deputadas estaduais e 3,9% de deputadas federais eleitas no mesmo pleito. No Rio Grande do Sul, o partido preencheu somente um assento na Câmara dos Deputados, ocupado pela deputada Any Ortiz.

Conforme a página da web<sup>21</sup> do PPS, as chamadas Coordenadorias da Mulher surgem para promover a participação feminina na vida política e na estrutura partidária do PPS, nas esferas locais e nacionais. No estatuto do partido, consta a rejeição a qualquer discriminação e a defesa da igualdade de posições entre homens e mulheres na política e na sociedade. As Coordenadorias da Mulher do PPS têm como diretriz a formação política continuada de suas filiadas e o objetivo de alterar o estatuto do partido para tornarem-se uma Secretaria de Mulheres, o que formalmente inexistia dentro do PPS.

### *Organizações de mulheres a nível institucional*

Nesta etapa do trabalho, nos preocupamos em verificar como as mulheres, em partidos políticos que possuem histórias e ideologias distintas, organizam suas estratégias para impulsionar a participação feminina na política<sup>22</sup>. O estatuto indica o grau de institucionalização do comitê na estrutura partidária e, assim, é a garantia de seu funcionamento: encontram-se nos estatutos as informações sobre as eleições para a coordenação desses comitês, do recrutamento de mulheres para as bases partidárias ou da destinação de verbas prevista para essas organizações. A maioria das organizações

21. Disponível em: [<http://www.ppspr.org.br/pps/index.php/20-sem-categoria/352-i-encontro-das-coordenacoes-de-mulheres-da-regiao-sul-relatorio-de-trabalho>]. Acesso em: 3 jun. 2018.

22. Não pretendemos comparar qual comitê é mais ou menos efetivo. Mas entender como esses comitês se estruturam no nível institucional.



analisadas contam com um estatuto/regimento interno próprio. As exceções ficam com o PCdoB, PT e PPS.

A Secretaria de Mulheres do PCdoB recorre ao estatuto partidário e ao estatuto da UBM. Cabe, também, destacar como cada uma dessas instâncias se organiza. Conforme Adriana Jota (2018), “o papel da secretaria de mulheres é orientar a tarefa e não a participação enquanto feminista, para isso existe a UBM. Quem organiza a luta feminista do partido, através da Secretaria, é a UBM. A secretaria organiza a vida das mulheres”. O PT, por outro lado, apresenta uma organização interna complexa, as “Frentes Partidárias”. Por fim, o movimento de mulheres do PPS não se configura como uma organização a nível formal e, portanto, não tem um estatuto próprio.

Há dois fatores que associamos à não existência de um estatuto/regimento interno próprio: (a) as organizações de mulheres atuam em diferentes instâncias da vida partidária, não apresentando a necessidade de que sejam guiadas por um estatuto próprio – o que apareceu nas falas de Adriana Jota (PCdoB) e de Misiara (PT); e (b) o partido ainda precisa organizar a questão feminina, para que o movimento de mulheres seja formalizado na estrutura partidária, o PPS é um exemplo deste caso.

A escolha das dirigentes segue regras estabelecidas previamente. Na maioria dos casos, essas regras estão nos estatutos/regimentos internos<sup>23</sup>. As informações contidas nesses documentos e nas falas de entrevistas apontam para a escolha de dirigentes com alto grau de *expertise* política, seja na atuação em secretarias internas dos partidos, ou exercendo um mandato eleitoral. Identificamos que o papel político acumulado por essas mulheres eleva as chances de atuação nas instâncias partidárias.

O caso da AMT exemplifica esta observação. Entre os atributos para assumir a sua direção, é pontuada a importância de que as integrantes tenham uma boa oratória e tenham uma postura combativa. A escolha de mulheres com longa trajetória evita que os rumos do partido político ou da organização de mulheres seja alterada drasticamente:

---

23. Em razão dos objetivos deste trabalho, não vamos especificar cada uma dessas regras. Apesar disso, destacamos que as análises construídas levaram em consideração essas informações.

Aqui, no RS, a então companheira Dilma foi a primeira presidenta da AMT/RS, e ela teve um mandato e depois a Alicia teve o segundo, a dona Mila Cauduro teve o terceiro mandato, a Regina e eu ficamos por 18 presidindo o movimento aqui no estado – quase uma dinastia. O partido tem muito essa característica de exigir que a líder seja oradora, que tenha um nível de enfrentamento com os homens do partido, então tu não arruma muitas figuras que queiram fazer esse papel, de enfrentar a estrutura partidária. (Vecchio, 2018)

A penetração das organizações na estrutura partidária também é observada na existência de cotas internas para que as mulheres participem das esferas decisórias dentro das agremiações. Conforme as informações obtidas nas entrevistas, à exceção do Progressistas, as demais legendas analisadas contam com *cotas internas*, não importando a orientação política-ideológica. O primeiro partido que as implementou, foi o PT, onde há paridade de gênero (50% para mulheres) em cargos do diretório, presidência e liderança de bancada. Os outros partidos apresentam a determinação de que mulheres devem ocupar ao menos 30% dos lugares na estrutura partidária. Essa é uma iniciativa interna de cada agremiação. As coordenadoras de todas as legendas que possuem as cotas internas, apontaram ser através delas que as mulheres conseguem ocupar mais espaços e ter voz e vez nas decisões partidárias.

Não há como definir quantas mulheres compõem cada comitê, pois as adesões sofrem alterações mensais. Embora o número de filiadas aos partidos seja um parâmetro da participação feminina, nem todas integram os movimentos de mulheres das agremiações. Na maioria das organizações analisadas, as filiadas escolhem se desejam militar no movimento de mulheres, podendo atuar em outros núcleos simultaneamente. O PSDB-Mulher é o único comitê onde as filiadas são incluídas automaticamente.

Nas coordenadorias das organizações analisadas, o número de integrantes varia substancialmente. No caso do PSB, são 9 mulheres, chegando a 51 na direção do PSDB-Mulher. As representantes do PPS Mulheres, Secretaria de Mulheres do PCdoB, o PTBM, não souberam informar quantas mulheres atuam nessas instâncias. Esse cenário pode indicar: (a) uma dificuldade de efetuar um controle rígido sobre quem ocupa qual espaço interno e (b) que as mulheres

dos partidos não atuam de maneira tão unificada e a organização feminina age em momentos mais específicos.

A ampliação das discussões sobre a importância da participação feminina impulsionou o estabelecimento de leis que determinam a reserva de vagas na lista partidária para um dos gêneros. Assim, uma das hipóteses que levantamos é a de que devido a esses debates, mais mulheres têm aderido aos partidos políticos. As coordenadoras do movimento de Mulheres do PPS, das Secretarias de Mulheres do PT, do PSB, do PCdoB, do PTBM e do MP confirmaram que houve um crescimento no volume de mulheres que têm atuado em seus partidos.

Apesar dessa convergência, elas creditam esse crescimento a fatores diferentes. Misiara Oliveira (PT) aponta que no PT o aumento de mulheres é fruto da receptividade do partido às causas femininas, seja na implementação de políticas públicas de gênero ou na garantia da paridade nos cargos da direção do partido. Ivana Genro Flores (2018) percebe que as mulheres aderiram mais ao PSDB a partir de 2007, atribuindo esse aumento ao “*boom social*” daquele período. No caso da AMT, elas observam que não houve um incremento numérico de participantes, mas um aumento da força interna: “Foram as mulheres entenderem que, se elas fizerem o enfrentamento local, se elas tiverem espaço de visibilidade, vão para os cargos” (Vecchio, 2018).

### *Verbas, legislação e o impacto sobre as organizações e campanhas de mulheres*

Entre os fatores relacionados ao maior ou menor percentual de mulheres eleitas nos parlamentos, estão o financiamento de campanha, as verbas recebidas por partido e como estes distribuem os recursos no tocante às candidaturas femininas. As organizações que receberam os maiores montantes do Fundo Partidário em 2014 (PT e PSDB)<sup>24</sup> são aquelas que conseguiram eleger mais parlamentares, incluindo mulheres, tanto na Câmara dos Deputados, quanto as Assembleias Legislativas. Esse cenário já indica a importância dos recursos financeiros para eleição de mulheres.

---

24. Em 2014 o PT concentrou 16,5% das verbas, o PSDB 10,8%, o Progressistas 6,4%, o PSB 5,9%. PTB e o PDT concentraram 3,8% e 3,9%, respectivamente, enquanto PCdoB (2,1%) e PPS (2,7%) receberam os menores percentuais.



Face aos fatores culturais e socioeconômicos que dificultam a inserção feminina na vida pública, a minirreforma eleitoral de 2009 implementou a Lei 12.034/2009. Nela fica estabelecido que os partidos devem destinar, no mínimo, 5% do fundo partidário para a formação política de mulheres. Além disso, eles devem garantir, no mínimo, 10% do horário eleitoral gratuito para as mulheres, a fim de que tenham visibilidade e, assim, mais chances de serem eleitas.

As organizações de mulheres afirmaram que seus partidos políticos têm respeitado o repasse previsto na legislação, sem impedir que elas tenham acesso a essas verbas. Parte considerável das coordenadoras entende que a lei tem sido cumprida devido ao papel exercido pela justiça eleitoral. Conforme as dirigentes estaduais do PTBM, “a justiça eleitoral tem contribuído bastante, mais do que os partidos políticos, através das resoluções que eles têm feito”. Misiara Oliveira (2018), por outro lado, aponta que a justiça eleitoral coloca dificuldades para que as verbas cheguem à Secretaria de Mulheres do PT: “No RS, temos enfrentado algumas dificuldades por incompreensão da justiça eleitoral que ao realizar alguma execução que reflita em bloqueio do Fundo Partidário acaba sempre bloqueando também o Fundo de Mulheres”.

Todas as entrevistadas consideram essa lei positiva para ampliar a atuação feminina nos partidos. Contudo, algumas entendem que, apesar de importantes, essas verbas são insuficientes para custear todas as atividades dos grupos. “Muitas vezes falta, o presidente libera mais verba [...]. Nós temos toda a estrutura, eventualmente ultrapassa os 5%. Quando a gente faz 5 reuniões, tem alimentação, tem hotel, carro pra alugar, muitas vezes falta” (Fortuna, 2018). Dos oito comitês analisados, apenas a AMT e a MP recebem acima dos 5% determinados em lei.

Ademais, observamos que os 5% oriundos da Lei 12.034/2009 são administrados de maneiras distintas em cada organização de mulheres. As falas nos indicaram que os comitês com maior autonomia tendem a gerenciar as verbas destinadas à formação política realizando ações e ajudando a financiar as campanhas das mulheres da organização. Ao contrário, o movimento de mulheres do PPS, por exemplo, ainda não está formalizado na estrutura partidária e não reivindica para si esse dinheiro.

A dificuldade de acessarem os valores destinados ao financiamento eleitoral é tida como barreira ao sucesso eleitoral feminino.

As falas das entrevistadas apontaram para uma relação direta entre a disponibilidade de recursos e a maior chance na eleição de mulheres. É recorrente que as candidatas sejam penalizadas na questão do financiamento de campanhas em relação aos homens. Essa relação é apontada em diferentes estudos (Romero *et al.*, 2012) e é observada por quase todas as coordenadoras aqui ouvidas.

Para o PTBM há, sim, muitas mulheres aptas a concorrer nas disputas eleitorais, mas a ausência de recursos financeiros as afasta. O depoimento de Solange Fortuna (MP) segue o mesmo caminho ao apontar que, muitas vezes, as mulheres interessadas em lançar-se à disputa eleitoral teriam de largar suas atividades profissionais em época de campanhas. Assim, muitas se questionam como sobreviveriam sem receber um salário e tendo, ainda, que custear uma campanha eleitoral. Diversas entrevistadas também mencionaram que os homens, muitas vezes, se elegem por meio de outras redes e nem sempre são tão dependentes dos recursos para financiamento eleitoral.

A reforma no financiamento de campanha é vista pela maioria das entrevistadas como benéfica. Elas estão de acordo com a literatura sobre esse tema, em que a combinação entre o financiamento público e o de pessoa física são alternativas para aumentar as chances de que mulheres sejam eleitas. “Eu acredito que tudo isso ajuda a ter igualdade” (Flores, 2018).

Em março de 2018, o STF alterou as regras do fundo eleitoral, estabelecendo que 30% deste deve ser destinado às mulheres. As entrevistadas consideram a mudança favorável e afirmam estarem atentas à compreensão da normativa. Sobretudo, sinalizam que lutarão para que os partidos cumpram com a regra e destinem os 30% para campanhas de mulheres. Com a verba, a MP terá incentivo para que mais mulheres se candidatem: “Vai ser cumprido, já foi decidido. [...] a gente vai aumentar a candidatura de mulheres, porque a gente vai dizer: ‘a gente tem para oferecer’” (Fortuna, 2018).

### *Atividades, estratégias e recrutamento nos movimentos partidários de mulheres*

As organizações analisadas desenvolvem atividades de formação política feminina. Com exceção do PPS, essas ações são divulgadas em suas páginas da web e na rede social Facebook. Entre as iniciativas desenvolvidas, destacam-se as que buscam conscientizar as

mulheres de que elas têm um importante papel social e, portanto, são “sujeitos da política” e que devem participar da esfera pública sem “medo” de represálias. A fala das representantes do PTBM, exemplifica esse ponto: “primeiro é um trabalho político [...] mostrar a importância da mulher na política”.

A MP, por exemplo, efetua suas atividades dividindo o Rio Grande do Sul em 11 regiões, que é o número do partido. A partir dessa distribuição, organizam eventos em parceria com a MP nacional ou a Fundação Milton Campos, ligada à agremiação. Os seminários discutem pautas como o câncer de mama, a violência contra a mulher, a família e as drogas, e buscam cativar as mulheres e trabalham a autoestima e valorização feminina.

O PTBM, de forma semelhante à MP, realiza reuniões periódicas para que as integrantes estejam preparadas para “fazer o enfrentamento” de barreiras dentro ou fora do PTB. Elas destacam em suas falas a importância de conhecerem as regras do jogo – do estatuto e da legislação eleitoral. Além disso, o PTBM busca atrair as mulheres com temas como a violência e a saúde da mulher. Nos municípios menores, as mulheres começam a participar e, logo depois, chamam outras mulheres. Assim, formam redes que as incentivam à participação política.

Ivana Genro Flores (PSDB-Mulher) destaca os seminários de formação política abertos à comunidade. Esses seminários ocorrem no RS e aglutinam mulheres de diferentes municípios do estado ou regiões do país. As atividades desenvolvidas pela organização contam com o apoio do Instituto Teotônio Vilela, ligado ao PSDB, e a Fundação Konrad Adenauer (Alemanha).

O movimento de Mulheres do PPS desenvolve, também, atividades de formação política através de seminários. No RS, as ações estão diretamente conectadas à atuação da deputada estadual Any Ortiz, apontada como uma das responsáveis por incentivar as discussões sobre representação feminina no partido. No PSB, conforme Maria Luiza Loose, (2018) elas buscam instigar os diretórios municipais a criarem o movimento de Mulheres: “Muitas vezes a gente vai nos municípios e é uma ou duas mulheres, às vezes elas se desmotivam, é complicado porque a dinâmica da mulher no século XXI [...] tem muitas tarefas”. A Fundação João Mangabeira apoia a organização de mulheres no PSB.

A AMT busca dialogar com movimentos e pautas sociais. Entre as atividades desenvolvidas, estão as capacitações para candidatas, pré-candidatas, e eleitas vinculadas ao grupo. São realizadas aulas sobre dicção e oratória, formação em gênero, feminismo e história do feminismo. As atividades são planejadas de acordo com o público. Por exemplo, organiza-se o Cinema da AMT em uma comunidade popular, exibem filmes sobre relações de gênero com linguagem simples e que possam ter interlocução com as vivências das mulheres que os assistem.

O PCdoB realiza atividades de mulheres no fórum municipal de mulheres do partido. É neste fórum que as militantes se reúnem para organizar como as militantes atuam, na vida interna e externa do partido. A partir dessa dinâmica, as militantes atuam em diferentes espaços da sociedade civil, considerando as três bases/formas: no local onde elas estudam, no local de trabalho, ou onde moram. Elas não centralizam suas atividades, ou seja, a secretária organiza e orienta as tarefas das mulheres do PCdoB. Essa descentralização é percebida, também, na formação política, onde área de gênero não é direcionada apenas para as mulheres. Com o apoio da Fundação Maurício Grabois, essas ações são promovidas com debates sobre temas transversais.

Por fim, a Secretária de Mulheres do PT no RS conta com o auxílio da Secretaria Nacional de Mulheres do PT, e promove “a formação política das mulheres e da militância em geral do partido com foco no feminismo e na igualdade de gênero; no debate sobre a participação das mulheres na política e nos espaços de poder, sejam internos ou na sociedade”. Atuam junto a movimentos feministas para que os direitos das mulheres sejam garantidos.

Ademais, constatamos que os comitês analisados têm o apoio de amplas redes de mulheres, diretamente ligadas ao campo ideológico dos partidos. Por meio delas, as organizações de mulheres efetuam diálogos e mantêm interlocução com suas “bases”, sendo por elas sustentadas e mantidas ativas. Por outro lado, os comitês contribuem para levar a pauta dos movimentos da sociedade civil à área legislativa. O PPS, por exemplo, busca por “ONGs, clubes de mães, a gente procura estar em contato com tudo isso, é a forma da gente se identificar e ser visível” (Silveira, 2018). Manifestações semelhantes foram observadas nas falas das demais entrevistadas. A Secretaria de Mulheres do PT mantém ações vinculadas aos movimentos sociais

e feministas, que impulsionam debates importantes para a luta de mulheres. Entre essas redes, para além dos movimentos ligados às bases do partido, foram citadas a participação em fóruns das mulheres e, sobretudo, no Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres do RS (CEDM/RS). Esse conselho foi criado em 1986, e sua regulamentação aconteceu apenas em 2012. O conselho adquire papel central para organizar a luta de mulheres no RS.

Sobre o recrutamento de mulheres nos partidos políticos, verificamos três formas mais comuns: (a) nas atividades de formação política feminina, onde mulheres são motivadas a participar e lançarem-se candidatas, (b) incentivando as mulheres ligadas à base social do partido a disputarem eleições, ou (c) os partidos políticos como principais responsáveis pelo recrutamento, com organizações de mulheres não interferindo na questão, apenas prestando apoio às candidatas, caso seja necessário.

Na AMT, de forma geral, não é usado o termo “recrutamento”. Elas preferem que as mulheres filiadas ao PDT, conseqüentemente, cheguem até a AMT. Quando as organizadoras encerram um evento, muitas mulheres as procuram para filiação. De modo similar, a Secretaria de Mulheres do PT não trabalha com a terminologia “recrutamento”. Misiara Oliveira (2018) aponta que, eventualmente, são feitas campanhas de filiação, sempre acompanhadas de formação política geral, com discussões feministas e de gênero.

A Secretaria de Mulheres do PCdoB também não efetua atividades de recrutamento feminino. As militantes estão em diferentes espaços – local de moradia, trabalho e nas universidades. Ali são formadas as redes e, a partir disso, as mulheres interessadas participam e se lançam candidatas. Destaca-se que o PCdoB adota um modelo de candidaturas prioritárias, onde candidatas/os com maior chance de eleição recebem amplo apoio da estrutura partidária, em verbas e visibilidade em propagandas.

A Secretaria de Mulheres do PSB fomenta a participação feminina com as atividades desenvolvidas. Conforme Maria Luiza Loose (2018) afirma, porém, o partido também tem o dever de fazer o recrutamento e não apenas o comitê de mulheres. No PPS, Terezinha Silveira relata haver uma movimentação dentro do partido, em especial para que sejam garantidas cadeiras às mulheres.

O PSDB-Mulher efetua ações de recrutamento com apoio da Executiva Nacional, com liberdade de agir e chamar as mulheres para



a política. Essas atividades são ligadas aos seminários de formação política, onde temas de interesse das mulheres são discutidos e, com isso, elas começam a se interessar pela atividade política e, no futuro, buscar uma vaga na disputa eleitoral. A MP também usa atividades da organização como espaço para recrutar. Solange Fortuna destaca o papel da MP no incentivo à candidatura de mulheres e de trabalharem para que elas não desistam da disputa eleitoral. Por vezes, os maridos impedem que esposas disputem os cargos, especialmente no interior do Estado. “Existe um preconceito muito grande, eles barram as mulheres ou quando elas se tornam presidentes das câmaras, eles tentam de tudo para boicotar [...] Hoje eu falei com uma pré-candidata e ela me disse: vou desistir. E eu disse: não desiste”.

O PTBM, a nível do município, atua de forma semelhante, onde são feitas atividades que discutem temas importantes para mulheres, atraindo-as para a organização. Assim, são identificadas as mulheres com um “perfil de liderança, as mulheres que tem liderança, que tem mais interesse de atuar na política e nós a convidamos para participar conosco e participar das reuniões” (PTBM, 1997).

### **Ideias promovidas pelos comitês: sobre violência, saúde e participação política**

As ideias compartilhadas em cada organização dizem muito sobre como elas compreendem a ampliação da representação das mulheres. Assim, é possível comparar se as diferenças ideológicas dos comitês implicam em concepções distintas sobre temas ligados à área de gênero. A Secretaria de Mulheres do PT estimula os debates sobre autonomia, valorização e a garantia dos direitos humanos das mulheres. Buscam discutir, entre outros assuntos “a intersecção das desigualdades de gênero, raça e classe; maior participação e representação política das mulheres” (Oliveira, 2018).

Temas semelhantes aparecem na AMT, onde as organizadoras buscam fomentar, autodeclaradamente, ideias feministas. A estratégia é adotar uma linguagem fácil, conceitos que as mulheres compreendam. A educação, ligada à tradição do PDT, é usada com frequência. Na Secretaria de Mulheres do PCdoB, questões ligadas ao enfrentamento da violência doméstica e saúde das mulheres estão presentes. Além disso, o sistema capitalista e suas consequências às mulheres também são debatidas.

Já a Secretaria de Mulheres do PSB segue uma cartilha estabelecida pela organização nacional do partido. Destacam-se os temas de enfrentamento à violência, de saúde, de trabalho e de geração de renda. O movimento de Mulheres do PPS, por sua vez, adota iniciativas de ocupação dos espaços, em que as participantes são chamadas para que preencher lugares dentro e fora da estrutura partidária. O PTBM tem discussões sobre o combate à violência contra as mulheres. A saúde da mulher foi tema de diversos seminários da organização, contando com mulheres de diferentes movimentos.

No PSDB-Mulher, evitam-se termos como “pauta de mulheres”, a fim de não impor limitações temáticas em função do gênero. Preferem trabalhar, mais especificamente, “mulheres com causa”, focadas em violência doméstica, políticas públicas para saúde física e mental e liberdade da mulher. Além disso, trabalham a questão LGBT. A MP estimula comportamentos e ideias ligados à área empresarial, à saúde, à política e educação e ao combate às drogas, além do mercado de trabalho que também aparece nas discussões.

De forma geral, observamos que as pautas ligadas ao feminismo e aos direitos humanos, como a violência contra as mulheres, estão nas discussões de todas as organizações analisadas. Essa relação pode indicar como essas demandas têm atravessado o eixo-ideológico da esquerda, se expandindo para comitês de direita, indicando a existência de um fator de “contágio” conforme exposto por Norris (1993).

### *Feminista ou feminino: como as organizações se autodenominam*

Identificamos que, a grosso modo, as organizações podem ser divididas entre as “feministas” e as “femininas”. Nas primeiras estão a AMT, PT, PCdoB, PSB. Estas autodeclaram-se feministas em seus estatutos ou regimentos internos. Além disso, o feminismo apareceu em vários momentos nas falas das entrevistadas desses partidos. Elas trabalham especificamente com a pauta feminista e não a apresentam conectada ao “feminino” e aos atributos “naturais” que as mulheres compartilham. Seus discursos não se conectam à política do desvelo e à ideia de que mulheres tenham uma moralidade diferenciada que seria levada para a política com sua participação institucional.

No caso do PPS, o feminismo e feminino se cruzam. Terezinha Silveira acredita que a organização de mulheres do PPS é feminista, mas que o termo “às vezes é deturpado [...]”. O que a gente busca é o espaço do direito e das obrigações, a gente não quer buscar o direito para dizer que somos as bonitinhas do plenário”. O PSDB-Mulher não tem uma opinião formalizada sobre associar-se ao feminismo. Flores (2018) defende que se “o feminino em algum momento precisa ser muito feminista, que ele seja. Se em algum momento nós estivermos numa relação harmônica de igualdade, nós não podemos deixar de ser femininas. Não é um feminino secretário com os outros”.

Os demais comitês, apesar de reconhecerem o machismo que perpassa a sociedade, não se apresentam como feministas, e sim como organizações de mulheres, ou organizações femininas, a partir da compreensão que a maior participação política feminina é benéfica para a sociedade. Tal visão remete diretamente à política do desvelo e apareceu em diversas falas das entrevistadas. Conforme Solange Fortuna, MP, as mulheres devem mostrar o seu diferencial na política, a maior sensibilidade que compartilham: “É busca do espaço que nos deve ser igualitário [...] Aí as ideias das mulheres, que têm uma sensibilidade e uma sutileza, nós somos diferentes, mas nós queremos os direitos e as obrigações da mesma forma” (Silveira, 2018).

O aumento na representação feminina, defendido em todos os movimentos analisados, assume diferentes significados em cada um deles. As organizações mais ligadas ao eixo-ideológico da direita, ou seja, PTB, PP, PSDB entendem que, apesar dos posicionamentos ideológicos distintos, essa luta atinge a todas as mulheres e que elas precisam, em conjunto, se unirem a essa pauta: “Mulheres da esquerda, da direita, são todas mulheres. Vamos fazer uma parceria, por que não?” (Fortuna, 2018).

Essa é uma relação que pode ser analisada à luz do enfoque de Anne Phillips (2001) sobre a política de ideias e da política de presença (onde o tensionamento entre os grupos feministas e femininos é observada). Nos comitês alinhados à esquerda, em especial do PDT, PT e PCdoB, é compartilhada a ideia de que não basta ser mulher e estar do poder, é preciso comprometimento com pautas de esquerda para que a luta contra a opressão de gênero seja efetiva. É preciso, sim, debater a descriminalização do aborto, e combater as desigualdades geradas pelo sistema capitalista. A luta por ocupar



os espaços de poder é ligada à sua transformação. Além disso, não recorrem a atributos que, supostamente, seriam inerentes às mulheres – maternidade, sensibilidade

### **Considerações finais**

A criação de todos os comitês aqui analisados se deu de maneira similar e por uma demanda que ainda persiste: a maior participação das mulheres na política. Independentemente da vertente ideológica, essas organizações de mulheres desenvolvem suas atividades a fim de reduzir a desigualdade de gênero no poder. Assim, realizam atividades em que saúde, trabalho, violência e direitos humanos e políticos das mulheres são temas mais recorrentes. Nesse sentido, partidos alinhados à direita tendem a dar mais atenção ao tema da saúde e da geração de emprego e renda das mulheres. O combate à violência contra a mulher é o elo entre as diferentes matrizes ideológicas, enquanto os direitos humanos e reprodutivos estão em pauta nos partidos à esquerda.

A partir da conquista de espaço interno nas agremiações, os movimentos buscam recursos para atuarem e pleitear a vitória de mulheres nas urnas. Alguns angariam mais verbas para atividades e candidaturas femininas, o que tem menos relação com a posição ideológica, e mais com a institucionalização do movimento dentro dos partidos. Nesta investigação, constatamos que o maior grau de institucionalização está relacionado ao tamanho do partido, sendo os maiores aqueles em que as mulheres conseguem estabelecer movimentos mais organizados e penetrados na estrutura partidária. As maiores diferenças identificadas no que se refere ao eixo ideológico dizem respeito às discussões feministas. Partidos à direita tendem a negar a terminologia e os conceitos feministas, adotando visões alinhadas ao pensamento maternal. Por outro lado, os partidos à esquerda reforçam valores, práticas e teorias feministas, cobrando das militantes coerência a tais preceitos e, em alguns casos, sancionando os desvios a estes.

Os movimentos analisados promovem avanços para mulheres nos espaços de poder. Por um lado, fomentam sua presença no âmbito institucional. Por outro, estimulam que pautas femininas e feministas sejam debatidas nas casas legislativas. Ainda assim, sofrem resistência nos partidos, ainda predominado por homens,

indicando que há espaços a serem disputados a fim de que mulheres ocupem o poder e saiam vitoriosas dos pleitos aos quais concorrem, com mais equidade em relação aos seus pares.

## Referências

- ABREU, Z. (2002). Luta das mulheres pelo direito de voto: movimentos sufragistas na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos. *Arquipélago - Revista da Universidade dos Açores*, vol. 4, p. 443-469.
- ACÇÃO DA MULHER TRABALHISTA. (AMT). (2017). *Estatuto*. Brasília, DF.
- ARAÚJO, C. (2002). Ações afirmativas como estratégias políticas feministas. In: BRUSCHINI, C.; UNBEHAUM, S. G. (eds.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; 34.
- ARAÚJO, C. (2005). Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 193-215.
- ARAÚJO, C. (2009). Gênero e o acesso ao poder Legislativo no Brasil: as quotas entre as instituições e a cultura. Brasília. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 2, p. 23-60.
- ARCHENTI, N.; TULA, M. I. (2008). *Mujeres y política en América Latina - sistemas electorales y cuotas*. Buenos Aires: Heliasta.
- AVELAR, L. (2001). *Mulheres na elite política brasileira*. 2. ed. São Paulo: UNESP/Konrad-Adenauer.
- BIROLI, F. (2011). Mídia, tipificação e exercícios de poder: a reprodução dos estereótipos no discurso jornalístico. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 6, p. 71-98.
- FLORES, I. M. G. (2018). Entrevista não publicada. Rio Grande do Sul, 8 de maio.
- FORTUNA, S. (2018). Entrevista não publicada. Rio Grande do Sul, 21 de maio.
- GILLIGAN, C. (1993). *In a different voice*. Cambridge: Harvard University Press.
- GROSSI, M. P.; MIGUEL, S. M. (2001). Transformando a diferença: mulheres na política. *Revista Estudos Feministas*. vol. 9, n. 1, p. 167-206.
- JOTA, A. (2018). Entrevista não publicada. Porto Alegre, 16 de maio.
- KARAWEJCZYK, M. (2014). Suffragettes nos trópicos?! A primeira fase do movimento sufragista no Brasil. *Locus-Revista de História*, vol. 20, n. 1, p. 327-346.
- KATZ, R.; MAIR, P. (1992). *Party organizations*. London: Sage.
- LIJPHART, A. (2003). *Modelos de democracia: democracia e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- LOOSE, M. L. (2018). Entrevista não publicada. Rio Grande do Sul, 21 de maio.

- MARQUES, T. C. S.; GONÇALVES, L. P. (2016). A fundação do Partido Democrático Trabalhista (PDT) no exílio. *Civitas*, vol. 16, n. 3.
- MATOS, M. (2011). Recentes dilemas da democracia e do desenvolvimento no Brasil: por que precisamos de mais mulheres na política. *Sinais Sociais*, ano 5, n. 17, p. 110-141.
- MAYER, R. (2009). PSDB: Trajetória política (1988-2008). In: Seminário nacional de sociologia e política, I, Curitiba. *Anais...* Curitiba: UFPR.
- MENDONÇA, O. (1981). Partidos políticos brasileiros. *Revista de Ciência Política*, vol. 24, n. 1, 18-29, jan-abr.
- MENEGUELLO, R. (1989). *PT: a formação de um partido (1979-1982)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MIGUEL, L. F. (2001). Política de interesses, política do desvelo: representação e singularidade feminina. *Revista Estudos Feministas*, vol. 9, n. 1 p. 253-267.
- MULHER PROGRESSISTA (MP). (1996). *Estatuto*. Brasília, DF.
- NORRIS, P. (1993). Conclusion. In: NORRIS, P.; LOVEDUSKI, J. (orgs.). *Gender and party politics*. London: Sage.
- OLIVEIRA, M. (2018). Entrevista não publicada. Rio Grande do Sul, 2 de maio.
- PANEBIANCO, Â. (2005). *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes.
- PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB). (1989). Programa do Partido. In: Brasil (2014). *Partidos Políticos Brasileiros: programas e diretrizes*. Brasília, DF: Senado Federal.
- PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – MULHER (PSDB – MULHER). (2009). *Regimento Interno do Secretariado Nacional da Mulher*. Brasília, DF.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). (2015). *Estatuto*. Brasília, DF.
- PARTIDO POPULAR SOCIALISTA (PPS). (1992). *Estatuto*. Brasília, DF.
- PARTIDO PROGRESSISTA (PP). (2016). *Estatuto*. Brasília, DF.
- PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO – MULHER (PTBM). (1997). *Regimento Interno do PTB Mulher*. Brasília, DF.
- PATEMAN, C. (1988). *The sexual contract*. Stanford: Stanford University Press.
- PHILLIPS, A. (2001). From a politics of ideas to a politics of presence? *Revista Estudos Feministas*, vol. 9, n. 1, p. 268-290.
- PINTO, C. R. J. (2001). Feminism, history and power. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 18, n. 36, p. 15-23.
- PINTO, C. R. J. (2003). *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- PRÁ, J. R. (2011). Reflexões sobre gênero, mulheres e política. In: PAIVA, D. (org.). *Mulheres, política e poder*. Goiânia: Câneone, p. 101-126.

- PRÁ, J. R. (2016). *Mulheres, feminismo e ação política no Brasil*. Porto Alegre: Cirkula.
- ROMERO, K.; FIGUEIREDO, M; ARAÚJO, C. (2012). Participação feminina e dinâmica de campanha no HGPE nas eleições de 2010 para a Câmara dos Deputados. In: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R.; JORDÃO, F. (orgs.). *As mulheres nas eleições de 2010*. Rio de Janeiro: ABCP.
- SACCHET, T. (2011). Partidos políticos e sub-representação feminina: um estudo sobre o recrutamento legislativo e o financiamento de campanhas. In: PAIVA, D. (org.). *Mulheres, política e poder*. Goiânia: Cânone.
- SAMUELS, D. (2006). Financiamento de campanha no Brasil e proposta de reforma. In: SOARES, G., RENNO, L. *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 133-153.
- SCHAEFER, B. (2018). *As lógicas de distribuição do fundo partidário: centralização e nacionalização dos partidos políticos brasileiros (2011-2015)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- SILVEIRA, T. (2018). Entrevista não publicada. Rio Grande do Sul, 5 de maio.
- SOIHET, R. (2000). A pedagogia da conquista do espaço público pelas mulheres e a militância feminista de Bertha Lutz. *Revista Brasileira de Educação ANPED*, n. 15, p. 97-117.
- SORJ, B. (1992). O feminismo como metáfora da natureza. *Revista Estudos Feministas*, p. 140-150.
- SOUZA, M. C. C. (1976). *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Ômega.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). *Divulgação de Resultado de Eleições*, 2017. Disponível em: <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>. Acesso em: 3 fev. 2018.
- UNIÃO BRASILEIRA DE MULHERES (UBM) (2007). *Estatuto*. São Paulo.
- VECCHIO, M. (2018). Entrevista não publicada. Porto Alegre, 21 de maio.

# O abuso do poder religioso nas eleições

**Cristiano Franke Cheong**

## Resumo

Este artigo trata do abuso do poder religioso, que relaciona o conflito entre a liberdade de crença e os valores constitucionais da normalidade e da legitimidade do pleito, que ocorre em situações em que líderes religiosos promovem candidatos em campanhas eleitorais no exercício do ministério sacerdotal, incorrendo nas vedadas práticas de abuso de poder econômico, político e/ou dos meios de comunicação, justificando a cassação do registro ou do diploma, além da inelegibilidade do candidato dessa forma favorecido. Além disso, aborda-se a relação entre fé e eleição à luz de decisões da Justiça Eleitoral para apresentar algumas balizas acerca do tema.

**Palavras-chave:** liberdade de crença; normalidade e legitimidade; eleições.

## Abstract

This article deals with the abuse of religious power, which relates the conflict between freedom of belief and the constitutional values of normality and the legitimacy of litigation, which occurs in situations where religious leaders promote candidates in election campaigns in the exercise of priestly ministry, incurring in the closed practices of abuse of economic, political and / or media power, justifying the cassation of the registration or diploma, in addition to the ineligibility of the candidate in that favored way. In addition, the relationship between faith and election is approached in the light of the decisions of the Electoral Court to present some beacons on the subject.

**Keywords:** freedom of belief; normality and legitimacy; elections.

Artigo recebido em 18 de fevereiro de 2019; aceito para publicação em 20 de fevereiro de 2019.

## Introdução

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e a Constituição da República brasileira de 1988 reconhecem a liberdade de crença e o direito ao voto como direitos fundamentais.

---

## Sobre o autor

Servidor do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Bacharel em Direito e em Teologia. Mestrando em Direitos Humanos e Políticas Públicas. E-mail: ccheong@tre-pr.jus.br

No Brasil, o artigo 22, inciso XIV, da Lei Complementar 64/1990 proíbe o abuso do poder econômico e do poder político e o uso indevido dos meios de comunicação como formas de alteração da normalidade e legitimidade das eleições (BRASIL, 1990).

A liberdade de crença assegura: (i) a liberdade de crer, não crer, ser ateu ou agnóstico; (ii) o direito à expressão do culto; (iii) a proteção aos locais em que o culto se realiza; (iv) a proteção às liturgias; (v) a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva, como consequência, no artigo 5º, inciso VII, da Constituição. Assim como a liberdade de crença, a normalidade e a legitimidade das eleições são valores essenciais na Constituição.

Impõe-se, portanto, que o exercício desses direitos seja harmônico, vedando o uso de eventos religiosos ou sua organização para favorecer a eleição de candidatos. Mesmo assim, o carisma e a influência de líderes religiosos sobre os fiéis são usados de forma abusiva, com fundamento no direito à liberdade de crença, para afrontar a normalidade e a legitimidade das eleições.

O número crescente de ações eleitorais fundadas na alegação de “abuso do poder religioso”, figura jurídica inexistente, como se verá, justifica uma análise da relação entre o direito fundamental à liberdade de crença e a necessária proteção à normalidade e à legitimidade dos pleitos eleitorais.

Como objetivo geral, busca-se proporcionar ao leitor uma visão geral a respeito do direito à liberdade de crença e de sua necessária harmonia com os valores constitucionais da normalidade e legitimidade do pleito, para conservar e fortalecer a democracia no Brasil.

O tema é relevante porque traz reflexão em torno dos limites ao exercício do direito fundamental à liberdade de crença por religiosos e fiéis, colaborando e aperfeiçoando o debate e o conhecimento de acadêmicos e operadores do direito para enfrentar situações de ameaça à normalidade e à legitimidade das eleições, conservando os valores democráticos no Brasil.

## **Os direitos humanos e a liberdade de crença**

Segundo a ONU Brasil (2014), “os direitos humanos são direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição”.



Os direitos humanos caracterizam-se por: (i) tratarem de direitos fundados no respeito à *dignidade da pessoa humana*; (ii) serem dotados de *universalidade* porque alcançam todas as pessoas igualmente e sem discriminação; (iii) serem *inalienáveis* porque não podem ser negociados, embora possam sofrer restrição, por colisão com outros direitos; (iv) *indivisíveis, interligados e interdependentes* por formarem uma unidade (bloco) de direitos, impondo-se o seu respeito global e não meramente parcial (ONU BRASIL, 2014).

Os direitos humanos são protegidos em tratados internacionais, que se expressam por vários documentos normativos, como declarações, convenções, pactos, protocolos e acordos<sup>1</sup>, que gozam de valor jurídico em um Estado mediante a sua ratificação, ato formal pelo qual um Estado reconhece a validade e a eficácia de uma norma internacional no âmbito interno.

No Brasil, a Constituição exige a aprovação da norma internacional pelo Congresso Nacional no artigo 49, inciso I<sup>2</sup>, consistente na publicação de um Decreto Legislativo, e sua promulgação por meio de um Decreto Presidencial no artigo 84, inciso VIII<sup>3</sup>.

Dentre os documentos internacionais ratificados pelo Brasil, destaca-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, aprovada pela Comissão de Direitos Humanos

- 
1. A tipologia dos tratados está regulamentada na Convenção de Viena, de 1969, também chamada como a “Lei dos Tratados, Código dos Tratados ou Tratado dos Tratados”. Essa Convenção foi promulgada pelo Congresso Nacional pelo Decreto-Legislativo 496, de 17 de julho de 2009 e ratificada pelo Decreto Presidencial nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009, com reservas aos artigos 25 e 66). Durante o período de quarenta anos antes da ratificação do tratado, a Convenção já era aplicada pelo pessoal do Ministério das Relações Exteriores, conforme se vê dos manuais internos, tendo em vista que os tratados valem como norma costumeira de direito internacional (MAZZUOLI, 2016). No Brasil, a tipologia normativa vem descrita no artigo 59 da Constituição, de onde se extrai que no direito brasileiro existem emendas à Constituição, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.
  2. “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:  
I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (BRASIL, 1988).
  3. “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:  
[...] VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

da ONU, instituída pela Carta das Nações Unidas de 1945, logo após o término da Segunda Guerra Mundial<sup>4</sup>.

O trabalho final, que conta com trinta artigos, reconheceu a liberdade de crença, a prática de cultos e a proteção aos ritos como direitos essenciais à dignidade da pessoa humana no seu artigo 18, que dispõe:

Artigo 18º

Toda a 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. (ONU, 1948)

No Brasil, a Constituição tratou da liberdade de crença no Título II, que trata dos direitos e garantias fundamentais, especificamente no artigo 5º, inciso VI, cuja redação é a seguinte:

Art. 5º. [...]

VI – 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. (BRASIL, 1988)

Como leciona Ingo Wolfgang Sarlet (2011), as expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais” são comumente usadas como sinônimos, sendo corriqueira a explicação de que os direitos humanos são aqueles protegidos em documentos de direito internacional, que visam à validade universal, para todos os povos e

---

4. Fábio Konder Comparato (2001) destaca que no dia 16 de fevereiro de 1946, ficou assentado em uma reunião do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas que a Comissão de Direitos Humanos deveria desenvolver o trabalho em três etapas: elaboração de uma Declaração Universal dos Direitos Humanos, seguido da elaboração de um documento juridicamente mais vinculativo para produção de efeitos práticos e a criação de uma maquinaria adequada para assegurar o respeito aos direitos humanos e tratar os casos de sua violação. As duas primeiras etapas foram concluídas com a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 10 de dezembro de 1948 e com a aprovação de dois Pactos Internacionais, um de direitos civis e políticos e outro sobre direitos econômico, sociais e culturais, ambos de 1966.

tempos, revelando um inequívoco caráter supranacional, enquanto que os direitos fundamentais são aqueles reconhecidos e positivados no direito constitucional positivo de um Estado.

Tratando de direitos que se caracterizam pela sua essencialidade aos seres humanos, tem-se adotado as expressões como sinônimas, havendo, contudo, quem empregue a expressão “direitos humanos fundamentais”, como Alexandre de Moraes<sup>5</sup> e Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999).

Conclui-se que a liberdade de crença é reconhecida como um dos direitos humanos em razão de sua proteção internacional, e como um direito fundamental por sua previsão constitucional, tratando, para adotar a expressão de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999), de um dos “direitos humanos fundamentais”.

#### *As expressões do direito fundamental de liberdade de crença no Brasil*

A liberdade de crença (i) inclui: “a liberdade de não crença, garantindo-se o direito de ser ateu e ser respeitado por essa escolha” (AGRA, 2014, 199); “[...] o direito de não acreditar ou professar nenhuma fé, devendo o Estado respeito ao ateísmo” (MORAES, 2011, 129); “[...] a credulidade na existência de seres que não têm uma vida terrena palpável porque são metafísicos [...]” (AGRA, 2014, 199); e “a liberdade de escolha da religião, a liberdade de aderir a qualquer seita religiosa, a liberdade (ou o direito) de mudar de religião, [...] e de exprimir o agnosticismo” (SILVA, 2016, 251).

(ii) Contempla a proteção ao livre exercício do culto religioso e o direito de culto, que corresponde à “manifestação religiosa dos cidadãos [...] [que] é o ato de cultuar, de externar a religiosidade perante o credo adotado, na manifestação da crença aceita” (AGRA, 2014, 199), “enquanto não forem contrários à ordem, tranquilidade e sossego públicos, bem como compatíveis com os bons costumes (STF – RTJ 51/344)” (MORAES, 2011, 132), de forma que “pregações e curas religiosas devem ser analisadas de forma a não obstaculizar a liberdade religiosa garantida constitucionalmente,

---

5. “Os *direitos humanos fundamentais*, em sua concepção atualmente conhecida, surgiram como produto da fusão de várias fontes, desde tradições arraigadas nas diversas civilizações, até a conjugação dos pensamentos filosófico-jurídicos, das ideias surgidas com o cristianismo e com o direito natural” (MORAES, 2011, 1, grifo nosso)

nem tampouco acobertar práticas ilícitas (STJ – RT 699/376)” (MORAES, 2011, 132). Assim, a regra que impede a citação daquele que participa de culto religioso, salvo para evitar perecimento de direito, deve incluir aquele que está em culto realizado em logradouro público, enquanto não encerrada a reunião<sup>6</sup>. Tratando desse aspecto da liberdade de crença, José Afonso da Silva (2016, 251) leciona, que esse direito:

não é simples adoração a Deus. Ao contrário, ao lado de um corpo de doutrina, sua característica básica se exterioriza na prática dos ritos, no culto, com suas cerimônias, manifestações, reuniões, fidelidades, aos hábitos, às tradições, na forma indicada pela religião escolhida. Na síntese de Pontes de Miranda: “Compreendem-se na liberdade de culto a de orar e a de praticar os atos próprios das manifestações exteriores em casa ou em público, bem como a de recebimento de contribuições para isso”.

(iii) Abarca, também, a proteção aos locais de culto, que correspondem como regra aos templos, mas também aos logradouros públicos onde eventualmente esteja sendo realizada alguma reunião religiosa, no exercício do direito de reunião. Enquanto o culto se realiza em local público, aquela localidade demarcada corresponde a um local de culto para fins de proteção legal, na forma prevista na Constituição. A propósito, José Afonso da Silva (2016, 252, grifo nosso) comenta que o artigo 5º, inciso VI, da Constituição:

compõe-se de duas partes: *assegura a liberdade de exercício dos cultos religiosos*, sem condicionamentos, e *protege os locais de culto e suas liturgias*, mas aqui, *na forma da lei*. É evidente que não é a lei que vai definir os locais do culto e suas liturgias. Isso é parte da liberdade de exercício dos cultos, que não está sujeita a condicionamento. É claro que há locais, praças por exemplo, que não são propriamente locais de culto. Neles se realizam cultos, mais no exercício da liberdade de reunião do que no da liberdade religiosa. A lei poderá definir melhor esses locais não típicos de culto, mas

---

6. “Art. 244. Não se fará a citação, salvo para evitar o perecimento do direito: I – de quem estiver participando de ato de culto religioso” (BRASIL, 2015, grifo nosso)

necessários ao exercício da liberdade religiosa. E deverá estabelecer normas de proteção destes e dos locais em que o culto normalmente se verifica, que são os templos, edificações com as características próprias da respectiva religião.

Por fim, *(iv)* refere-se à proteção às liturgias adotadas pelas religiões, que gozam de liberdade para organizar os atos a serem realizados no culto, não havendo restrição constitucional à necessidade de observância aos bons costumes e à prática de ilícitos, o que, contudo, e a nosso ver, corretamente, vem sendo exigido pela jurisprudência<sup>7</sup>.

Além disso, a liberdade de crença também *(v)* alcança aspecto de direito à prestação, porque uma vez reconhecida como direito fundamental do indivíduo, impõe-se reconhecer a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva, na forma do artigo 5º, inciso VII, da Constituição, com o escopo de se alcançar as pessoas que eventualmente se encontrem impossibilitadas de exercerem a sua fé e convicção religiosa. No magistério de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2013, 317): “O Estado não pode impor, nessas entidades, aos seus internos, o atendimento a serviços religiosos, mas deve pôr à disposição o conforto religioso aos que o desejam”<sup>8</sup>.

- 
7. De acordo com José Afonso da Silva (2016), o inciso VI do artigo 5º da Constituição, ao contrário das Constituições anteriores que condicionavam expressamente o exercício da liberdade de crença à observância dos bons costumes e a vedação da prática de ilícitos não estabeleceu tais limites porque “parece impensável uma religião cujo culto, por si, seja contrário aos bons costumes e à ordem pública” (SILVA, 2016, 252). Contudo, Alexandre de Moraes (2011) traz julgados acerca do exercício da liberdade de crença onde se revelam restrições ao exercício de referido direito em razão da necessidade de se respeitar a ordem pública, como a “impossibilidade de manutenção de cultos religiosos em áreas estritamente residenciais RT: 606/84; 640/167; 669/188; 676/98 e de decisão do TJPR na 1ª CCível – Apelação Cível nº 24267, rel. Des. Oto Sponholz, publicado em 08fev/1992, que proibiu a prática de religião em certa zona do Município. (MORAES, 2011, 133)
  8. A Lei de Execuções Penais (Lei nº 7.210/84) trata do tema no artigo 24 e em relação às Forças Armadas, o tema está regulado pela Lei nº 6.923/81, parcialmente alterada pela Lei nº 7.672/88, ambas recepcionadas pela Constituição. (MORAES, 2011, 134)

### Laicismo e laicidade: o dever de neutralidade do Estado

A Constituição de 1824, em seu Artigo 5º, dispunha que “a Religião Católica Apostólica Romana continuará a ser a religião do Império. Todas as outras religiões serão permitidas com seu culto doméstico, ou particular, em casas para isso destinadas, sem forma alguma exterior de templo”. Verifica-se que a primeira Constituição brasileira restringiu o exercício do culto às confissões não católicas, na medida em que vedava que os locais de culto dessas confissões assumissem a forma exterior de templo.

Contudo:

A partir de 1860 cresceram as críticas sobre a união do Estado e a Igreja, culminando no Decreto 119-A de 7 de janeiro de 1890, que estabeleceu a separação entre essas instituições. Assim, sob influências liberais e positivistas, a Primeira Constituição Republicana de 1891 consagrou a separação entre a Igreja e o Estado, estabelecendo a plena liberdade de culto, o casamento civil obrigatório, a secularização dos cemitérios e da educação, sendo a religião omitida do novo currículo escolar, ficando a Igreja Católica em posição de igualdade com os demais grupos religiosos e as *associações religiosas passaram a respeitar o direito comum, sendo permitido a estas adquirir bens, mas não aliená-los*. (BALEIRO, 2001) Segue-se art. 72º, § 3º a 7º, da CF de 1891, *in verbis*:

“§3º - Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observados as disposições do direito comum.

§4º - A República só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita.

§5º - Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal, ficando livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não ofendam a moral pública e as leis.

§6º - Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.

§7º - Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial, nem terá relações de dependência ou aliança com o Governo da União, ou dos Estados.”

[...]



Desde 1925 a Igreja Católica vinha se mobilizando para recuperar o título de religião oficial dos brasileiros, bem como a permissão para educação religiosa nas escolas públicas, no entanto, enfrentaram forte oposição dos protestantes, maçons, espíritas e da imprensa. Todavia, mediante um decreto de abril de 1930, Getúlio Vargas permitiu o ensino religioso nas escolas. Por sua vez, a Constituição de 1934 atendeu as exigências católicas, sem oficializar o catolicismo, e concedeu o direito de capelania nas forças armadas, hospitais e penitenciárias, a todas as confissões religiosas, como manifestação da permissão constitucional de colaboração recíproca em prol do interesse público, o que representa uma significativa inovação na relação entre o Estado e a Igreja. (MATOS, 2011). (FERREIRA, 2013)

Na Era Vargas, a Constituição de 1937 estabeleceu no artigo 122, § 4º, que “todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito comum, as exigências da ordem pública e dos bons costumes”, condicionando-se, portanto, a liberdade de crença ao direito comum.

As Constituições de 1946 e de 1967, inclusive a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, mantiveram a liberdade religiosa e o Estado laico, repetida na Constituição de 1988, que dispõe no seu artigo 19, inciso I, que:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público. (BRASIL, 1988)

Embora o artigo 19, inciso I, da disponha que o Estado não possa estabelecer cultos religiosos e nem subvencionar o funcionamento de igrejas, há ressalva de colaboração entre o Estado e a igreja visando ao interesse público. Sobre o tema, leciona José Afonso da Silva (2016, 254) que:

Mais difícil é definir o nível de colaboração de interesse público possibilitada na ressalva do dispositivo, na forma da lei. A lei, pois, é

que vai dar a forma dessa colaboração. É certo que não poderá ocorrer no campo religioso. Demais, a colaboração estatal tem que ser geral a fim de não discriminar entre as várias religiões. A lei não precisa ser federal, mas da entidade que deve colaborar. Se existe lei municipal, por exemplo, que prevê cessão de terreno para entidades educacionais, assistenciais e hospitalares, tal cessão pode ser dada em favor de entidades confessionais de igual natureza. A Constituição mesma já faculta que recursos públicos sejam, excepcionalmente, dirigidos a escolas confessionais, como definido em lei, desde que comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação, e assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades (art. 213). É mera faculdade que, por conseguinte, não dá direito subjetivo algum a essas escolas de receber recursos do Poder Público.

Destaca-se que o artigo 19, inciso I, da Constituição confirma a proteção à liberdade de crença quando impede que os entes federativos embarquem o funcionamento de igrejas e de realização dos seus cultos, o que é novamente reforçado pela concessão da imunidade tributária aos templos de qualquer culto, no artigo 150, inciso I, também da Constituição (SILVA, 2016). Como referem Paulo Gustavo Gonet Branco e Gilmar Ferreira Mendes (2013), o constituinte estabelece a imunidade de impostos sobre templos de qualquer culto para evitar embaraços à liberdade de religião pelo Estado.

É importante distinguir o laicismo da laicidade. O laicismo consiste no “[...] modelo de comportamento antirreligioso no qual as questões religiosas são totalmente excluídas da esfera pública” (NOVELINO, 2017, 367). A laicidade “[...] protege o Estado da influência das religiões, mesmo daquela majoritária, impondo uma separação entre a autoridade secular e a religiosa” (NOVELINO, 2017, 366). Na lição de Marcelo Novelino (2017, 366-7):

A laicidade exige uma postura estatal neutra e independente em relação a todas as concepções religiosas, respeitando-se o pluralismo existente na sociedade. O Estado laico não tem a prerrogativa de interferir nas questões internas das religiões, como os valores professados, a forma de professá-los ou sua organização institucional. Sob esse prisma, a laicidade opõe-se ao regalismo, “que se caracteriza quando

há algum tipo de subordinação das confissões religiosas ao Estado no que tange a questões de natureza não secular”. [...] representa, portanto, uma garantia à liberdade religiosa, na medida em que o “endosso estatal de doutrinas de fé pode representar uma coerção, ainda que de caráter psicológico, sobre os que não professam aquela religião”. (SARMENTO, 2007)

Laicidade não significa que o Estado seja ateu, e, por essa razão, a *menção a Deus no preâmbulo da Constituição* não é incompatível com a neutralidade religiosa do Estado, porque não se refere a uma seita ou entidade religiosa específica, revelando o exercício da liberdade religiosa dos constituintes na crença da existência de um Deus, reforçando que o Estado brasileiro não deve ser ateu (NOVELINO, 2017, 367).

Outras questões tratadas pela doutrina sobre a laicidade do Estado brasileiro são a proibição do uso de símbolos religiosos nas repartições públicas, o ensino religioso e o casamento religioso com efeitos civis.

Sobre a temática dos símbolos religiosos, o Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul decidiu por unanimidade a retirada de crucifixos e demais símbolos religiosos, seguindo o voto do relator, desembargador Cláudio Baldino Maciel, para quem “resguardar o espaço público do Judiciário para o uso somente dos símbolos oficiais do Estado é o único caminho que responde aos princípios constitucionais e republicanos de um estado laico, devendo ser vedada a manutenção dos crucifixos e outros símbolos religiosos em ambientes públicos do prédio”. Em sentido contrário, a maioria dos membros presentes no plenário do Conselho Nacional de Justiça na apreciação de quatro pedidos de providência (1.344, 1.345, 1.346 e 1.362) sobre o tema, entendeu que os crucifixos são “símbolos da cultura brasileira” e não interferem na imparcialidade e universalidade do Judiciário. Para Novelino (2017, 368), o entendimento adotado pelo Conselho Nacional de Justiça viola a liberdade religiosa por ser incompatível com o dever de neutralidade do Estado.

Quanto ao ensino religioso, a Constituição, em seu artigo 210, § 1º, estabeleceu a possibilidade de escolas públicas, apenas em nível fundamental, disponibilizarem aos alunos a matrícula facultativa

à disciplina de ensino religioso, não podendo conter exames que importem aprovação ou reprovação para fins de promoção escolar<sup>9</sup>.

Por fim, o casamento religioso com efeitos civis é possível pela norma do artigo 226, §§1º e 2º, da Constituição, que condiciona sua validade à observância dos requisitos estabelecidos na lei civil, ao contrário da disposição das Constituições de 1934, de 1946 e de 1967, bem como a redação dada a esta última Constituição pela Emenda Constitucional nº 1/69, que já estabeleciam as condições e requisitos para a eficácia do casamento religioso (KOWALIK, 2016), sendo norma de eficácia plena<sup>10</sup>.

A matéria da laicidade traz outros temas polêmicos, como a inscrição “Deus seja louvado” nas notas de real, a atuação de bancadas religiosas nas Casas Legislativas, a escusa por motivos religiosos para cumprimento do serviço militar obrigatório, a concessão de dias de folga para judeus pela legislação municipal do Rio de Janeiro, para comemoração do Yom Kippur (dia do perdão), da Pessach (páscoa judaica) e do Rosh Hashaná (ano novo judeu), assegurados pela Lei Municipal 1.410/1989, que dispensa os servidores judeus de trabalharem nas repartições do Poder Legislativo e pela Lei 2.874/1997 que os dispensa nos dias dos referidos feriados das funções junto aos órgãos do Poder Executivo, revelando, como aponta Andrea Russar (2012), situações que põem em xeque a laicidade do Estado, notadamente na discutível questão relativa ao uso de símbolos religiosos em repartições públicas.

## **O abuso do poder religioso nas eleições**

Conforme o *caput* do artigo 1º da Constituição, o Brasil adotou como forma de governo a República, caracterizada pela alternância daqueles que titularizam o exercício do poder, mediante a realização de eleições periódicas, em que se observa o princípio e o direito

---

9. “Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

§1º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental”. (BRASIL, 1988)

10. No magistério de José Afonso da Silva (2016, 255), “agora não, a norma é de eficácia limitada, pois dependerá de lei para sua efetiva aplicação”.

fundamental de soberania popular, previsto no artigo 14, *caput*, também da Constituição.

O exercício válido do direito à liberdade de crença deve observar os valores, objetivos, fundamentos e demais direitos fundamentais previstos no sistema constitucional-normativo, entre eles o princípio republicano e o direito fundamental da soberania popular, por meio do respeito à normalidade e à legitimidade das eleições.

### *A colisão dos direitos humanos fundamentais e soluções*

Adotando a nomenclatura de Alexandre de Moraes (2011) e Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999), os direitos humanos fundamentais não são absolutos.

Em nível internacional, o artigo 29 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) dispõe que:

1. O indivíduo tem deveres para com a comunidade, fora da qual não é possível o livre e pleno desenvolvimento da sua personalidade.
2. No exercício deste direito e no gozo destas liberdades ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas pela lei com vista exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática.
3. Em caso algum estes direitos e liberdades poderão ser exercidos contrariamente e aos fins e aos princípios das Nações Unidas.

No âmbito interno, a doutrina afirma de forma uníssona que os direitos e garantias fundamentais não são absolutos ou ilimitados, mas encontram limites nos demais direitos igualmente consagrados na Constituição<sup>11</sup>.

Branco e Mendes (2013, 236) sustentam que a colisão entre os direitos fundamentais pode decorrer do exercício de direitos individuais por diferentes titulares, como o conflito entre a liberdade artística, intelectual, científica ou de comunicação (artigo 5º, inciso IX, da Constituição) em face do direito à intimidade, à vida privada e à honra (artigo 5º, inciso X, da Constituição). Mas que, todavia,

---

11. Alexandre de Moraes (2016, 31) afirma tratar-se do princípio da relatividade ou convivência das liberdades públicas.

pode ocorrer também entre direitos individuais do titular e bens jurídicos da comunidade. Novelino (2017, 308-9) refere-se à primeira hipótese como *colisão autêntica*, considerando como *colisão imprópria* aquela em que um direito fundamental conflita com bens da comunidade, como a “saúde pública”, o “patrimônio cultural”, a “defesa nacional” e a “família”.

Branco e Mendes (2013, 235) comentam que há muitos conflitos aparentes, que podem ser resolvidos pela análise das práticas controvertidas que desbordam da proteção oferecida pelo direito fundamental, mencionando que a Corte Constitucional alemã afirmou que o direito de manifestação do pensamento não autoriza o inquilino a colocar propaganda eleitoral na casa do senhorio, nem que a poligamia seja admitida com fundamento na liberdade de religião, nem que o patrimônio alheio seja dilapidado em nome da liberdade científica ou que um assassinato ocorra no palco em nome da liberdade artística. Concluem os autores que “tem-se, pois, autêntica a colisão apenas quando um direito fundamental afeta diretamente o âmbito de proteção de outro direito fundamental” (BRANCO e MENDES, 2013, 236).

De acordo com o artigo 39, §3º, incisos I a III, da lei 9.504/1997, no âmbito do direito eleitoral, admite-se a propaganda eleitoral na rua com o uso de amplificadores de som, porém entre às oito e as vinte e duas horas, sendo vedada a sua instalação a menos de duzentos metros de sedes dos Poderes Executivo e Legislativo dos entes da federação, de hospitais e casas de saúde e de escolas, bibliotecas públicas, igrejas e teatros quando em funcionamento.

Tem-se o conflito entre o direito à realização da propaganda eleitoral em face do direito de acesso aos serviços públicos pelos cidadãos, que poderiam ser restringidos em razão da movimentação que a realização de um ato de campanha eleitoral pode ensejar no entorno das sedes dos órgãos públicos referidos, o direito à saúde (descanso e repouso para convalescência dos enfermos) e o direito à educação. Constata-se que o uso dos amplificadores de som teve seus limites regulados face a outros direitos pela própria lei, antecipando-se para a redução na formação de conflitos.

Contudo, o conflito entre direitos pode não dispor de regras legais prévias, desafiando uma solução para o caso, como o problema relativo à liberdade de expressão em face à intimidade, à vida privada e à honra.



Sobre o tema, Alexandre de Moraes (2016, 31) sustenta que:

[...] quando houver conflito entre dois ou mais direitos ou garantias fundamentais, o intérprete deve utilizar-se do princípio da concordância prática ou da harmonização, de forma a coordenar e combinar os bens jurídicos em conflito, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, realizando uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual (*contradição dos princípios*), sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com sua finalidade precípua.

Branco e Mendes comentam que o tribunal alemão adota a hierarquia da dignidade da pessoa humana e o direito à vida como direitos que precedem a outros, valorizando-se os direitos individuais não submetidos à reserva legal em relação àqueles submetidos à reserva de lei. Mas destaca que é difícil o estabelecimento de “uma hierarquia precisa entre direitos individuais e outros valores constitucionalmente contemplados” (BRANCO e MENDES, 2013, 239). Mas,

ao revés, no juízo de ponderação indispensável entre os valores em conflito, contempla a Corte as circunstâncias peculiares de cada caso. Daí afirmar-se, correntemente, que a solução desses conflitos há de se fazer mediante a utilização do recurso à concordância prática (*praktische Konkordanz*), de modo que cada um dos valores jurídicos em conflito ganhe realidade.

Uma tentativa de sistematização da jurisprudência mostra que ela se orienta pelo estabelecimento de uma “ponderação de bens tendo em vista o caso concreto” [...] isto é, de uma ponderação que leve em conta todas as circunstâncias do caso em apreço. (BRANCO e MENDES, 2013, 239-40)

Além da concordância prática, Branco e Mendes citam a ponderação defendida por Robert Alexy, que adota o postulado da proporcionalidade em sentido específico e estrito, realizando a ponderação em três planos, em que no primeiro se verifica a “intensidade da intervenção”, depois a busca pela importância dos “fundamentos justificadores da intervenção” para, enfim, realizar-se a “ponderação em sentido específico e estrito”, concluindo que essa “lei de ponderação” considera que “quanto mais intensa se revelar

a intervenção em um dado direito fundamental, mais significativos ou relevantes hão de ser os fundamentos justificadores dessa intervenção” (BRANCO e MENDES, 2013, 40).

### *Normalidade e legitimidade nas eleições como bens jurídicos constitucionais*

A normalidade e a legitimidade nas eleições são bens jurídicos protegidos em nível internacional pelo artigo 21, 3, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, quando menciona a necessidade de que as eleições sejam “honestas”, como também pelo artigo 14, §9º, da Constituição Federal, que dispõem:

Artigo 21º

[...]

3. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos: e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto. (ONU, 1948)

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

[...]

§9º 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994) (BRASIL, 1988)

Os bens jurídicos protegidos pelo dispositivo constitucional citado são (i) a probidade e (ii) a moralidade administrativa, considerando a vida pregressa do candidato, e (iii) o respeito à normalidade e à legitimidade das eleições, que deve ocorrer sem a influência do abuso do poder econômico ou do poder político, caracterizado pelo mau uso de funções públicas.

Nota-se que o §9º se subordina ao *caput* do dispositivo referente a outros bens jurídicos, como a soberania popular, que garante ao povo a titularidade do exercício do poder, na forma prevista no parágrafo único do artigo 1º, da Constituição, segundo o qual: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Garantir a normalidade e a legitimidade das eleições pelo controle dos mecanismos de abuso de poder econômico e político assegura a eficácia do poder de escolha do povo por meio do voto.

A Lei Complementar 64/1990 tratou das hipóteses de inelegibilidade e criou, em seu artigo 22, a Ação de Investigação Judicial Eleitoral, assegurando a legitimidade ativa a candidatos, partidos políticos, coligações partidárias e ao Ministério Público, tendo como seu objeto a apuração de fatos e circunstâncias que configurem a prática de abuso do poder econômico, do abuso do poder político e do uso indevido dos meios de comunicação em benefício de candidatos ou partidos, como mecanismos de alteração da normalidade e da legitimidade do pleito.

*O abuso do poder econômico, do poder político e o uso indevido dos meios de comunicação como formas de ataque à normalidade e à legitimidade da eleição*

José Jairo Gomes (2018, 365) leciona que:

O conceito de abuso de poder é indeterminado, fluido e aberto; sua delimitação semântica só pode ser feita na prática, diante das circunstâncias que o evento apresentar. Portanto, em geral, somente as peculiaridades do caso concreto é que permitirão ao intérprete afirmar se esta ou aquela situação real configura ou não abuso de poder.

São vários os casos de condenação de candidatos que concorrem à reeleição no exercício de mandatos nas chefias do Poder Executivo municipal e que praticam inúmeras condutas vedadas, como o uso de servidores e de equipamentos da administração pública de forma excessiva, e, ao mesmo tempo, dedicam verbas em larga escala para projetos de transporte, integração de linhas de ônibus ou programas sociais nos meses que antecedem o pleito.

Verificam-se aí situações de abuso do poder econômico, consistentes no uso maciço de recursos financeiros na propaganda eleitoral, na captação ilícita de sufrágio (vedada pelo artigo 41-A da Lei nº 9.504/97), cumulada com a prática de condutas vedadas (previstas no artigo 73 da Lei nº 9.504/97) para a obtenção de votos.

Não raro, cumulam-se com os abusos do poder econômico o abuso do poder político, exemplificado pela influência política no exercício de cargos, empregos ou funções.

Por fim, há situações em que também se emprega o uso indevido ou o abuso dos meios de comunicação, como publicação ostensiva de jornais custeados por verbas públicas contendo propaganda eleitoral negativa em relação aos adversários políticos ou promovendo candidaturas, a fim de influenciar o voto do eleitor, gerando desequilíbrio na disputa eleitoral.

Desde que sejam *robustamente comprovadas* as ilicitudes e suas *gravidades*, todas essas situações têm, como consequência legal, a cassação do registro de candidatura ou do diploma, caso a eleição já tenha transcorrido durante o julgamento da demanda, podendo ensejar a perda do mandato caso já iniciado o seu exercício e a inelegibilidade pelo período de oito anos, conforme dispõe o inciso XIV do artigo 22 da Lei complementar 64/1990, com as alterações da Lei Complementar 135/2010 (a Lei da Ficha Limpa).

Há necessidade de um conjunto probatório denso acerca das práticas de captação ilícita, disponibilização de serviços públicos em excesso em período imediatamente anterior à eleição ou de que se possa extrair vinculação a ela, como tratamentos odontológicos, médicos e outros de cunho assistencial, ou uso excessivo de verbas públicas e privadas também, sob pena de não se caracterizarem as circunstâncias necessárias para a condenação.

Adiante, citam-se alguns julgados em ações de investigação judicial eleitoral, pela procedência e também pela improcedência, para a compreensão da jurisprudência quanto ao tema:

Ementa: RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. OFERECIMENTO DE DINHEIRO PARA COLOCAÇÃO DE ADESIVOS EM VEÍCULOS. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ENTREGA DE DINHEIRO Á ELEITORA EM TROCA DE VOTO. CONDUCTAS ILÍCITAS GRAVES APTAS À CONFIGURAÇÃO DO

ABUSO DE PODER ECONÔMICO. MENSAGEM DE WHATSAPP CONTENDO OFERTA DE DINHEIRO PARA COLOCAÇÃO DE ADESIVO. AUSÊNCIA DE PROVA DA LIGAÇÃO ENTRE EMITENTE E O CANDIDATO. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. 1. *A oferta de dinheiro em troca de colocação de adesivos em veículos particulares e a captação ilícita de sufrágio configuram condutas graves, aptas a atrair a sanção de inelegibilidade.* 2. Recurso conhecido e parcialmente provido.

(TRE-PR - RE: 37836 LUNARDELLI - PR, Relator: GRACIANE APARECIDA DO VALLE LEMOS, Data de Julgamento: 04/12/2017, Data de Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 11/12/2017, grifo nosso)

Ementa: RECURSOS ELEITORAIS. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA COM APLICAÇÃO DE MULTA AO PREFEITO ELEITO. PRELIMINAR DE NULIDADE EM RAZÃO DE CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA SUSCITADA DURANTE A SUSTENTAÇÃO ORAL. AFASTADA. CONDUTAS IMPUGNADAS:

1) *Doação de bens imóveis em ano eleitoral* (art. 73, §10, da Lei n.º 9.504/97), *uso promocional dessas supostas doações em favor de candidato* (art. 73, IV, da Lei n.º 9.504/97) e *omissão de gastos na prestação de contas* (art. 30-A, da Lei n.º 9.504/97). NÃO CARACTERIZADAS.

2) *Publicidade institucional violando o princípio da impessoalidade* (arts. 74, da Lei n.º 9.504/97, e 37, §1º, da CF) e *publicidade institucional nos 3 meses que antecedem o pleito* (art. 73, VI, alínea “b”, da Lei n.º 9.504/97). CONFIGURADAS.

A RESPONSABILIDADE PELOS ILÍCITOS SÓ PODE SER IMPUTADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL À ÉPOCA DOS FATOS, NO ENTANTO, O CANDIDATO A VICE-PREFEITO E A COLIGAÇÃO TAMBÉM FORAM BENEFICIADOS PELAS CONDUTAS. RECONHECIMENTO DO ABUSO DE PODER POLÍTICO E DESCARACTERIZAÇÃO DO ABUSO DE PODER ECONÔMICO. ANTE O RECONHECIMENTO DA PRÁTICA DE APENAS UMA CONDUTA VEDADA, A SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA DEVE SER REDUZIDA. A REFORMA DA SENTENÇA COMBATIDA É MEDIDA QUE SE IMPÕE.

PROVIMENTO DO RECURSO ELEITORAL INTERPOSTO PELO PARQUET E PARCIAL PROVIMENTO AOS DEMAIS RECURSOS ELEITORAIS

(TRE-SP - RE: 47673 LINS - SP, Relator: MANUEL PACHECO DIAS MARCELINO, Data de Julgamento: 09/08/2018, Data de Publicação: DJESP - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-SP, Data 20/08/2018, grifo nosso)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO E VICE. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER ECONÔMICO.

1. Na decisão agravada, manteve-se acórdão unânime do TRE/SP por meio do qual se cassaram os diplomas dos agravantes - Prefeito e Vice-Prefeito de Lagoinha/SP eleitos em 2016 - e se declarou a inelegibilidade do primeiro por prática de abuso do poder econômico (art. 22 da LC 64/90).

PRELIMINARES.

[...]

TEMA DE FUNDO. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. PROVA ROBUSTA. REEXAME. DESPROVIMENTO.

5. O abuso de poder é inequívoco. Testemunhas e documentos demonstram a participação dos agravantes em três jantares, com *distribuição gratuita de comida, bebida e material de propaganda, em agosto e setembro de 2016, ao custo médio de R\$ 6.000,00, beneficiando cerca de 200 pessoas em município de 5.579 eleitores.* Comprovada também a vantagem eleitoral auferida com a postagem desses eventos no facebook como atos de campanha.

6. Ainda de acordo com a moldura fática do aresto, a reprimenda aos agravantes resultou de sua “participação direta e pessoal” nos eventos impugnados, e não da qualidade de meros beneficiários.

7. A reforma do aresto recorrido ao argumento de que inexistem provas do ilícito esbarra no óbice da Súmula 24/TSE.

CONCLUSÃO. CONDENAÇÃO MANTIDA.

8. Agravo regimental desprovido.

(TSE, AgRgREspe: 43405 LAGOINHA - SP, Relator: MIN. JORGE MUSSI, Data de Julgamento: 27/11/2018, Data de Publicação: DJESP - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-SP, Data 17/12/2018, grifo nosso)



DIREITO ELEITORAL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2016. VEREADOR. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. NÃO CARACTERIZADOS. AUSÊNCIA DE PROVAS DA CONFIGURAÇÃO E DA GRAVIDADE DOS ILÍCITOS. DESPROVIMENTO.

1. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral firmou entendimento no sentido de que é necessária a existência de conjunto probatório suficientemente denso para a configuração da captação ilícita de sufrágio prevista no art. 41-A da Lei nº 9.540/1997. Precedentes.

2. Na hipótese, não é possível extrair da moldura fática delineada no acórdão regional a conclusão de que os recorridos efetivamente doaram medicamentos aos eleitores com o intuito de captar votos para as Eleições de 2016.

3. *Ademais, não ficou comprovada a prática de abuso de poder econômico, na medida em que, além de não ter sido suficientemente demonstrada a captação de votos em troca de medicamentos pelos agravados, ausente a gravidade da conduta, elemento indispensável para a caracterização do ilícito, nos termos da jurisprudência deste TSE.*

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(TSE, AgRgREspe 55944 - BRASILÉIA – AC, Data de Julgamento: 28/06/2018, Relator: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 159, Data 10/08/2018, Página 85-6, grifo nosso).

Os julgados acima trazem apenas uma parte da vasta jurisprudência acerca do tema, mas o que importa destacar é que a oferta de três jantares em Lagoinha, por exemplo, que conta com pouco mais de cinco mil eleitores, favorecendo cerca de duzentos eleitores foi tomada em consideração para a caracterização do abuso do poder econômico. De outro lado, a alegação de doação de bens imóveis e seu uso promocional, bem como omissão de dados em prestação de contas sem a prova robusta afastou tal circunstância no segundo julgado, que, todavia, considerou a prova da publicidade institucional em período vedado, ensejando-se apenas a aplicação de multa e não da cassação do diploma e tampouco da inelegibilidade, ante a falta da necessária *gravidade*, na forma prevista em lei em todos os casos, como também concluiu o Tribunal Superior Eleitoral, no último julgado citado.

## O conflito entre a liberdade de crença e a normalidade e a legitimidade das eleições: o “abuso do poder religioso”

A lei não trata a respeito do abuso do poder religioso e o Tribunal Superior Eleitoral já reconheceu não existir no direito eleitoral brasileiro tal hipótese de abuso do poder, no voto da lavra do Ministro Henrique Neves, no julgamento do Recurso Ordinário nº 265308, ocorrido em 07/03/2017, em que destacou que “nem a Constituição da República nem a legislação eleitoral contemplam expressamente a figura do abuso do poder religioso”<sup>12</sup>.

Contudo, a lei apresenta limites à propaganda eleitoral realizada em templos, considerados como bens de uso comum, pela regra do artigo 37, §§1º e 4º, que dispõem:

Art. 37 [...].

§ 1º A veiculação de propaganda em desacordo com o disposto no *caput* deste artigo sujeita o responsável, após a notificação e comprovação, à restauração do bem e, caso não cumprida no prazo, a multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais). (BRASIL, 2006)

§4º Bens de uso comum, para fins eleitorais, são os assim definidos pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil e também aqueles a que a população em geral tem acesso, tais como cinemas, clubes, lojas, centros comerciais, templos, ginásios, estádios, ainda que de propriedade privada. (BRASIL, 2009)

A realização de propaganda eleitoral nos templos sujeita os responsáveis ao pagamento de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais), como prevê o §1º citado.

Como o artigo 37 da Lei 11.300/2006 integra o capítulo que trata da propaganda eleitoral em geral, abrange também a distribuição de panfletos, a colagem de cartazes nas salas e corredores, a pintura em muros e a instalação de placas ou artifícios semelhantes nos templos, e a utilização do púlpito nos horários de culto aberto ao público para apresentar candidatos com pedidos de voto.

---

12. Brasil, Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Ordinário nº 265308*, Relator Ministro Henrique Neves, Data de julgamento: 07/03/2017.

A mera realização de qualquer das formas de propaganda eleitoral mencionadas não se configura, isoladamente, com o abuso do poder econômico ou o uso indevido dos meios de comunicação, portanto, os candidatos não terão seus registros cassados e poderão ainda ser elegíveis.

Não se cogita, a princípio, que as igrejas possam abusar do poder político, pois não integram a estrutura do Estado. Talvez, por hipótese, exista o abuso do poder político não diretamente pela Igreja, mas por acordos de colaboração, na forma admitida pelo artigo 19, inciso I, da Constituição, para fins de promoção de interesse público. A hipótese é mais remota.

Situações mais concretas são o uso de recursos financeiros da Igreja para financiar candidatos e partidos e o uso de suas mídias de massa, como canais de rádio, televisão e internet, para alavancar candidaturas. Pode ser que o líder religioso informe ao final de uma reunião que os candidatos apoiados estão no panfleto distribuído na saída do templo, incentivando as pessoas a levarem pelo menos três, cinco ou dez publicidades para distribuir aos amigos e familiares, burlando, assim, a proibição legal.

Em tais situações, pode caracterizar-se o mau uso do direito fundamental da liberdade de crença, que contempla a liberdade de fé, de culto, de proteção ao local de culto e a suas liturgias, na forma prevista pelo artigo 5º, inciso VI, da Constituição, que assegura aos templos religiosos a imunidade tributária para gerenciamento das contribuições recebidas sem a ingerência do Estado, dada a laicidade da República Federativa do Brasil, na forma estabelecida pela manifestação do poder constituinte originário, no artigo 19, inciso I da Lei Magna.

Na lição de José Jairo Gomes (2018, 264-5):

o substantivo *abuso* (do latim *abusu: ab + usu*) diz respeito a “mau uso”, “uso errado”, “desbordamento do uso”, “ultrapassagem dos limites do uso normal”, “exorbitância”, “excesso”, “uso inadequado” ou “nocivo”. Haverá abuso sempre que, em um contexto amplo, o poder – não importa sua origem ou natureza – for manejado com vistas à concretização de ações irrazoáveis, anormais, inusitadas ou mesmo injustificáveis diante das circunstâncias que se apresentarem e, sobretudo, ante os princípios e valores agasalhados no ordenamento jurídico. Por conta do abuso, ultrapassa-se o padrão normal de comportamento

realizando-se condutas que não guardam relação lógica com o que normalmente ocorreria ou se esperaria que ocorresse. A análise da razoabilidade da conduta e a ponderação de seus motivos e finalidades oferecem importantes vetores para a apreciação e o julgamento do evento; razoável, com efeito, é o que está em consonância com a razão.

Não se pode ignorar que o número de pessoas as quais um líder religioso pode influenciar a votar em certo candidato pode atacar a normalidade e a legitimidade de uma eleição, atacando o princípio republicano em favor de uma candidatura específica.

Adiante, tecem-se algumas considerações sobre o excesso do direito à liberdade de crença em relação à normalidade e legitimidade das eleições, com a citação às decisões adotadas pela Justiça Eleitoral.

#### *Dos limites ao apoio de lideranças religiosas a candidatos e da propaganda no interior dos templos*

A Igreja pode apoiar um candidato, mas apenas em reuniões fechadas, em que os presentes sejam os líderes e os membros dos departamentos da igreja. Não seria lícito ao Estado proibir a liderança de uma igreja apoiar determinados candidatos, divulgando-o entre seus líderes e membros em reuniões não abertas ao público.

Contudo, a presença do candidato com pedidos de votos a tais reuniões, mesmo que fechadas, precisa ser analisada caso a caso, pois permitir que líderes religiosos organizem encontros, como o café ou chá das irmãs, o encontro dos homens, o encontro dos jovens, a reunião da melhor idade, pode servir como meio de utilizar a igreja para alavancar candidaturas, com o excesso aos limites legais conferidos às igrejas para promoção de sua fé e ideologia.

Nessa hipótese, vale a regra do artigo 37, §4º, da Lei 9.504/1997, que veda a propaganda eleitoral realizada em templos. A manifestação de apoio do líder religioso ao candidato, comunicada nas reuniões fechadas, distingue-se da presença do candidato para enaltecer suas qualidades pessoais, com menção a sua candidatura, cumulada com o pedido de votos.

A informação dos dados do candidato apoiado pelo líder religioso em reuniões fechadas fica no campo do limite entre o direito à liberdade de crença e a preservação da normalidade e da legitimidade do pleito. Nesses casos, é necessário averiguar a extensão dos

eventos realizados e as circunstâncias fáticas para concluir se houve ou não o abuso do poder econômico pela igreja para promover de forma contundente uma candidatura.

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal concluiu no julgamento da ADI 4650 pela proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas, sendo que já havia vedação de doações eleitorais em dinheiro, bem como estimáveis em dinheiro, oriundo de “entidades beneficentes e religiosas”, no revogado artigo 24, inciso VIII da Lei nº 9.504/1997.

E parece indubitável que o uso dos auditórios e espaços destinados às reuniões religiosas configuram, para a lei eleitoral, bens de uso comum, que não podem ser utilizados para fins de propaganda, e, de outro lado, bens custeados com as contribuições dos fiéis para promoção da fé e não para a divulgação de candidaturas. No caso das reuniões fechadas, é necessário analisar cada caso para aferir se houve ou não a doação indireta do uso do espaço como doação estimável para o candidato.

O Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina condenou um candidato por propaganda eleitoral irregular por distribuição de santinhos em uma Igreja do Evangelho Quadrangular na cidade de Lages, nas eleições de 2012, em um culto público com cerca de 250 participantes, embora não estivesse presente ao evento, porque encontrou provas de que o candidato tivera prévio conhecimento da divulgação que lhe favoreceria. Eis a ementa do julgado:

ELEIÇÕES 2012 - RECURSO - PROPAGANDA ELEITORAL - SANTINHOS E ADESIVOS - TEMPLO RELIGIOSO - BEM DE USO COMUM - INFRAÇÃO AO ART. 37, § 1º e § 4º, DA LEI N. 9.504/1997 - PRÉVIO CONHECIMENTO EVIDENCIADO - PASTOR - LÍDER RELIGIOSO LOCAL - CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO ESPECÍFICO QUE REVELAM A IMPOSSIBILIDADE DE O BENEFICIÁRIO NÃO TER TIDO CONHECIMENTO DA PROPAGANDA - INTELIGÊNCIA DO §1º DO ART. 74 DA RESOLUÇÃO TSE N. 23.370/2011 - DESPROVIMENTO DO RECURSO (Precedentes: TRESC. Acórdão n. 16.712, de 26.9.2000, Relator Juiz Antônio Fernando do Amaral e Silva; TSE. Acórdão n. 2.125, de 4.4.2000, Relator Ministro Edson Carvalho Vidigal).

(TRE-SC, RE 464-66.2012.6.24.0021, Relator: Juiz Marcelo Ramos Peregrino Ferreira, Data do acórdão: 25/02/2013, Data da publicação: 01/03/2013).

Veja-se que a distribuição dos panfletos em evento com cerca de 250 pessoas no julgamento ocorrido em 2013 pelo regional catarinense não analisou quanto esse número de participantes representaria no eleitorado do município de Lages.

Contudo, analisando um caso envolvendo a Igreja Evangélica Assembleia de Deus no Município de Santa Rosa, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul analisou o caso à luz da possibilidade de configuração do abuso do poder econômico, no mesmo ano. Veja-se a ementa do julgado:

Ementa. Recurso. Ação de investigação judicial eleitoral. Distribuição de panfletos em encontro de cunho religioso. Eleições 2012. Ação cautelar. Concessão parcial da medida liminar que buscava suspender a sentença proferida na AIJE, ao efeito de suspender tão somente à sanção de inelegibilidade.

Procedência da representação pelo julgador originário, que cassou o registro de candidatura do representado e declarou ser este inelegível por 8 anos.

Rejeitadas as prefaciais de sentença extra petita e de ausência de interesse jurídico.

Inconteste a confecção e a distribuição de folder em evento realizado pela Igreja Assembleia de Deus, no qual consta o cronograma do encontro, seus organizadores e, no verso, sob o título de “patrocínio”, a foto do recorrente e o seu nome na urna.

A laicidade do Estado tem por pretensão delimitar espaços próprios e inconfundíveis para o poder político e para a fé. Imprescindível identificar se as circunstâncias são graves a ponto de configurar abuso de poder econômico, apto a ensejar a cassação do registro.

Na espécie, não vislumbrada medida grave suficiente a lesar a higidez do processo eleitoral. Ademais, o candidato não esteve presente no evento, não houve menção de seu nome, tampouco pedido de votos, além do alcance limitado da publicidade veiculada frente ao número de eleitores do município. Corolário é a reforma da sentença prolatada.

Provimento do recurso.

Extinção da cautelar, pela perda de objeto.

(TRE-RS, RE 299-37.2012.6.21.0042 e AC 278-90.2012.6.21.0000, oriundo de Santa Rosa/RS, Relator: Dr. Leonardo Tricot Saldanha, Data do julgamento: 16/04/2013, Data da publicação: 18/04/2013).



A distribuição de panfleto com informação de que o evento promovido pela Igreja Assembleia de Deus de Santa Rosa contava com o “patrocínio” de certo candidato, que (i) não participou do evento, (ii) nem teve o nome referido e (iii) nem pedido de votos em seu benefício, afastou a caracterização do ataque à normalidade e à legitimidade do pleito, reformando a sentença que condenara o candidato às penalidades legais.

Reforça-se, portanto, a ideia de que não basta que haja o excesso do exercício do direito fundamental à liberdade de crença para caracterizar as proibições eleitorais. É necessária a análise das circunstâncias de cada caso até mesmo para se afirmar a caracterização da propaganda eleitoral vedada pelo artigo 37, §§1º e 4º, da Lei nº 9.504/1997.

No caso julgado pelo regional gaúcho, não há indicação de ter havido sequer propaganda eleitoral irregular, ao contrário do caso julgado pelo regional catarinense, em que, embora o candidato não tenha comparecido ao evento, foi possível extrair do conjunto probatório dos autos a impossibilidade de que tenha tido prévio conhecimento a respeito da distribuição de material de propaganda divulgando sua candidatura no interior do templo.

Veja-se que, para configurar ou não como abuso do poder econômico e uso excessivo dos meios de comunicação, as decisões tomam em consideração (i) se o evento foi fechado, (ii) se o número de participantes era vultoso e (iii) se e quais recursos da igreja foram utilizados na divulgação de candidaturas. Nesse sentido, confira-se outra decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul sobre o tema:

Recursos. Ação de investigação judicial eleitoral. Abuso de poder econômico. *Influência religiosa. Prefeito e vice. Eleições 2016.* Interposições contra sentença que julgou improcedente a ação de investigação judicial eleitoral instaurada para a apuração de abuso de poder. *Evento em igreja evangélica com apresentação de candidato a prefeito, menção ao número da legenda e pedido de apoio aos presentes.*

1. A normalidade e a legitimidade das eleições devem ser protegidas contra a influência do abuso de poder econômico ou do poder de autoridade, assim como a utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social em benefício de candidato ou de partido político.

A legislação eleitoral não relaciona especificamente a influência religiosa como uma daquelas espécies de poder cujo abuso deva ser reprimido, ainda que exista, na Lei das Eleições, restrição à interferência de entidades religiosas na vida política, em especial no tocante à propaganda eleitoral e no financiamento de partidos e candidatos.

2. Os tribunais eleitorais, ao se manifestarem sobre o abuso do poder religioso, por vezes o colocam em categoria própria, por vezes o inserem em categoria diversa, como abuso do poder econômico ou uso indevido dos meios de comunicação.

3. A configuração do abuso exige a comprovação da ocorrência de conduta excessiva, irrazoável, estranha ao contexto que lhe é próprio. No caso da influência religiosa, a conduta que merecerá reprimenda será aquela que ocorra de forma reiterada e que atinja número expressivo de eleitores, sendo que, em investigação judicial, tenda a ser considerada no contexto do abuso do poder econômico.

4. No caso concreto, a realização do evento da Igreja Evangélica Assembleia de Deus não se tratava de culto propriamente dito, mas de uma “campanha de orações” ou “reunião de líderes”, que ocorrem eventualmente, com a presença estimada de duzentas pessoas. Inviável a caracterização do abuso, seja de poder econômico, dos meios de comunicação ou de poder religioso, visto que ocorreu em único episódio, com duração de dois minutos e quarenta segundos, onde apresentado candidato a prefeito para avaliação dos ouvintes. Ademais, resta temerário afirmar que cidadãos que comungam das mesmas crenças não possam se organizar para eleger representantes que defendam as mesmas convicções.

5. Inexistência de previsão no ordenamento jurídico para amparar a tese de ocorrência de abuso de poder de autoridade religiosa. A autoridade mencionada no art. 22 da Lei Complementar n. 64/90 é aquela decorrente da ligação com a Administração Pública.

6. No tocante à alegada prática de captação ilícita de recursos, não há nos autos qualquer prova de que tenha ocorrido oferecimento ou promessa de vantagem, ainda que de cunho religioso, aos eleitores presentes no encontro realizado na igreja. Provimento negado a ambos os recursos. (negritos nossos).

(TRE-RS, RE 189-04.2016.6.21.0105, oriundo de Campo Bom, Relator: Desembargador Federal Paulo Afonso Brum Vaz, Data do julgamento: 09/03/2017, Data de publicação: 14/03/2017).

## **O poder religioso como hipótese de abuso do poder de autoridade em relação à liberdade de apoio de líderes religiosos a candidatos que defendam a mesma convicção de fé**

No julgado acima citado, concluiu-se pela inexistência do abuso do poder religioso no direito eleitoral, notadamente no item 5, e que (i) uma reunião fechada para oração, (ii) em caráter eventual, em episódio único, (iii) com a participação de 200 pessoas, (iv) com apresentação do candidato a prefeito, para avaliação dos fiéis durante a reunião, que durou (v) o tempo de dois minutos e quarenta segundos, em (vi) município de Campo Bom, cujo eleitorado nas eleições de 2016 era de 50.693 eleitores aptos a votar<sup>13</sup> não configuraram o abuso do poder econômico.

Destacou-se ser “temerário afirmar que cidadãos que comungam das mesmas crenças não possam se organizar para eleger representantes que defendam as mesmas convicções”, trazendo à discussão a possibilidade de líderes religiosos divulgarem os candidatos apoiados nas reuniões públicas e fechadas ocorridas nos templos.

A proibição recairia, a princípio, apenas na divulgação da propaganda eleitoral realizada em cultos públicos, e só se aplicariam as penalidades legais no caso de abuso do poder econômico ou do uso excessivo dos meios de comunicação, capazes de atacar a normalidade e a legitimidade do pleito.

Contudo, o Tribunal Superior Eleitoral reconheceu no julgamento do Recurso Ordinário nº 5.370-03.2014.6.13.0000<sup>14</sup>, oriundo de Belo Horizonte-MG, a possibilidade de enquadrar o abuso do poder religioso como forma de abuso do poder de autoridade, e condenou Franklin Roberto de Lima Sousa e Márcio José Machado de Oliveira, por suas aparições nos últimos quatro minutos de um culto público, transmitido ao vivo pela internet, na véspera da eleição de 2014, em evento realizado pela Igreja Mundial do Poder de Deus.

Entendeu a Corte Superior que:

13. Informações extraídas do site do TSE. Disponível em: [<https://bit.ly/2V0USwP>]. Acesso em 26 mar. 2019.

14. Disponível no Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral de 05/04/17, p. 20-21.

(i) [...] UTILIZAÇÃO DE GRANDIOSO EVENTO RELIGIOSO EM BENEFÍCIO DE CANDIDATURAS ÀS VÉSPERAS DO PLEITO. PEDIDO EXPRESSO DE VOTOS caracteriza o abuso do poder econômico;

(ii) A utilização do discurso religioso como elemento propulsor de candidaturas, infundindo a orientação política adotada por líderes religiosos - personagens centrais carismáticos que exercem fascinação e imprimem confiança em seus seguidores -, a tutelar a escolha política dos fiéis, induzindo o voto não somente pela consciência pública, mas, primordialmente, pelo temor reverencial, não se coaduna com a própria laicidade que informa o Estado Brasileiro. (item 14 da ementa);

(iii) A reiterada conclamação aos fiéis durante as celebrações religiosas, por seus líderes, para que suportem determinada campanha, cientes do seu poder de influência sobre a tomada de decisões de seus seguidores é conduta que merece detido exame pela Justiça Eleitoral, considerada a nobre missão de que investida, pela Carta Magna, quanto ao resguardo da legitimidade do pleito. (item 16 da ementa);

(iv) Nessa quadra, revelam-se passíveis, a princípio, de configuração do abuso de autoridade - considerada a liderança exercida e a possibilidade de interpretação ampla do conceito - os atos emanados de expoentes religiosos que subtraíam, do âmbito de incidência da norma, situações atentatórias aos bens jurídicos tutelados, a saber, a normalidade e a legitimidade das eleições e a liberdade de voto (art. 19 da LC nº64/1990). (item 19 da ementa).

A novidade trazida pelo julgado da Corte Superior é que se reconheceu o abuso do poder de autoridade por parte dos sacerdotes, independentemente de suas titulações (diáconos, bispos, apóstolos, pastores, padres, reverendos etc.), na forma da legislação eleitoral, em razão do carisma e confiança que imprimem em seus seguidores, induzidos por eles também pelo temor reverencial, o que “não se coaduna com a própria laicidade que informa o Estado Brasileiro”. Estabeleceu-se, portanto, no julgado citado, alguns traços para a caracterização do abuso do poder religioso pelo abuso do poder de autoridade, hipótese que se mencionou ser mais remota.

Considerou-se, ainda, ter havido abuso do poder econômico, afastando-se, contudo, o abuso dos meios de comunicação, embora tenha havido a transmissão do evento nas mídias sociais da igreja, como se infere dos itens 21 a 25 da ementa adiante transcritos:

### Do abuso do poder econômico

21. Evidenciada a utilização premeditada, a favor da candidatura dos recorrentes, de sofisticada estrutura de evento religioso de grande proporção, à véspera do pleito, que contou com shows e performances artísticas, cujo dispêndio econômico foi estimado em R\$ 929.980,00 (novecentos e vinte e nove mil e novecentos e oitenta reais) - valores não declarados em prestação de contas e integralmente custeados pela Igreja Mundial Poder de Deus.

22. Suficientemente demonstrada a gravidade das condutas imputadas, não havendo margem a dúvidas de que desvirtuado o evento religioso, cuja estrutura e recursos envolvidos reverteram em benefício dos recorrentes, em evento político- religioso -partidário, durante período crítico, às vésperas da eleição, em manifesta vulneração à legitimidade do pleito.

23. A gravidade dos fatos pode ser aferida das seguintes circunstâncias:

a) realização de pedido expresso de votos pelo celebrante do evento religioso - ocorrido a menos de 24 horas do pleito -, mediante súplica aos fiéis para que angariassem, cada um, mais dez votos aos candidatos recorrentes para o pleito que se realizaria no dia seguinte;

b) distribuição de panfletos e material de campanha confeccionado pelos recorrentes durante todo o evento, levada a efeito por membros da Igreja Mundial do Poder de Deus. Do referido material, consta, ainda, apelativo pedido de votos em nome do celebrante, a reforçar a vinculação entre a solenidade religiosa e os candidatos beneficiados;

c) presença de caravanas de diversos municípios mineiros, estimado o público em cinco mil pessoas em local de amplo acesso na capital mineira - Praça da Estação;

d) alto custo do evento - que contou com sofisticada estrutura, realização de shows e performances artísticas, além de transmissão ao vivo -, estimado em quase um milhão de reais, valores não declarados em prestação de contas e integralmente custeados pela Igreja Mundial Poder de Deus; e

e) divulgação ampla do evento, inclusive na rede social do candidato Márcio Santiago, o qual fez incluir em folder promocional o número e cargo pelo qual concorreu naquele pleito, vinculando previamente a sua campanha à celebração religiosa.

Da anuência/participação dos candidatos nos ilícitos

24. Inafastável a responsabilidade dos candidatos recorrentes no desvirtuamento do evento religioso, visto que presentes no palco, ainda que nos minutos finais, durante o eloquente pedido de votos, a par de distribuírem, durante toda a celebração, material de campanha do qual consta expressa vinculação à figura do líder religioso, demonstrada a anuência e participação na conduta, em desequilíbrio à disputa eleitoral.

Do abuso dos meios de comunicação

25. Apesar da ampla divulgação do evento em debate na TV, na internet e nas mídias sociais, não restou evidenciada a utilização abusiva de tais meios, embora a irregular publicidade veiculada na espécie e o custo envolvido nessa divulgação possa ser associado ao abuso do poder econômico, a corroborar a gravidade dos fatos pelo “conjunto da obra”.

A decisão, contudo, foi por maioria, com divergência dos ministros Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Napoleão Nunes Maia Filho. Para o ministro Tarcisio Vieira, o abuso do poder econômico não ocorreu porque o pedido de voto ocorreu nos quatro minutos finais do evento, que teve duração de quatro horas, e houve distribuição de panfletos de outras candidaturas, segundo policiais presentes. O ministro Napoleão Nunes Maia Filho questionou a proibição de manifestação de apoio de líderes religiosos a candidatos que defendam os mesmos valores e pontos de vista dos fiéis.

## Conclusão

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 reconheceu a liberdade de crença e a normalidade e a legitimidade das eleições em seus artigos 18 e 21, item 3. O Brasil também os admitiu como direitos fundamentais no artigo 5º, incisos VI e VII da Constituição, no artigo 14, § 9º, da Constituição c/c o artigo 22, inciso XIV, da Lei Complementar 64/1990, com a alteração dada pela Lei Complementar 135/2010.

A liberdade de crença contempla (i) a liberdade de crer, não crer, mudar de fé a qualquer tempo, ser ateu ou agnóstico, (ii) o direito ao culto, (iii) a proteção ao local onde os cultos se realizam, (iv) proteção das liturgias, e, como consequência, (v) a prestação da



assistência religiosa nos estabelecimentos de internação coletiva, como admitido pelo inciso VII, do artigo 5º da Constituição.

A normalidade e a legitimidade das eleições vedam a prática de abuso do poder econômico, do poder político e dos meios de comunicação para vencer uma disputa eleitoral, por malferir a isonomia, a honestidade, o equilíbrio da disputa e principalmente o respeito à soberania da vontade popular.

A conservação da democracia depende do adequado exercício dos direitos humanos fundamentais, que não são absolutos, sendo possível restringir alguns de seus pontos quando entram em colisão com outros direitos e valores igualmente relevantes na Constituição.

A única Constituição que vinculou o Brasil a uma religião já não vigora desde a primeira Constituição republicana de 1891. Desde esse tempo, o laicismo adotado no artigo 19, inciso I, da Constituição de 1988 impede a relação da Igreja com o Estado e a realização de propaganda eleitoral em templos religiosos, caracterizando-a como propaganda eleitoral ilícita, sujeita à multa, conforme o artigo 37, §§ 1º e 4º, da Lei 9.504/1997.

A religião corresponde apenas a uma das manifestações culturais que integram o conjunto de outros movimentos que compõem a sociedade. Não pode, tal como quaisquer outros movimentos, promover e propagar candidaturas por meio de práticas abusivas, tais como: (i) liberação de vultosas verbas eclesiásticas para elaboração de propagandas eleitorais em formato impresso e audiovisual, para distribuição gratuita; (ii) uso dos canais de comunicação da igreja como programas em rádio, televisão e canais de internet com transmissão ao vivo ou gravadas dos cultos públicos; (iii) apresentação de candidatos com enaltecimento de suas qualidades pessoais e pedido de voto aos fiéis nas reuniões públicas. Tais situações são abusos porque extrapolam os limites da moldura ao exercício do direito à liberdade de crença.

Contudo, a cassação do registro ou do diploma e a inelegibilidade são aplicadas somente em casos em que se comprova por provas robustas o efetivo ataque à normalidade e à legitimidade das eleições, com o desequilíbrio do pleito e a violação à isonomia das eleições.

Trata-se do posicionamento que vem sendo adotado pela jurisprudência dos tribunais eleitorais, que entendem a “gravidade” para fins de incidência das sanções de acordo com as circunstâncias

do caso concreto em que sejam constatados, como exemplo, uso vultoso de verbas em benefício de candidatos e contratação de cultos especiais às vésperas do pleito com a convocação maciça para o evento com a apresentação dos candidatos.

Exige-se, ainda, o conhecimento prévio do candidato, que pode, a depender das circunstâncias, não estar ciente de que recebe o apoio de uma certa instituição, em virtude de um posicionamento político que coincide com os valores morais e ideológicos de um grupo religioso.

Na ponderação entre a inviolabilidade da liberdade de crença em relação à normalidade e a legitimidade das eleições, constata-se que: (i) não se pode realizar propaganda eleitoral de qualquer espécie dentro dos templos religiosos, por violação aos artigos 37, §§ 1º e 4º, da Lei 9.504/1997, sob pena de multa de 2 a 8 mil reais; (ii) a Justiça Eleitoral tem admitido o apoio de líderes religiosos a candidatos em reuniões fechadas destinadas aos líderes ou grupos com número de pessoas que não caracterize potencial de desequilíbrio nas eleições; (iii) é possível caracterizar o abuso do poder econômico, pelo uso dos recursos da igreja, para realizar eventos grandiosos, como *shows* com valores elevados; (iv) o Tribunal Superior Eleitoral reconheceu como abuso do poder de autoridade de líderes religiosos o emprego de seu carisma e influência, aliado ao temor reverencial dos fiéis; (v) é possível caracterizar o uso indevido dos meios de comunicação também no campo religioso, por disponibilizar seus canais de rádio, televisão e internet; e (vi) a condenação dependerá sempre da análise das circunstâncias fáticas do caso, não incidindo pela sua mera ocorrência.

É necessário que todo direito fundamental seja compatibilizado a outros direitos e valores constitucionais igualmente relevantes, adotando técnicas de concordância prática e de proporcionalidade na análise dos casos concretos, mediante a ponderação das circunstâncias de fato existentes, para conservar a democracia na forma defendida pela teoria constitucional da colisão dos direitos fundamentais.

## Referências

- AGRA, W. M. (2014). *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense.
- BRANCO, P. G. G.; MENDES, G. F. (2013). *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva.

- BRASIL.** (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado Federal.
- BRASIL.** (1990). Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 maio. Disponível em: [<https://bit.ly/2MX2EXY>]. Acesso em 26 mar. 2019.
- BRASIL.** (1997). Lei nº 2.874, de 19 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo estadual a dispensar os funcionários nos dias e nas condições que menciona, e dá outras providências. *Governo do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro. Disponível em: [<https://bit.ly/2Wtg2nS>]. Acesso em 26 mar. 2019.
- BRASIL.** (1997). Lei nº 9.504, de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 out. Disponível em: [<https://bit.ly/1U7eYxC>]. Acesso em 26 mar. 2019.
- BRASIL.** (2006). Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 maio. Disponível em: [<https://bit.ly/2q7PWIR>]. Acesso em 26 mar. 2019.
- BRASIL.** (2009). Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 set. Disponível em: [<https://bit.ly/2AaT1O7>]. Acesso em 26 mar. 2019.
- BRASIL.** (2010). Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Lei da Ficha Limpa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jun. Disponível em: [<https://bit.ly/2x9WKeo>]. Acesso em 26 mar. 2019.
- BRASIL.** (2015). Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. Disponível em: [<https://bit.ly/1CpD2H2>]. Acesso em 26 mar. 2019.
- BRASIL.** Supremo Tribunal Eleitoral. (2017). Recurso ordinário nº 2653-08.2010.6.22.0000. Relator: Ministro Henrique Neves. DJ: 07/03/17. *Diário da Justiça Eletrônico*, n. 68, p. 20-21, 5 abr. 2017.
- COMPARATO, F. K.** (2001). *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva.
- FERREIRA FILHO, M. G.** (1999). *Direitos Humanos Fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Saraiva.
- FERREIRA, F. S. L. A.** (2013). *A liberdade religiosa nas constituições brasileiras e o desenvolvimento da Igreja Protestante*. Âmbito Jurídico, Rio Grande. Disponível em: [<https://bit.ly/1XozD6Y>]. Acesso em 26 mar. 2019.

- GOMES, J. J. (2018). *Direito eleitoral*. 14. ed. São Paulo: Atlas.
- KOWALIK, A. (2006). Efeito civil do casamento religioso no Brasil ontem e hoje. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande. Disponível em: [<https://bit.ly/2FtEG0K>]. Acesso em 26 mar. 2019.
- MAZUOLLI, V. O. (2016). *Curso de Direito Internacional Público*, 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MORAES, A. (2011). *Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral*. 9. ed. São Paulo: Atlas.
- MORAES, A. (2016). *Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Atlas.
- NOVELINO, M. (2017). *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. Salvador: Juspodivm.
- ONU BRASIL. (2014). *O que são os direitos humanos?* Disponível em: [<https://bit.ly/2nUEqRv>]. Acesso em 26 mar. 2019.
- ONU. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris. Disponível em: [<https://bit.ly/2vNPge1>]. Acesso em 26 mar. 2019.
- RIO DE JANEIRO. (1989). Lei Municipal nº 1.410, de 21 de junho 1989. *Câmara Municipal do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro. Disponível em: [<https://bit.ly/2U-1CrvF>]. Acesso em 26 mar. 2019.
- RUSSAR, A. (2012). Brasil: a laicidade e a liberdade religiosa desde a Constituição da República Federativa de 1988. *eGov UFSC*, Florianópolis. Disponível em: [<https://bit.ly/2YqDFPz>]. Acesso em 26 mar. 2019.
- SARLET, I. W. (2011). *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- SILVA, J. A. (2016). *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros.

# A (in)existência do abuso de poder religioso no Direito Eleitoral: uma revisão jurisprudencial sobre o tema

**Pedro Henrique Costa de Oliveira e Ridivan Clairefont de Souza Mello Neto**

## Resumo

O presente estudo pretende analisar a figura do abuso de poder religioso no Direito Eleitoral. Insofismável que a Constituição Federal de 1988 consagrou a liberdade religiosa, erigindo-a na categoria de direito fundamental. Entretanto, no ordenamento jurídico brasileiro nenhum direito possui caráter absoluto, sendo necessária a imposição de limites a seu exercício. Inobstante a inexistência uma espécie autônoma desse tipo de abuso na legislação pátria, tal fato não pode servir como escudo para a prática de abusos por parte de autoridades religiosas. Objetiva-se, portanto, a partir de aportes doutrinários sobre o tema, fazer uma análise da controvertida jurisprudência dos tribunais eleitorais brasileiros, no sentido da (im)possibilidade de sindicarem a ocorrência do abuso de poder religioso no processo eleitoral e, por conseguinte, aplicar as sanções previstas na legislação. A partir da utilização da pesquisa teórico-bibliográfica e jurisprudencial como procedimento metodológico, conclui-se pela possibilidade de configuração dessa espécie de abuso, desde que atrelada aos diversos matizes de abuso de poder expressamente previstos na legislação (infra)constitucional.

**Palavras-chave:** abuso de poder religioso; ações eleitorais; legitimidade das eleições; laicidade; liberdade religiosa.

---

## Sobre os autores:

Pedro Henrique Costa de Oliveira é mestrando em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Centro Universitário do Pará (Cesupa). Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas) e em Direito Eleitoral pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Professor Assistente de Direito Administrativo do Cesupa. Ex-presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/PA (2015-2018). Membro-fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep). Advogado. E-mail: pedrohco.adv@gmail.com

Ridivan Clairefont de Souza Mello Neto é mestrando em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Cesupa. Especialista em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Professor Assistente de “Introdução ao Estudo do Direito” e “Direito Internacional Público” no Cesupa. Membro do Grupo de Pesquisa Democracia, Poder Judiciário e Direitos Humanos. Advogado. E-mail: ridivan@hotmail.com

## **Abstract**

This study intends to analyze the figure of abuse of religious power in the Electoral Law. The Federal Constitution of 1988 unmistakably enshrined religious freedom, establishing it as a fundamental right. However, in the Brazilian legal system, no right is absolute, and imposing limits to its exercise is necessary. Notwithstanding the absence of an autonomous species of this type of abuse in the national legislation, this fact cannot serve as a shield for the practice of abuses by religious authorities. Therefore, based on doctrinal contributions on the subject, the aim is to analyze the controversial jurisprudence of the Brazilian electoral courts, in the sense of (not) being able to syndicate the occurrence of abuse of religious power in the electoral process and, consequently, to apply the penalties provided for in the legislation. Based on the theoretical-bibliographical and case law research as methodological procedure, the conclusion is that this type of abuse can be configured, since it is linked to the different nuances of power abuse expressly provided for in the legislation.

**Keywords:** abuse of religious power; electoral actions; legitimacy of the elections; laicity; religious freedom.

Artigo recebido em 15 de março de 2019; aceito para publicação em 20 de março de 2019.

## **Introdução**

Sabe-se que a vedação ao abuso de poder é um tema muito caro para o Direito Eleitoral, tendo em vista que essa prática por parte do candidato acaba por gerar anomalias no procedimento democrático. Em razão disso, houve uma preocupação tanto constitucional quanto infraconstitucional em vedar tais tipos de conduta, com o objetivo de garantir a lisura eleitoral e a legitimidade das eleições.

A vedação ao abuso de poder nas eleições consta do artigo 14, § 9º, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Nesse dispositivo constitucional são expressas a vedação ao abuso de poder econômico e ao abuso de poder político. No primeiro caso, busca-se impedir a utilização de recursos financeiros com o fito de obter vantagens eleitorais, enquanto no segundo a intenção nada mais é do que impossibilitar a utilização da máquina estatal com a mesma finalidade.

Entretanto, é cediço que a sociedade evolui rapidamente e, em razão disso, novas formas de abuso podem se fazer presentes no jogo eleitoral. Nesse sentido, o presente estudo de casos tem entre



uma de suas finalidades analisar a figura do chamado “abuso de poder religioso” e a possibilidade de aplicação de sanções constantes na legislação vigente, por exemplo, as do artigo 22 da Lei Complementar 64/1990 (LC/1990) – Lei de Inelegibilidades –, que são: a declaração de inelegibilidade e a cassação de registro ou diploma do candidato.

Trata-se de um tema extremamente controvertido, tendo em vista que não há previsão expressa da existência desse tipo de vedação. Portanto, o problema que se apresenta neste artigo é justamente se há possibilidade de aplicar as sanções constantes da legislação eleitoral a uma espécie de abuso que não possui previsão legal.

Além disso, os casos são passíveis dos mais variados debates, pois envolvem a necessidade de sopesar direitos fundamentais, como a liberdade de religião constante do artigo 5º, VI e VIII, da CF/1988, com outros princípios ou valores, como o da lisura eleitoral insculpido do próprio artigo 23 da LC 64/1990.

Deve-se destacar também o caráter de laicidade do Estado pautado na própria Constituição, bem como a impossibilidade de o Estado impedir o funcionamento de cultos religiosos e igrejas, conforme artigo 19, I, da CF/1988. Sendo, assim, necessário que se proceda, a partir dos fundamentos trazidos pela doutrina, à análise jurisprudencial para que, ao final, se apresente a conclusão de qual entendimento melhor se aplica sob a perspectiva de haver a possibilidade de aplicar sanções constantes da LC 64/1990 para uma espécie de abuso que não se encontra, autonomamente, na legislação de regência.

## **Discurso religioso e abuso de poder**

O princípio constitucional do pluralismo político possibilita a participação política dos mais variados segmentos da sociedade no processo eleitoral, inclusive dos religiosos. Assim como qualquer direito, o princípio da liberdade religiosa não é absoluto. Seu exercício pressupõe a existência de limites para que não haja abuso. No entanto, a utilização do discurso religioso como elemento propulsor de candidaturas, propiciando que a orientação política adotada por líderes religiosos – personagens centrais carismáticos que exercem fascinação e imprimem confiança em seus seguidores – tutele a escolha política dos fiéis, induzindo o voto não somente pela consciência pública, mas, primordialmente,

pelo temor reverencial, o que não se coaduna com a laicidade do Estado brasileiro (Brasil, 2018b).

Trata-se, em verdade, da necessidade de discutir a legitimidade desse tipo de prática diante da utilização intencional do poder carismático do sacerdote e de uma espécie de “subordinação” sacra do eleitor aos dogmas religiosos. Questiona-se, principalmente, se isso não estaria por afetar o livre convencimento do cidadão.

Logo, “não é democrático impor vedação para que os segmentos religiosos participem do processo eleitoral. De igual modo, não é democrático a utilização do aparato e da estrutura religiosa para definir o resultado de uma eleição” (Azevedo, 2017, p. 8).

Nesse contexto, dissertando sobre o aumento da participação das igrejas no processo eleitoral e a necessidade de imposição de limites a essa participação, Ana Santano e Geovane Silveira (2018, p. 66) asseveram:

A participação crescente das igrejas no processo eleitoral resultou em questionamentos doutrinários sobre quais seriam os limites da participação das entidades religiosas no processo de escolha dos representantes. Isto porque as igrejas são fonte de forte influência junto aos cidadãos, que ao escolherem determinada fé, passam a professar os preceitos ali estabelecidos. A partir disso, surgiram os primeiros casos junto à Justiça Eleitoral, requerendo-se a invalidação dos votos obtidos por meio do uso indevido das igrejas, seja por meio de coações morais ou pela influência indevida exercida junto aos eleitores. Após as primeiras decisões, surgiu-se a concepção de que essa seria uma nova forma de abuso, caracterizada por meio do poder religioso.

Insta, precipuamente, consignar que o que se está a tratar aqui é algo extremamente caro para a democracia, visto que sempre se deve buscar garantir a legitimidade da eleição por meio da tentativa de vedar condutas que possam solapar a proteção do voto livre e garantido a cada cidadão, conforme a proteção prevista pela própria Carta Magna de 1988.

Sobre essa necessidade de garantir a liberdade de voto sem a existência de eventuais coações ou influências na escolha de cada cidadão, é importante observar o que diz Kufa (2016, p. 116):

Tem-se, então, que da obrigatoriedade de votar decorre a liberdade de escolha como garantia constitucional do cidadão e defesa do Estado Democrático de Direito, devendo este, através da Justiça Eleitoral, assegurar que a opção eleitoral seja alcançada, pelo voto secreto, sem coações morais ou materiais sobre a formação da vontade do eleitor e que seu exercício se dê de forma plena, sem qualquer tipo de interferência.

Assim, entende-se que o abuso de poder religioso pode ser definido como intimidação carismática ou ideológica, com base na confiança que as pessoas depositam em alguém que tem a tarefa de guiá-los. Além do mais, haveria plena possibilidade de tal conduta se configurar como uma espécie de coação moral sobre a escolha do indivíduo acerca de seu candidato.

O desvirtuamento das práticas e crenças religiosas, visando a influenciar ilicitamente a vontade dos fiéis para a obtenção do voto, para a própria autoridade religiosa ou terceiro, seja através da pregação direta, da distribuição de propaganda eleitoral, ou, ainda, outro meio qualquer de intimidação carismática ou ideológica, casos que extrapolam os atos considerados como de condutas vedadas, previstos no art. 37, § 4º, da Lei nº 9.504/97. (Kufa, 2016, p. 123)

Logo, de extrema importância que se discuta sobre a presente celeuma, tendo em vista que as condutas ora analisadas possuem o condão de influenciar diretamente o voto de cada cidadão, por meio da coação religiosa.

Silva (2015, p. 75) identifica o abuso de poder religioso como uma quarta modalidade de abuso de poder, afirmando:

Partidos políticos e candidatos, valendo-se da estrutura eclesial e do apoio de ministros religiosos com discursos carregados de conotação religiosa e moral, estariam subvertendo a legitimidade do pleito e influenciando diretamente o resultado das eleições, ao arripio da legislação eleitoral.

Já se vislumbra, portanto, a possibilidade de existência da figura do abuso de poder religioso diante dos argumentos apresentados. Entretanto, a questão não é de simples solução, tendo

em vista a ausência de previsão específica da modalidade na legislação (infra)constitucional.

Impede-se sua aplicação isolada, ou seja, dissociada das demais espécies de abusos previstos em lei, em função da incidência do princípio constitucional da legalidade específica em matéria eleitoral, o qual impossibilita a criação pretoriana de direitos e obrigações, sobretudo para limitar direitos políticos.

As regras eleitorais se referem à concretização do princípio de legitimação do exercício do poder político. Exige-se, para a sua imposição, ampla discussão parlamentar [...]. *A legitimidade para a restrição de direitos – direitos políticos, como a elegibilidade, ou liberdades, como a liberdade de expressão – está, por força do princípio do Estado de Direito, no órgão representativo. Apenas o parlamento pode ditar normas sobre a disputa eleitoral* (SALGADO, 2015, p. 251, grifo nosso).

Nessa esteira, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) optou pela adoção do princípio da tipicidade das ações eleitorais: “não há como se admitir ilimitado exercício de ação na Justiça Eleitoral porque isso implicaria a insegurança dos pleitos, comprometendo o processo eleitoral como um todo [...], daí decorrendo a tipicidade dos meios de impugnação que vigora nesta Justiça Especializada” (Brasil, 2004).

Frederico Alvim (2011, p. 211), entretanto, critica esse modelo de tipicidade cerrada das ações eleitorais que visam sindicância de abuso de poder, uma vez que “a regra de tipicidade estreita a via do questionamento judicial, expondo as eleições a ações daninhas não antevistas pelo legislador”:

Subsistem as hipóteses em que o poder religioso opera, isoladamente, como elemento de supressão da liberdade para o exercício do sufrágio e de quebra da paridade eleitoral, tornando-se um inegável fator de risco para a legitimidade das eleições. Para esses casos, urge uma adequação legislativa: o conhecimento sociológico clama por uma reconfiguração das hipóteses de cabimento da ação de investigação judicial eleitoral.

[...] tem-se falado na possibilidade de enquadramento da modalidade religiosa no conceito de abuso de poder de autoridade, previsto no caput do art. 22, LC 64/1990. Trata-se de visão, sem dúvida, possível, sobretudo quando se toma a expressão no sentido oferecido por

Bourricaud, para quem o termo designa o ascendente exercido pelo detentor de um qualquer poder, que leva aqueles a quem se dirige a reconhecer-lhe uma superioridade que justifique o seu papel de comando ou de orientação. (Alvim, 2011, p. 211)

A teoria do abuso de poder se desenvolveu a partir da teoria do abuso de direito. Para configuração do deste é necessário o exercício de um direito subjetivo, é dizer, ele pressupõe uma ação *prima facie* permitida. Porém quando, pela intenção do autor, pelo objeto ou pelas circunstâncias nas quais se realiza uma ação, se ultrapassa de forma manifesta os limites normais do exercício do direito, tem-se o ato abusivo (Atienza e Ruiz Manero, 2014, p. 35).

A teoria do abuso de poder no Direito Eleitoral fixa-se sob as premissas do abuso de direito, porém não se encerra nelas, eis que dotada de peculiaridades (Alvim, 2011, p. 20). Nessa senda, leciona Garcia (2006, p. 5-6):

A grande massa de atos lesivos ao procedimento eletivo e que serão aleatoriamente enquadrados sob a epígrafe do “abuso de poder”, em verdade, não caracteriza abuso de direito. São atos que desde o nascedouro carregam a mácula da ilegalidade, pois praticados em frontal e flagrante dissonância do ordenamento jurídico. Como não se trata de exercício irregular de um direito, pois direito nunca houve, impossível será falar-se em abuso de direito. Por tais motivos, o abuso de poder pode ser conceituado como o uso exorbitante da aptidão para a prática de um ato, que pode apresentar-se inicialmente em conformidade ou desde a origem destoar do ordenamento jurídico.

Destaca-se que o Direito Eleitoral possui um entendimento próprio acerca do que seja abuso de poder, visto que em geral a utilização desarrazoada de determinados meios acaba por resultar na modificação do resultado de determinada eleição. Nesse sentido, no Direito Eleitoral, por abuso de poder:

Compreende-se o mau uso de direito, situação ou posição jurídicas com vistas a se exercer indevida e ilegítima influência em dada eleição. Para caracterizá-lo, fundamental é a presença de uma conduta

em desconformidade com o direito (que não se limita à lei), podendo ou não haver desnaturamento dos institutos jurídicos envolvidos. No mais das vezes, há a realização de ações ilícitas ou anormais, denotando mau uso de uma situação ou posição jurídicas ou mau uso de bens e recursos detidos pelo agente ou beneficiário ou a eles disponibilizados, isso sempre com o objetivo de se influir indevidamente em determinado pleito eleitoral. (GOMES, 2016, p. 311)

Note-se, portanto, que o conceito de abuso de poder é fluído e aberto. Sua delimitação semântica ocorrerá na análise de um caso concreto pelo intérprete. O abuso, assim, desvia o exercício dos direitos subjetivos dos justos e verdadeiros fins da ordem jurídica (Ribeiro, 2001, p. 20). Nesse contexto:

Haverá abuso sempre que, em um contexto amplo, o poder – não importa sua origem ou natureza – for manejado com vistas à concretização de ações irrazoáveis, anormais, inusitadas ou mesmo injustificáveis diante das circunstâncias que se apresentarem e, sobretudo, ante os princípios e valores agasalhados no ordenamento jurídico. (Gomes, 2015, p. 258)

Ao tratar da ideia de abuso de poder religioso, José Jairo Gomes (2015) não o apresentou como espécie de abuso de poder, tendo apenas tratado das espécies previstas em lei. Porém, o que chama atenção é sua definição de abuso ao afirmar que haverá abuso de poder sempre que a conduta for anormal, desarrazoada e afetar os valores garantidos no ordenamento jurídico.

Ora, é evidente que situações de utilização da influência religiosa se enquadrariam perfeitamente nessa conceituação. Entretanto, o autor não apresenta essa “novidade” da entidade da influência religiosa enquanto instituto autônomo de abuso de poder.

Por outro lado, Rodrigo López Zilio (2016) sustenta que os conceitos de abuso de poder são de natureza indeterminada e, portanto, não se faz necessário o instituto da taxatividade para a configuração de eventual abuso que possa vir a surgir. O autor diz:

O que a lei prescreve e taxa de ilícito é o abuso de poder, ou seja, é a utilização excessiva – seja quantitativa ou qualitativamente – do



poder, já que, consagrado o Estado Democrático de Direito, possível o uso da parcela do poder, desde que observado o fim público e não obtida vantagem ilícita.

O abuso de poder econômico, o abuso de poder político, o abuso do poder de autoridade, a utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social e a transgressão de valores pecuniários se caracterizam como conceitos jurídicos indeterminados que, necessariamente, passam a existir no mundo jurídico após a recepção fática. *Portanto, para a caracterização de tais abusos na esfera eleitoral, prescinde-se do fenômeno da taxatividade.* (Zilio, 2016, p. 557, grifo nosso)

Nesse sentido, existe a possibilidade de aceitar a caracterização da espécie de abuso de poder religioso mesmo com a ausência de previsão legal, tendo em vista que por se tratar de conceito indeterminado haveria evidentes chances de que o mundo dos fatos fizesse surgir uma nova forma de abuso que viria a se enquadrar na interpretação dos termos do que se encontra vigente.

Ademais, o que Zilio (2016) busca definir diz respeito ao fato de que os próprios tipos previstos em lei, como o abuso de poder econômico e abuso de poder político, são de textura aberta e, portanto, necessitam ser interpretados em cada caso, afastando a incidência do fenômeno da taxatividade.

Em realidade, é interessante observar que o próprio entendimento de qual seja o conteúdo das espécies de abuso de poder previstas em lei é incerto. Isso ocorre porque a legislação apenas indica a existência do abuso, sem definir seus parâmetros.

Alvim (2012, p. 410) aduz que “inexiste, em nosso ordenamento, um conceito jurídico-legal a respeito do abuso de poder nas eleições. Constituição Federal e legislação esparsa ocupam-se do instituto, entretanto sem conceituá-lo”.

Resta evidente, portanto, que há dificuldade em estabelecer o próprio conteúdo das espécies de abuso de poder já previstos na legislação e na Constituição. Isso se deve principalmente ao que já foi indicado anteriormente em razão de serem conceitos jurídicos indeterminados, passando a ser função da jurisprudência interpretar e aplicar tais institutos.

Por isso, há claríssima margem para que se proceda com a possibilidade de, em que pese não existir a figura do abuso de poder

religioso, haja a configuração desse tipo de prática desde que analisada a partir da interpretação das espécies já existentes.

Além do que foi apresentado, é preciso destacar que a doutrina levanta argumentos pautados na ideia de laicidade do Estado *versus* a possibilidade de manifestação religiosa. Há a formação de argumentação, inclusive no RE 189-04 TRE-RS, no sentido de que seria temerária a impossibilidade de que cidadãos comuns possam se reunir para eleger representantes.

Entretanto, sobre esse ponto faz-se mister que se leve em consideração outras fundamentações, tais como o fato de que o Estado brasileiro, por ser laico, conforme o art. 5º, inciso VI, da CF/1988, não pode permitir que instituições religiosas influenciem indevidamente no processo democrático de escolha dos representantes do povo.

Além do mais, destaca-se que a própria legislação eleitoral veda que haja qualquer espécie de financiamento, com dinheiro em espécie ou equivalente, desse tipo de entidade ou a realização de eventos em ambientes públicos tais como templos ou igrejas.

Sobre o papel das instituições religiosas dentro da lógica da campanha eleitoral é interessante observar o que afirma Caramuru Afonso Francisco (2002, p.48):

A utilização de tais entidades para fins de publicidade de candidaturas ou de partidos políticos, seja pelo aproveitamento de espaços para fixação de cartazes ou distribuição de propaganda, para montagem de escritórios políticos ou comitês de propaganda, seja pelo aproveitamento de reuniões para divulgação de ideias e de plataformas, a utilização de sinais, símbolos, logotipos são indisfarçáveis formas de contribuição para candidatos e partidos.

Luiz Eduardo Peccinin (2018, p. 145) aponta a possibilidade de sindicatizar o abuso de poder religioso sob a ótica da proteção à liberdade do voto, “nos casos específicos em que o discurso religioso se coloca como argumento de temor reverencial, recompensa ou ameaça divinas para a conquista do apoio do fiel eleitor”, impedindo a formação de seu livre convencimento e vontade política. O que enseja, inclusive, o manejo de representação por captação ilícita de sufrágio, prevista no art. 41-A da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições).

Outrossim, Auracyr Cordeiro (2014) assinalando pela necessidade de reprimir tal prática, aduz que “é abuso manejar as igrejas como escada para vencer eleições, e por elas tornar-se agente público. Afinal, todos sabem que às igrejas cabe o estudo, a difusão e o culto do sagrado, tarefa incompatível com a lida do Estado”.

Apresentados estes apontamentos doutrinários, abordar-se-á, doravante, a evolução jurisprudencial da figura do abuso de poder religioso no processo eleitoral, analisando decisões antagônicas de tribunais regionais eleitorais para, após, analisar o entendimento firmado pelo TSE sobre a matéria.

### **O abuso de poder religioso na jurisprudência dos tribunais eleitorais**

Ante a patente controvérsia acerca do tema, faz-se necessário que se apresente os posicionamentos divergentes, bem como seus fundamentos.

Como dito, o entendimento sobre a existência ou não da figura do abuso de poder religioso é de complexo entendimento na jurisprudência. Por consequência, a compreensão acerca da possibilidade de aplicação ou não das sanções, tais como as constantes do artigo 22 da LC 64/1990, acaba por não ser uniforme.

O primeiro precedente no país que determinou a cassação de mandatário – *in casu*, vereador – foi um recurso eleitoral (RE 49381/RJ) julgado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ), o qual trata de situação ocorrida nas eleições municipais de 2012. Segue o escólio:

Recurso Eleitoral. Ação de investigação judicial eleitoral. Eleições 2012. Uso indevido dos meios de comunicação. *Abuso do poder religioso. Utilização da igreja para intensa campanha eleitoral em favor de candidato a vereador.* Pregações, apelos e pedidos expressos de votos. Citações bíblicas com metáforas alusivas ao beneficiário. Pesquisas de intenção dentro dos cultos. Discursos do candidato no altar. Distribuição de material publicitário na porta da igreja. *Pressão psicológica relatada em depoimentos testemunhais. Violação a moralidade, a liberdade de voto e ao equilíbrio da disputa ao pleito.* Potencialidade lesiva irrelevante. Gravidade da conduta configurada. *Manutenção da cassação ou*

*denegação do diploma do candidato e da inelegibilidade de todos os representados. Desprovemento do recurso.* (Brasil, 2013, grifo nosso)

O referido caso, oriundo do município de Magé, foi julgado pelo TRE-RJ em razão de campanha realizada dentro de entidades religiosas em favor de candidato a vereador. Naquela oportunidade, os pastores se utilizaram do culto religioso para fazer ostensiva campanha eleitoral, bem como distribuir material de campanha, além de garantir fala ao candidato no altar durante a celebração religiosa.

Em razão disso, foi apresentada Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) com o objetivo de investigar tal conduta durante o período eleitoral, afirmando-se que esse comportamento seria espécie de violação à liberdade de voto e à igualdade de oportunidade entre os candidatos.

O posicionamento (*ratio decidendi*) do TRE-RJ, em sede de recurso eleitoral apresentado pelos investigados, foi no sentido de que este tipo de abuso, em que pese não ter regulamentação expressa, merece a mesma reprimenda das demais categorias legalmente previstas. Sendo assim, o recurso fora desprovido, mantendo-se a decisão zonal que determinou a cassação do vereador.

Apesar do posicionamento firmado pelo TRE-RJ, deve-se destacar que o tema é controverso na jurisprudência, visto que ante a inexistência de uma figura típica denominada “abuso de poder religioso”, há argumentos em sentido contrário afirmando pela impossibilidade de sanção por tal prática.

Representando essa segunda linha de entendimento, veja-se recurso eleitoral do TRE-RS (RE n.º 189-04) sobre a figura do abuso de poder religioso:

Recurso. Ação de investigação judicial eleitoral. Abuso de poder econômico. Influência religiosa. Prefeito e vice. Eleições 2016. Interposições contra sentença que julgou improcedente a ação de investigação judicial eleitoral instaurada para apuração de abuso de poder. Evento em igreja evangélica com apresentação de candidato a prefeito, menção ao número da legenda e pedido de apoio aos presentes.

1. A normalidade e a legitimidade das eleições devem ser protegidas contra a influência do abuso de poder econômico ou do poder de autoridade, assim como a utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social em benefício de candidato ou de partido político. A

*legislação eleitoral não relaciona especificamente a influência religiosa como uma daquelas espécies de poder cujo abuso deva ser reprimido, ainda que exista, na Lei das Eleições, restrição à interferência de entidades religiosas na vida política, em especial no tocante à propaganda eleitoral e no financiamento de partidos e candidatos.* 2. Os tribunais eleitorais, ao se manifestarem sobre o abuso do poder religioso, por vezes o colocam em categoria própria, por vezes o inserem em categoria diversa, como abuso do poder econômico ou uso indevido dos meios de comunicação.

3. A configuração do abuso exige a comprovação da ocorrência de conduta excessiva, irrazoável, estranha ao contexto que lhe é próprio. No caso da influência religiosa, a conduta que merecerá reprimenda será aquela que ocorra de forma reiterada e que atinja número expressivo de eleitores, sendo que, em investigação judicial, tenda a ser considerada no contexto do abuso do poder econômico. 4. No caso concreto, a realização do evento da Igreja Evangélica Assembleia de Deus não se tratava de culto propriamente dito, mas de uma “campanha de orações” ou “reunião de líderes”, que ocorrem eventualmente, com a presença estimada de duzentas pessoas. Inviável a caracterização do abuso, seja de poder econômico, dos meios de comunicação ou de poder religioso, visto que ocorreu em único episódio, com duração de dois minutos e quarenta segundos, onde apresentado candidato a prefeito para avaliação dos ouvintes. *Ademais, resta temerário afirmar que cidadãos que comungam das mesmas crenças não possam se organizar para eleger representantes que defendam as mesmas convicções.* 5. *Inexistência de previsão no ordenamento jurídico para amparar a tese de ocorrência de abuso de poder de autoridade religiosa. A autoridade mencionada no art. 22 da Lei Complementar n. 64/90 é aquela decorrente da ligação com a Administração Pública.* 6. No tocante à alegada prática de captação ilícita de recursos, não há nos autos qualquer prova de que tenha ocorrido oferecimento ou promessa de vantagem, ainda que de cunho religioso, aos eleitores presentes no encontro realizado na igreja. Provimto negado a ambos os recursos. (Brasil, 2017, grifo nosso)

Pela decisão acima se percebe que o posicionamento do TRE-RS gira em torno do entendimento de que a legislação não trata da influência religiosa como uma das espécies de abuso que deve ser reprimido. Desse modo, o posicionamento desse tribunal foi restritivo em relação ao adotado pelo TRE-RJ, tendo em vista que firma entendimento em



sentido contrário ao afirmar ser impossível aplicar as sanções constantes do art. 22 da LC 64/1990 por entender inexistir esse tipo de vedação legislativa (figura do abuso de poder religioso).

No caso do RE 49381/RJ, houve entendimento pela necessidade de reprimenda em razão do abuso de poder religioso, pois essa prática realiza uma espécie de pressão psicológica para que o indivíduo vote em determinado candidato e, como consequência, restando indúvidos o comprometimento do equilíbrio na disputa e a liberdade do voto.

Já no acórdão do RE 189-04/RS, o que se constata é a prevalência da argumentação da necessidade de garantir que um grupo com interesses comuns, em especial religiosos, possa se reunir para eleger representantes. Ademais, como dito anteriormente, firmou-se a interpretação pela inexistência da figura do abuso de poder religioso impedindo que fossem aplicadas as sanções constantes do artigo 22 da LC 64/1990.

Afirmou, ainda, que haveria necessidade de, para eventual configuração de abuso de poder religioso, ser realizado pedido com base em nome de Deus ou algum outro aspecto religioso com o fito de afetar decisivamente o comportamento das pessoas ali presentes.

Resta claro, portanto, a ocorrência da controvérsia em dois aspectos: existência ou não da figura do abuso de poder religioso (ainda que não haja previsão legal específica); e possibilidade de aplicação de sanções como a inelegibilidade dos candidatos ou a cassação do registro ou diploma por um tipo de abuso de poder não positivado.

Por outro lado, cumpre frisar que a presente decisão do TRE-RS se encontra superada, tendo em vista que já houve decisões do TSE entendendo pela existência da possibilidade de abuso de poder religioso, por meio da conexão com os diversos matizes de abusos de poder existentes no ordenamento jurídico.

A primeira decisão da Corte Superior Eleitoral, analisando caso referente às eleições gerais de 2010, foi proferida nos autos do Recurso Ordinário (RO) n.º 2653-08/RO, o qual teve como relator o Ministro Henrique Neves da Silva. Veja-se a ementa do referido acórdão:

Eleições 2010. Recursos ordinários. Recurso especial. Ação de investigação judicial eleitoral. Abuso do poder econômico. Uso indevido dos meios de comunicação social e abuso do poder político ou de autoridade. Não configuração. 1. Os candidatos que



sofreram condenação por órgão colegiado pela prática de abuso do poder econômico e político têm interesse recursal, ainda que já tenha transcorrido o prazo inicial de inelegibilidade fixado em três anos pelo acórdão regional. Precedentes. 2. *Abuso do poder religioso. Nem a Constituição da República nem a legislação eleitoral contemplam expressamente a figura do abuso do 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”. 3. 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”. 4. *A liberdade religiosa não constitui direito absoluto. Não há direito absoluto. A liberdade 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.* 5. 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. 6. 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.* 7. 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.* 8. 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 as pessoas jurídicas não poderem contribuir para as campanhas eleitorais (ADI nº 4.650, rel. Min. Luiz Fux). 9. *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* (Lei nº 9.504/97, art. 37, caput e § 4º). 10. O candidato que presencia atos tidos como abusivos e deixa a posição de mero espectador 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). 11. *Ainda que não haja expressa previsão legal sobre o abuso do 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 do 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. Em ambas as situações e conforme as circunstâncias verificadas, os fatos podem causar o desequilíbrio da igualdade de chances entre os concorrentes e, se atingir gravemente a normalidade e a legitimidade das eleições, levar à cassação do registro ou do diploma dos candidatos eleitos. 12. No presente caso, por se tratar das eleições de 2010, o abuso de poder deve ser aferido com base no requisito da potencialidade, que era exigido pela jurisprudência de então e que, não se faz presente no caso concreto em razão de suas circunstâncias. (Brasil, 2017, grifo nosso)

A *ratio decidendi* desse caso parte da seguinte premissa: em que pese não haver a figura do abuso de poder religioso na legislação, a prática de atos em favor de candidatos durante cultos religiosos pode, ao se utilizar da estrutura da igreja, configurar hipóteses como, por exemplo, o abuso de poder econômico.

A decisão sustenta que, de fato, não existe a figura “típica” do abuso de poder religioso na legislação brasileira. Entretanto, há um *modus operandi* durante a campanha eleitoral que demonstra a utilização da estrutura religiosa, como os templos e a realização de cultos, para a execução de campanha eleitoral.

Sendo assim, frisa-se haver vedações expressas na legislação em relação ao recebimento de doações (em dinheiro ou estimáveis) de entidades religiosas. Tal conduta é proibida por meio do artigo 24, VIII, da Lei n.º 9.504/1997.

Logo, conclui-se pela necessidade de uma interpretação sistemática, no sentido de que mesmo não havendo uma vedação explícita o abuso de poder religioso se concretizaria quando estivesse conectado com os abusos já previstos na legislação eleitoral. Nessa senda, o TSE, nos autos agravo regimental em RO 8044-83/RJ, estatuiu que:

[o] abuso de poder econômico configura-se por emprego desproporcional de recursos patrimoniais, públicos ou de fonte privada, vindo a comprometer valores essenciais a eleições democráticas e isentas, o que também pode ocorrer mediante o entrelaçamento com o instituto do abuso de poder religioso. (Brasil, 2018a, grifo nosso)

Consectariamente, a orientação pretoriana do TSE tem se assentado no sentido de que, embora não exista no ordenamento jurídico a figura autônoma do abuso de poder religioso, tal constatação não obstaculiza a tutela da lisura, da normalidade e da legitimidade das eleições sob o viés do abuso de poder econômico, disciplinado nas legislações constitucional (art. 14, § 10, CF/1988) e infraconstitucional (art. 22 da LC 64/1990).

Para pacificar tal entendimento, o TSE, no julgamento do RO 5370-03/MG, determinou a cassação dos mandatos do deputado federal Franklin Roberto Souza (PP-MG) e do deputado estadual Márcio José Oliveira (PR-MG) em virtude de pedido expresso de voto, pelo líder da igreja, durante a realização de evento religioso.

O voto condutor, de relatoria da ministra Rosa Weber, diferentemente do assentado pelo TRE-RS no RE 189-04 – que consignou, seguindo entendimento anterior do TSE, que o abuso de poder de autoridade do art. 22 da LC 64/1990 refere-se à autoridade com ligação com a administração pública –, estatuiu que é possível a configuração de abuso de poder de autoridade religiosa a partir da evolução semântica dos preceitos normativos, superando, portanto, a antiga jurisprudência.

Nesse contexto, parece-me de todo inadequada interpretação da expressão “autoridade” que afaste do alcance da norma situações fáticas caracterizadoras de abuso de poder em seus mais diversos matices – reveladoras de idênticas e nefastas consequências –, sabido que a alteração semântica dos preceitos normativos deve, tanto quanto possível, acompanhar a dinâmica da vida. (Brasil, 2018b)

Com efeito, o TSE, nesse caso, procedeu à releitura do conceito de autoridade, à luz da Constituição e da teleologia subjacente à AIJE, que “consiste em proteger a legitimidade, a normalidade e a higidez das eleições, de sorte que o abuso de poder a que se referem os arts. 19 a 22 da LC 64/90 deve ser compreendido de forma ampla, albergando condutas fraudulentas e contrárias ao ordenamento jurídico-eleitoral” (Brasil, 2016).

É inexorável o poder de persuasão que sacerdotes, pastores, padres, diáconos e demais membros de comunidades religiosas têm sobre os fiéis. Nesse viés, caso haja extrapolação dessa ascendência, tal conduta deverá ser sancionada sob a ótica do abuso de autoridade.

Constata-se, portanto, ampla controvérsia a respeito do tema, tendo em vista que existem juízos que decidem pela impossibilidade de serem aplicadas sanções em razão do abuso de poder religioso e, ao mesmo tempo, outras que entendem a necessidade de aplicação de penalidades, como cassação e inelegibilidade, quando esse tipo de abuso, em que pese não encontrar previsão legal específica, estiver vinculado com outras figuras típicas de abuso de poder.

Realizada a apresentação da controvérsia jurisprudencial e do entendimento doutrinário acerca do problema tratado neste estudo, impende proceder à análise crítica, bem como às respectivas conclusões a respeito do tema.

## Conclusão

Preliminarmente, é de se reconhecer que o abuso de poder religioso não existe enquanto figura típica prevista na legislação. Mas reconhece-se a previsão do abuso de poder econômico e do abuso de poder político nos termos do art. 14, § 9º da CF/1988, além dos abusos previstos na legislação ordinária por delegação constitucional. Entretanto, esta análise é muito mais complexa do que a simples verificação da existência ou não de uma figura típica acerca do tema.

Nesse sentido, acredita-se correta a decisão tomada pelo TRE-RJ no julgamento do RE 49381, na esteira do entendimento firmado pelo TSE, uma vez que houve reconhecimento de que a utilização da igreja e sua estrutura configura espécie de abuso ao realizar uma forma de pressão psicológica nos fiéis para que votassem de acordo com os interesses da instituição.

Além disso, a decisão paradigmática deixa claro o fato de que, apesar de não haver previsão desse tipo de abuso expressa em lei, há a necessidade de reprimenda da mesma forma que para as demais categorias. Logo, não se deve entender como correta a decisão tomada pelo TER-RS no RE 189-04, analisada no tópico da controvérsia judicial, tendo em vista que um de seus fundamentos, além da ausência de previsão legal, seria o eventual perigo de haver limitação à liberdade religiosa ante suposta tentativa de vedar que pessoas se reunissem para eleger alguém com interesses comuns.

Ora, sabe-se que a liberdade religiosa, prevista no artigo 5º, VI e VIII da CF/1988, é garantia fundamental. Entretanto, entende-se também que inexiste direito absoluto, e, no presente caso, o conflito que se constata é entre direitos e liberdades fundamentais. No caso, há, em sentido oposto à liberdade religiosa, a necessidade em proteger o princípio democrático, a lisura eleitoral e o exercício pleno da cidadania.

Assim, resta evidente “que a influência do discurso religioso na formação da vontade do eleitor deve estar sujeita a limites, pois a violação desses limites pode comprometer a legitimidade do processo democrático do Estado de direito” (Almeida e Costa, 2015, p. 384).

Nos casos analisados não se discutiu se os cidadãos podem vir a votar com base em suas convicções e entendimentos religiosos. As justificações e parâmetros para voto devem ser do foro íntimo de



cada um, podendo ser de cunho religioso desde que não seja por meio de pressão ou influência externa.

Logo, o que se discute é se a utilização da estrutura e das celebrações religiosas e os discursos proferidos por clérigos, ministros etc. podem persuadir o cidadão a votar em quem não votaria com base em uma espécie de “dominação carismática” que impede que o voto reflita a real vontade do eleitor. Sendo assim, é de se concordar que o abuso de poder religioso, em que pese não esteja previsto na lei, é ato cotidianamente praticado no país e que merece a mesma reprimenda dos demais tipos de abuso.

Com efeito, observa-se que essa espécie de influência religiosa se coaduna perfeitamente com o conceito de abuso apresentado por Gomes (2015), no sentido de ser uma prática desarrazoada, anormal e injustificável dentro de determinado conceito. Ora, um ato que realiza pressão psicológica em um indivíduo e que possui a capacidade de alterar sua intenção de voto se caracteriza como desarrazoado e injustificável.

Como contra-argumento neste tema, e na tentativa de evitar punição por essa prática, pode-se alegar a ausência de lei vedando tal conduta. Porém, a conclusão do RO 265308/RO, de relatoria do Ministro Henrique Neves da Silva, é extremamente coerente e necessária para possibilitar a punição para esse tipo de comportamento e dar uma solução temporária para o problema.

O RO 265308/RO reconheceu que, em que pese não haja previsão legal, a prática de atos de propaganda em favor de candidatos por entidade religiosa, inclusive de forma dissimulada, pode vir a caracterizar abuso de poder econômico por meio da utilização de fonte vedada nos termos do art. 24, VIII, da Lei 9.504/1997.

Nessa senda, no julgamento do RO n.º 5370-03/MG, o TSE confirmou sua jurisprudência, analisando o abuso de poder religioso sob a ótica do abuso de poder econômico, abrindo, inclusive, a possibilidade para sindicatizar tal conduta também sob o viés do abuso de autoridade.

De fato, ao se realizar uma análise mais aprofundada das condutas praticadas pelas entidades religiosas e seus representantes, o que se verifica é que essa conduta está de certa forma ligada com abusos de cunho econômico e de autoridade já previstos na legislação. Logo, torna-se escorreita a decisão de se reconhecer a figura do abuso de poder religioso, desde que ligada aos abusos previstos em lei, enquanto tal forma não for tipificada na legislação.



Destaca-se, entretanto, a preocupação que se tem pela necessidade de positivar essa prática rotineira nas campanhas eleitorais. O que está tipicamente coadunado com o posicionamento bibliográfico apresentado, visto que abuso de poder possui natureza indeterminada e, em razão disso, não há necessidade de se buscar uma espécie de rol taxativo. Esse posicionamento, conforme já indicado, é defendido por Zilio (2016) e atende perfeitamente o problema que aqui se discute.

Nesse sentido, em resposta ao problema proposto no início do presente estudo, entende-se pela possibilidade de aplicação das sanções constantes da LC 64/1990, em especial do seu art. 22, é dizer, cassação do registro ou do diploma e imposição de inelegibilidade.

Entende-se ser possível, para o momento, a aplicação dessa sanção, desde que observado o requisito exigido pela jurisprudência, qual seja, que o ato praticado por meio do abuso de poder religioso esteja em conexão com as espécies de abuso prevista em lei.

Fato é que o TSE, nos dois casos analisados neste artigo, não enfrentou a figura do abuso de poder religioso como sendo uma espécie autônoma de abuso de poder, mas atrelou-a a outras modalidades, como o abuso de poder econômico.

Por fim, é importante frisar que se faz mais do que necessário que se tipifique esse tipo de abuso com a finalidade de oferecer segurança jurídica no processo decisório e no campo da disputa eleitoral, sempre buscando garantir a lisura eleitoral e legitimidade do voto.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, F. R. M.; COSTA, R. A. (2015). Abuso de poder religioso: os limites do discurso religioso no processo democrático. *Paraná Eleitoral*, vol. 4, n. 3, p. 365-86.
- ALVIM, F. F. (2012). *Manual de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum.
- \_\_\_\_\_. (2011). O abuso de poder político por omissão. *Verba Legis*, n. 6, p. 19-28.
- ATIENZA, M.; RUIZ MANERO, J. (2014). *Ilícitos atípicos: sobre o abuso de direito, fraude à lei e desvio de poder*. Tradução Janaina Roland Matida. São Paulo: Marcial Pons.
- AZEVEDO, A. F. (2017). Abuso do poder religioso nas eleições. *Verba Legis*, n. 7, p. 1-9.
- BRASIL. (2004). Tribunal Superior Eleitoral. AAG n.º 4598/PI, de 03/06/2004, Relator(a) Min. Fernando Neves. *Diário de justiça*, p. 401, 13 ago. 2004.
- \_\_\_\_\_. (2013). Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Recurso Eleitoral: 49381 RJ, de 17/06/2013, Relator: Leonardo Pietro Antonelli. *Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RJ*: tomo 125, p. 13-22, 24 jun. 2013.

- \_\_\_\_\_. (2016). Tribunal Superior Eleitoral. REspe n.º 63184, Relator(a) Min. Luiz Fux. *Diário de justiça eletrônico*, 5 out. 2016.
- \_\_\_\_\_. (2017). Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Recurso Eleitoral: 189-04, 09/03/2017, Relator: Des. Federal Paulo Afonso Brum Vaz. *Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS*: tomo 42, p. 3-4, 14 mar. 2017.
- \_\_\_\_\_. (2017). Tribunal Superior Eleitoral. RO: 265308, de 07/03/2017, Relator(a) Min. Henrique Neves da Silva. *Diário de justiça eletrônico*, p. 20-1, 5 abr. 2017.
- \_\_\_\_\_. (2018a). Tribunal Superior Eleitoral. AgR-RO: 8044-83/RJ, Relator(a) Min. Jorge Mussi. *Diário de justiça eletrônico*, 5 abr. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2018b). Tribunal Superior Eleitoral. RO nº 537003, Relator(a) Min. Rosa Weber. *Diário de justiça eletrônico*, 27 set. 2018.
- CORDEIRO, A. A. M. (2014). *Justiça eleitoral deve coibir abuso do poder religioso*. Disponível em: [<https://www.conjur.com.br/2014-jun-12/auracyr-cordeiro-justica-eleitoral-coibir-abuso-poder-religioso>]. Acesso em 17 mar. 2019.
- FRANCISCO, A. C. (2002). *Dos abusos nas eleições: a tutela jurídica da legitimidade e normalidade do processo eleitoral*. São Paulo: Juarez de Oliveira.
- GARCIA, E. (2006) *Abuso de poder nas eleições: meios de coibição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- GOMES, J. J. (2015). *Direito Eleitoral*. 11. ed., São Paulo: Atlas.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Direito Eleitoral*. 12. ed., São Paulo: Atlas.
- KUFA, A. A. (2016). O controle do poder religioso no processo eleitoral, à luz dos princípios constitucionais vigentes, como garantia do estado democrático de direito. *Ballot*, vol. 2, n. 1, p. 113-35.
- PECCININ, L. E. (2018). *O discurso religioso na política brasileira: democracia e liberdade religiosa no estado laico*. Belo Horizonte: Fórum.
- RIBEIRO, F. (2001). *Abuso de poder no direito eleitoral*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense.
- SALGADO, E. D. (2015). *Princípios constitucionais eleitorais*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum.
- SANTANO, A. C.; SILVEIRA, G. C. (2018). A participação das igrejas no processo eleitoral brasileiro: a liberdade religiosa em contraposição à máxima igualdade entre os candidatos. In: PEREIRA, R. V.; FERNANDES, B. G. (coords.); PAULINO, L. A. (org.). *Constituição, democracia e jurisdição: um panorama dos últimos 30 anos*. Belo Horizonte: Idde.
- SANTOS, V. N. M. (2015). *Análise dos limites ético-jurídicos da influência da religião no processo político-eleitoral brasileiro*. 102 f. Dissertação (Mestrado em Teologia). Faculdades EST, São Leopoldo. Disponível em: [[http://dspace.est.edu.br:8080/js-pui/bitstream/BR-SIFE/577/1/santos\\_vnm\\_tmp387.pdf](http://dspace.est.edu.br:8080/js-pui/bitstream/BR-SIFE/577/1/santos_vnm_tmp387.pdf)]. Acesso em 14 abr. 2017
- ZILIO, R. L. (2016). *Direito Eleitoral*. 5. ed., Porto Alegre: Verbo Jurídico.

# A candidatura avulsa no Brasil

**Denis Damasceno Ramos**

## Resumo

O presente trabalho tem por escopo o estudo da possibilidade de se admitir o registro de candidatos sem filiação a partido político. Sucede que há decisões provenientes do Poder Judiciário autorizando pretensos candidatos a concorrerem no certame eleitoral sem cumprirem a exigência, amparando-se em normas do direito internacional. No entanto, pretende-se demonstrar que apenas com a prévia filiação a partido político, no tempo e modo previstos na legislação de regência, é que o pré-candidato pode ter deferido o seu pedido de registro. A importância deste trabalho repousa na pretensão de fulminar o dissenso doutrinário e jurisprudencial que orbita sobre o assunto com o fito de garantir a supremacia constitucional no ordenamento jurídico brasileiro.

**Palavras-chave:** direito eleitoral; candidatura avulsa; tratados internacionais; hierarquia normativa; ordenamento jurídico brasileiro.

## Abstract

The present work is aimed at study of the possibility of admitting the registration of candidates without affiliation to political party. However, there are decisions from the Judiciary authorizing candidates to run for the electoral contest without complying with the requirement, based on rules of international law. However, it is intended to demonstrate that only with the prior affiliation to a political party, in the time and manner provided by law, is that the pre-candidate may have granted his application for registration. The importance of this work rests on the pretense of fulminating dissent doctrinal and jurisprudence that orbit on the subject with the purpose of guaranteeing the constitutional supremacy in the Brazilian legal system.

**Keywords:** election law; registration of candidates without affiliation; international law; normative hierarchy; Brazilian legal order.

Artigo recebido em 1 de fevereiro de 2019; aceito para publicação em 11 de fevereiro de 2019.

---

## Sobre o autor

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Especialista em Direito Público pela Faculdade Damásio de Jesus (FDDJ), Analista Judiciário no Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-PR). E-mail: denisdramos@gmail.com

## Introdução

No regime democrático partidário, os partidos políticos são considerados como importantes mediadores entre o povo e o Estado para afetar ou dirigir o curso da ação político-estatal. Eles permitem a criação de grupos de pessoas com convergência de ideias e de interesses, fomentam a participação popular no processo democrático, recebem a demanda dos cidadãos para transformá-las em realidade, entre outros.

A lição de autorizada doutrina pátria, na pena de Mônica Herman Salem Caggiano, bem esclarece a função dos órgãos partidários no cenário do exercício do poder:

Conseqüentemente, ao partido é cometida a notável tarefa de mediação entre esses dois polos [eleitores e eleitos], exatamente no ensejo de viabilizar o implemento objetivo do cânone da representação, qual seja, o equilíbrio social, suporte do ideal democrático. Nesse terreno, o partido passa a configurar peça integrante do processo governamental (Caggiano, 1990, 18).

O objetivo das candidaturas por partido é de disciplinar com rigor o comportamento do eleito, sob o manto protetivo da legislação da fidelidade. O parlamentar – e por consequência, o próprio Estado – seria, em linhas gerais, um mero reproduzidor dos interesses dos dirigentes partidários.

Nesse contexto, desde 1945 (artigo 39, Decreto-Lei 7.586, de 28 de maio de 1945 – “Lei Agamenon”), entende-se ser necessária a filiação partidária para que o pretense candidato tenha alguma maturidade política ao lançar-se na corrida eleitoral.

A lei pretende evitar o personalismo e a manutenção de um pequeno grupo na gerência do governo, afrontando a alternância do exercício do poder, típica de um país republicano.

Sucedem que a conjuntura político-partidária do Brasil é de inegável crise. A falta de representatividade das agremiações tem se acentuado com a proliferação do número de partidos que não evidenciam, na prática, profundas diferenças ideológicas. Atualmente, o Brasil conta com 35 partidos políticos. Na década de 1980, eram apenas oito, os quais foram triplicados na década de 90, atingindo o número de 35 nos anos seguintes (Brasil, 2018a).

No entanto, dos 35 partidos existentes, apenas 25 possuem representação na Câmara dos Deputados. Destes, somente 6 ocupam mais de 50% das cadeiras (Brasil, 2018b). Esses números revelam que o brasileiro é plenamente representado por tão-somente seis legendas, sendo dispensáveis as outras 29.

O núcleo da controvérsia cinge-se em definir se há a possibilidade jurídica de a Justiça Eleitoral deferir os pedidos de registro de candidatura sem que o pretense candidato esteja devidamente filiado a partido político.

### **A candidatura avulsa no Brasil**

A Justiça Eleitoral tem o costume de receber pedidos de registro de candidatura sem que o pré-candidato tenha satisfeito a exigência de estar filiado a um partido político.

Sobre o tema, o comando inserto na Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, traz a previsão normativa de que o pretense candidato deve estar com a filiação deferida pelo partido no mínimo seis meses antes da data da eleição (artigo 9º) e que o pedido de registro deve ser instruído com a prova correspondente (artigo 11, § 1º, III).

Por sua vez, o artigo 20 da Lei 9.096/1995 dispõe que é facultado ao partido político estabelecer, em seu estatuto, prazos de filiação partidária superiores aos previstos em lei (artigo 20).

Assim, para concorrer ao pleito, é necessário que o pretense candidato comprove estar filiado a partido político com, no mínimo, seis meses antes da eleição, havendo a possibilidade de o estatuto da agremiação estabelecer prazo superior.

Contudo, acontece de o prejudicado não se atentar para requerer sua inclusão em lista especial no prazo oportuno.

De outro lado, há pré-candidatos que não se sentem representados por quaisquer das agremiações existentes, motivo pelo qual pretendem se inserir na política sem a intervenção de qualquer órgão partidário.

Nos dois casos, é comum a parte interessada alegar ser prescindível a comprovação da filiação partidária para o exercício da capacidade eleitoral passiva. Sustentam tratar-se de exigência que não encontra amparo na legislação pátria.

Em recente análise, no RE 165568/RJ, referente às eleições de 2016, o egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ)

teve a oportunidade de se manifestar sobre a questão, assentando a inexistência de candidaturas avulsas na ordem jurídica brasileira.

Nesse mesmo caso, em sede de recurso especial eleitoral, o colendo Tribunal Superior Eleitoral reiterou sua jurisprudência consolidada sobre o tema, no sentido de que o sistema eleitoral brasileiro não admite a candidatura independente (Recurso Especial Eleitoral 165568). A mesma orientação foi trilhada nas Eleições de 2018 (Petição 060088614).

Destarte, na atual linha de entendimento da Corte Superior, a Justiça Eleitoral não pode deferir pedido de registro de candidatura sem que o pretense candidato esteja devidamente filiado a partido político, no tempo e modo previstos na legislação de regência.

Em caso análogo, o Juízo da 132<sup>a</sup> Zona Eleitoral – Aparecida de Goiânia/GO concedeu tutela de urgência para autorizar a realização de registro de candidatura de Mauro Junqueira, nas Eleições Gerais de 2018, sem que ele estivesse filiado a quaisquer partidos políticos. A decisão está amparada no art. 5º, § 2º, da Constituição Federal (CF), art. 29, do Tratado Internacional das Pessoas com Deficiência, art. 23 do Pacto San José da Costa Rica.

Nos termos da decisão epigrafada, considerou-se ser o Brasil signatário da Convenção sobre Direitos de Pessoas com Deficiência e do Pacto de San José da Costa Rica, os quais não exigiriam a filiação partidária como condição de elegibilidade.

Segundo entendeu o magistrado, a incorporação de tratados internacionais de direitos humanos no Brasil, como o presente, tornaria esse diploma equiparado às emendas constitucionais, conforme inteligência do artigo 5º, § 2º, da CF; e, havendo conflito entre normas constitucionais, deveria prevalecer aquela que protege a garantia e os direitos do indivíduo.

A questão está pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, cujo recurso está sob a relatoria do Ministro Roberto Barroso (ARE 1.054.490/RJ).

Nas razões recursais da insurgência interposta na Suprema Corte, o recorrente sustenta, em apertada síntese, que o Pacto de San José da Costa Rica, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e a Declaração Universal dos Direitos do Homem excluem a possibilidade de a filiação partidária ser considerada uma condição de elegibilidade.



Aduz que, embora de hierarquia infraconstitucional, os tratados internacionais possuem eficácia paralisante contra a legislação infraconstitucional, anterior ou posterior, que se encontrasse em conflito com o tratado. Indica, como exemplo, a proibição da prisão civil por dívida do depositário infiel.

Esses argumentos, contudo, não são suficientes para infirmar regra constitucional expressa, que elenca a filiação partidária como condição de elegibilidade.

### **A disciplina nos tratados internacionais**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III), em 10 de dezembro de 1948, prevê que o exercício pleno da condição de ser humano envolve a garantia de participação da pessoa humana no governo.

Nos termos da dicção do artigo em análise, é possível concluir que a Declaração Universal dos Direitos Humanos erigiu os direitos políticos à categoria de direitos humanos.

Conquanto não haja previsão expressa ao direito de votar e de ser votado, eles se encontram albergados pelo “direito de acesso ao serviço público do seu país” e pela manifestação da soberania popular através de “eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto” (Organização das Nações Unidas, 1948).

Não é diferente a previsão contida no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado pela 21ª Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966:

#### ARTIGO 25

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2<sup>1</sup> e sem restrições infundadas:

- 
1. “Artigo 2, 1. Os Estados-Partes do presente pacto comprometem-se a respeitar e garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer condição” (Organização das Nações Unidas, 1966).

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país (Organização das Nações Unidas, 1966).

O artigo epigrafado garante ao cidadão a participação no governo através do exercício do autogoverno ou de representantes eleitos (alínea “a”). Assegura, ainda, a capacidade eleitoral ativa e passiva (alínea “b” e “c”).

Esse dispositivo foi objeto de interpretação na 57<sup>a</sup> Sessão do Comitê de Direitos Humanos, datada de 12 de julho de 1996. O material produzido, denominado de Comentário Geral, reúne várias orientações para interpretar os padrões internacionais de direitos humanos, dos quais se destacam os seguintes (PROVEDORIA..., 1996, grifos nossos):

3. Em contraste com outros direitos e liberdades reconhecidos pela Convenção (que são assegurados a todos os indivíduos no território e sujeitos à jurisdição do Estado), o artigo 25 protege os direitos de “todo cidadão”. Relatórios dos Estados devem destacar as disposições legais que definem cidadania no contexto dos direitos protegidos pelo artigo 25. *Não são permitidas distinções entre cidadãos no gozo desses direitos baseados em raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra opinião, origem nacional ou social, propriedade, nascimento, ou outro status qualquer.* Distinções entre aqueles que forem titularizados cidadãos por nascimento e os que adquirem cidadania por naturalização podem gerar questões de compatibilidade com o artigo 25. Relatórios dos Estados devem indicar se algum grupo, assim como residentes permanentes, goza esses direitos em bases limitadas, por exemplo, tendo o direito de votar em eleições locais ou alcançar posições especiais no serviço público.

4. Quaisquer condições que vinculem o exercício dos direitos protegidos pelo artigo 25 devem estar baseadas em critérios objetivos razoáveis. Por exemplo, pode ser razoável exigir idade elevada para ser eleito ou para ser nomeado para certos cargos, mas não o será para o exercício do direito de votar, que deve ser disponível para

todo cidadão adulto. O exercício desses direitos pelos cidadãos não deve ser suspenso ou excluído senão por causas estabelecidas na lei e que sejam objetivas e razoáveis. Por exemplo, incapacidade mental pode ser motivo para negar à pessoa direito de votar ou de ocupar cargo público.

[...]

10. O direito de votar em eleições ou referendos deve ser estabelecido por lei e ser objeto apenas de restrições razoáveis, tais como estabelecer uma idade limite para o direito de votar. Não é razoável restringir o direito de votar por causas ligadas a deficiências físicas ou exigir qualidades decorrentes de alfabetização, educação ou propriedade. *Filiação partidária não deve ser condição de elegibilidade para votar, nem razão para desqualificação.*

[...]

15. A efetiva implementação do direito e da oportunidade de candidatar-se para cargo eletivo garante que os eleitores tenham uma escolha livre de candidatos. *Qualquer restrição ao direito de candidatar, como, por exemplo, idade mínima, deve ser justificável em critérios objetivos e razoáveis. Pessoas que sejam elegíveis não devem ser excluídas por exigências não razoáveis ou discriminatórias como educação, residência ou descendência, ou por razões de filiação POLÍTICA. Ninguém deve sofrer discriminação ou prejuízo de qualquer espécie por sua candidatura.* Estados Membros devem indicar e explicar previsões legislativas que excluam qualquer grupo ou categoria de pessoas de cargos eletivos.

[...]

17. *O direito de candidatar-se não deve ser limitado por requisito não razoável de filiação PARTIDÁRIA ou de partidos políticos específico.* Se for exigido de um candidato número mínimo de eleitores que o apoiem para ser indicado candidato, esse requisito deve ser razoável e não um ato de barreira à candidatura. Sem prejuízo da alínea (a), do artigo 5, da Convenção, opinião política não pode ser usada como pressuposto para distinguir qualquer pessoa do direito de candidatar-se.

O item 3 estabelece que não são restrições razoáveis ao exercício da capacidade eleitoral ativa e passiva as seguintes condições: raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra opinião, origem nacional ou social, propriedade e nascimento.

Na sequência, o item 10 afasta a exigência de filiação partidária para o exercício da capacidade eleitoral ativa. Assim, o cidadão não precisa estar filiado a um partido político para exercer o direito de votar.

Já o item 15, trata novamente da capacidade eleitoral passiva, exigindo que os critérios de restrição sejam objetivos e razoáveis, considerando irrazoáveis as limitações concernentes à educação, residência ou descendência, ou por razões de filiação, note-se, *política* (direita, esquerda, centro-direita, centro-esquerda, centro).

Por último, no item 17, admite-se a filiação partidária como restrição ao direito de se candidatar, mas os seus requisitos precisam ser razoáveis. Não é tolerada, exemplifique-se, a exigência de se estar filiado a um partido político específico para poder candidatar-se. Logo, todas as agremiações podem lançar candidato.

Da análise do quanto disposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, pode-se concluir que não há qualquer proibição de se exigir filiação partidária para pretensos candidatos.

Ainda que trouxesse essa proibição, a Declaração Universal dos Direitos Humanos sequer possui força normativa para impor a sua observância pelos Estados, já que não é tratado internacional. Há tão-somente um respeito moral aos seus termos, por sua importância jurídica.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, por sua vez, apenas considera irrazoável exigir filiação partidária para o exercício do direito de votar, nada mencionando para efeito de condição de elegibilidade de ser votado.

Na verdade, o sistema constitucional brasileiro de elegibilidade está em perfeita harmonia com as disposições dos diplomas internacionais citados.

Pode-se concluir desses tratados, contudo, que a elegibilidade, como direito político, é um direito humano.

Nesse trilhar, em 1992, o Brasil assinou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), a qual dispõe, *in verbis*:

Artigo 23 – Direitos políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
- b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

2. *A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal* (Brasil, 1992, grifos nossos).

Em linhas gerais, não há diferença ontológica entre o artigo 23 do Pacto de San José da Costa Rica e o artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

Aliás, os textos internacionais se complementam.

Destarte, o Brasil, como Estado-parte nos acordos, não poderia restringir o gozo dos direitos políticos com discriminações decorrentes de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica ou nascimento (artigo 25).

No entanto, está autorizado a regular o exercício dos direitos políticos, considerando, *exclusivamente*, os seguintes critérios: idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal (artigo 23).

### **A posição hierárquica-normativa dos tratados internacionais envolvidos**

Ao revés da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto de San José da Costa Rica foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro. Ambos ostentam, pois, força normativa interna.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi promulgado pelo Decreto 592, de 6 de julho de 1992, e o Pacto de San José da Costa Rica em 6 de novembro de 1992, por meio do Decreto 678.

No direito interno, a hierarquia normativa dos compromissos internacionais foi objeto de grande controvérsia, notadamente aqueles que trazem normas de proteção dos direitos humanos. Pode-se sintetizar a existência de quatro correntes sobre o tema.

Primeiro, a corrente que equipara os tratados internacionais ao nível hierárquico das *leis ordinárias*.

Parece-nos que sempre houve razoável consenso tanto na doutrina quanto na jurisprudência acerca do *status* normativo infraconstitucional das normas internacionais *que não dispõem sobre direitos humanos*.

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, tem posicionamento consolidado de que o *status* normativo dos compromissos internacionais incorporados ao ordenamento jurídico nacional é de lei ordinária.

Confira-se:

Os tratados ou convenções internacionais, uma vez regularmente incorporados ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias, havendo, em consequência, entre estas e os atos de direito internacional público, mera relação de paridade normativa. Precedentes. No sistema jurídico brasileiro, os atos internacionais não dispõem de primazia hierárquica sobre as normas de direito interno. A eventual precedência dos tratados ou convenções internacionais sobre as regras infraconstitucionais de direito interno somente se justificará quando a situação de antinomia com o ordenamento doméstico impuser, para a solução do conflito, a aplicação alternativa do critério cronológico (“lex posterior derogat priori”) ou, quando cabível, do critério da especialidade. Precedentes” (Brasil, 1997).

Como não há na CF regra que defina o estatuto normativo dos ajustes internacionais, a orientação do Supremo, no particular, decorre de uma análise holística das normas constitucionais.

A esse propósito, faz-se mister trazer à colação entendimento do André de Carvalho Ramos, que assevera, *ipsis litteris*:

Analisando esses três dispositivos em conjunto, o Supremo Tribunal Federal concluiu que os tratados internacionais incorporados em geral



possuem o estatuto normativo interno equivalente ao da lei ordinária federal. Essa é a hierarquia ordinária ou comum dos tratados em geral: equivalência à lei ordinária federal. A justificativa é simples. Em primeiro lugar, o art. 102, III, b, determina que o estatuto dos tratados é infraconstitucional, pois permite o controle de constitucionalidade dos tratados. Em segundo lugar, os arts. 47 e 105, III, a, cuidam dos tratados da mesma maneira que as leis em dois momentos: quórum de aprovação (maioria simples para a lei e para o decreto legislativo) e na definição de um mesmo recurso (recurso especial) para a impugnação de decisões inferiores que contrariarem ou lhes negarem vigência (Ramos, 2018, 384-5).

Ainda antes da Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004, que inseriu o § 3º ao artigo 5º da Constituição, o Supremo Tribunal Federal não estabeleceu distinções entre os tratados em geral e os de direitos humanos. Logo, o entendimento firmado na ADI 1480 também se estendeu aos tratados de direitos humanos.

À guisa de exemplo, no julgamento do Habeas Corpus 72.131/RJ, discutiu-se sobre a subsistência da prisão civil do devedor na alienação fiduciária em face da Convenção de San José da Costa Rica. Logo, o núcleo da controvérsia era uma disposição sobre direitos humanos.

Por maioria, o Supremo concluiu que:

Referida Convenção não pode restringir o alcance das exceções previstas no artigo 5º, LVII, da nossa atual Constituição (e note-se que essas exceções se sobrepõem ao direito fundamental do devedor em não ser suscetível de prisão civil, o que implica em verdadeiro direito fundamental dos credores de dívida alimentar e de depósito convencional ou necessário), até para o efeito de revogar, por interpretação inconstitucional de seu silêncio no sentido de não admitir o que a Constituição brasileira admite expressamente, as normas sobre a prisão civil do depositário infiel, e isso sem ainda se levar em consideração que, sendo o artigo 7º, § 7º, dessa Convenção norma de caráter geral, não revoga ele o disposto, em legislação especial, como é a relativa à alienação fiduciária em garantia, no tocante à sua disciplina do devedor como depositário necessário, suscetível de prisão civil se se tornar depositário infiel (Brasil, 1995).

À época, a Corte Constitucional entendeu que convenção internacional não pode interditar o Estado Brasileiro da possibilidade de exercer a competência institucional que lhe foi outorgada pela própria Constituição, qual seja, a de estabelecer a prisão civil do depositário infiel.

Nesse sentido, os conflitos normativos existentes entre o direito internacional incorporado e a legislação infraconstitucional ordinária seriam resolvidos pelo critério da lei posterior revoga lei anterior.

Boa parte da doutrina criticava veementemente a solução jurídica firmada na Suprema Corte, porque violava o artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, ratificado pelo Brasil através do Decreto 7.030, de 14 de dezembro de 2009:

Artigo 26 – *Pacta sunt servanda*. Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé. Artigo 27 – Direito Interno e Observância de Tratados. Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado (Brasil, 2009).

Acrescente-se, ademais, que o Estado Brasileiro ratificou a integralidade das disposições da Convenção de Viena, sem exercer o direito de renúncia a qualquer das previsões.

No entanto, essa orientação prevaleceu durante anos no Supremo (até 2008).

Com relação aos ajustes internacionais que não versem sobre direitos humanos, o STF continua entendendo que o status hierárquico é de lei ordinária.

Outra corrente confere dignidade supraconstitucional ou supranacional, em razão de ser comum a todos os ordenamentos jurídicos a proteção aos direitos e garantias que resguardam a personalidade humana e sua convivência política.

Sob uma perspectiva de aplicação da norma mais favorável ao ser humano, esta corrente enfatiza que o Poder Constituinte estaria subordinado ao Direito Internacional.

Desse modo, na hipótese de antinomia, as normas de direito internacional prevaleceriam sobre o direito interno, inclusive sobre as normas de natureza constitucional.

Tem como principal expoente Celso de Albuquerque Mello, cujos dizeres preconizam:

As normas internacionais de direitos humanos criam uma restrição à soberania no seu sentido tradicional. Acreditamos que devido a sua natureza especial, as normas do DIDH se sobrepõem ao D. Interno, inclusive às normas constitucionais. Algo semelhante ao que ocorre com o direito comunitário na Comunidade Europeia. Na verdade, quando se afirma que a Declaração Universal dos Direitos do Homem é uma norma costumeira ou um princípio geral do direito, ela já se sobrepõe à própria Constituição do Estado (Mello, 2004, 839).

Esse entendimento está em consonância com o artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, citado alhures.

No mesmo trilhar, a Convenção de Direito Internacional Privado, de Havana, celebrada em 1928 e promulgada no Brasil pelo Decreto 18.871, de 13 de agosto de 1929:

Artigo 11 – Os tratados continuarão a produzir os seus efeitos, ainda que se modifique a Constituição interna dos Estados contratantes. Se a organização do Estado mudar, de maneira que a execução seja impossível, por divisão do território ou por outros motivos análogos, os tratados serão adaptados às novas condições (Brasil, 1929).

A tese, contudo, não encontrou maior aceitação em razão da superioridade normativa formal e material da Constituição – adotada no Brasil.

Entender pela natureza supraconstitucional seria proibir o próprio controle de constitucionalidade dos tratados internacionais, o que é admitido pela Carta Constitucional de 1988.

A corrente que argumenta a natureza constitucional dos tratados internacionais sobre direitos humanos é referendada por Flávia Piovesan e também por Cançado Trindade.

Com amparo no § 2º do artigo 5º da CF, entendem que os direitos e garantias expressos no texto constitucional não excluiriam outros provenientes dos tratados internacionais em que o Brasil fosse parte.

A abertura do ordenamento jurídico-constitucional às normas de direito internacional estaria reforçada por outros dispositivos da própria Constituição que reafirmam a prevalência dos direitos humanos (artigo 4º, II) e estabelecem como fundamentos do Estado a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III).

A corroborar o exposto acima, insta transcrever o entendimento dos renomados doutrinadores, que prelecionam, *ad litteram*:

A Constituição de 1988 recepciona os direitos enunciados em tratados internacionais de que o Brasil é parte, conferindo-lhes natureza de norma constitucional. Isto é, os direitos constantes nos tratados internacionais integram e complementam o catálogo de direitos constitucionalmente previsto, o que justifica estender a estes direitos o regime constitucional conferido aos demais direitos e garantias fundamentais (Piovesan, 1996, 89).

O disposto no artigo 5º, parágrafo 2º da Constituição brasileira de 1988 se insere na nova tendência de constituições latino-americanas recentes de conceder um tratamento especial ou diferenciado também no plano do direito interno aos direitos e garantias individuais internacionalmente consagrados. A especificidade e o caráter especial dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos encontram-se, com efeito, reconhecidos e sancionados pela Constituição brasileira de 1988: se para os tratados internacionais em geral, se tem exigido a intermediação pelo Poder Legislativo de ato com força de lei de modo a outorgar a suas disposições vigência ou obrigatoriedade no plano do ordenamento jurídico interno, distintamente no caso dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos em que o Brasil é Parte os direitos fundamentais neles garantidos passam, consoante os artigos 5(2) e 5(1) da Constituição brasileira de 1988, a integrar o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados e direta e imediatamente exigíveis no plano do ordenamento jurídico interno (Cançado, 2000, 498).

Logo, esta corrente entende que o § 2º, do artigo 5º, teria criado uma cláusula aberta ou princípio da não-tipicidade dos direitos fundamentais plasmados na CF. Essa abertura permite a complementação do catálogo de direitos fundamentais por não excluir outros decorrentes do regime e dos princípios que adota e dos tratados internacionais que integra.

Não bastasse, os defensores desta corrente argumentam que os tratados de direitos humanos enunciam normas de caráter materialmente constitucional, pois veiculam direitos e garantias do indivíduo perante o Estado.

Por conta de seu conteúdo, as convenções internacionais sobre direitos humanos ostentariam estatura constitucional e estariam, portanto, hierarquicamente superiores à legislação infraconstitucional do país.

Havendo conflito com as normas constitucionais, a antinomia deveria se resolver pela especialidade ou pela cronologia, porquanto se encontram no mesmo status normativo. Se as normas infraconstitucionais preexistentes à incorporação estiverem em desacordo com as normas internacionais, a solução seria pela não recepção da legislação ordinária.

Esta tese também não encontrou guarida no país, porque, como explanado, a nossa CF só considera norma constitucional aquelas que se encontram consubstanciadas em seu texto.

Ademais, com o acréscimo do parágrafo 3º ao artigo 5º da CF (Emenda Constitucional 45/2004), a transformação da força normativa dos tratados internacionais de direitos humanos – de ordinária para constitucional – também supõe a observância do requisito formal de ratificação pelas Casas do Congresso, pelo rito qualificado ali previsto.

No direito comparado, adotam a hierarquia constitucional dos tratados de proteção dos direitos humanos: a Argentina (artigo 75, item 22<sup>2</sup>) e a Venezuela (artigo 23, da Constituição de 2003<sup>3</sup>).

Por último, a corrente trazida no julgamento do RHC 79.785/RJ: a da supralegalidade das convenções de direitos humanos.

Segundo o ministro relator, seria possível conferir aplicação direta às normas internacionais, mesmo que contrárias à legislação ordinária, desde que elas estejam em consonância com a Constituição.

Embora não possam afrontar a supremacia material e formal da Constituição, os tratados de direitos humanos deveriam ocupar uma posição de destaque na ordem jurídica brasileira, em razão do seu sentido e importância. Assim, estariam abaixo da Constituição, mas acima da legislação infraconstitucional.

Essa corrente impede que lei ordinária posterior revogue as disposições das normas de direitos humanos incorporadas.

No entanto, a orientação que se firmou por anos no Supremo Tribunal Federal foi de que os tratados de direitos humanos não poderiam assumir hierarquia diferente da ordinária, porque foi a posição estabelecida pelo constituinte.

---

2. Cf. *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires, 1995. Disponível em: [http://www.oas.org/juridico/mla/sp/arg/sp\\_arg-int-text-const.html](http://www.oas.org/juridico/mla/sp/arg/sp_arg-int-text-const.html). Acesso em 29 ago. 2018.

3. Cf. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas, 1999. Disponível em: <http://pdpa.georgetown.edu/Parties/Venezuela/Leyes/constitucion.pdf>. Acesso em 29 ago. 2018.

Mais à frente, em 2008, a tese da supralegalidade passou a ser adotada pelo Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário 466.343-1/SP.

Neste polêmico caso, tratava-se da admissibilidade da prisão civil do depositário infiel (admitida pelo artigo 5º, LXVII da CF e estabelecida pela Lei 8.866 de 11 de abril de 1994) em confronto com o artigo 7º, do Pacto San José da Costa Rica, o qual admite apenas a prisão civil do inadimplente voluntário e inescusável de pensão alimentícia.

O pacto internacional foi incorporado ao direito interno sem qualquer reserva quanto às suas disposições, criando antinomia entre o direito interno e o internacional.

O Ministro Relator considerou que

Não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão (Brasil, 2008).

A partir de então, o Supremo rompeu com a tese de atribuir status de lei ordinária aos compromissos internacionais de direitos humanos, consolidando o seu entendimento através da edição da Súmula Vinculante 25.

No direito comparado, adota a hierarquia supralegal dos tratados de proteção dos direitos humanos: a Alemanha (artigo 25, da Constituição<sup>4</sup>).

## **A candidatura avulsa na ordem jurídica brasileira**

A ordem jurídica interna dispõe de dois instrumentos normativos que regem as condições de elegibilidade.

---

4. Cf. *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*. Berlim: Deutscher Bundestag (Parlamento Federal Alemão), 2011. Disponível em: [https://www.



O primeiro deles é a CF que, em seu artigo 14, § 3º, elenca que a filiação partidária é condição de elegibilidade, na forma da lei.

Conforme o texto constitucional, pode-se dizer que os partidos políticos detêm o monopólio das candidaturas. O cidadão interessado em ocupar um posto político deve encontrar-se previamente filiado para ter o pedido de registro deferido.

É preciso esclarecer, ainda, que o sistema constitucional vigente admite até mesmo que o parlamentar assuma o posto político sem estar filiado a qualquer partido. A exigência é apenas para lançar-se como candidato.

Comparato (1990, 283-4) esclarece que “*não há jurídica e legalmente obrigatoriedade de filiar-se a partido político para desempenhar o mandato até o seu final*”.

Isso se deve porque não há previsão de perda do mandato por desfiliação partidária na CF. As hipóteses de perda estão expressamente previstas na CF e só podem se dar nas hipóteses ali elencadas (artigo 55).

Há, inclusive, projeto de Emenda Constitucional com o objetivo de vedar os parlamentares de permanecer mais de noventa dias sem filiação partidária, sob pena de perda do mandato (PEC 54/2016, de autoria da senadora Rose de Freitas do PMDB do Espírito Santo<sup>5</sup>).

De outro lado, tem-se a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), aprovada por meio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.

Dispõe o artigo 23, item 2, do referido pacto internacional:

Artigo 23. Direitos políticos

[...]

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, *exclusivamente* por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil

---

btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf]. Acesso em 29 ago. 2018.

5. Cf. *Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 2016*. Modifica o art. 54 da Constituição Federal, para vedar aos Deputados e Senadores permanecer mais de noventa dias sem filiação partidária, sob pena de perda do mandato. Senado Federal, Brasília, DF. Disponível em: [https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127320]. Acesso em 29 ago. 2018.

ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal (Brasil, 1992, grifo nosso).

Não há menção à filiação partidária como critério regulador da capacidade eleitoral passiva, sendo certo que esta é uma espécie de direito político.

Logo, os Estados signatários do acordo não poderiam vedar a candidatura de cidadãos que não se encontrassem filiados a um órgão partidário. O Estado Brasileiro, inclusive, firmou esse compromisso internacional sem fazer reserva com relação a quaisquer de seus artigos.

Há, portanto, um conflito aparente entre a norma de direito internacional internalizada e o direito constitucional brasileiro.

Como visto, o Supremo Tribunal Federal entende que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos ocupa status supralegal: abaixo da CF, mas com eficácia paralisante em relação à legislação ordinária conflitante.

É o que ocorreu no julgamento da prisão civil do depositário infiel.

O Pacto San José da Costa Rica teve eficácia paralisante com relação à legislação infraconstitucional interna em descompasso com suas disposições.

Ocorre que um dos pressupostos para a corrente adotada pelo Supremo Tribunal Federal é o de que as disposições do tratado internacional estejam em consonância com o texto constitucional.

Não é o que ocorre no particular das condições de elegibilidade.

O artigo 14, § 3º, V, da CF, elenca a filiação partidária como requisito indispensável para o exercício da capacidade eleitoral passiva.

A alusão do *caput* do artigo à lei tem por objetivo autorizar o legislador a dispor sobre como, quando e de que modo se atende à determinada condição. Não há espaço para o parlamento suprimir quaisquer dessas exigências.

A Constituição não cede espaço para a legislação infraconstitucional restringir a exigência de filiação partidária. Não há ressalvas nem exceções. É uma regra constitucional de eficácia contida, cuja lei pode regulamentar as condições, nunca subtrair.

Nesse contexto, o artigo 23, item 2, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, está em desacordo com a CF.

Não poderia, desta feita, ocupar a posição de supralegalidade por ser, inegavelmente, inconstitucional a

interpretação do dispositivo que exclui a filiação partidária como condição de elegibilidade.

Note-se que o entendimento firmado por ocasião do julgamento do RE 466.343-1/SP não é similar ao caso vertente.

A Suprema Corte interpretou o artigo 5º, LXVII, da CF<sup>6</sup>, como sendo uma norma garantidora da liberdade de locomoção, e não da prisão civil. Logo, haveria um preceito primário, que proibiria a prisão civil; e um secundário, que estabeleceria duas exceções ao preceito primário. Essas exceções confeririam uma possibilidade para o legislador ordinário: escolher a respeito da conveniência de se admitir ou não a prisão civil.

Ou seja: a prisão civil do depositário infiel não estaria imposta pela mera previsão no artigo 5º, LXVII, da CF. A norma não constitui mandamento constitucional ao Estado Brasileiro para prender o depositário infiel, seja por iniciativa própria ou mediante pedido de terceiro. Seria necessário que a matéria ainda fosse efetivamente ditada pelo legislador infraconstitucional.

O Ministro Cezar Peluso elucidou o posicionamento da Corte, esclarecendo que o art. 5º, inc. LXVII, não estatui a prisão civil, mas sim que a Constituição apenas autoriza o legislador subalterno a adotar, com a disciplina que lhe acuda e como técnica coercitiva, a prisão civil do depositário infiel e do devedor de alimentos.

Logo, o Pacto San José da Costa Rica<sup>7</sup>, por não incluir o depositário infiel como exceção admissível à prisão civil por dívida, está em harmonia com a CF.

Por outro lado, uma visão conservadora da norma inscrita no inciso LXVII permite concluir que não há atribuição ao legislador infraconstitucional para decidir entre adotar ou não a prisão do depositário infiel.

As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais – entre as quais se inclui o inciso LXVII – possuem aplicabilidade imediata (artigo 5º, § 1º, da CF).

---

6. “Artigo 5º, LXVII – não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel” (Brasil, 1988).

7. “Artigo 7º, item 7. Ninguém deve ser detido por dívidas. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar” (Brasil, 1992).

Destarte, o preceito secundário contido no inciso LXVII – que admite a prisão do depositário infiel, como instrumento de proteção à propriedade – também é autoexecutável.

Qualquer disposição infraconstitucional (supralegal, legal ou infralegal) em sentido contrário estaria em desacordo com a Constituição.

Não é diferente a condição do Pacto San José da Costa Rica.

Nos termos do item 7 do artigo 7º, veda-se a prisão civil por qualquer hipótese que não seja o inadimplemento de obrigação alimentar.

Admitir a prevalência do tratado no particular implicaria o esgotamento do conteúdo do texto constitucional, que admite a prisão do depositário infiel.

A interpretação pretendida pelo STF, embora seja mais favorável ao ser humano, aniquila a força normativa do inciso LXVII.

Repise-se que a pretendida supralegalidade se dá nos casos em que a norma internacional não conflita com a CF.

Sobre o tema, o STF, por ocasião do julgamento do MI 772, concluiu pela supremacia normativa da Constituição sobre os tratados internacionais.

Seria o caso, à guisa de exemplo, do inciso XLII, do artigo 5º: “*a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei*” (Brasil, 1988).

Neste caso, seria aplicável a tese da supralegalidade acaso a superveniência de algum compromisso internacional estabelecesse não ser possível a prisão em regime inicialmente fechado.

Veja-se que a proibição de aplicação do regime inicialmente fechado não viola a CF nem diminui a efetividade do inciso XLII.

Não é o que aconteceu no caso do depositário infiel.

Se a orientação do Supremo é no sentido de conferir ao legislador ordinário a decisão por adotar ou não a prisão civil do depositário infiel, o tratado seria inconstitucional.

É que, nos estritos termos da interpretação do Supremo, o inciso LXVII confere uma faculdade constitucional ao legislador, e o acordo internacional priva o legislador dessa faculdade.

Supondo-se que o legislador queira exercer novamente a faculdade constitucional, como ele deveria fazê-lo?

As normas infraconstitucionais não têm hierarquia suficiente para revogar a supralegalidade.

A elaboração de um novo tratado – agora autorizando a prisão civil do depositário infiel – também não poderia revogar o Pacto de San José da Costa Rica, porque não possuiria status supralegal nem mesmo constitucional, já que traz uma disposição prejudicial ao ser humano.

A solução dada pelo STF, por certo, não é isenta de falhas.

A par das críticas à orientação firmada pelo STF no caso da prisão civil do depositário infiel, o fato é que a Convenção Americana de Direitos Humanos não pode violar a Constituição do país.

A exigência da filiação partidária para candidatar-se é uma regra constitucional clara e objetiva, não podendo ser revogada por outra de natureza infraconstitucional, ainda que com status supralegal.

Não é por outro motivo que, atualmente, tramita no Congresso Nacional proposta de Emenda Constitucional visando a suprimir a exigência de filiação partidária para se candidatar (PEC 6/2015, de autoria do senador José Reguffe do PDT do Distrito Federal<sup>8</sup>).

No entanto, em 2017, a PEC 350/2017, de autoria do deputado João Derly da REDE do Rio Grande do Sul, foi rejeitada. Ela tinha o objetivo de permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que houvesse apoio mínimo de eleitores na circunscrição, e de possibilitar a associação de candidatos independentes em listas cívicas, nas eleições proporcionais<sup>9</sup>.

Melhor sorte não assiste à pretendida aplicação de mutação constitucional.

---

8. Cf. *Proposta de Emenda à Constituição n° 6, de 2015*. Suprime e acrescenta dispositivos à Constituição Federal, possibilitando o lançamento de candidaturas avulsas, independentemente de filiação partidária. Senado Federal, Brasília, DF. Disponível em: [<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>]. Acesso em 29 ago. 2018

9. Cf. *Proposta de Emenda à Constituição n° 350, de 2015*. Altera os art. 14 e 77, e cria o art. 17-A, todos da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio mínimo de eleitores na circunscrição, e para possibilitar a associação de candidatos independentes em listas cívicas, nas eleições proporcionais. Câmara dos Deputados, Brasília, DF. Disponível em: [<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2145346>]. Acesso em 29 ago. 2018.

A mutação constitucional é uma forma de se alterar a aplicação de uma norma constitucional sem que o seu texto seja efetivamente modificado.

O texto não muda. O modo de se aplicar a norma nele contida é que se modifica.

Na lição de autorizada doutrina:

O texto é o mesmo, mas o sentido que lhe é atribuído é outro. Como a norma não se confunde com o texto, repara-se, aí, uma mudança da norma, mantido o texto. Quando isso ocorre no âmbito constitucional, fala-se em mutação constitucional (Mendes, 2015, 134).

Logo, mesmo na hipótese de mutação constitucional, a pretendida aplicação da norma deve estar em consonância com uma possível interpretação de seu texto.

Como visto, não é o caso da candidatura civil, cuja admissão subverteria a ordem constitucional vigente.

Nesse sentido, a jurisprudência do TRE/RJ (RE 65568), segundo a qual toda a organização constitucional (a exemplo da formação, composição e instauração de CPIs, a representatividade partidária determina o acesso à propaganda eleitoral gratuita e o direito a recursos do fundo partidário) tem por base a existência dos partidos políticos.

Em suma, é certo que há vários argumentos tendentes a admitir a candidatura avulsa.

Há quem defenda que a obrigatoriedade de filiação para candidatar-se enfraquece o regime democrático. Sustentam que os partidos passariam a se empenhar mais na busca por filiados, já que enfraquecidos. E, ainda, veem a candidatura independente como uma forma de incentivar a participação política dos cidadãos.

Do mesmo modo, existem outros apontando em sentido contrário.

Dizem que os partidos são essenciais para a democracia representativa, por fazerem a intermediação do povo com os respectivos representantes. Sustentam que haveria uma crise de governabilidade, já que o Executivo teria dificuldades em negociar com cada parlamentar individualmente.

Contudo, um único argumento é suficiente para rechaçar a ideia: a Constituição atual não o admite.



A questão ainda está pendente de julgamento pelo Supremo. Aguarda-se que a decisão seja condizente com o sistema constitucional vigente, e rechace a existência de candidaturas cívicas.

## Conclusão

Observou-se, a partir deste estudo, que a CF condiciona a filiação partidária como condição *sine qua non* para o exercício dos direitos políticos passivos. Embora haja previsão normativa em sentido contrário no âmbito normativo internacional, o ordenamento jurídico pátrio adota a supremacia normativa da Carta Magna.

Buscou-se analisar, pormenorizadamente, o entendimento atual do Judiciário brasileiro, notadamente do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, apontando as razões de seus posicionamentos e expondo as os respectivos pontos de divergência.

A partir de profunda análise da doutrina e da legislação aplicável, demonstrou-se, ainda, que o deferimento do pedido de registro de candidatura sem a prévia filiação partidária malferiria regra constitucional expressa, o que seria inadmissível no ordenamento jurídico do país.

O estudo proposto no presente trabalho colaborou para o fim do dissenso doutrinário e jurisprudencial existente e permitiu concluir que a capacidade eleitoral passiva depende da filiação partidária.

## Referências

- BRASIL. (1929). Decreto nº 18.871, de 13 de agosto de 1929. Promulga a Convenção de Direito Internacional Privado, de Havana, celebrada em 1928. Disponível em: [[http://www.lex.com.br/legis\\_21533822\\_DECRETO\\_N\\_18871\\_DE\\_13\\_DE\\_AGOSTO\\_DE\\_1929.aspx](http://www.lex.com.br/legis_21533822_DECRETO_N_18871_DE_13_DE_AGOSTO_DE_1929.aspx)]. Acesso em 22 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)]. Acesso em 14 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1992). Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 nov. 1992. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm)]. Acesso em 14 set. 2018.

- \_\_\_\_\_. (1995). Supremo Tribunal Federal. HC n° 72131, 1995, Rel.: Min. Marco Aurélio. Acórdão de 23/11/1995. DJ: 01/08/2003.
- \_\_\_\_\_. (1997). Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 1480-3. Medida Liminar. Rel.: Min. Celso de Mello. Julgado em 04/09/1997.
- \_\_\_\_\_. (2009). Decreto n° 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2009. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm)]. Acesso em 14 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2018a) Tribunal Superior Eleitoral. *Partidos políticos registrados no TSE*. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>]. Acesso em 22 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2018b). Câmara dos Deputados. *Bancada dos partidos*. Disponível em: [<http://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp>]. Acesso em 22 ago. 2018.
- CAGGIANO, M. H. S. (1990). *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília, DF: Senado Federal.
- COMPARATO, M. L. F. (1990). Fidelidade Partidária. *Revista de Direito Público*, n. 96, p. 283-284.
- MELLO, C. A. (2004). *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar.
- MENDES, G. F. (2015). *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: [[https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)]. Acesso em 22 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1966). *Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos*. Disponível em: [[http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2\\_pacto\\_direitos\\_civis\\_politicos.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf)]. Acesso em 22 ago. 2018.
- PIOVESAN, F. (1996). *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad.
- PROVEDORIA DOS DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA. (1996). *Compilação de instrumentos internacionais de direitos humanos*. Dili: UNDP Timor-Leste.
- RAMOS, A. C. (2018). *Curso de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva.
- TRINDADE, A. A. T. (2000). *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil*. Brasília: Edições Humanidades/UnB.

# Há um caminho para a democracia entre “coxinhas” e “mortadelas”? Quais os riscos da democracia brasileira?

**Sérgio Luis Versolato de Abreu**

## Resumo

A democracia é tão forte quanto for seu exercício, quanto mais abrangente e participativa for, mais chance e força ela terá para resistir às crises. Em situação de polarização e falta de confiança nos políticos e partidos tradicionais, abre-se a possibilidade de ela vir a sofrer ataques por parte de aventureiros autoritários. O presente artigo busca descrever os riscos da democracia e como muitas vieram a sucumbir, através de eleições, a governos autoritários. Os casos descritos por Daniel Ziblatt e Steven Levitsky serviram de parâmetros. Pensadores tanto no direito quanto na política debatem saídas para fortalecer e preservar a democracia, frente a uma crise da democracia liberal não vista desde as décadas de 1920 e 1930. O artigo discute soluções, apresentadas por autores como John Rawls, Jürgen Habermas, Amartya Sen e Carole Pateman, para a defesa e o desenvolvimento da própria democracia. Por fim, a saída para crises, em uma democracia, sempre será baseada no respeito e tolerância aos adversários, principalmente no que diz respeito às regras do jogo democrático.

**Palavras-chave:** democracia; autoritarismo; eleição; partido político.

## Abstract

Democracy is as strong as its exercise, the more inclusive and participatory it is, the more it will have chance and strength to resist to crises. In a situation of polarization and lack of confidence in politicians and traditional parties, the possibility of it being attacked by authoritarian adventurers increases. To describe the risks of democracy, and how many of them have succumbed through elections to authoritarian governments. The cases described by Daniel Ziblatt and Steven Levitsky served as parameters. Thinkers in both law and politics debate ways to strengthen and preserve democracy

---

## Sobre o autor

Mestrando em Direito pelo Unibrasil. Graduado em Filosofia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba (atual Unicuritiba). Especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral. Atualmente chefe de Cartório Eleitoral da 155ª Zona Eleitoral de Piraquara/PR e servidor do TRE/PR há 23 anos. E-mail: fam.abreu@hotmail.com

in the face of a crisis of liberal democracy not seen since the 1920s and 1930s. This article discusses solutions, presented by authors such as John Rawls, Jürgen Habermas, Amartya Sen and Carole Pateman, for the defense and development of democracy itself. Finally, the way out of crises in a democracy will always be based on respect and tolerance of adversaries, mainly respecting the rules of the democratic game.

**Keywords:** democracy; authoritarianism; election; political party.

Artigo recebido em 16 de maio de 2019; aceito para publicação em 29 de maio de 2019.

## Introdução

O objetivo do presente artigo é discutir os riscos para a democracia que a excessiva polarização na política dentro do contexto atual apresenta, expressa principalmente na conhecida rixa entre “coxinhas” e “mortadelas”, entre os que tentam ressuscitar a falecida “guerra fria”. Ideias ressurgidas das cinzas da história podem alimentar uma nova ameaça à democracia liberal no mundo, como as ideias de Carl Schmitt (1992).

Em um mundo dinâmico e sem a certeza e segurança de outros momentos históricos, ressurgem o medo e insegurança que, segundo Zygmunt Bauman (2000), podem alimentar aventuras autoritárias.

A importância do tema reside em uma análise dos riscos que as democracias estão sujeitas, principalmente quando, pelo voto popular, figuras autoritárias chegam ao poder. O livro base, *How democracies die* (Levitsky e Ziblatt, 2018), fornece análise detalhada desses riscos, juntamente com outros autores, como Robert Dahl (2015) e Norberto Bobbio (1992).

Autores como John Rawls (2000), Jürgen Habermas (2003), Amartya Sen (2011) e Carole Pateman (1992) apontam caminhos para o desenvolvimento da democracia. Cada autor busca em sua teoria desenvolver possibilidades que serão sucintamente desenvolvidas com auxílio de outras bibliografias. A democracia desenvolve mecanismos de autodefesa mas, para isso, é necessário um mínimo de racionalidade entre os participantes.

Ela se desenvolve e revela ser “uma democracia participativa e de gestão de conflitos entre os diversos e plurais participantes, cuja decisão se projetava exclusivamente (ou primordialmente) no âmbito do parlamento” (Schier, 2016, 264). Pode-se dizer

que a democracia vai além do parlamento e envolve a sociedade como um todo.

### **Polarização da sociedade brasileira e as experiências históricas do aumento do discurso de ódio**

Uma crescente polarização política tem acirrado os ânimos da sociedade brasileira. Essa situação pode levar à ruptura do regime democrático, porém, não na forma como ocorreu na década de 1960, quando “as direitas se mobilizaram no sentido de conspirar contra a democracia” (Ferreira, 2004, 182), assim como houve um “processo de radicalização crescente, as esquerdas, unidas na Frente de Mobilização Popular” (Ferreira, 2004, 184). É claro que estávamos em tempos de Guerra Fria, o mundo estava polarizado entre o que poderíamos chamar na época de direita e esquerda. Foram tempos em que a liberdade de expressão e a democracia eram permitidos apenas dentro de um estricto alinhamento a uma das duas potências.

Como após toda noite de tempestade há de ser sucedida por um novo dia, os tempos difíceis passaram e uma Constituição democrática foi construída. Criticada por todos os lados, mas enfim, uma Constituição construída no diálogo, por “uma democracia deliberativa que inclua os cidadãos no processo de tomada de decisões” (Godoy, 2012, 55). A sociedade se reencontrou em um momento no qual o diálogo prevaleceu. Houve tensão e muita discussão, momentos de enfrentamento. Nessa época, as partes se respeitavam como adversários, tinha-se uma situação em que a busca pelo diálogo e consenso prevaleceu, isso a partir da construção de um mínimo de entendimento sobre os direitos dos cidadãos, dos direitos fundamentais. Os problemas presentes na sociedade deveriam ser resolvidos pelo processo democrático (Godoy, 2012, 63).

Nossa Assembleia Constituinte passou pelo que Jon Elster chamou em seu livro de “paradoxo da democracia”, no qual queríamos ser livres, de forma a restringir as futuras gerações, mas nos recusávamos a sofrer restrições por parte das gerações anteriores (Elster, 2009, 151).

O importante é que apesar dos calorosos debates que se propagaram por toda a sociedade, a Constituição foi elaborada e está vigente, afirmando já em seu artigo primeiro e incisivos o fundamento de toda a construção de nossa sociedade. Em seu artigo primeiro institui o Estado Democrático de Direito, segundo José

Afonso da Silva, “com fundamento na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político” (Silva, 2005, 125). Os incisos II, III e V são significativos para a democracia, pois lançam os fundamentos para a construção da sociedade democrática.

A cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político fundamentam a própria democracia, construindo a Constituição que é imposta sobre as minorias e “sobre as gerações futuras segundo o interesse de uma maioria da geração fundadora” (Silva, 2005, 214). Ao mesmo tempo, ela protege a minoria da maioria mas, apesar de tudo, temos que reconhecer que “não podemos, de maneira geral, esperar que constituintes imperfeitos criem constituições perfeitas que controlarão as imperfeições dos políticos futuros” (Silva, 2005, 218). Nesse caso, as tensões são comuns e legítimas na sociedade, já que as diversas tendências políticas se manifestam sempre na busca de que seu entendimento prevaleça.

Entretanto, percebemos nos últimos anos um acirramento, uma raiva contida, que começou a se manifestar não em um simples debate de opiniões, mas em uma polarização extremamente perigosa. O sentido da polarização que separou famílias e amigos nos grupos de WhatsApp e outras redes sociais, não se deve apenas à questão culinária que ficou conhecida como “coxinhas” e “mortadelas”, mas houve uma hostilidade crescente a tal ponto que agressões verbais ou físicas poderiam acontecer a qualquer tempo.

Os tiros contra a caravana do ex-presidente, assim como contra o acampamento de seus apoiadores em Curitiba são indícios de uma intolerância perigosa. Decorrente dessa polarização, houve recentemente um atentado a um candidato à presidência da república. Agressões e acusações estão acontecendo de ambos os lados, atitudes essas que prejudicam e enfraquecem a democracia.

É notório que “expressões políticas pautadas pelo ódio à diferença não devem receber a liberalizante tolerância que muitas vezes atua como uma disposição seráfica constantemente violada pelos grupos caracteristicamente opressores” (Bittencourt, 2016, 49). As radicalizações passam a sair daquilo que Robert Dahl coloca como necessário para o desenvolvimento da democracia: o direito de Contestação pública e de participação (Dahl, 2015, 29). Esse tipo de radicalização pode transformar direitos em ideias, como as que foram defendidas por um dos teóricos do partido nazista na década



de 1930. A distinção entre amigos e inimigos prevalece sobre a distinção da democracia liberal entre adepto e adversário:

A diferenciação entre amigo e inimigo tem o sentido de designar o grau de intensidade extrema de uma ligação ou separação, de uma associação ou dissociação; ela pode, teórica ou praticamente, subsistir, sem a necessidade de emprego simultâneo das distinções morais, estéticas, econômicas ou outras. (Schmitt, 1992, 52)

O inimigo político não precisa ser “mau”, basta não seguir a mesma corrente de pensamento. A classificação de Carl Schmitt desqualifica o outro a tal ponto que se perde o respeito, a compreensão dos direitos de liberdade ou direitos de expressão. Esses direitos não se aplicam ao outro, ao estrangeiro, ao diferente, o que pode levar a uma crescente hostilidade.

A polarização extrema manifestada por muitos é muito prejudicial à democracia, pois abre um caminho que pode terminar em violência verbal em um primeiro momento e evoluir para outros tipos de violência. O adversário não é mais considerado como igual, mas como inimigo, e inimigo tem que ser destruído. Dessa forma, entra-se em uma espiral suicida da própria democracia, abrindo caminho para despreparados com características autoritárias.

Hannah Arendt (2012, 350-1) alertou sobre a origem do totalitarismo, afirmando que, quando há uma polarização, “um partido sempre representa o governo e realmente governa o país, de sorte que, temporariamente, o partido no poder identifica-se com o Estado”. Essa identificação é perigosa, pois pode gerar um sentimento e uma identificação já descrita por Carl Schmitt (1992, 42) entre Estado e política, Estado como monopólio do político, como Estado Total, que detém o monopólio do político, que é um Estado que não admite divisão.

Hoje, após mais de trinta anos do fim da Guerra fria, o autoritarismo mudou a forma de chegar ao poder. Não é mais pelo poder militar, golpes de Estado ou força bruta, forma adquirida durante a modernidade sólida que se expressou de modo sublime no Estado Totalitário nazista, que buscava a ordem, a segurança, o fim da ambiguidade. Hoje, essa ascensão ao poder se dá de outro modo:

Pelo menos na nossa forma ocidental moderna – como, primeiro e antes de mais nada, uma força moral; como um sistema de instituições

que cooperam e se completam mutuamente na imposição de uma ordem normativa e do império da lei, que por sua vez preservam condições de paz social e segurança individual, mas defendidas em cenários pré-civilizados. (Bauman, 1998, 48)

O Estado, através de sua burocracia, adaptou-se a esse momento da modernidade caracterizada por uma posição segura e planejada. Isso na sua relação com a sociedade e a natureza. Esse pensamento não dava espaço para divergências ou a existência de pluralidade política. O ressurgimento da intolerância acende um sinal de alerta e no próximo tópico será especificado as características da democracia e seus riscos atuais.

### **Requisitos das democracias e como elas morrem após o fim da Guerra Fria**

A democracia vai se desenvolver de acordo com certos requisitos, entre eles, Robert Dahl (2015, 26) vai descrever como principais: o direito de formular suas preferências; o direito de poder expressar suas preferências aos demais cidadãos e ao governo, sendo através de ação individual ou coletiva; e o direito de ter suas preferências consideradas, respeitadas e ouvidas pelos governos.

Esses três direitos básicos se desdobrarão em uma série de outros direitos que garantem uma convivência democrática. Uma das principais ideias liberais clássicas que farão parte da definição de contestação pública e de participação diz respeito à liberdade de se manifestar, de participar. Algo que tanto “coxinhas” como “mortadelas” não têm observado ultimamente.

O respeito ao oponente tem que abrir oportunidades, pois mais importante do que vencer eleições, é saber respeitar o resultado e a decisão dos eleitores. Neste sentido:

Oportunidades de exercer oposição ao governo, formar organizações políticas, manifestar-se sobre questões políticas sem temer represarias governamentais, ler e ouvir opiniões alternativas, votar secretamente em eleições em que candidatos de diferentes partidos disputam votos e depois das quais os candidatos derrotados entregam pacificamente os cargos ocupados aos vencedores. (Dahl, 2015, 41)

O principal é que todos esses direitos devam ser respeitados. Deve existir liberdade de participar. Segundo Dahl (2015, 140), é importante respeitar o espaço da oposição e não ser cínico no sentido de como alguns políticos argentinos costumavam afirmar que acreditam “em eleições desde que possa ter certeza de que meus oponentes não ganharão”. Um sistema de garantias mútuas é importante para o desenvolvimento da democracia, do diálogo entre diferentes concepções, fato expresso logo no início de nossa Constituição Federal.

Entretanto, as democracias não caem só pela força. Após o fim da Guerra Fria, inúmeras democracias caíram em regimes autoritários. Foram, aos poucos, caminhando nessa direção, às vezes de forma tão lenta que as pessoas demoram para perceber que ela estava ruindo. A democracia liberal tem resistido ao crescimento de posições cada vez mais extremistas em alguns países, mas infelizmente, conforme descrito no livro de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), a democracia tem sucumbido em vários países pelo próprio voto dos eleitores.

Às vezes, esses governos desenvolvem esforços aparentemente legais ou mesmo legais de fato que são aprovados pelos poderes legislativos e aceitos até pelos tribunais. O discurso tende a se desenvolver afirmando que é para o bem da democracia, que é para tornar mais eficiente a administração pública. Vão dizer, inclusive, que é para acabar com a corrupção:

Muitos esforços do governo para subverter a democracia são “legais”, no sentido de que são aprovados pelo legislativo ou aceitos pelos tribunais. Eles podem até ser retratados como esforços para melhorar a democracia – tornando o judiciário mais eficiente, combatendo a corrupção ou limpando o processo eleitoral. (Levitsky e Ziblatt, 2018, 9, tradução nossa)

Esse é apenas o começo do ataque à democracia, o desgaste dos partidos tradicionais é um dos caminhos que podem levar, e levaram, à ascensão de personalidades autoritárias ao poder em diversos países no mundo. A tomada do poder e a corrupção da democracia geralmente ocorrem em etapas. Pouco a pouco, a democracia vai caindo e os discursos do medo, da necessidade de segurança, de acabar com a corrupção, de tirar os que estão sempre no poder, de tornar o poder judiciário mais eficaz etc. atraem e seduzem as pessoas.

Em um mundo em que “a marca da sociedade contemporânea, ao invés da homogeneidade e da similitude, a diferença e o desacordo são os seus traços fundamentais” (Cittadino, 2000, 78), um discurso de força, que vise a trazer segurança, atrai as pessoas. A velha ilusão da modernidade sólida ainda seduz, representada pelo discurso de que alguém vem limpar a sociedade, exterminar corruptos e dar segurança às pessoas.

Esse discurso pode ter vários sentidos, “a modernidade seria o grande salto à frente para longe desse medo, na direção de um mundo livre do destino cego e impenetrável – a estufa dos temores” (Bauman, 2008, 7). Nota-se seu retorno e fortalecimento nos últimos anos, devido à insegurança gerada pela grande migração e o terrorismo.

A polarização política colocou a necessidade de os “coxinhas” limpem a política, afastando os “mortadelas” do governo. Da mesma forma, os “mortadelas” tendem a afastar qualquer forma de diálogo com os “coxinhas”. Esse acirramento que está presente, também no Brasil, em várias partes do mundo levou à derrocada de diversas democracias. Em seu livro, Levitsky e Ziblatt (2018) fizeram a análise e estudo da situação de diversos países e constataram que a maioria das democracias sucumbiram após a eleição de líderes autoritários. Estes, por vezes, foram minando a democracia por dentro e tão lentamente, que não chegou a ser percebido pela população. Citam o ocorrido em uma série de países como Venezuela, Geórgia, Hungria, Nicarágua, Peru, Filipinas, Polônia, Rússia, Sri Lanka, Turquia e Ucrânia. (Levitsky e Ziblatt, 2018, 9)

Nesse ponto, colocam algo que é extremamente importante e que estamos perdendo devido ao acirramento entre “coxinhas” e “mortadelas”: a capacidade de conviver com o diferente, as normas e regras básicas para a sobrevivência da democracia:

Normas de tolerância e contenção serviram como grades flexíveis de proteção da democracia americana, ajudando-a a evitar o tipo de luta partidária fatal que destruiu democracias em outras partes do mundo, incluindo na Europa na década de 1930 e na América do Sul nas décadas de 1960 e 1970. (Levitsky e Ziblatt, 2018, 12, tradução nossa)

Essas normas de contenção e tolerância mútuas não precisam necessariamente estar escritas. Entretanto, precisam ser reconhecidas por todas as partes participantes da democracia e, acima

de tudo, respeitadas. Os intolerantes tendem a passar por cima, ou ignorar essas regras. Neste sentido, é importante, conforme descrito por Gisele Cittadino, o reconhecimento da multiplicidade de culturas e visões de mundo para a construção de um desacordo razoável:

A multiplicidade de valores culturais, visões religiosas de mundo, compromissos morais, concepções sobre a vida digna, enfim, isto que designamos por pluralismo, a configuração de tal maneira que não nos resta outra alternativa senão buscar o consenso em meio da heterogeneidade, do conflito e da diferença. (Cittadino, 2000, 78)

É preciso reafirmar valores democráticos e de convivência entre diferentes para a democracia poder sobreviver entre “coxinhas” e “mortadelas”. Deve-se principalmente temer as pessoas que possuem as seguintes características descritas por Levitsky e Ziblatt:

Deveríamos nos preocupar quando um político 1) rejeita, em palavras ou ações, as regras democráticas do jogo, 2) nega a legitimidade de seus oponentes, 3) tolera ou encoraja violência, or 4) indica disposição a restringir as liberdades civis de seus oponentes, inclusive da mídia. (Levitsky e Ziblatt, 2018, 10, tradução nossa)

No próximo capítulo serão vistos quais os caminhos apontados por diversos pensadores para solucionar a divergência, ou melhor, possibilitar a convivência entre diferentes em uma democracia.

### **Em busca de um caminho para a democracia: John Rawls, Jürgen Habermas, Amartya Sen e Carole Pateman**

John Rawls (2000) procura solucionar o problema da dignidade do indivíduo, impondo uma obrigação moral de criar um arranjo institucional que garanta certo nível de igualdade a todos. Para isso funcionar, é necessário a defesa do princípio da diferença. Álvaro de Vita (2000) buscou demonstrar esse tipo de solução em seu livro. Para o autor, o *contractualismo* de Rawls continua a ter um fundo moral. Rawls recusa o tratamento utilitarista no qual o bem-estar de algumas pessoas seria tratado como meio:

Tratado de forma instrumental à elevação máxima do benefício total ou da utilidade per capita. E Rawls recusa isso com base em uma interpretação do imperativo kantiano segundo o qual não devemos tratar os outros somente como meios, mas sempre também como fins em si mesmos. (Vita, 2000, 203)

Ao considerar o fato de as pessoas não serem consideradas como meios para se chegar ao fim, entende-se que é preciso que haja uma forma racional de entendimento entre elas. “Coxinhas” e “mortadelas” precisam de um espaço para o convívio e, sendo diferentes entre si, com concepções e ideias de mundo divergentes, precisam encontrar um local e uma forma de apreenderem a conviver, de forma a diminuir a tensão. Respeitar as instituições políticas democráticas é um dos caminhos a serem percorridos:

Só não haverá tensão (ou mesmo oposição), no caso que estamos discutindo, se uma maioria dos cidadãos e de seus representantes estiverem convencidos de que devem se valer das instituições políticas democráticas para realizar – ou chegar tão perto disto quanto possível – uma concepção de justiça social. (Vita, 2000, 204-5)

John Rawls acredita que isso é possível somente se as instituições forem neutras em seu contratualismo, isto é, as partes teriam de estimar os benefícios que obteriam aceitando os termos do acordo. “Coxinhas” e “mortadelas” precisariam aceitar as instituições, respeitando as escolhas a partir de uma imparcialidade moral em benefício da sociedade.

A questão pendente seria a garantia de que os interesses da minoria seriam levados em conta pela maioria, o que pressupõe a construção de um pacto de confiança entre os adversários políticos, necessário para a democracia.

Jürgen Habermas (2003, 12) parte de outro pressuposto. Acredita que é possível o reconhecimento de questões submetidas à sua autoridade, pois “qualquer legitimação é aceita, contanto que contribua eficazmente para a estabilização da autoridade política”. Nessa situação proposta por Habermas, segundo Souza Neto, é necessário que adversários ajam racionalmente, para que se estabeleça um diálogo. Habermas busca conciliar a soberania popular com o estado de direito, afirmando que a democracia irá depender



de um “contexto de liberdade e igualdade cuja institucionalização é promovida pelo estado de direito” (Souza Neto, 2006, 128).

Tanto “coxinhas” como “mortadelas” necessitam abandonar a relação amigo-inimigo de Carl Schmitt (1992), para que, assumindo a posição de adversários políticos, possam respeitar as regras do jogo democrático estabelecidas na Constituição.

As partes envolvidas precisam estar abertas à realização de um debate racional que tenha, como diz Habermas, regras claras que garantam o diálogo entre as partes:

As regras de uma democracia apoiada na concorrência, que obtém sua legitimidade a partir do voto da maioria, através de eleições livres, iguais e secretas, tornam-se plausíveis a partir de uma peculiar compreensão do mundo e de si mesmo. (Habermas, 2003, 13)

Essa compreensão do mundo foi descrita por Gisele Cittadino (2000) como uma formação racional da vontade, que pressupõe um exercício público de discussão comunicativa, no qual todos os participantes participam de um procedimento de formação racional da vontade. É necessário que as regras estabelecidas sejam respeitadas pelas partes e que o diálogo se faça com bases racionais, respeitando a pluralidades de ideias. Um verdadeiro desafio tanto para “coxinhas” como para “mortadelas”, uma vez que, envolvidos pela paixão, tendem a não escutar a voz da razão.

O diálogo se faz com argumentos, construídos, segundo Habermas (2003, 18), por um “processo de política deliberativa” o qual constitui o âmago do próprio processo democrático. Neste sentido, nossos dois debatedores da culinária política são sujeitos portadores de direitos estabelecidos pela Constituição na busca de argumentos que informem seus próprios interesses. Precisam que haja uma identificação desses argumentos, pois “estes argumentos pragmáticos servem tanto para a manutenção dos direitos básicos como para uma busca equilibrada de diferentes projetos individuais de realização pessoal” (Bitencourt e Reck, 2017, 128).

O importante é que esses argumentos resgatem a convivência e o espaço democrático – o espaço público de discussão e debate –, entre todas as correntes, inclusive entre “coxinhas” e “mortadelas”. Esse espaço público pode não ser tão tranquilo, mas é necessário à democracia. Como diria Bauman:

Mas a esfera pública/privada, como qualquer cenário ambivalente ou terra de ninguém (ou melhor, qualquer terra com donos demais, de propriedade disputada), é um território de constante tensão e luta, tanto quanto espaço de diálogo, cooperação e compromisso. (Bauman, 2000, 91)

Habermas busca a construção de sistemas jurídicos com enfoque em procedimentos democráticos participativos. São procedimentos que possibilitam, no nosso caso, a participação das partes em conflito. Poderiam ser, através de audiências públicas e debates, “procedimentos que permitem o desenvolvimento democrático da opinião e da vontade, os quais exigem para a sua concretização a existência de uma identidade política amparada em uma nação de cidadãos” (Baez e Mozetic, 2014, 57).

Amartya Sen (2011) traz a existência de outros elementos que podem fazer parte do debate em busca de um sentido, “através da discussão, aborda-se agora a questão do papel positivo da democracia moderna na compreensão e construção dos direitos” (Vanzella e Rampazzo, 2015, 346). Esse processo deliberativo vai dizer se uma solução pode ser mais ou menos adequada para um caso concreto.

Partindo da ideia de Amartya Sen, nem o lado conhecido como “coxinha” ou o lado conhecido como “mortadela” estariam sempre certos. O debate em cada situação concreta poderia dizer que, de um lado, em uma situação, tem razão o “coxinha” e, em outra situação, este já não tem razão, prevalecendo o “mortadela”. A democracia seria uma construção contínua em busca de justiça nos casos concretos.

O entendimento racional seria necessário para cada caso e, nessa situação, teríamos uma racionalidade mais fraca, mais argumentativa. Não haveria, como em Habermas (2003), a pretensão de uma universalidade que iria valer para todos os casos, universalidade típica da modernidade sólida.

A argumentação é uma fonte robusta de esperança e confiança em um mundo obscurecido por atos sombrios – passados e presentes. Não é difícil ver por quê. Mesmo quando achamos algo imediatamente perturbador, podemos questionar nossa reação e perguntar se é uma reação adequada e se devemos de fato ser guiados por ela. (Sen, 2011, 55)

Ser guiado para esse debate também vai colocar a necessidade de estar presente diante de participantes racionais; as decisões tomadas tornam a democracia mais efetiva, uma vez que estabelecem ligação entre a argumentação pública de um lado e as demandas de decisões sociais participativas de outro (Sen, 2011, 106). A democracia é complexa e trabalhosa, além de ser custosa e tensa por si só pois, como diria Norberto Bobbio (1992, 9), “para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo”.

O debate não apenas entre “coxinhas” e “mortadelas”, mas entre todas as forças e correntes políticas presentes na sociedade, é saudável e necessário para o desenvolvimento da democracia. O Estado Democrático de Direito, estabelecido na Constituição Federal, deve ser firme em manter as regras de convivência e o respeito entre todos os participantes do debate.

Hoje, a democracia é vista como algo além do voto e a conquista do governo; é, como diria Amartya Sen (2011, 271), “vista na perspectiva mais ampla da argumentação pública, indo além das características institucionais específicas que surgiram com força singular na Europa e na América nos últimos séculos”. O desenvolvimento da argumentação pública deveria ser o caminho para que os dois participantes, “coxinhas” e “mortadelas”, que estão polarizando a política nacional, pudessem desenvolver essa característica proposta por Amartya Sen.

Carole Pateman (1992, 20) acredita e defende que a participação democrática pode levar ao desenvolvimento da própria democracia. Segundo a autora, “a atividade política constitui um pré-requisito da poliarquia”, mas reconhece a própria complexidade da participação. É possível, com o aumento das experiências democráticas em outras áreas da sociedade, ajudar a identificar com mais facilidade personalidades autoritárias e as afastar da vida pública.

Voto não é sinônimo de democracia, a maioria dos países no mundo possuem algum tipo de eleição. Temos eleições na Rússia, Venezuela, Arábia Saudita, Irã, Cuba, Hungria, Turquia e outros tantos países de democracias questionáveis. A participação é um método que desenvolve a democracia, conforme cita teóricos como Rousseau e John Stuart Mill:

Toda a teoria política de Rousseau apoia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e, em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais; ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas. (Pateman, 1992, 35)

Democracia se aprende no dia a dia, quanto mais tivermos experiências democráticas, mais podemos desenvolver e defendê-la contra excessos de “coxinhas” ou “mortadelas”.

A única forma de combater e salvar a democracia é por uma política que seja “aceita por todos[,] é aquela em que os benefícios e encargos são igualmente compartilhados; o processo de participação assegura que a igualdade política seja efetivada nas assembleias em que as decisões são tomadas” (Pateman, 1992, 37). Robert Dahl (2001, 72) também assegura que a defesa da democracia acontece em países que “promovem a educação de seu povo – e uma força de trabalho instruída é inovadora e leva ao desenvolvimento econômico”.

Democracia é um caminho desenvolvido através do diálogo não entre iguais, mas entre diferentes, com liberdade de participação e contestação. Um governo democrático necessita de uma sociedade participativa, “quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (Pateman, 1992, 61).

## **Considerações finais**

Neste artigo, foi realizada uma reflexão sobre o perigo da polarização, do fato de “coxinhas” e “mortadelas” não se enxergarem como adversários políticos, mas como inimigos. O livro de Levitsky e Ziblatt (2018) faz uma análise interessante dos riscos que a democracia corre, não de um golpe militar, mas do fato de o voto ser um instrumento de ruína da própria democracia. Identificar e afastar candidatos com perfis autoritários é um dos caminhos a serem seguidos e que alguns países têm se orientado com certo sucesso.

Os Estados Unidos, durante bastante tempo, conseguiram afastar candidatos autoritários da presidência, mas nem eles nem

qualquer país no mundo democrático está completamente imune a tais líderes.

Os quatro autores citados que apontam caminhos para a democracia não são excludentes, seus métodos podem ser utilizados em conjunto ou separadamente. Tanto John Rawls (2000), Jürgen Habermas (2003), Amartya Sen (2011) ou Carole Pateman (1992) concordam que o diálogo democrático é um caminho mais seguro para a própria democracia.

O direito sozinho, em um mundo plural e em constante transformação, não garante a democracia, o diálogo entre as teorias se mostra como o melhor caminho. Paulo Schier constatou em seu artigo a diferença de visão da teoria política e da teoria do direito:

Para a teoria política, como se afirmou, o presidencialismo – em especial no arranjo de presidencialismo de coalizão – é um arranjo institucional democrático; para a teoria do direito, majoritariamente, tratar-se de uma doença a ser extirpada, que impede a existência de serviços públicos eficientes, que impede a formulação de políticas públicas concretas e adequadas, que fomenta o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção, que propicia que a lógica dos interesses privados invada a esfera pública, que dificulta o desenvolvimento nacional, que viola a moralidade (CLÈVE, 2014). (Schier, 2016, 261)

Schier captou a diferença de entendimento entre política e direito – a teoria política é mais dinâmica e menos estática; também captou melhor o atual momento da modernidade. Já o direito moderno se estruturou juntamente com o Estado em uma época que prevalecia a modernidade sólida. Bauman (1998, 2000, 2008) captou a mudança da modernidade e seu reflexo na sociedade. O direito ainda se adapta e necessita ser repensado frente à modernidade líquida.

Um dos pontos mais questionáveis em nossa democracia, o presidencialismo de coalizão, muito bem descrito por Paulo Schier (2016), pode ser, na verdade, o nosso trunfo contra governos autoritários. Diria que esses problemas estão vinculados à história do Brasil, pois mesmo nos governos que não foram de coalizão, nossa experiência histórica os vincula a períodos de regimes com falta de democracia e presença de autoritarismo.

A democracia continua a ser o melhor caminho contra a excessiva polarização, o respeito a regras do jogo democrático e,



principalmente, o respeito e a tolerância aos que pensam diferente são as principais garantias já previstas em nossa Constituição.

## Referências

- ARENDDT, H. (2012). *A origem do totalitarismo*. São Paulo: Companhia de Bolso.
- BAEZ, N. L. X.; MOZETIC, V. A. (2014). Teorias da justiça no âmbito da efetividade dos direitos fundamentais. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, vol. 16, n. 16, p. 48-69.
- BAUMAN, Z. (2000). *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Zahar.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Medo líquido*. Rio de Janeiro: Zahar.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Modernidade e holocausto*. Rio de Janeiro: Zahar.
- BITTENCOURT, R. N. (2016). A culinária da política: coxinha, caviar e mortadela. *Espaço Acadêmico*, vol. 16, n. 182, p. 45-55.
- BITENCOURT, C. M.; RECK, J. R. (2017). Democracia deliberativa, teoria da decisão e suas repercussões no controle social das despesas em saúde. *Direito Econômico e Socioambiental*, vol. 8, n. 1, p. 121-47.
- BOBBIO, N. (1992). *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CITTADINO, G. (2000). *Pluralismo, direito e justiça distributiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- DAHL, R. (2015). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Sobre a democracia*. Brasília, DF: Editora UnB.
- ELSTER, J. (2009). *Ulisses liberto*. São Paulo: Editora Unesp.
- FERREIRA, J. (2004). A frente de mobilização popular, a esquerda Brizolista e a crise política de 1964. *Clio*, n. 22, p. 103-26. Disponível em: [<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaclio/article/view/24815/20087>]. Acesso em: 31 ago. 2018.
- GODOY, M. G. (2012). *Constitucionalismo e democracia*. São Paulo: Saraiva.
- HABERMAS, J. (2003). *Direito e democracia*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. vol. 2.
- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. (2018) *How democracies die*. New York: Crown. E-book.
- PATEMAN, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra.
- RAWLS, J. (2000). *Justiça e democracia*. São Paulo: Martins Fontes.
- SEN, A. (2011). *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras.
- SCHIER, P. R. (2016). Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. *Direitos Fundamentais e Democracia*, vol. 20, n. 20, p. 253-99.
- SCHMITT, C. (1992). *O conceito de político*. Rio de Janeiro: Vozes.
- SILVA, J. A. (2005). *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo. Malheiros.
- SOUZA NETO, C. P. (2006). *Teoria constitucional e democracia deliberativa*. Rio de Janeiro: Renovar.



- VANZELLA, J. M. M.; RAMPAZZO, L. (2015). A Universalidade da democracia no enfoque da cultura argumentativa para a emancipação humana: a complementaridade entre a abordagem pragmática de Amartya Sen e pragmática formal de Habermas. *Revista Brasileira de Filosofia do Direito*, vol. 1, n. 1, p. 334-67. Disponível em: [<https://www.indexlaw.org/index.php/filosofiadireito/article/view/822/817>]. Acesso em: 31 ago. 2018.
- VITA, A. (2000). *A justiça igualitária e seus críticos*. São Paulo: Editora Unesp.



# Direitos políticos, causas de inelegibilidades e registro de candidatura

**Shalimar Wassilevski**

## Resumo

Este artigo tem como intuito trazer algumas considerações sobre os institutos jurídicos que são pertinentes ao registro de candidatura, seus requisitos e pressupostos constitucionais que tornam o pretense candidato a disputar o pleito eleitoral elegível, bem como as causas que afastam o seu direito de ser votado, tornando-o inelegível. Isso considerando que houve um tempo em que sequer havia um procedimento prévio às eleições para avaliação do candidato, muito menos regras que estabelecessem requisitos mínimos necessários àquele que se dispusesse a concorrer ao pleito eleitoral no Brasil. Por conseguinte, buscou-se trazer referências sobre a evolução do instituto do registro de candidatura, bem como seu nascimento e os requisitos de elegibilidade e causas de inelegibilidade, com ênfase à mais comum delas, a condenação criminal, abordando também alguns aspectos da Lei de Inelegibilidade – Lei Complementar (LC) 64/1990, alterada pela LC 135/2010.

**Palavras-chave:** direito eleitoral; direitos políticos; inelegibilidades; suspensão de direitos políticos; registro de candidatura.

## Abstract

This article aims to draw some considerations regarding law institutes which are... relevant to the application register, its requirements and constitutional assumptions that allows the candidate to run for the election dispute, as well as the causes that deny his rights to be voted, making him ineligible, since in the past there were no prior process to evaluate a candidate nor rules establishing minimum requirements for the ones who wanted to compete in the electoral dispute in Brazil. Thus, this article sought references on the evolution of the institution of the Brazilian application register, its beginnings and requirements to eligibility and causes of ineligibility, emphasizing the most common of them all, criminal conviction, additionally some aspects of Inelegibility Laws (LC 64/90, changed to LC nº 135/2010).

---

## Sobre a autora

Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) e especializada em Gestão Pública pela Faculdade Instituto Superior de Educação do Paraná (FAINSEP). E-mail: sha.wassilevski@gmail.com

**Keywords:** electoral law, political rights, ineligibilities, suspension of political rights, application registration.

Artigo recebido em 3 de dezembro de 2018; aceito para publicação em xx de xx de xxxx.

## Breve retrato sobre a evolução do sistema de candidaturas no Brasil

Para fins de se entender sobre como é o processo de escolha dos candidatos que disputarão as eleições no Brasil, convém, primeiramente, entender o processo do registro de candidaturas. Assim sendo, é oportuno trazer à baila uma pequena introdução histórica para melhor entendimento do assunto.

No período colonial, as primeiras vilas já contavam com um governo local, que era denominado Câmara ou Conselho Municipal e exercido por um órgão constituído por membros da sociedade, eleitos pelos próprios habitantes da colônia para cuidar da administração das cidades. As eleições eram indiretas e realizadas de três em três anos por meio de listas tríplexes elaboradas pelos chamados “homens bons”, os mais ricos proprietários de terras da vila ou cidade. Naquela época exercia-se o voto censitário, pois eram excluídos das referidas listas os negros, os mulatos e os impuros pela religião, e fazia-se constar no título a renda e sua elegibilidade, se votante ou eleitor.<sup>1</sup> Naquela época as fraudes eram muito frequentes, em virtude de que era possível o voto por procuração.

Com a independência do país em 1822 foi outorgada a primeira Constituição do Brasil (de 1824), mas o voto continuava censitário e só podiam votar homens com mais de 25 anos que possuíam determinada renda, estando alijados do processo eleitoral mulheres, assalariados, soldados, índios e, obviamente, os escravos. O poder legislativo era exercido por uma assembleia geral, que era composta por duas câmaras: a Câmara dos Deputados e a do Senado.

---

1. Essas eleições aconteciam em duas etapas: na primeira, os *votantes* escolhiam os *eleitores*. Na sequência, aqueles que tivessem sido escolhidos como eleitores elegiam os deputados e senadores. Para ser votante, era necessário que o cidadão tivesse *renda mínima de 100 mil-réis anuais*. Se quisesse ser eleitor, era necessário *renda mínima anual de 200 mil-réis*.

Nessa época não havia registro de candidaturas. O Império era dividido em províncias, que eram divididas em distritos e o distrito, em paróquias. Estas tinham número de eleitores previamente definidos, escolhidos pelos votantes, que elaboravam uma lista com os nomes dos candidatos em tantas quantas fossem as cadeiras a serem ocupadas pela respectiva província. Encerrada a eleição no colégio, os votos eram apurados e confeccionavam uma lista, que era enviada à sede da província. Nessa lista eram reunidas as relações de todos os colégios da província, procedendo-se nova apuração. Os nomes mais votados eram eleitos deputados.

Em 1881 foi instituída a Lei Saraiva, que estabeleceu as eleições distritais, mas não evitou o fim dos abusos e das fraudes, pois, embora no título constassem o nome do eleitor, nascimento, filiação, estado civil e profissão, não havia fotografia, dando brecha ao surgimento de eleitores “fantasmas”, como mortos, crianças e pessoas de outros municípios.

Após a Proclamação da República em 1889 foi instituída a Constituição em 1891, que diminuiu o colégio de votantes e instituiu o voto direto e “a descoberto” (voto aberto, não secreto) e criou os cargos para presidente da República e vice, deputados e senadores. Mulheres, mendigos, soldados e religiosos ainda não podiam votar. Mas nessa época ainda não se exigia vinculação do candidato a partido político, muito menos se cogitava de registro de candidatura.

Esse período da Primeira República, também chamada de República Velha (1889-1930), foi marcado por fraudes e todo o tipo de manipulações. Naquela época existia o “voto de cabresto”, que nada mais era que um sistema em que

os coronéis compravam votos para seus candidatos ou trocavam votos por bens materiais (pares de sapatos, óculos, alimentos, etc.). Como o voto era aberto, os coronéis mandavam capangas para os locais de votação, com objetivo de intimidar os eleitores e ganhar votos. As regiões controladas politicamente pelos coronéis eram conhecidas como currais eleitorais. (O CORONELISMO, 2017)

A Revolução de 1930, que depôs o então presidente Washington Luís e impediu a posse do presidente eleito, Júlio Prestes, derubou a República Velha e tinha como um de seus princípios a

moralização do sistema eleitoral. Por consequência, foi criada a Justiça Eleitoral e instituído o primeiro Código Eleitoral brasileiro, pelo Decreto 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, trazendo avanços, como a instituição do voto secreto e o voto feminino, bem como a criação do sistema proporcional para as eleições para deputados. Nasceu aí a obrigatoriedade do prévio registro de candidatura, conforme se constata em seu artigo 57, que dispunha: “resguarda o sigilo do voto um dos processos mencionados abaixo. [...] 1) registro obrigatório dos candidatos até 5 dias antes da eleição” (BRASIL, 1932). Essa obrigatoriedade de registro prévio de candidatura foi mantida por ocasião da instituição do segundo Código Eleitoral (Lei 48, de 4 de maio de 1935), mas essa lei não chegou a ser aplicada em razão da superveniência do Estado Novo e a implantação da ditadura de Vargas em novembro de 1937.

Com a redemocratização de 1945 nasceu o terceiro Código Eleitoral, que foi denominado como Lei Agamenon Magalhães (Decreto-Lei 7.586, de 28 de maio de 1945), que recriou a Justiça Eleitoral e tornou obrigatório o registro de candidatos até 15 dias antes da eleição. Esta norma também foi reproduzida no quarto Código Eleitoral (Lei 1.164, de 24 de julho de 1950), cujo artigo 47 estabelecia que “somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos” (BRASIL, 1950).

No quinto e atual Código Eleitoral (Lei 4.737, de 15 de julho de 1965), foi mantida a obrigatoriedade de registro prévio de candidatos no prazo de seis meses antes das eleições (parágrafo único, artigo 87), mas posteriormente foi alterado pela Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, cujo artigo 11 fixou como prazo fatal para o registro o dia 5 de julho, às 19 horas, do ano em que se realizarem as eleições.

Recentemente, a Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015 modificou o artigo 11 da Lei 9.504/1997, passando a dispor que o registro de candidatura deve ocorrer até as 19 horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

### ***Jus honorum* e os requisitos de elegibilidade**

*Jus honorum* decorre do *jus civitatis*, que é o direito cívico de participar da formação política do governo e compreende os direitos de votar e ser votado. Este direito cívico, de natureza política,



se manifesta em duas formas: 1) em sua capacidade eleitoral ativa, cuja manifestação se dá por meio do exercício do voto; e 2) a capacidade eleitoral passiva, que nada mais é que o direito da pessoa em ser votada, desde que satisfeitas certas condições.

Essa capacidade eleitoral ativa, ou direito ao alistamento e ao voto, é obrigatória a partir dos 18 anos aos natos e naturalizados, conforme prescreve o §1º do artigo 14 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), excluídos os analfabetos, a quem são facultados o alistamento e o voto, tal como ocorre aos maiores de 70 anos e aos jovens entre 16 e 18 anos de idade, conforme consta no §2º do artigo 14.

Sobre a capacidade eleitoral ativa, Zilio (2016, p. 133) diz que “a capacidade eleitoral ativa nasce, formalmente, com alistabilidade e, em síntese, revela-se tanto no direito de votar como no direito de participar na formação da vontade estatal”.

E a capacidade eleitoral passiva nada mais é do que o direito a ser votado. Entretanto, para seu exercício é necessário o preenchimento de alguns requisitos constitucionais e são eles, basicamente: a) a nacionalidade brasileira; b) o pleno exercício dos direitos políticos; c) o alistamento eleitoral; d) o domicílio eleitoral na circunscrição; e e) filiação partidária, além de outros pertinentes à idade do candidato em relação ao cargo concorrido, conforme se constata no §3º do mencionado artigo 14 da Carta Maior. Em outros termos: as condições necessárias ao exercício do direito subjetivo passivo do cidadão de ser votado se referem aos requisitos de elegibilidade. Ausentes tais condições recairemos nas causas de inelegibilidade, ou seja, causas que impedem o regular exercício da capacidade eleitoral passiva.

### **Requisitos de elegibilidade ou hipótese de inelegibilidade na Constituição**

Os parágrafos 5º a 8º do artigo 14 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) trazem as hipóteses que afetam a elegibilidade de forma relativa ou, em outros termos, são hipóteses de inelegibilidade relativa. Isto é, situações de caráter temporário que, por sua excepcionalidade, impedem o pretense candidato de concorrer ao pleito enquanto presentes as circunstâncias impeditivas, que são: por motivos funcionais, de casamento, parentesco ou afinidade com já candidato ou, no caso dos militares, se contar com menos de dez

anos deverá ser afastado das atividades, e se contar com mais de dez anos, passará, no ato da diplomação, à inatividade.

Há também situações em que a ausência de condição para ser eleito é tão grave que a torna absoluta, como vemos nas hipóteses elencadas no §4º do referido artigo, e são elas: os inalistáveis, tais como os estrangeiros e os analfabetos, haja vista que a educação formal, mesmo em sua expressão mais elementar, como a leitura e a escrita e a realização de operações aritméticas básicas, constituem-se como requisitos mínimos àqueles que pretendem se alçar a cargos que envolvam a administração ou feitura de leis de uma cidade, estado ou, quiçá, de um país.

Os parágrafos 5º a 9º também trazem outras hipóteses de inelegibilidade e são elas: reeleição dos presidentes do executivo para terceiro mandato e cônjuges e parentes até terceiro grau que no exercício do mandato, entre outros casos a serem previstos em lei complementar (LC) visando coibir práticas de abuso de poder econômico ou exercício de função.

Vale destacar que a redação originária do §9º do artigo 14 do texto constitucional visava apenas proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra abuso de poder econômico ou do exercício de função ou cargo, mas foi modificada pela Emenda Constitucional 4, de 7 de junho de 1994, que acrescentou outros princípios a serem observados pelos aspirantes a cargo público, quais sejam: a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato e a vida pregressa do candidato.

Sobre a matéria, oportuno trazer à baila os ensinamentos do professor Adriano Soares Costa (2006, p. 2017), em sua obra intitulada *Instituições de direito eleitoral*:

A inelegibilidade é o estado jurídico da ausência ou perda da elegibilidade. Assim, como o conceito jurídico de capacidade civil apenas tem densidade semântica quando confrontado com o conceito de capacidade civil, de idêntica forma a inelegibilidade apenas pode ser profundamente conhecida se vista em confronto com o conceito de elegibilidade. Sendo a elegibilidade o direito subjetivo público de ser votado (direito de concorrer a mandato eletivo), a inelegibilidade é o estado jurídico negativo de quem não possui tal direito subjetivo – seja porque nunca teve, seja porque o perdeu.

## A condenação criminal como hipótese de inelegibilidade

Conforme já explicitado, o *ius honorum*, ou direito de votar e ser votado, pressupõe a plena capacidade do exercício dos direitos políticos do cidadão. Suspensos ou cancelados esses direitos, o cidadão se verá alijado do processo político enquanto perdurarem os efeitos da suspensão ou cassação, conforme se constata nas hipóteses previstas nos incisos I a V do artigo 15 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que tratam da hipótese de cancelamento dos direitos políticos em virtude do cancelamento da naturalização (inciso I) e das hipóteses de suspensão dos direitos políticos em virtude de incapacidade civil absoluta, condenação criminal com sentença transitada em julgado, recusa a cumprir obrigação a todos imposta e improbidade administrativa.

No caso específico de condenação criminal, esta é a mais comum das hipóteses de inelegibilidade e que afeta diretamente o *status civitatis* ou *ius honorum* do pretense candidato a disputar as eleições.

Vale destacar que essa espécie de suspensão dos direitos políticos é decorrente da própria condenação criminal, sendo desnecessária qualquer menção a seu respeito na sentença. A suspensão incide sobre toda condenação criminal, seja dolosa, culposa ou mesmo em contravenções penais e, tanto em penas de reclusão, detenção ou prisão simples (restritivas de liberdade) quanto nas restritivas de direitos – como a prestação de serviços à comunidade, pecuniária, interdição temporária de direito e limitação de fim de semana – ou mesmo a de multa. A suspensão perdura enquanto durarem os efeitos da condenação.

Nesse sentido já se posicionou o Supremo Tribunal Federal (STF) numa Ação Direta de Constitucionalidade (ACD), nos seguintes termos:

A inelegibilidade tem as suas causas previstas nos §§ 4º a 9º do art. 14 da Carta Magna de 1988, que se traduzem em condições objetivas cuja verificação impede o indivíduo de concorrer a cargos eletivos ou, acaso eleito, de os exercer, e não se confunde com a suspensão ou perda dos direitos políticos, cujas hipóteses são previstas no art. 15 da Constituição da República, e que importa restrição não apenas ao direito de concorrer a cargos eletivos (*ius honorum*), mas também ao direito de voto (*ius suffragii*). Por essa razão, não há

inconstitucionalidade na cumulação entre a inelegibilidade e a suspensão de direitos políticos. (A CONSTITUIÇÃO..., 2001)

Entretanto, há que se ressaltar que não incide em suspensão de direitos políticos aquele que aceita a suspensão condicional do processo ou transação penal previstos na Lei 9.099, de 26 de setembro 1995, vez que se tratam de institutos que não implicam em reconhecimento de culpa, não geram antecedentes e evitam a propositura de ação penal, de modo que não afetam o direito cívico de votar e ser votado.

Oportuno também relembrar que a suspensão dos direitos políticos decorrentes de condenação criminal implica perda do mandato. Nesse sentido Rodrigo Zilio (2006, p. 159-60) diz que

a condenação criminal transita em julgado, por implicar na suspensão dos direitos políticos, tem por conseqüência, em regra, a perda do mandato eletivo. Tal regra, porém, comporta temperamentos e impõe distinção em face aos cargos exercidos junto ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo. Como dito, a regra é que a condenação criminal transitada em julgado, por importar na suspensão dos direitos políticos, acarreta a perda do mandato, ressalvada a situação particular dos parlamentares.

## **A inelegibilidade infraconstitucional**

Afora as inelegibilidades constitucionais e com vistas a regulamentar o §9º do artigo 14 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), foi promulgada a LC 64, de 18 de maio de 1990 (Lei das Inelegibilidades), que traz em seu artigo 1º um rol taxativo de hipóteses que comprometem a elegibilidade do pretense concorrente ao pleito eleitoral.

O ministro Admar Gonzaga Neto se manifestou por ocasião do aniversário de 27 anos da instituição da Lei de Inelegibilidades, nos seguintes termos:

De acordo com o ministro, a Lei de Inelegibilidades “se enquadra em um conjunto de normas, cujo principal escopo é preservar, tanto quanto possível, a liberdade e a legitimidade das eleições”. “É um

relevante suporte para a Justiça Eleitoral resguardar a expressão soberana dos eleitores pelo voto, como também de avaliar a vida pregressa de pretensos candidatos e, com isso, promover uma filtragem qualitativa para maior segurança do eleitorado. Ressalte-se que não se trata de atividade tendente a substituir a vontade soberana do eleitorado, mas sim de não permitir que o sistema eleitoral seja disponível para aqueles que não se apresentem, por força normativa, aptos ao concurso democrático”, observa o ministro. (LEI..., 2017)

Em 4 de junho de 2010 a LC 64/1990 sofreu enorme acréscimo com a aprovação da LC 135, de 4 de junho de 2010, denominada também de Lei da Ficha Limpa – uma das primeiras leis de iniciativa popular a ser promulgadas no Brasil – que incluiu novas causas de inelegibilidades, como crimes por abuso de poder econômico; com sentença transitada em julgado; contra a economia popular; a fé pública; a administração pública; o patrimônio público; o mercado financeiro; por tráfico de entorpecentes; por crimes eleitorais; contra a dignidade sexual; racismo; tortura; terrorismo; crimes hediondos; os que tiveram as contas relativas ao exercício anterior de cargo ou função pública rejeitadas pelos tribunais de contas, por decisão irrecorrível, devido a irregularidades insanáveis e os que não realizaram a chamada desincompatibilização (afastamento temporário ou definitivo de função ou cargo por quem pretenda candidatar-se a cargo eletivo) nos prazos legais.

Nota-se a intenção do legislador brasileiro em conferir o máximo de legitimidade e lisura ao pleito mediante a intensificação das hipóteses em que o pretense candidato ao cargo poderá incorrer.

### **Momento da aferição dos requisitos pertinentes ao *ius honorum*. Registro de candidatura**

Diante de tudo o que foi discorrido até agora, chega-se à conclusão de que o registro de candidatura passa a ser um dos mais importantes institutos jurídicos em matéria eleitoral, pois é nele que o juízo eleitoral ou tribunal conhecerá todas as questões que envolvem a cidadania passiva (*ius honorum*) do aspirante a um cargo governamental, especialmente àquelas pertinentes às condições de elegibilidade, às causas de inelegibilidade e pressupostos relativos ao próprio pedido de registro. Avaliar-se-á a presença dos requisitos

de elegibilidade que autorizam o deferimento do pedido de registro da candidatura, haja vista que só podem participar do pleito eleitoral cidadãos que estejam em plenas condições de elegibilidade e não incidam em qualquer causa de impedimento, pois o que se busca é a defesa da democracia representativa, com vistas à legitimidade das eleições claras e limpas.

É visando à lisura do pleito eleitoral que o artigo 11 da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) elenca um rol de documentos que deverão instruir o pedido de registro de candidatura e, entre eles, consta a certidão de antecedentes criminais dos cartórios distribuidores dos juízos eleitoral, federal e estadual, conforme se constata no inciso VIII, com vistas à constatação de inexistência de incidência a causas que tornem o candidato inelegível por incorrer em condenação numa das hipóteses que implicam em sua inelegibilidade. Tampouco podem ter condenação criminal transitada em julgado, vez que também é norma constitucional a suspensão dos direitos políticos em decorrência de condenação criminal, conforme se constata no inciso III do artigo 15 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e implicam na inelegibilidade do pretenso candidato.

E é no procedimento de registro de candidatura que se busca aferir a presença de todos os pressupostos exigidos pelo ordenamento jurídico, a fim de que seja deferido o registro de sua candidatura pretendido, pois, caso contrário, ficará impossibilitado de concorrer a um cargo, tanto que o §10 do artigo 11 da Lei 9.504/1997, com a redação dada pela Lei 12.034/2009, estabelece que:

§10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade.

Sobre a matéria, Soares da Costa (2006 *apud* Rodrigo Zilio, 2016, p. 522) esclarece que:

Os requisitos do registro de candidato devem ser aferidos por ocasião do próprio pedido. Contudo, as causas de inelegibilidade e as condições de elegibilidade devem ser mantidas íntegras até a data da eleição. Com efeito, as condições de elegibilidade e a ausência de



inelegibilidade devem ser comprovadas quando do pedido de registro de candidatura, que é o momento em que a Justiça Eleitoral declara estar o candidato apto para prosseguimento do pleito. Entretanto, a existência de relevante situação de fato ou de direito superveniente – a caracterizar novo suporte fático de (ine)legibilidade – deve ser devidamente sopesada pelo órgão julgado.

Conseqüentemente, havendo apontamento de condenação decorrente de processo criminal nas certidões exigidas para o registro de candidatura, impõe-se seu indeferimento, vez que restou maculado o *ius honorum* do cidadão, ou seja, sua capacidade de votar e ser votado.

Nesse sentido, os tribunais pátrios têm se posicionado no seguinte sentido:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2008. CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE E CAUSAS DE INELEGIBILIDADE. AFERIÇÃO. MOMENTO. PEDIDO DE REGISTRO. DIREITOS POLÍTICOS. SUSPENSÃO. CONDENAÇÃO CRIMINAL. REVISÃO CRIMINAL. LIMINAR. POSTERIOR AO REGISTRO. INELEGIBILIDADE. NÃO-PROVIMENTO. 1. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade são aferidas no momento do registro de candidatura. Precedentes: [...] 2. A liminar obtida em revisão criminal após o registro de candidatura não socorre candidato que, à época do registro, estava com os direitos políticos suspensos por condenação criminal transitada em julgado. Mutatis mutandis: REspen<sup>o</sup> 32.209/SC, relator designado Min. Joaquim Barbosa, publicado em sessão em 6.11.2008. 3. Com relação à possível ausência de intimação pessoal do trânsito em julgado da ação penal, o agravante não infirmou a conclusão do e. Tribunal a quo que afirmou ser incompetente a Justiça Eleitoral para proceder tal exame. Mutatis mutandis, aplica-se a Súmula n<sup>o</sup> 284/STF. 4. As causas de inelegibilidade podem ser conhecidas de ofício pelo juiz. Precedente: AgR-REspe n<sup>o</sup> 33.558/PI, Rel. Min. Joaquim Barbosa, publicado em sessão em 30.10.2008. 5. A Justiça Eleitoral não possui competência para, em processo de registro de candidatura, declarar a extinção da punibilidade por prescrição da pretensão punitiva supostamente ocorrida em ação penal que tramita na Justiça Comum ou verificar

a existência de possível fraude no processo penal. Precedente: AgR-REspe nº 32.849/MG, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Eliana Calmon, publicado em sessão em 21.10.2008.6. Agravo regimental não provido. (BRASIL, 2008)

Sobre a matéria, dispunha o artigo 44 da Resolução 23.405, de 27 de fevereiro de 2014, que regulamentava as eleições daquele ano:

Art. 44. O pedido de registro será indeferido, ainda que não tenha havido impugnação, quando o candidato for inelegível ou não atender a qualquer das condições de elegibilidade. (BRASIL, 2014)

Essa mesma norma foi reproduzida no artigo 51 da Resolução 23.548, de 18 de dezembro de 2017, que regulamenta as eleições gerais que vigorarão neste ano, com os mesmos termos.

### **Ações contra a inelegibilidade**

Estabelecida essas premissas, tem-se que o momento adequado para a arguição da inelegibilidade é na oportunidade possível, caso não seja conhecida e declarada *ex officio* pelo juiz, já que ele pode indeferir o registro de candidatura independentemente de qualquer ato ou ação, por exemplo, a impugnação.

Nesse sentido é a posição do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), nos seguintes termos: a inelegibilidade pode e deve ser declarada de ofício.

Superada essa fase, a primeira oportunidade encontra-se no próprio registro de candidatura, qual seja, a Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC), que tem por objetivo a declaração de uma inelegibilidade já existente, com o fito de impedir o deferimento do pedido de registro. Ela pode ser suscitada por qualquer cidadão que tenha conhecimento dos fatos causadores da inelegibilidade, em cinco dias contados da publicação do edital, em duas vias fundamentadas e dirigidas ao juiz eleitoral, sob pena de preclusão.

Entretanto, convém trazer à baila uma “dica” dada por Elmana Esmeraldo (2011, p. 256) em seu livro *Processo eleitoral: sistematização das ações eleitorais*, quando precluso o prazo para interposição da AIRC:

DICA: No caso de perda do prazo para proposta da Ação de Impugnação de Registro de Candidatura – AIRC, se o pedido de registro ainda não foi deferido, é possível levar ao conhecimento do órgão competente, por petição fundamentada, o impedimento do pré-candidato para que aquele possa indeferir, de ofício, o registro de candidatura, já que, como fartamente ficou demonstrado, trata-se de matéria de ordem pública que pode ser reconhecida ex officio pelo juiz.

Por fim, superadas essas fases e caso o pretense candidato tenha seu pedido de registro deferido, se for eleito e ainda persistir ou sobrevier hipóteses de inelegibilidade, a ação cabível é o Recurso contra a Expedição do Diploma (RCED), previsto no artigo 262 do Código Eleitoral, que visa atacar, já no seu inciso I, a própria inelegibilidade de que ora se cuida e especialmente as inelegibilidades de natureza constitucional, que não precluem.

Nesse sentido é o posicionamento dos tribunais pátrios, conforme se constata no seguinte acórdão:

Recurso Contra Expedição de Diploma (RCED) fundado em suposta inelegibilidade de natureza constitucional do primeiro demandado. Art. 262 do Código Eleitoral c/c art. 14, § 7º da Constituição federal. 1. Preliminar de litispendência com o Recurso Eleitoral 699-31. Decisão proferida nos autos do supramencionado Recurso Eleitoral que transitou em julgado em 20/04/2017. Ausência de litispendência. Processo que já possui sentença transitada em julgado. 2. Mérito. Cabimento do RCED para avaliar a arguição de inelegibilidade constitucional, ainda que não tenha sido suscitada durante o Registro de Candidatura. Ausência de preclusão temporal em matéria constitucional. Art. 259 do Código Eleitoral. Precedentes do TSE. 3. Comprovação nos autos da inelegibilidade do recorrido, diplomado como suplente ao cargo de vereador. Relação direta de parentesco. Demandado que é irmão do candidato à reeleição para o mandato de Prefeito no município. Art. 14, § 7º da CF. 4. Procedência do pedido para cassar o diploma do recorrido, Adelino de Souza Sobrinho.

## **Conclusão**

Este trabalho visou trazer singelas considerações sobre a origem e a importância de um dos principais institutos do processo eleitoral, o registro de candidatura e os requisitos necessários para aquele que pretende se arvorar na disputa política, bem como algumas das causas que o impedem de fazê-lo, mediante a exposição sobre os requisitos da elegibilidade e causas de inelegibilidade eleitoral que implicam no impedimento da pessoa concorrer e ser eleita.

Vale dizer que o estudo dos requisitos de elegibilidade e as causas impeditivas de o cidadão concorrer a pleitos políticos é de suma importância, pois tais direitos e restrições são emanadas da Constituição Federal e se implicarem em suspensão de direitos políticos afetarão diretamente o *ius civitatis* da pessoa, implicando em restrições ou impedimento de votar e ser votado.

Também é importante destacar que há que se ter um sólido conhecimento dos institutos que são pertinentes ao *jus civitatis* ou direito cívico ou político que abrange as capacidades ativa e passiva ou, em outros termos, o direito de votar e ser votado e cuja suspensão acarreta consequências que tornam o cidadão inelegível, ou seja, inapto a disputar o pleito, cujo reconhecimento e declaração de inelegibilidade devem ocorrer em modo e tempo oportunos.

## Referências

- A CONSTITUIÇÃO e o Supremo. (2001). *Supremo Tribunal Federal*, Brasília, DF, 1 fev. 2001. Disponível em: [<https://bit.ly/2UeQUR9>]. Acesso em: 1 ago. 2018.
- BRASIL. (1932). Câmara dos Deputados. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 1, p. 3385, 26 fev. 1932. Disponível em: [<https://bit.ly/1OqwSLJ>]. Acesso em: 30 jul. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1950). Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 1, p. 10987, 26 jul. 1950. Disponível em: [<https://bit.ly/2FZBz49>]. Acesso em: 4 dez. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/1bIJ9XW>]. Acesso em: 30 jul. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2008). Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental nº 31.330/PR. Relator: ministro Felix Fischer. [*Publicação*], Brasília, DF, 19 nov. 2008. Disponível em [<https://bit.ly/2Svg9xa>]. Acesso em: 2 ago. 2018.

- COSTA, Adriano Soares da. (2006). *Instituições de Direito Eleitoral* – v. 1. Belo Horizonte: Editora Fórum.
- ESMERALDO, Elmana Viana Lucena. (2011). *Processo eleitoral: sistematização das ações eleitorais*. Leme: J H Mizuno.
- GOIÁS. (2012). Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. Recurso Eleitoral nº 4846/GO. Relator: Luciano Mtanios Hanna. *Diário de Justiça*, Goiânia, vol. 1, Tomo 208, p. 6-7, 3 out. 2012. Disponível em: [<https://bit.ly/2GbvTEen>]. Acesso em: 4 dez. 2018.
- LEI de inelegibilidades completa 27 anos nesta quinta-feira (18). (2017). *Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, 18 maio 2017. Disponível em: [<https://bit.ly/2R-txGpg>]. Acesso em: 30 jul. 2018.
- O CORONELISMO. *Sua Pesquisa*. [S.l.], 1 nov. 2017. Disponível em: [<https://bit.ly/2zHqv65>]. Acesso em: 25 jul. 2018.
- ZILIO, Rodrigo Lopes. (2016). *Direito Eleitoral*. São Paulo: Verbo Jurídico, 2016.





# Paraná Eleitoral

*revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*

ISSN 1414-7866 versão impressa

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

## **Apresentação**

**Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política** é editada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná em parceria com o Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná e com seu Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. A periodicidade da publicação é quadrimestral em suas versões online e impressa. Ela aparece nos meses de abril, agosto e dezembro.

## **Objetivo e política editorial**

Eleições, partidos políticos, campanhas eleitorais, elites políticas, em resumo, “comportamento político”, constitui um espaço singular na discussão sobre os processos políticos nos regimes democráticos contemporâneos. A **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política** é uma publicação destinada a debater prioritariamente esses temas através da Ciência Política e do Direito Político.

Para tanto, a revista **Paraná Eleitoral** recebe, via e-mail, textos em Português ou Espanhol que tenham como objeto a estrutura e organização de partidos políticos, ideologias políticas e partidárias, campanhas eleitorais, competição política, votações e regras eleitorais, recrutamento e formação de elites políticas e parlamentares, organização do sistema político nacional e regional. O periódico aceita tanto contribuições sobre processos de longa duração quanto estudos de casos. São bem-vindos artigos que utilizem ferramentas de análise diversificadas (séries históricas, modelos estatísticos, interpretações sociológicas) ou a interação entre elas.

## Normas para envio de artigos

Os artigos devem ser enviados à revista **Paraná Eleitoral** em formato .doc, .docx ou compatível com o editor de textos *Word for Windows*, aos cuidados dos editores, para o seguinte endereço (assunto do *e-mail*: artigo submetido à Revista *Paraná Eleitoral*): **paranael@tre-pr.gov.br**

Os artigos devem ser inéditos, salvo dispensa dos editores quando se tratar de matéria relevante e de interesse da comunidade político-eleitoral. Em formulário específico enviado ao autor após o aceite do texto, esse deverá declarar o ineditismo do trabalho e autorizar sua publicação, cedendo os direitos autorais para a **Paraná Eleitoral**.

A fim de garantir o anonimato, deve-se submeter o artigo com uma página de rosto contendo as seguintes informações: autoria, filiação institucional, qualificação acadêmica, três últimas publicações relevantes na área, endereço de contato, telefone e endereço eletrônico.

Os manuscritos devem ser enviados em fonte *Times New Roman* tamanho 12, em espaçamento duplo. As margens esquerda, superior e inferior devem ter três centímetros e a direita dois centímetros.

O texto deve apresentar título simples e direto. Quanto ao tamanho dos artigos, sugere-se não ultrapassar 9 000 palavras (ou até 30 laudas), incluídas notas de rodapé e referências bibliográficas.

Os artigos deverão ser obrigatoriamente acompanhados: (i) de um resumo de no máximo 250 palavras em português e inglês sintetizando o tema discutido, as hipóteses de trabalho, métodos e ferramentas utilizadas nas análises dos dados e as principais conclusões; as conclusões ou achados do estudo devem obrigatoriamente constar no resumo; e (ii) de uma relação de cinco palavras-chave, para efeito de indexação bibliográfica. O resumo deverá ser redigido em parágrafo único.

A responsabilidade pela revisão ortográfica e gramatical é do autor do manuscrito. Referências à paginação devem apresentar sua forma mais resumida (exemplo: 74-9; 3-5; 131). O mesmo deve se proceder quanto a datas, utilizando o formato dd/mm/aaaa.

Tabelas, quadros e gráficos, imagens e figuras devem constar no corpo do texto exatamente no local onde elas devem aparecer publicadas. Devem estar numeradas e com titulação clara e resumida. As referências e fontes das tabelas, figuras e imagens devem constar imediatamente abaixo das mesmas. É imprescindível indicar as fontes dos dados utilizados na confecção de tabelas, quadros e imagens.

Todo destaque que se queira fazer no texto deve ser feito em *itálico*. As palavras estrangeiras que não possuem equivalente em português ou espanhol devem também estar em itálico. Jamais deve ser usado o negrito ou o sublinhado.

Citações de outros autores contendo até três linhas devem ser feitas entre aspas, no corpo do texto. As citações que superam três linhas deverão estar em parágrafo próprio, com recuo dobrado, fonte um ponto menor que a do texto principal.

As citações em línguas que não a do texto no qual o artigo foi redigido devem ser obrigatoriamente traduzidas.

As notas de rodapé deverão ser de natureza substantiva, limitadas ao mínimo indispensável e indicadas por algarismos arábicos em ordem crescente. Para as notas de rodapé utiliza-se letra *Time New Roman*, tamanho 10, com espaçamento simples.

Todas as fontes utilizadas na pesquisa e citadas no texto deverão constar no final do artigo com o título “Referências”.

As referências deverão ser feitas em formato “autor:data” no corpo do artigo.

Referências bibliográficas ao longo do texto devem responder ao seguinte formato: (Santos, 1998, 71-2); para mais de um autor utilizar (Santos e Pereira, 2007); quando a referência trouxer mais de dois autores utilizar *et al.* após o primeiro autor, sempre em itálico (Santos *et al.*, 2003). Para textos do mesmo autor, porém de anos diferentes, utilizar ordem alfabética para diferenciar as obras citadas, como no exemplo: (Santos, 2001a; Santos, 2001b).

O item “Referências” deverá conter os seguintes formatos para diferentes tipos de publicação:

**Livros:**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *Título em itálico*. Cidade: Editora.

**Artigos de periódicos:**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do artigo. *Nome do Periódico em itálico*, vol., n., paginação (x-y).

**Capítulos de livros:**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do capítulo. In: SOBRENOME, Nome (abreviado). *Título do livro em itálico*. Cidade: Editora.

**Internet (documentos eletrônicos):**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *título em itálico*. Disponível em: [endereço de acesso]. [data de acesso].

**Trabalhos não publicados:**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do trabalho. Filiação institucional do autor. Digit.

**Documentos:**

Título do documento. (ano). Fonte. Local de Publicação: Órgão responsável pela publicação. Data de consulta ou acesso.

**A seleção dos artigos**

Ao enviar manuscrito para a revista **Paraná Eleitoral** o(s) autor(es) transfere(m) para o periódico o direito de publicá-lo em qualquer tempo. Excedendo o número de artigos programados para publicação no ano (aproximadamente 18 artigos), será utilizado também como critério para seleção: (i) a ordem cronológica de recebimento do manuscrito por **Paraná Eleitoral**; (ii) a atualidade do assunto discutido ou da base de dados utilizada no estudo; e (iii) a relevância política ou social da matéria. Em caso de “chamadas de artigos” para edição temática, o texto fora do tema não será submetido ao parecerista de imediato.

Os autores serão informados sobre o aceite ou recusa da publicação através de parecer anônimo, não sendo admitidos recursos da recusa do artigo.

A seleção para publicação dos artigos é de competência dos **Editores** da revista **Paraná Eleitoral**, que os encaminhará aos pareceristas para avaliação, resguardando o sigilo do nome do(s) autor(es).

A revista **Paraná Eleitoral** não devolverá os originais das colaborações enviadas.

Após o envio do artigo e a confirmação de seu recebimento pelos editores da revista **Paraná Eleitoral**, o prazo para a avaliação do manuscrito é de até seis meses.

O(s) autor(es) de trabalho publicado na revista **Paraná Eleitoral** receberá(ão) três exemplares do respectivo número em seu endereço de contato informado.

Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos na revista **Paraná Eleitoral**, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, CD-Rom, *e-book*, etc.).

Os casos omissos serão resolvidos pelo **Conselho Editorial** da revista.

