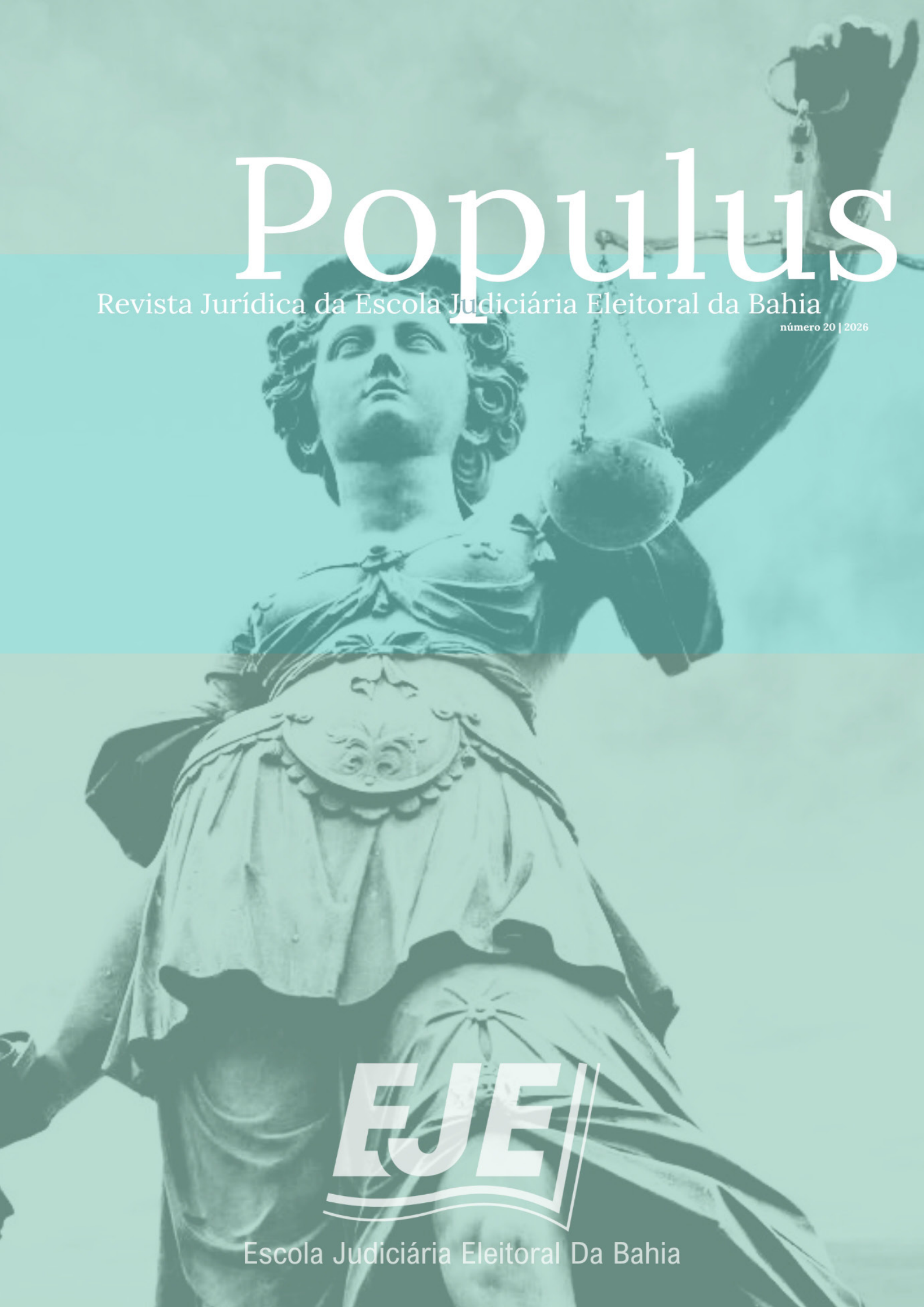




Populus

Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

número 20 | 2026



Escola Judiciária Eleitoral Da Bahia

REVISTA POPULUS

ISSN 2675-195X (meio eletrônico)

REVISTA POPULUS

2026.1

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa dos autores

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

1ª Avenida do Centro Administrativo da Bahia, nº 150, CEP 41.745-901 – Salvador-BA
Tel.: (071) 3373-7445/7188/7156/7376

Presidente

Maurício Kertzman Szporer

Vice-Presidente e Corregedor

Abelardo Paulo da Matta Neto

Membros do Tribunal

Moacyr Pitta Lima Filho

Maízia Seal Carvalho

Danilo Costa Luiz

Carine Cristiane Canguçu Virgens

Patrícia Didier de Moraes Pereira

Procurador Regional Eleitoral

Cláudio Alberto Gusmão Cunha

Diretor da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Moacyr Pitta Lima Filho

Coordenador da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Joaquim Moura Costa Sampaio

As ideias e as opiniões expostas nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não refletir a opinião do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista Populus / Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Escola Judiciária Eleitoral - nº 20, 2026.1

- Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2026 – Semestral

ISSN 2675-195X (meio eletrônico)

1. Direito Eleitoral – Periódico. 2. Direito Constitucional. 3. Ciência Política. 4. Filosofia Política. 5. Sociologia Política.

I. Bahia. Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Escola Judiciária Eleitoral.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

REVISTA POPULUS



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

Salvador
n. 20, 2026.1, Jun 2026

REVISTA POPULUS

INSS 2675-195X (meio eletrônico)

Publicação semestral (Junho)

Linha editorial: Propiciar permanente reflexão acadêmica na seara do Direito Eleitoral e nas áreas do conhecimento que o circundam, como a Ciência Política, a Filosofia Política e a Sociologia Política, mediante a divulgação de artigos de juristas, cientistas sociais, filósofos e operadores do direito sobre temas que vicejam no cenário político-eleitoral.

EDITORES RESPONSÁVEIS

Dr. Jaime Barreiros Neto

M.^a Marta Cristina Jesus Santiago

Pós-Graduada Ana Rejane Catunda de Carvalho

CONSELHO EDITORIAL

Dra. Ana Carolina Fernandes Mascarenhas (BA)	Ma. Marta Cristina Jesus Santiago (BA)
Dra. Ana Cláudia Santano (PR)	Dra. Patrícia Cerqueira Kertzman Szporer (BA)
Dr. Carlos Rátis (BA)	Dr. Paulo Fábio Dantas Neto (BA)
Dr. Dirley da Cunha Júnior (BA)	Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado (CE)
Me. Fernando Leal (BA)	Dr. Ricardo Maurício Freire Soares (BA)
Dr. Florian Grotz (Alemanha)	Dr. Rodolfo Viana Pereira (MG)
Dr. Ingo Wolfgang Sarlet (RS)	Dra. Suzana Maria C. L. T. da Silva (Portugal)
Dr. Jaime Barreiros Neto (BA)	Dr. Sérgio Silveira Banhos (DF)
Dr. Jairo Nicolau (RJ)	Dr. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto (DF)
Dr. Josafá da Silva Coelho (BA)	Dr. Vitalino José F. Prova Canas (Portugal)
Dr. Jorge Miranda (Portugal)	Dr. Wilson Alves de Souza (BA)
Dr. José Ricardo Ferreira Cunha (RJ)	
Dra. Maria Benedita Urbano (Portugal)	
Dra. Marilda de Paula Silveira (MG)	

PARECERISTAS

Dra. Ana Cláudia Santano (PR)	Ma. Lara Marina Ferreira (MG)
Dr. Bruno Cezar Andrade de Souza (DF)	Me. Máira de Barros Domingues (PA)
Dr. Cláudio André de Souza (BA)	Dra. Maria Benedita Urbano (Portugal)
Me. Cláudio Alberto Gusmão Cunha (BA)	Dr. Marcelo Ramos Domingues (PA)
Me. Cristian Patric de Sousa Santos (BA)	Dr. Marcelo Weick Pogliese (PB)
Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis (DF)	Dra. Marilda de Paula Silveira (MG)
Dr. Daniel Oitaven Pamponet Miguel (BA)	Dr. Mauricio Requião (BA)
Me. Diogo Assis Cardoso Guanabara (BA)	Ma. Michelle Pimentel Duarte (PI)
Dra. Elaine Harzeim Macedo (RS)	Dra. Roberta Maia Gresta (MG)
Me. Elder Maia Gotzman (SP)	Me. Rogério Carlos Born (PR)
Dra. Eleonora Schettini Martins Cunha (MG)	Dr. Rodolfo Viana Pereira (MG)
Dr. Fábio Periandro de Almeida Hirsch (BA)	Dr. Salete Maria da Silva (BA)
Dra. Fernanda Ravazzano (BA)	Dra. Suzana Maria C. L. T. da Silva (Portugal)
Dr. Frederico Franco Alvim (SP)	Me. Vitor de Andrade Monteiro (AL)
Dr. Gabriel Marques da Cruz (BA)	Me. Volgane Oliveira Carvalho (PI)
Dr. Josafá da Silva Coelho (BA)	
Dr. Júlio César de Sá da Rocha (BA)	

Capa

Felisberto da Silva Bulcão Filho

Editoração e projeto gráfico

Neemias Sena dos Santos

Revisão e normalização técnica

Andrea Fabiana de Medeiros Pereira

Júlia Mariana Costa Carvalho

Kemilly Maria MariaSousa Silva

SUMÁRIO

CAPÍTULO I

ARTIGOS INÉDITOS

1. DOUGLAS OLIVEIRA E ELDER MAIA GOLTZMAN

O Requisito do Ato Doloso na Rejeição de Contas de Prefeitos: Estudo de Caso do Recurso Especial Eleitoral N° 0600582-94.2024.6.26.0189.....12

2. PATRÍCIA SOARES DE MATOS E JOÃO HÉLIO REALE CRUZ

A Lei Complementar N.º 135/2010 e Sua Contribuição ao Fortalecimento da Democracia no Brasil.....32

3. ROGÉRIO GESTA LEAL

As Delicadas Interfaces do Direito Processual Eleitoral no Brasil.....49

CAPÍTULO II

ARTIGOS INÉDITOS

DOSSIÊ MULHERES E CIDADANIA

1. JANIÉRE PORTELA LEITE PAES E RITA DE CÁSSIA FERREIRA SOUZA

A Luta Pela Emancipação Política das Mulheres no Brasil: Trajetória Legislativa, Interseccionalidades e Desafios à Democracia Inclusiva.....72

2. FÁBIO JULIO LEMOS CALAZANS

Justiça Eleitoral e Desigualdade de Gênero: Entre a Violência Estrutural e as Respostas Institucionais.....94

3. GABRIELA PONTES ALMEIDA

<i>A Hegemonia Masculina nos Partidos Políticos Brasileiros: Estudo Sobre Barreiras Institucionais, Violência Simbólica e o Teto de Vidro Na Representação Feminina.....</i>	<i>106</i>
--	------------

4. OGANA ALMEIDA BRITO

<i>Mulheres na Política Brasileira: Uma Análise dos Impactos das Cotas de Gênero e do Financiamento Proporcional na Representação Feminina (2002–2024).....</i>	<i>119</i>
---	------------

CAPÍTULO III

MEMÓRIA

<i>Lei Complementar Nº 6.339, de 1º de Julho de 1976 (Lei Falcão).....</i>	<i>136</i>
--	------------

APRESENTAÇÃO

A Escola Judiciária Eleitoral da Bahia tem a honra de apresentar a vigésima edição da Revista Populus, uma publicação semestral que se destina à disseminação de conhecimento jurídico e à promoção de estudos e reflexões aprofundadas sobre democracia, direito eleitoral e temas correlatos.

Nesta edição marcante, a revista reúne uma seleção de artigos de grande relevância que exploram questões contemporâneas acerca de importantes temas: o requisito do ato doloso para a rejeição de contas de prefeitos, com uma análise do caso emblemático do RESP EL nº 0600582-94.2024.6.26.0189; a contribuição da Lei Complementar nº 135/2010 para o fortalecimento da democracia no Brasil; as delicadas interfaces do Direito Processual Eleitoral brasileiro.

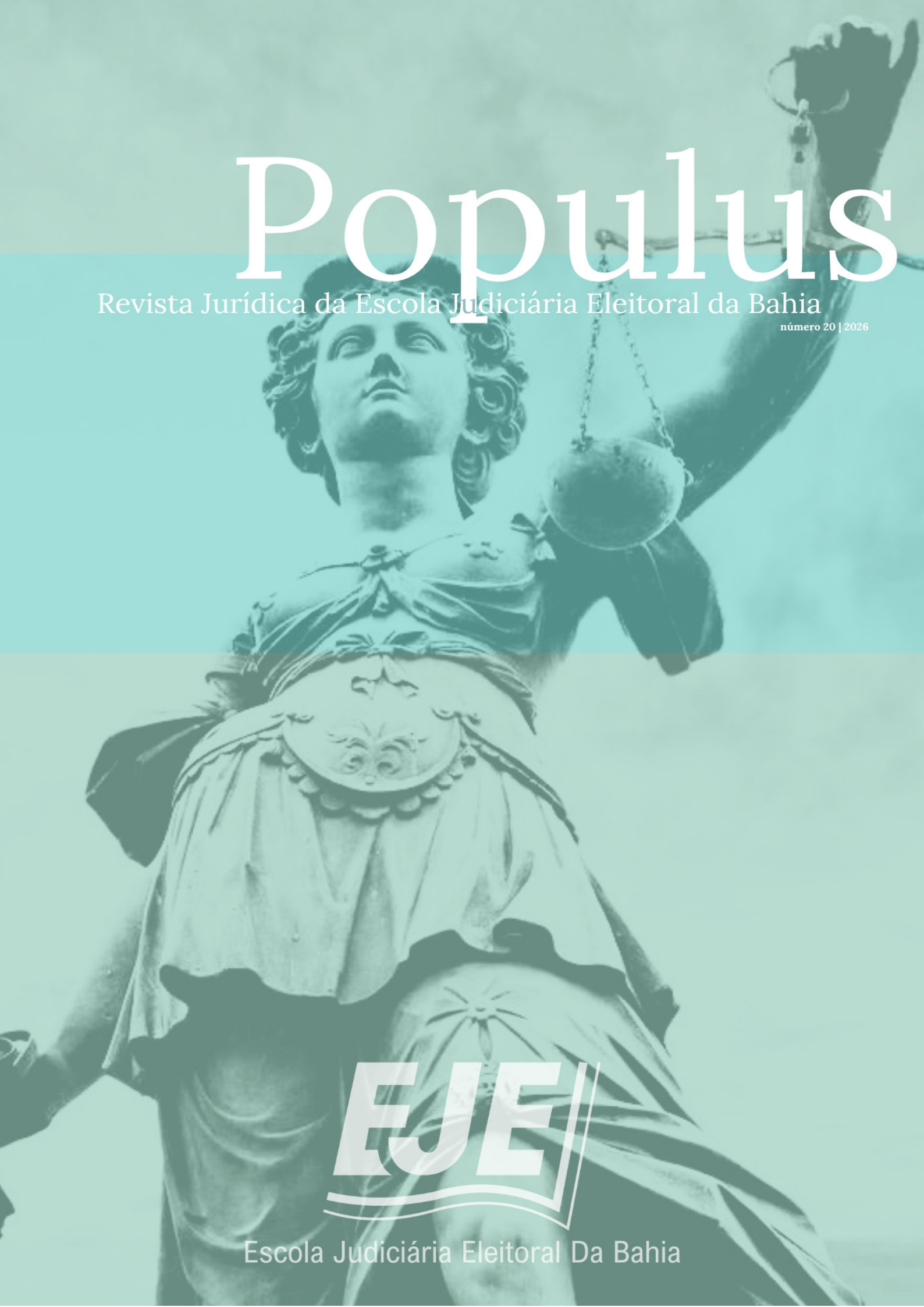
Ademais, apresentamos um dossiê intitulado “Mulheres e Cidadania”, que inclui importantes artigos resultantes do grupo de Pesquisa: “A Luta pela Emancipação Política das Mulheres no Brasil: Trajetória Legislativa, Interseccionalidades e Desafios à Democracia Inclusiva”; “Justiça Eleitoral e Desigualdade de Gênero: Entre a Violência Estrutural e as Respostas Institucionais”; “A Hegemonia Masculina nos Partidos Políticos Brasileiros: Estudo sobre Barreiras Institucionais, Violência Simbólica e o Teto de Vidro na Representação Feminina”. Também foi incluído neste capítulo o artigo “Mulheres na Política Brasileira: Uma Análise dos Impactos das Cotas de Gênero e do Financiamento Proporcional na Representação Feminina (2002–2024)” por ser resultado de pesquisa desenvolvida por integrante do Grupo de Pesquisa Direito Eleitoral e Cidadania e por apresentar estreita relação com a temática abordada no dossiê, enriquecendo o debate proposto nesta obra.

Na seção Memória, a Revista Populus resgata a Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976, conhecida como a Lei Falcão, a qual introduziu mudanças significativas nas propagandas eleitorais veiculadas por televisão e rádio no Brasil, evidenciando sua importância no contexto histórico e jurídico brasileiro.

Convidamos a comunidade jurídica e acadêmica a apreciar este novo conjunto de artigos, que oferecem valiosas reflexões e contribuições para o aprimoramento do pensamento jurídico e político no Brasil.

Moacyr Pitta Lima Filho

Desembargador Eleitoral e Diretor da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia



Populus

Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

número 20 | 2026



Escola Judiciária Eleitoral Da Bahia

O REQUISITO DO ATO DOLOSO NA REJEIÇÃO DE CONTAS DE PREFEITOS: ESTUDO DE CASO DO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 0600582-94.2024.6.26.0189¹.**THE REQUIREMENT OF WILLFUL MISCONDUCT IN THE REJECTION OF MAYORS' ACCOUNTS: A CASE STUDY OF RESP EL Nº 0600582-94.2024.6.26.0189**

Douglas Oliveira^{2*}
Elder Maia Goltzman^{3**}

RESUMO

O presente artigo analisa o instituto da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas públicas, especificamente sob a ótica da alínea “g” do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/90. O objetivo central é compreender os critérios definidores das irregularidades graves e dolosas que, ao configurarem ato de improbidade administrativa, resultam no cerceamento da capacidade eleitoral passiva. A relevância da temática justifica-se pela necessidade de proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato, pilares da integridade democrática. Metodologicamente, a investigação classifica-se como uma pesquisa qualitativa e bibliográfica, amparada no método indutivo, o que permitiu a construção de premissas teóricas a partir da análise de dados normativos e doutrinários. O trabalho desenvolve-se por meio de um estudo de caso, centrando-se na análise detalhada da decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral nos autos 0600582-94.2024.6.26.0189. Os resultados indicam que a caracterização da inelegibilidade prevista na alínea “g” exige a cumulatividade de requisitos rígidos: decisão definitiva do órgão competente, natureza insanável da irregularidade e a presença do dolo. Conclui-se que a atuação técnica e independente dos órgãos de controle e da Justiça Eleitoral é fundamental para distinguir meras falhas formais de desvios éticos substanciais, garantindo que a sanção de inelegibilidade seja aplicada de forma a preservar a soberania popular contra gestores que comprometam o erário.

Palavras-chave: Inelegibilidade; Alínea “g”; Contas rejeitadas; Irregularidades graves e dolosas; Justiça Eleitoral.

ABSTRACT

This article analyzes the legal framework of ineligibility arising from the rejection of public accounts, specifically through the lens of point “g”, item I, Article 1 of Lei Complementar. 64/90. The central objective is to understand the defining criteria for serious and intentional irregularities which, by constituting acts of administrative misconduct, result in the restriction of passive electoral capacity (the right to be elected). The relevance of this theme is justified by the need to protect administrative probity and morality in the exercise of public mandates—pillars of democratic integrity. Methodologically, the research is classified as qualitative and bibliographic, supported by the inductive method, which allowed for the construction of theoretical premises based on the analysis of normative and doctrinal data. The study is developed through a case study, focusing on a detailed analysis of the decision rendered by the

1 Esta investigação é fruto do trabalho de conclusão de curso do primeiro autor, sob orientação acadêmica do segundo, na Universidade de Mogi das Cruzes, São Paulo. O texto reflete tal momento acadêmico e cumpre importante papel de iniciação científica nas ciências sociais.

2 *Graduado em Ciências Contábeis pela UniPiaget, pós-graduado em Direito Tributário pela Trevisan, cursando a graduação em Direito na Universidade de Mogi das Cruzes.

3 ** Doutorando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie com bolsa CAPES. Pesquisador Visitante na Toronto Metropolitan University com bolsa do governo canadense. Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça e graduado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Professor da Universidade de Mogi das Cruzes (graduação) e da pós-graduação em Direito Eleitoral da PUC MG, PUC PR e UNIFOR. Professor da pós-graduação em Direito Digital no Mackenzie. Ex-assessor de Ministro do TSE. Autor, pesquisador e palestrante.

Superior Electoral Court (TSE) in the case file 0600582-94.2024.6.26.0189. The results indicate that the characterization of ineligibility provided for in point “g” requires a cumulative set of strict requirements: a final and unappealable decision by the competent body, the “insurmountable” (irremediable) nature of the irregularity, and the presence of willful intent (*dolus*). The study concludes that the technical and independent performance of control bodies and the Electoral Justice system is fundamental to distinguish mere formal failures from substantial ethical deviations, ensuring that the sanction of ineligibility is applied in a way that preserves popular sovereignty against managers who compromise the public treasury.

Keywords: Ineligibility; Point “g”; Rejected accounts; Serious and intentional irregularities; Electoral Justice.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 reafirmou o Brasil como um Estado Democrático de Direito e atribuiu destaque especial à participação política dos cidadãos.⁴ Nesse contexto, os direitos políticos assumem papel essencial, pois garantem ao povo a possibilidade de escolher seus representantes e influenciar a condução das políticas públicas. Ao mesmo tempo, o ordenamento jurídico estabelece limites ao exercício desses direitos, buscando preservar a moralidade administrativa e impedir que agentes que tenham atuado irregularmente retornem ao cenário político.

Entre esses limites, a inelegibilidade prevista na alínea “g” do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/1990 tem grande relevância prática.⁵ Ela se aplica aos gestores que tiveram suas contas rejeitadas por irregularidades graves e dolosas, especialmente no âmbito municipal, onde a atuação dos prefeitos como executores do orçamento e ordenadores de despesas é frequentemente objeto de análise dos Tribunais de Contas e das Câmaras Municipais. Surge, assim, a necessidade de compreender como esses órgãos decidem e de que maneira suas conclusões impactam a capacidade eleitoral passiva dos agentes políticos.

Este trabalho tem por objetivo analisar essa hipótese de inelegibilidade, observando a interpretação da alínea “g” tanto na legislação quanto na jurisprudência, a fim de compreender os critérios definidores das irregularidades que resultam no cerceamento do direito de ser votado. Metodologicamente, a investigação classifica-se como uma pesquisa qualitativa e bibliográfica, amparada no método indutivo, o que permitiu a construção de premissas teóricas a partir da análise de dados normativos e doutrinários.

O trabalho desenvolve-se por meio de um estudo de caso, centrando-se na análise detalhada da decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral nos autos 0600582-94.2024.6.26.0189, referente à recurso no registro de candidatura de Paulo Wiazowski Filho nas eleições municipais de 2024, em Mongaguá/SP.⁶ A análise destaca as diferentes conclusões alcançadas pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE/SP) e pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).⁷

A relevância do tema decorre de sua relação direta com a legitimidade do processo eleitoral e com

4 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

5 BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade e prazos de cessação. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 21 mai. 1990.

6 SÃO PAULO (Estado). Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Recurso Eleitoral nº 11548. Processo nº 0600582-94.2024.6.26.0189. Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ELEITORAL EM REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES DE 2024. Relator designado: Régis de Castilho. Mongaguá, SP, 2024. Publicado no(a) Publicado em Sessão 4693, data 21/11/2024, <https://jurisprudencia.tre-sp.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3387933¶ms=s>, acesso em 16/04/2026.

7 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 0600582-94.2024.6.26.0189 Inelegibilidade - Rejeição de Contas Públicas, Eleicoes 2024*. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, DF, 2024 Acórdão de 29/05/2025, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 90, data 04/06/2025, <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3430235¶ms=s>.

a confiança que a sociedade deposita na gestão pública. Em um cenário marcado por recorrentes debates sobre ética, corrupção e responsabilidade fiscal, compreender o alcance e a finalidade das inelegibilidades torna-se fundamental para assegurar o equilíbrio entre o direito de participação política e a proteção do interesse público.

A pesquisa utiliza doutrina especializada, legislação, pareceres do Tribunal de Contas de São Paulo e decisões judiciais pertinentes. O trabalho organiza-se em três capítulos: o primeiro apresenta os direitos políticos previstos na Constituição de 1988⁸; o segundo trata especificamente da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas do Executivo Municipal; e o terceiro analisa o caso concreto mencionado, confrontando as interpretações das instâncias eleitorais. Com isso, pretende-se oferecer uma visão fundamentada sobre o papel das inelegibilidades na preservação da moralidade e da legitimidade do processo democrático.

2 DIREITOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Ao iniciar os estudos do Direito Eleitoral, ramo que está inserido dentro do Direito Público, depara-se com a necessidade de compreender sua amplitude. Nas palavras de Ricardo Cunha Chimenti o “Direito Eleitoral é o ramo do Direito Público que visa regular o exercício da soberania popular. A democracia, portanto, é antecedente lógico do Direito Eleitoral.”⁹

A palavra democracia tem origem na língua grega, resultante da junção dos termos “demos” (povo) e “kratos” (governo), isto é, “governo do povo”. Em linhas gerais, “na democracia vigora a regra da maioria. Ou seja, a vontade que deve prevalecer é a da maioria do povo, respeitados os direitos das minorias”.¹⁰

Já Carlos Mário da Silva Velloso conceitua a democracia como “o governo do povo, o governo em que o povo manda, em que o povo decide. No regime democrático é ele quem comanda os destinos da organização política, o supremo juiz das coisas do Estado”.¹¹ Sob tal perspectiva, ambos autores convergem ao destacar que a essência da democracia reside na soberania popular, fundamento que orienta o processo decisório e legitima o exercício do poder político.

Daí a importância de compreender como funciona a soberania popular e o exercício da cidadania no contexto eleitoral, ponto que passa a ser abordado.

2.1 A soberania popular e o exercício da cidadania

A Constituição Federal de 1988, em seu 1º artigo, parágrafo único, prescreve: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.¹² Esse dispositivo demonstra a força da democracia depositada pela Lei maior, evidenciando que o poder

8 Reconhece-se a existência de outras inelegibilidades nos parágrafos 5º, 6º e 7º do art. 14 da CF. Todavia, o foco desta investigação está previsto na LC 64/90.

9 CHIMENTI, Ricardo Cunha. *Direito Eleitoral*. 10. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2020, p. 8 Sinopses Jurídicas v 29 - Direito eleitoral, <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620005>

10 CHIMENTI, Ricardo Cunha. *Direito Eleitoral*. 10. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2020, p. 15. Sinopses Jurídicas v 29 - Direito eleitoral, <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620005>

11 VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 31.

12 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

governamental tem origem na vontade popular.

Para Sylvio Motta “o dispositivo afasta qualquer dúvida sobre a titularidade do poder político no Estado brasileiro: o povo.” E ainda complementa a forma de utilização desses direitos na medida em que o povo, “titular único e absoluto do poder político, pode exercê-lo diretamente ou indiretamente”. O texto constitucional deixa claro que é o povo quem detém o poder político, podendo exercê-lo de forma direta, mediante plebiscito, referendo ou iniciativa popular, ou de forma indireta, por meio de representantes eleitos.¹³

O artigo 14 da Constituição Federal reforça esse entendimento ao dispor que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”. Pontua-se que sufrágio e voto são institutos distintos, embora um dependa do outro. Conforme ensina Alexandre de Moraes, “o direito de sufrágio, no tocante ao direito de eleger (capacidade eleitoral ativa), é exercido por meio do direito de voto; ou seja, o direito de voto é o instrumento de exercício do direito de sufrágio”.¹⁴ Dessa maneira, a democracia representativa se concretiza quando o cidadão participa ativamente, seja elegendo seus representantes, seja pleiteando o direito de se candidatar.

Para exercer o direito ao sufrágio universal, o cidadão deve estar em situação regular do exercício do voto, ou seja, apto a participar da escolha dos representantes políticos. José Jairo Gomes conceitua o sufrágio como “o direito público subjetivo de natureza democrática, por meio do qual o povo é admitido a participar da vida política da sociedade, escolhendo os governantes ou sendo escolhido para governar e, assim, conduzir o Estado”.¹⁵

Ricardo Cunha Chimenti complementa esse entendimento ao afirmar que:

No contexto político, sufrágio é o direito de participação nas decisões do Estado, ou seja, é a manifestação de vontade da soberania popular que tem como seu principal instrumento o voto (há outros instrumentos de manifestação, a exemplo da iniciativa popular e da ação popular).¹⁶

Como se vê, o sufrágio universal é o meio pelo qual o cidadão exerce a soberania popular, garantindo a legitimidade do poder e o fortalecimento da democracia.

2.2 Capacidade Eleitoral

A doutrina divide a capacidade eleitoral em duas classificações: a capacidade eleitoral ativa e a capacidade eleitoral passiva. Segundo Alexandre de Moraes:

O direito de sufrágio é a essência do direito político, expressando-se pela capacidade de eleger e de ser eleito. Assim, o direito de sufrágio apresenta-se em seus dois aspectos:

- capacidade eleitoral ativa (direito de votar – alistabilidade);
- capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado – elegibilidade).

13 MOTTA, Sylvio. *Direito Constitucional*. 31. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025, p. 458.

14 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025, p. 286.

15 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 21. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025, p. 56.

16 CHIMENTI, Ricardo Cunha. O exercício da soberania popular e a Minirreforma Eleitoral de 2021. São Paulo: Expressa, 2021, p. 10, E-book. p.1. ISBN 9786553622906. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553622906/>. Acesso em: 16 abr. 2026.

É importante ressaltar que os direitos políticos compreendem o direito de sufrágio, como seu núcleo, e este, por sua vez, compreende o direito de voto.¹⁷

Nesta mesma linha conceitual, Sylvio Motta ensina que “a capacidade eleitoral ativa corresponde ao direito de votar nas eleições, referendos e plebiscitos”.¹⁸

Complementando, o autor afirma: “A capacidade eleitoral passiva corresponde ao direito de ser votado, ao direito de concorrer a um mandato eletivo nos Poderes Executivo e Legislativo e, caso eleito, a ser investido no mandato respectivo”.¹⁹

Somente quem estiver com seus direitos políticos regulares consegue participar do pleito. Além disso, os candidatos devem preencher as condições de elegibilidade, ponto que se passa a analisar.

2.3 Condições de elegibilidade

Para exercer o direito político de ser votado, o candidato deve preencher as condições de elegibilidade previstas no § 3º do artigo 14 da Constituição Federal de 1988.²⁰ Tais condições compreendem: a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e o atendimento à idade mínima exigida para o cargo pleiteado. Essa idade varia conforme a função pretendida, sendo, por exemplo, de vinte e um anos para o cargo de prefeito.²¹

Uma melhor ilustração sobre o tema é trazida por José Jairo Gomes, ao afirmar que:

Assim, as condições de elegibilidade são exigências ou requisitos positivos que devem, necessariamente, ser preenchidos por quem queira registrar candidatura e receber votos validamente. Em outras palavras, são requisitos essenciais para que se possa ser candidato e, pois, exercer a cidadania passiva.

A fonte das condições de elegibilidade é a Constituição Federal, encontrando-se previstas no art. 14, § 3º.²²

Esses requisitos de elegibilidade têm a função de garantir que o cidadão esteja apto a exercer um mandato eletivo, assegurando o equilíbrio entre a liberdade de participação política e a responsabilidade no exercício do cargo. Não é exigida formação superior, pois o sistema eleitoral brasileiro se fundamenta no sufrágio universal, que garante o direito de todos participarem da vida política, independentemente do nível de escolaridade. A alfabetização é o único requisito de instrução, suficiente para permitir que o candidato compreenda e se comunique adequadamente no desempenho de suas funções públicas. Um outro requisito existente é a idade mínima, previsto no texto constitucional para que os candidatos tenham a maturidade necessária para o exercício do cargo.

17 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025, p. 284.

18 MOTTA, Sylvio. *Direito constitucional*. 31. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025, p. 462.

19 MOTTA, Sylvio. *Direito constitucional*. 31. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025, p. 462.

20 BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

21 BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade e prazos de cessação. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 21 maio 1990.

22 GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 21. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025, p. 177.

Nesse sentido, Alexandre de Moraes explica que:

Caracteriza-se, pois, o sufrágio universal pela concessão genérica de cidadania, a qual só é limitada excepcionalmente. Nele não se admitem restrições ou exclusões por motivos irracionais ou não justificáveis, étnicos, de riqueza, de nascimento ou capacidade intelectual. Imperam os princípios da dignidade, da igualdade e da razoabilidade, de sorte que a todos devem ser atribuídos direitos políticos. As exceções devem ocorrer somente quanto àqueles que, por motivos fundados e razoáveis, não puderem participar do processo político-eleitoral.²³

Tais critérios buscam assegurar que apenas pessoas capazes e comprometidas com o interesse público possam disputar cargos políticos, garantindo a legitimidade e a moralidade do processo eleitoral.

2.4 Hipóteses de inelegibilidade

Além das condições de elegibilidade, a Constituição Federal dispõe que Lei Complementar deverá regular as inelegibilidades, o que foi feito pela Lei Complementar nº 64/1990, a qual estabelece hipóteses que impedem o exercício do direito de ser votado. Além de atender os requisitos de elegibilidade, o candidato não pode incorrer em nenhuma hipótese de inelegibilidade.²⁴

O §4º do artigo 14 da CF/88 dispõe que “são inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos”. Contudo, a Lei Complementar nº 64/1990 amplia esse rol, incluindo outras situações que comprometem a moralidade e a probidade na administração pública.²⁵

Para Alexandre de Moraes, “a inelegibilidade consiste na ausência de capacidade eleitoral passiva”, ou seja, é quando a pessoa não tem o direito de ser votada.²⁶ Da mesma forma, Sylvio Motta explica que “a inelegibilidade consiste em hipóteses que impedem a capacidade eleitoral passiva, ou seja, a candidatura e a possibilidade de ser votado.”²⁷

A inelegibilidade é uma forma de impedir que pessoas sem condições legais concorram a cargos públicos, servindo para garantir a moralidade, a honestidade e a legitimidade das eleições, conforme o artigo 14, §9º, da Constituição Federal. Entre as hipóteses previstas, destaca-se a alínea “g” do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990, que determina:

São inelegíveis (...) os que tiverem contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão.²⁸

23 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025, p. 293

24 BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade e prazos de cessação. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 21 maio 1990

25 BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade e prazos de cessação. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 21 maio 1990

26 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025, p. 293.

27 MOTTA, Sylvio. *Direito constitucional*. 31. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025, p. 472.

28 BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade e prazos de cessação. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 21 maio 1990.

Alexandre de Moraes explica que a inelegibilidade serve para proteger as eleições, garantindo que elas sejam justas e legítimas, sem influência do poder econômico ou de abusos de autoridade, conforme o artigo 14, §9º, da Constituição Federal.²⁹

A regra tem o objetivo de evitar que gestores públicos com contas irregulares voltem à vida política, mantendo a moralidade e a confiança da sociedade nos representantes eleitos. Se a soberania popular é o pilar da democracia, a integridade de quem se propõe a representá-la deve ser aferida mediante o rigoroso controle de suas contas públicas, conforme se analisa a seguir.

2.5 A moralidade política e o combate à cultura do “rouba, mas faz”

A ampliação das hipóteses de inelegibilidade demonstra uma preocupação do legislador em proteger o interesse coletivo e impedir que pessoas condenadas por atos de improbidade ou má gestão continuem na vida pública.

Durante a década de 1950, como observa Eugênio Bucci em artigo publicado na Revista Época, a expressão ‘rouba, mas faz’ se tornou um bordão popular usado para justificar a permanente presença de políticos acusados de corrupção, sob o argumento de que, apesar dos desvios, realizavam obras públicas. No mesmo artigo, Eugênio Bucci afirmou que “Quem deixa roubar não combate à desigualdade coisa nenhuma, apenas contribui para perpetuá-la.”³⁰

Como lembrado pelo Ministro Marco Aurélio, ao analisar o princípio da moralidade, “o agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César”.³¹ Dessa forma, a alínea “g” da LC nº 64/1990 busca justamente resgatar a ética na política, afastando do cenário eleitoral aqueles que desrespeitaram o patrimônio público e a confiança social.

O combate à corrupção e à má gestão, portanto, é essencial para garantir a legitimidade da representação política e o fortalecimento da democracia. Dessa forma, o cidadão passa a exercer o voto de maneira consciente, valorizando a transparência e a integridade como pilares da vida pública.

Nesse contexto, é imperativo compreender que a “res publica” não pode ser transmutada em patrimônio particular do gestor. A naturalização do bordão “rouba, mas faz” revela uma perversa aceitação da apropriação privada de recursos coletivos, como se o desvio de verbas fosse um custo tolerável em troca de benfeitorias básicas. Essa lógica corrompe o conceito fundamental de Administração Pública, que deve ser regida pela impessoalidade (art. 37 da CF) e pela estrita observância do interesse comum. Quando o administrador utiliza o cargo para o enriquecimento ilícito ou para a manutenção de esquemas clientelistas, ele abdica de sua função de servidor para agir como proprietário do erário, ferindo de morte a ética republicana.

Essa prática não é um fenômeno isolado, mas o reflexo de uma herança colonial de exploração que persiste na estrutura sociopolítica brasileira. Desde a chegada dos colonizadores portugueses, estabeleceu-se uma mentalidade extrativista em que o território e sua população eram vistos meramente como fontes de riqueza a serem exauridas em benefício de uma elite governante. Esse “estatismo patrimonialista”

29 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025, p. 293.

30 BUCCI, Eugênio. *Rouba, mas faz obra social*. Época, 19 out. 2015. Disponível em: <https://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/eugenio-bucci/noticia/2015/10/rouba-mas-faz-obra-social.html>. Acesso em: 24 nov. 2025.

31 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 160.381/SP. Relator: Ministro Marco Aurélio. 2ª Turma. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Brasília, DF, v. 153, p. 492.

consolidou a ideia de que o Estado existe para servir aos interesses de quem o ocupa, e não para promover o bem-estar social. A tolerância ao “rouba, mas faz” é, em última análise, a sobrevivência dessa lógica colonial, que mantém o povo em uma posição de subalternidade enquanto valida a pilhagem do patrimônio que a todos pertence.

Portanto, o Direito não pode ser complacente com comportamentos que perpetuem essa visão arcaica e predatória da política. A aplicação rigorosa das normas de inelegibilidade, como a alínea “g” da LC nº 64/1990, atua como um mecanismo de ruptura com essa tradição de impunidade.³² Não cabe mais à sociedade contemporânea aceitar a eficiência administrativa como um “favor” que justifica a corrupção, mas sim exigi-la como um dever inerente ao cargo. A superação da lógica de exploração popular exige uma postura ativa das instituições e do eleitorado, reafirmando que a integridade não é um acessório da gestão pública, mas a sua condição *sine qua non*.

3 INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA REJEIÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL

A moralidade e a probidade administrativa são princípios essenciais para o exercício das atividades públicas e para a preservação da confiança da sociedade nas instituições. A Lei Complementar nº 64/1990 apresenta um conjunto de hipóteses de inelegibilidade, destinadas a proteger a lisura do processo eleitoral e a impedir que agentes públicos que tenham agido de forma irregular possam disputar cargos eletivos.³³

Entre essas hipóteses, destaca-se a alínea “g” do art. 1º, inciso I, que trata da rejeição de contas públicas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa. Essa previsão possui grande relevância prática, especialmente no âmbito municipal, onde é frequente a discussão acerca da competência para o julgamento das contas do prefeito.

Ensina José Jairo Gomes que “o dispositivo em exame tem em mira a proteção da probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato em vista da experiência pregressa do candidato como agente político (executor de orçamento) e gestor público (ordenador de despesas)”.³⁴

Tal questão tem sido objeto de debate entre o Tribunal de Contas e a Câmara Municipal, tema recentemente apreciado pelo Supremo Tribunal Federal, uma vez que a definição do órgão competente impacta diretamente na capacidade eleitoral passiva do agente político, ou seja, em sua possibilidade de se candidatar a novos mandatos.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 982 (março de 2024), reafirmou a distinção entre as funções políticas e administrativas dos chefes do Executivo municipal.³⁵ A Corte decidiu, por unanimidade, que os Tribunais de Contas têm competência para julgar diretamente as contas de prefeitos quando estes atuam como “ordenadores de despesa” (gestão de bens e valores públicos), sem depender de ratificação pela Câmara Municipal. O STF ressaltou que, embora o Tribunal de Contas julgue a gestão e aplique sanções financeiras, o julgamento com fins estritamente eleitorais (para fins de inelegibilidade

32 BRASIL. *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade e prazos de cessação. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 maio 1990.

33 BRASIL. *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade e prazos de cessação. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 maio 1990.

34 GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 21. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025, Pag 236

35 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 982*. Ementa: Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Direito constitucional e administrativo. Competência dos tribunais de conta para o julgamento de contas de gestão de prefeitos que atuem como ordenadores de despesas. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, julgamento em 2023.

com base na alínea “g” da LC nº 64/1990)³⁶ continua sendo competência do Poder Legislativo (Câmaras Municipais).

Para melhor entender a questão é necessário analisar os fundamentos legais dos deveres e atribuições do prefeito, o dever da prestação de contas, e as hipóteses que compõem a caracterização do disposto na alínea “g”.

3.1 Fundamentos legais dos deveres e atribuições do chefe do executivo

José Jairo Gomes traz duas atuações do Chefe do Executivo: a de executor de orçamento e de ordenador de despesas. Logo, o prefeito possui diversos deveres e obrigações.³⁷

Segundo os ensinamentos da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro “o servidor público sujeita-se à responsabilidade civil, penal e administrativa decorrente do exercício do cargo, emprego ou função. Hoje existe também a responsabilidade por atos de improbidade administrativa”, e complementa que “para os agentes políticos, ainda existe a chamada responsabilidade política”.³⁸

A nossa Lei Maior, em uma alteração pela Emenda Constitucional nº 25/2000, que estabeleceu o artigo 29-A, trouxe expressamente que constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal efetuar repasse acima do limite legal, deixar de enviar o repasse até o dia 20 de cada mês ou realizá-lo em valor inferior ao previsto na Lei Orçamentária.³⁹

Em sua atuação como executor de orçamento, a Constituição Federal de 1988 determina, no artigo 165, que as leis orçamentárias, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), são de iniciativa do Poder Executivo, sendo assim, essa função cabe ao Prefeito.

Já sua atuação como ordenador de despesas, cita-se o artigo 30, inciso III, da Constituição, o qual reforça que compete aos Municípios arrecadar seus tributos, aplicar as rendas e prestar contas, o que confirma a responsabilidade direta do Prefeito pela gestão financeira municipal.

Para melhor entendimento, observe-se o Decreto-Lei nº 200/1967, no artigo 80, §1º, que conceitua “o ordenador de despesa como toda autoridade cujos atos resultem em empenho, autorização de pagamento ou dispêndio de recursos públicos, sendo responsável pessoalmente por seus atos”.⁴⁰

Dessa forma, o Prefeito é, ao mesmo tempo, o executor do orçamento e o ordenador das despesas municipais, cabendo-lhe garantir a correta aplicação dos recursos públicos, respeitando os princípios da legalidade, transparência e eficiência.

3.2 Da obrigação da prestação de contas

Desde criança, quando se compra algo a pedido de alguém, ao retornar, apresenta-se o cupom fiscal e devolve-se o troco. De maneira simples, isso já representa uma forma de prestação de contas.

36 BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade e prazos de cessação. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 21 maio 1990.

37 GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 21. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025, Pag 236

38 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 692.

39 BRASIL. Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro de 2000. Altera dispositivos da Constituição Federal referentes às Câmaras Municipais. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 15 fev. 2000.

40 BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 27 fev. 1967.

No âmbito do direito público não poderia ser diferente. O dever de prestação de contas está expressamente previsto na Constituição Federal. O parágrafo único do art. 70 estabelece que toda pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos, bens ou valores públicos, ou que assuma obrigações em nome da União, está obrigada a prestar contas de sua gestão.⁴¹

É fundamental compreender que a verba pública constitui um bem comum, atinge a massa. Nesse sentido, o desembargador Nagib Slaibi Filho asseverou que “o interesse de regularidade ou legalidade ou legitimidade das contas públicas não é só interesse público, tutelado pelo Estado, mas também interesse individual do cidadão ou contribuinte”.⁴² Tal ideia evidencia a responsabilidade que o gestor possui no processo de prestação de contas responsável.

Tratando-se das contas do Chefe do Executivo, à luz do artigo 31, a fiscalização do município é do Poder Legislativo Municipal. Já no parágrafo segundo há uma informação de grande relevância para o tema, veja-se: “O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.”⁴³

José Jairo Gomes explana que “trata-se de efeito (secundário) da decisão de rejeição das contas. De sorte que a inelegibilidade não é constituída por ato próprio da Justiça Eleitoral”. E complementa com um detalhe muito importante: a JE “apenas aprecia os fatos e as provas que lhe são apresentados, reconhecendo-a ou a afastando na situação examinada.” Ele afirma que a Justiça Eleitoral não tem poderes para aplicar por si só o disposto na alínea “g”, ela depende de uma ação do Poder Legislativo Municipal para proceder o enquadramento jurídico dos fatos.⁴⁴

3.3 Dos requisitos legais para caracterização da inelegibilidade da alínea “g” do art. 1º, inciso I

A hipótese de inelegibilidade prevista na alínea “g” do art. 1º, I, da Lei Complementar nº 64/1990, leva a verificação de um conjunto de requisitos específicos que, quando atingidos, incide na restrição ao direito de elegibilidade do candidato.⁴⁵

Conforme ensina José Jairo Gomes, para a alínea “g”,

A configuração da inelegibilidade requer: (a) a existência de prestação de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas; (b) o julgamento e a rejeição ou desaprovação das contas; (c) a detecção de irregularidade insanável; (d) que essa irregularidade caracterize ato doloso de improbidade administrativa; (e) decisão irreversível no âmbito administrativo (f) emanada do órgão competente para julgar as contas.⁴⁶

Quanto ao item “a”, que trata da existência de prestação de contas, está previsto nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, os quais deixam claro que só presta contas quem exerce um cargo ou função pública e tem responsabilidade direta sobre a administração de recursos públicos.

41 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

42 SLAIBI FILHO, Nagib. *Direito constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 364.

43 GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 21. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. p. 236.

44 GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 21. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. p. 237.

45 BRASIL. *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade e prazos de cessação. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 maio 1990.

46 GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 21. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025, Pag 236

No que se refere ao item “b”, a irregularidade se configura quando há omissão no dever de prestar contas, a prática de atos de gestão ilegais, ou quando a administração atua em desconformidade com normas aplicáveis, resultando em prejuízo ao erário por meio de ações ilegítimas ou antieconômicas.

A detecção de irregularidade insanável (item “c”) diz respeito a um erro identificado de tamanho e relevância que não pode ser resolvido, evidenciado um ato que não pode mais ser alterado ou modificado, não se caracterizando como um simples erro formal ou material, mas de fato uma falha que seria capaz de afetar a administração pública.

Como explica José Jairo Gomes: “a irregularidade insanável constitui a causa da rejeição das contas. Está claro não ser qualquer tipo de irregularidade que ensejará a inelegibilidade enfocada.”⁴⁷ Essa observação reforça que a simples existência de erros ou falhas não basta para gerar a inelegibilidade, é necessário que se trate de uma irregularidade grave, definitiva e incompatível com a boa gestão pública.

Para discorrer sobre o ato doloso de improbidades (previsto no “d”), recorre-se ao texto da Lei nº 8.429/1992, o qual dispõe nos artigos 9º, 10 e 11 sobre as hipóteses de improbidade administrativa, sendo elas: atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito; que Causam Prejuízo ao Erário e que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública. Para complementar a seriedade, o artigo primeiro da lei, em seus parágrafos, prescreve que é considerado improbidade quem praticar o ato doloso e por ato doloso a norma define a vontade livre e consciente de alcançar o resultado, não bastando somente a voluntariedade do agente.⁴⁸

No item “e”, qual seja, decisão irrecurável no âmbito administrativo, leva-se em consideração que já foram esgotadas todas as possibilidades de exercer os direitos de defesa, não restando formas de recursos administrativos pendentes.

Por fim, o último item mencionado por José Jairo Gomes, correspondente à letra ‘f’, destaca que a rejeição das contas deve ser proferida pelo órgão competente, com decisão emanada da autoridade responsável pelo respectivo julgamento. Além disso, o processo precisa observar integralmente os requisitos formais, a competência do órgão e o rito previsto em lei. Somente quando esses elementos são respeitados é que a rejeição das contas pode produzir efeitos para fins de inelegibilidade.⁴⁹

Quando há julgamento das contas pelo Poder Legislativo, eventual rejeição das contas decorre de um órgão que não é técnico, e sim político, formado por vereadores, candidatos eleitos pelo povo. É preciso cuidado para que essa decisão seja livre de viés político, quando a oposição for maioria na Câmara. Noutro giro, é preocupante o contrário, quando a maioria dos vereadores é do mesmo grupo político, pois a pretensão de “vista grossa” pode ser uma realidade.

Observa-se que o número de contas rejeitadas no país é bem elevado. O motivo desse número é uma incógnita, pois existe uma cultura do “jeitinho brasileiro” (escândalos de corrupção), mas também as ocasiões em que falta o preparo para exercer os cargos.

A questão que se impõe é se esse fenômeno decorre da rigidez da legislação, com suas inúmeras

47 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 0600582-94.2024.6.26.0189 Inelegibilidade - Rejeição de Contas Públicas, Eleicoes 2024*. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, DF, 2024 Acórdão de 29/05/2025, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 90, data 04/06/2025, <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3430235¶ms=s>.

48 BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre improbidade administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 3 jun. 1992.

49 SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Processo TC-001754/026/12. Relatório e voto do Conselheiro Renato Martins Costa. Decisão de 11 nov. 2014. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 2 dez. 2014.

exigências e trâmites burocráticos, ou da falta de conhecimento e preparo dos gestores em relação às normas jurídicas e constitucionais. Além disso, não se pode descartar a hipótese de que, em certos casos, a inelegibilidade esteja ligada a atos de má-fé, em que indivíduos ingressam na política com intenções voltadas ao enriquecimento pessoal.

4 ELEIÇÕES 2024: A INTERPRETAÇÃO DA ALÍNEA “G” PELO TRE SP E PELO TSE NO CASO PAULO WIAZOWSKI FILHO

Paulo Wiazowski Filho, conhecido como Paulinho, candidato a prefeito pela cidade de Mongaguá em 2024, eleito pela maioria dos votos, já havia tentado ao cargo em 2004, mas não obteve êxito.

Em 2008, foi eleito pela primeira vez ao cargo de prefeito e reeleito nas eleições de 2012. No ano de 2024, foi candidato a prefeito novamente, sagrando-se vencedor, no entanto, devido a problemas em sua candidatura, não pode tomar posse.

O juízo de primeiro grau indeferiu o registro ao fundamento de que o candidato estava inelegível. O TRE de São Paulo, por sua vez, reformou a sentença para deferir a sua candidatura.

No entanto, o plenário do Tribunal Superior Eleitoral reformou a decisão do TRE-SP, indeferindo a candidatura. O caso contou com a relatoria do ministro André Mendonça.⁵⁰

Analisando-se o processo de Registro de Candidatura nº 0600582-94.2024.6.26.0189, observa-se que suas contas foram rejeitadas pela Câmara Municipal no ano de 2012. Foi constatado ato doloso de improbidade administrativa, incidindo na hipótese de inelegibilidade estabelecida pelo artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/90.

4.1 Do parecer desfavorável do TCE e a desaprovação da câmara municipal

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, através do parecer TC-001754/026/12,^{51,52,53} manifestou-se desfavorável à aprovação das contas da prefeitura no ano de 2012, apontando as seguintes irregularidades: déficit na execução do orçamento; resultados financeiro e econômico igualmente negativos; indisponibilidade financeira para o pagamento da dívida de curto prazo; descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal; insuficiência no pagamento dos precatórios judiciais; falta de recolhimento de encargos sociais devidos no exercício; e realização de despesas com publicidade em desconformidade com o artigo 73, VI, “b”, da Lei nº 9.504/97.⁵⁴

50 SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Processo TC-001754/026/12*. Relatório e voto do Conselheiro Renato Martins Costa. Decisão de 25 nov. 2015. Parecer publicado no *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 12 dez. 2015.

51 SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Processo TC-001754/026/12*. Relatório e voto do Conselheiro Renato Martins Costa. Decisão de 30 nov. 2016. Acórdão publicado no *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 21 dez. 2016. Trânsito em julgado certificado em 31 jan. 2017.

52 MONGAGUÁ (SP). Câmara Municipal. *Decreto Legislativo nº 6, de 2023*. Dispõe sobre o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal. Sergio Silvestre Rodrigues, Presidente Mongaguá, 2023. Disponível em: <https://mongagua.siscam.com.br/Documentos/Documento/47385>. Acesso em: 12 nov. 2025.

53 BRASIL. *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade e prazos de cessação. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 maio 1990.

54 SÃO PAULO (Estado). Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Recurso Eleitoral nº 11548. Processo nº 0600582-94.2024.6.26.0189. Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ELEITORAL EM REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES DE 2024. Relator designado: Régis de Castilho. Mongaguá, SP, 2024. Publicado no(a) Publicado em Sessão 4693, data 21/11/2024, <https://jurisprudencia.tre-sp.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3387933¶ms=s>, acesso em 16/04/2026.

O ex-prefeito requereu um Pedido de Reexame porque não concordou com a rejeição das contas. Afirmou que o déficit orçamentário apontado não foi tão grave, já que no ano seguinte o município teve superávit e as contas voltaram ao normal logo no começo de 2013. Segundo ele, o déficit aconteceu porque a prefeitura precisou manter os serviços essenciais funcionando.

Também afirmou que como o patrimônio do município continuou positivo não houve prejuízo ao dinheiro público. Sobre o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, argumentou que não houve descumprimento porque a disponibilidade financeira melhorou até o final do ano.

No que tange aos precatórios, explicou que o município vinha fazendo os depósitos corretamente na conta do Tribunal de Justiça e que qualquer diferença que apareceu foi por erro material, mas que tudo estava sendo pago desde 2010. Já em relação aos encargos sociais atrasados, asseverou que a prefeitura parcelou os valores e resolveu a pendência.

Por fim, sobre os gastos com publicidade, alegou que eram apenas publicações oficiais permitidas por lei, e não propaganda eleitoral. E destacou que até alertou as diretorias sobre os cuidados em ano de eleição.

No final, pediu que o Tribunal reconsiderasse e aprovasse as contas, pois essas falhas não eram suficientes para reprovar toda a gestão. O pedido de reexame foi recebido e processado, e, ainda assim, o conselheiro Renato Martins Costa votou no sentido de manter as desaprovações das contas.

Inconformado, opôs embargos de declaração. Começou pedindo que o Tribunal desse efeito modificativo aos Embargos, afirmando que havia uma contradição e que o erro material mudava totalmente o resultado da decisão, trazendo risco à segurança jurídica. Depois, insistiu que o déficit orçamentário apontado não seria razão suficiente para rejeitar as contas, já que não prejudicou os anos seguintes, tanto que, no exercício seguinte, o município teve superávit de 5,42%.

Ele citou decisões do próprio Tribunal em que déficits parecidos foram considerados aceitáveis ou tratados apenas como recomendação. Da mesma forma, afirmou que, segundo a jurisprudência da Corte de Contas, questões como a Dívida de Curto Prazo e o suposto descumprimento do artigo 42 da LRF não seriam suficientes para comprometer o resultado final das contas. No entanto, os embargos de declaração também foram rejeitados.

A decisão dos embargos foi proferida em 30/11/2016, e não houve manifestação da Câmara Municipal de Mongaguá. Como visto, apenas o parecer do Tribunal de Contas não é o bastante para causar a inelegibilidade.⁵⁵

Em 2023, 7 anos após a última decisão do TCE, com rumores de que Paulo Wiazowski Filho tentaria a candidatura novamente a prefeito, a Câmara colocou em votação as contas de 2012, diante do Decreto Legislativo municipal de nº 6/2023:

Artigo 1º - Ficam consideradas REJEITADAS as contas da Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Mongaguá, relativas ao Exercício de 2012, nos termos do parecer do Relatório Final da Comissão de Finanças e Orçamento, em consonância ao parecer do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, TC – nº 001754/026/12.⁵⁶

55 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 0600582-94.2024.6.26.0189 Inelegibilidade - Rejeição de Contas Públicas, Eleicoes 2024*. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, DF, 2024 Acórdão de 29/05/2025, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 90, data 04/06/2025, <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3430235¶ms=s>.

56 BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: Brasília,

Após a promulgação deste decreto, restou enquadrada a hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/90, tornando-o inelegível para concorrer ao cargo de prefeito.⁵⁷

4.2 Da Decisão do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – TRE/SP

O candidato a prefeito teve seu pedido de candidatura indeferida pela primeira instância, decorrente da previsão do art. 1º, inciso I, alínea “g”, mas insatisfeito com a decisão e certo de que a reprovação foi indevida, interpôs recurso junto ao TRE-SP pedindo deferimento de sua candidatura.

O Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, em sessão plenária, acolheu o recurso e deferiu seu registro, sendo 5 votos a favor e apenas um contrário. A tese vencedora foi do Juiz Regis de Castilho, nos seguintes termos:

Não basta a simples inconformidade na prestação de contas para que se tenha por caracterizada a inelegibilidade, exigindo-se que a falta do administrador, de natureza insanável, revele violação grave da legalidade ou da probidade administrativa, por meio de ato doloso.⁵⁸

No mesmo sentido, o Juiz Rogerio Cury entendeu que;

[...] a mera negligência ou erro administrativo de gestão, sem comprovação de má-fé ou intenção deliberada de causar danos ao erário, não é suficiente para caracterizar ato doloso de improbidade administrativa para fins de inelegibilidade. Na espécie, não se constata a presença do dolo específico para a configuração do ato de improbidade administrativa, na medida em que não restou demonstrada a consciência e a vontade de desrespeitar normas e compromissos legais.⁵⁹

A interpretação dada por esse julgamento denota que para o TRE/SP a inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea “g”, só pode ser aplicada quando existir um ato doloso e grave nos termos da lei de improbidade.

Entendeu a Corte que, supostamente, no caso, não houve prova de má-fé ou vontade consciente de atingir a finalidade. O Tribunal considerou que não havia motivo para impedir a candidatura e reforçou que decisões desse tipo precisam ser cuidadosas para não restringir os direitos políticos sem fundamento sólido.

Uma questão interessante fica: como se prova o dolo? Há alguma espécie de recibo assinado pelo gestor dizendo que “sim, fiz de maneira consciente os atos” ou o contexto total fala por si só?

DF, 1º out. 1997.

57 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

58 MOTTA, Sylvio. *Direito constitucional*. 31. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025, p. 168.

59 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 982*. Ementa: Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Direito constitucional e administrativo. Competência dos tribunais de contas para o julgamento de contas de gestão de prefeitos que atuem como ordenadores de despesas. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, julgamento em 2023.

4.3 Da Decisão do Tribunal Superior Eleitoral

Na apuração das urnas, Paulinho obteve a maioria dos votos. Contudo, sua candidatura já havia sido indeferida em decisão monocrática proferida pelo Ministro André Mendonça quando os autos chegaram ao TSE. A defesa apresentou agravo interno, com pedido de efeito suspensivo, mas esse recurso também foi rejeitado.

No julgamento, por maioria de 4 votos a 3, o Plenário manteve o indeferimento da candidatura. Em seu voto, o Ministro André Mendonça ressaltou que;

Conforme documentação e parecer prévio do TCE-SP, o ex-Prefeito foi alertado ao menos 07 (sete) vezes sobre a dissonância entre receitas e despesas (...). Em vez disso, o ex-Prefeito prosseguiu sem nenhuma modificação, revelando atuação dolosa, com o intuito consciente de atingir fim ilícito, visto que era mais importante aos seus interesses privados eleitoreiros continuar com os amplos gastos, em detrimento do interesse público e da legalidade. Outro elemento que confirma a atuação dolosa e ilícita do ex-Gestor é que esse cenário deficitário não fora novidade no exercício de 2012. Em praticamente toda a gestão do Sr. Paulo Wiazowski Filho, os resultados negativos foram reincidentes, haja vista os índices negativos em 2010, 2011 e repetindo-se em 2012.⁶⁰

Analisando os fatos descritos, observa-se que a Corte não interpretou as falhas como meros equívocos administrativos, na medida em que o Tribunal de Contas alertou diversas vezes o gestor, que permaneceu na mesma rota. Ao contrário do julgamento no TRE-SP, entendeu o TSE que houve intenção consciente de descumprir o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como de manter práticas irregulares relacionadas ao pagamento de precatórios, encargos sociais e ao uso inadequado de recursos públicos, caracterizando ato de improbidade administrativa com dolo específico.

Assim, a decisão final do TSE consolidou o entendimento de que as irregularidades verificadas eram graves e reiteradas, ultrapassando falhas formais. Para a maioria dos ministros, a conduta do gestor justificou a manutenção do indeferimento da candidatura, reforçando a necessidade de rigor na observância das normas fiscais e da responsabilidade na gestão pública, especialmente diante do contexto do julgamento.

4.4 Análise Crítica das Decisões do TRE/SP e do TSE no Caso Paulo Wiazowski Filho

A leitura das decisões evidencia que o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo adotou uma abordagem de interpretação restritiva do dolo específico. A Corte paulista tratou as irregularidades como falhas administrativas corriqueiras, sem lhes atribuir a gravidade necessária, apoiando-se na premissa de que não havia comprovação de má-fé ou intenção deliberada de causar prejuízo ao erário. Tal compreensão aparece de forma explícita no voto do Juiz Rogério Cury, ao afirmar que “a mera negligência ou erro administrativo de gestão, sem comprovação de má-fé ou intenção deliberada”, não seria suficiente para caracterizar o dolo exigido pela alínea “g”.

60 SÃO PAULO (Estado). Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Recurso Eleitoral nº 11548. Processo nº 0600582-94.2024.6.26.0189. Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ELEITORAL EM REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES DE 2024. Relator designado: Régis de Castilho. Mongaguá, SP, 2024. Publicado no(a) Publicado em Sessão 4693, data 21/11/2024, <https://jurisprudencia.tre-sp.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3387933¶ms=s>, acesso em 16/04/2026.

Contudo, essa leitura não se sustenta diante do conjunto probatório. O Tribunal de Contas do Estado notificou o gestor reiteradas vezes, indicando com clareza a existência de irregularidades relevantes e a necessidade de ajustes imediatos. Mesmo diante dessas advertências, nenhuma medida concreta foi adotada. A repetição das recomendações, somada à manutenção das mesmas práticas, afasta a possibilidade de simples descuido. Nesse contexto, a interpretação de “mera negligência” torna-se incompatível com a realidade dos autos. A persistência em condutas já apontadas como irregulares revela, no mínimo, que o agente assumiu o risco de produzir o resultado ilícito.

Ao reexaminar o tema, o Tribunal Superior Eleitoral adotou posição mais alinhada às provas constantes dos autos. Destacou que o gestor foi alertado em pelo menos sete oportunidades acerca do desequilíbrio entre receitas e despesas, sem que houvesse qualquer providência para corrigir o rumo da gestão. Ressaltou, ainda, que esse cenário não se tratava de situação excepcional, mas de padrão reiterado ao longo de toda a administração, com déficits sucessivos nos exercícios de 2010, 2011 e 2012. Diante de tal histórico, a tese de que se tratava de mero erro administrativo não encontra respaldo fático.

A divergência hermenêutica entre as instâncias é latente. Enquanto o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo pautou-se por uma análise voltada à ausência de má-fé imediata, o Tribunal Superior Eleitoral privilegiou a teoria da reiteração da conduta. Ao ser alertado por sete vezes sobre o desequilíbrio fiscal e manter-se inerte, o gestor não incorreu em mera negligência, mas sim em um descumprimento deliberado dos deveres de vigilância orçamentária.

A decisão final do TSE deixa evidente que aquelas irregularidades não poderiam ser tratadas como falhas formais ou episódios isolados. O que se verificou foi o descumprimento reiterado de normas fiscais e de responsabilidade na gestão pública, mesmo após sucessivos alertas do órgão técnico competente. Por essa razão, a Corte Superior reconheceu a presença do dolo e manteve o indeferimento da candidatura, reafirmando que a inelegibilidade prevista na alínea “g” tem justamente a finalidade de impedir que condutas dessa natureza sejam toleradas no âmbito político.

Além desses aspectos jurídicos, é imprescindível observar os efeitos concretos que uma situação como essa produz na esfera social. A inelegibilidade decorrente da rejeição de contas não se limita ao campo individual do candidato, mas repercute diretamente na vida da coletividade.

Quando um candidato, embora eleito pela maioria dos votos, é impedido de assumir o cargo, ocorre frustração da vontade popular e instabilidade administrativa. No caso em exame, Mongaguá precisou realizar eleição suplementar em 8 de junho de 2025, permanecendo por quase seis meses sob a gestão interina do presidente da Câmara Municipal.

Ainda que tenha ocorrido alguma descontinuidade administrativa, é importante pontuar que os cometimentos de ilícitos graves que configurem atos dolosos de improbidade plenamente justificam o afastamento do cargo eletivo por representar uso indevido do erário. O próprio constituinte delegou à Lei Complementar a extensão das regras de inelegibilidade. Assim, em última análise, tal inelegibilidade reflete a própria vontade da constituição em preservar o erário, a probidade e a hígidez das administrações.

CONCLUSÃO

O estudo desenvolvido ao longo deste trabalho mostrou que os direitos políticos, previstos na Constituição Federal de 1988, vão além da simples possibilidade de votar e ser votado, eles se relacionam

diretamente com a forma como o poder é exercido e com o modo como o dinheiro público é administrado, nesse contexto, a inelegibilidade da alínea “g” do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/1990 aparece como um instrumento importante de proteção da moralidade administrativa e de defesa dos cofres públicos.

Verificou-se que o prefeito, enquanto chefe do Executivo municipal, não é apenas um representante eleito pelo povo, mas também o principal responsável pela execução do orçamento e pela ordenação de despesas. Isso significa que cada decisão de gasto envolve um dever jurídico e ético de cuidado com recursos que pertencem à coletividade. Quando esse dever é violado de forma grave e dolosa, a rejeição das contas pelo Legislativo e a consequente inelegibilidade deixam de ser um detalhe técnico e passam a funcionar como um filtro necessário para evitar que gestores que desrespeitaram o patrimônio público retornem à vida política.

O caso concreto de Paulo Wiazowski Filho, nas eleições de 2024 em Mongaguá/SP, evidenciou como a interpretação da alínea “g” pode gerar consequências práticas relevantes. A divergência entre a decisão do TRE/SP e o entendimento final do TSE mostrou que uma análise superficial dos fatos pode minimizar irregularidades que na verdade são graves e reiteradas. Ao reconhecer o dolo diante de sucessivos alertas do Tribunal de Contas e da manutenção de condutas irregulares, o TSE reafirmou a ideia de que não é possível tratar como “mero erro administrativo” aquilo que representa desrespeito consciente às normas de responsabilidade fiscal.

Também se constatou que essas decisões não afetam apenas o candidato. Elas alcançam toda a sociedade. No caso estudado, a necessidade de eleição suplementar, o período de gestão interina e a frustração da vontade popular demonstram que a má gestão dos recursos públicos e a insegurança jurídica geram atrasos concretos no desenvolvimento local e impactam diretamente a vida dos munícipes. Dessa forma, fica claro que zelar pelos cofres públicos não é uma questão abstrata, é proteger serviços essenciais, políticas públicas e a confiança da população nas instituições.

Ao lado da atuação dos Tribunais de Contas, das Câmaras Municipais e da Justiça Eleitoral, a sociedade tem papel decisivo. Cabe ao eleitor acompanhar a trajetória dos candidatos, valorizar a probidade, rejeitar a cultura do “rouba, mas faz” e compreender que cada voto dado a alguém com histórico de desrespeito às contas públicas representa um risco para toda a coletividade. Uma cidadania informada e participativa é condição indispensável para que os mecanismos de controle previstos em lei alcancem sua finalidade.

Dessa forma, conclui-se que a inelegibilidade por rejeição de contas não é apenas uma sanção individual, mas um instrumento de proteção do interesse público, quando corretamente aplicada, ela contribui para fortalecer a democracia, incentivar o zelo com os cofres públicos e reafirmar que o exercício do poder político deve estar comprometido com a ética, a transparência e o respeito à sociedade que financia o Estado e legitima seus representantes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração

Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro de 2000. Altera dispositivos da Constituição Federal referentes às Câmaras Municipais. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 15 fev. 2000.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre improbidade administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 3 jun. 1992.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1º out. 1997.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade e prazos de cessação. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 21 mai. 1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 982*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, julgamento em 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 160.381/SP. Relator: Ministro Marco Aurélio. 2ª Turma. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Brasília, DF, v. 153, p. 1030.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 0600582-94.2024.6.26.0189 Inelegibilidade - Rejeição de Contas Públicas, Eleicoes 2024,. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, DF, 2024 Acórdão de 29/05/2025, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 90, data 04/06/2025, <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3430235¶ms=s>.

BUCCI, Eugênio. *Rouba, mas faz obra social*. Época, 19 out. 2015. Disponível em: <https://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/eugenio-bucci/noticia/2015/10/rouba-mas-faz-obra-social.html>. Acesso em: 24 nov. 2025.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. *Direito Eleitoral*. 10. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2020, p. 8. (Coleção Sinopses Jurídicas).

CHIMENTI, Ricardo Cunha. O exercício da soberania popular e a Minirreforma Eleitoral de 2021. São Paulo: Expressa, 2021, p. 10, E-book. p.1. ISBN 9786553622906. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553622906/>. Acesso em: 16 abr. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 21. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.

MOTTA, Sylvio. *Direito Constitucional*. 31. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025.

MONGAGUÁ (SP). Câmara Municipal. *Decreto Legislativo nº 6, de 2023*. Dispõe sobre o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal. Mongaguá, 2023. Disponível em: <https://mongagua.siscam.com.br/Documentos/Documento/47385>. Acesso em: 12 nov. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Processo TC-001754/026/12.

Relatório e voto do Conselheiro Renato Martins Costa. Decisão de 11 nov. 2014. Parecer publicado no *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 2 dez. 2014.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Processo TC-001754/026/12. Relatório e voto do Conselheiro Renato Martins Costa. Decisão de 25 nov. 2015. Parecer publicado no *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 12 dez. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Processo TC-001754/026/12. Relatório e voto do Conselheiro Renato Martins Costa. Decisão de 30 nov. 2016. Acórdão publicado no *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 21 dez. 2016. Trânsito em julgado certificado em 31 jan. 2017.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Recurso Eleitoral nº 11548. Processo nº 0600582-94.2024.6.26.0189. Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ELEITORAL EM REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES DE 2024. Relator designado: Régis de Castilho. Mongaguá, SP, 2024. Publicado no(a) Publicado em Sessão 4693, data 21/11/2024, <https://jurisprudencia.tre-sp.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3387933¶ms=s>, acesso em 16/04/2026.

SLAIBI FILHO, Nagib. *Direito Constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de direito eleitoral*. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

A LEI COMPLEMENTAR N.º 135/2010 E SUA CONTRIBUIÇÃO AO FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA NO BRASIL

COMPLEMENTARYLAWN.º 135/2010ANDITS CONTRIBUTIONTOTHE STRENGTHENING OF DEMOCRACY IN BRAZIL

Patrícia Soares de Matos^{1*}

João Hélio Reale Cruz^{2**}

RESUMO

O presente artigo científico analisa a importância da participação popular no Brasil, com foco na iniciativa popular que deu origem à Lei Complementar 135 – Lei da “Ficha Limpa”, promulgada em junho de 2010, que ampliou o rol de casos de inelegibilidade com a finalidade de garantir a moralidade no sistema político brasileiro. O trabalho perpassa pelo conceito de democracia, em seguida aborda a crise da representatividade e a própria ineficiência do poder legislativo, mais adiante trata da importância dos instrumentos da democracia participativa, em especial a iniciativa popular, aborda as controvérsias da constitucionalidade da referida lei e conclui com análise dos impactos e desafios da sua efetividade durante os quinze anos de vigência. Trata-se de tema de suma importância, uma vez que a LC 135/2010 estabeleceu um marco histórico na sociedade brasileira ao possibilitar a análise da vida pregressa do candidato e o aperfeiçoamento do processo democrático.

Palavras-chave: Inelegibilidade. Iniciativa popular Moralidade.

ABSTRACT

This scientific article analyzes the importance of popular participation in Brazil, especially in the initiative of the bill that gave rise to Complementary Law 135 – the “Clean Slate Law” enacted in June 2010, which expanded the list of ineligibility cases in order to guarantee morality in the Brazilian political system. The work covers the concept of democracy, then addresses the crisis of representativeness and the inefficiency of the legislative power itself, further ahead deals with the importance of the instruments of participatory democracy, in particular the popular initiative, addresses the controversies regarding the constitutionality of the aforementioned law, and concludes with an analysis of the impacts and challenges of its effectiveness during its quinze years in force. It is a topic of utmost importance, since LC 135/2010 established a historical landmark in Brazilian society by enabling the analysis of a candidate’s past life and the improvement of the democratic process.

Keywords: Ineligibility. Popular initiative. Morality.

INTRODUÇÃO

O presente estudo versa sobre a concretização da participação popular no Brasil com a iniciativa do projeto de lei que originou a Lei complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da “Ficha Limpa”, a qual foi promulgada em junho de 2010 com a finalidade de exigir moralidade e probidade no exercício do mandato.

O Brasil é um estado democrático de direito, ao ser proclamado no parágrafo único do art. 1º da

¹ *Bacharela em Direito, Chefe de Cartório da 63.ª ZE/BA

² **Mestre em Direito, Analista Judiciário – Área Judiciária - TRE/BA

Constituição da República Federativa do Brasil³, consagrou o princípio democrático, que será exercido pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Nesse sentido, é inerente ao princípio democrático a efetiva participação popular nas decisões políticas do país, com o desígnio de atestar legitimidade ao exercício da representação política.

Não obstante, é nesse cenário de clamor por uma representação que atenda aos anseios da população, que se originou a mobilização nacional para levar ao Congresso Nacional o projeto de Lei da “Ficha Limpa”, reunindo mais de um milhão e meio de assinaturas, com o objetivo de impedir que candidatos que não tivessem uma vida pregressa compatível com o decoro, a probidade e a moralidade, estariam impedidos de pleitear a relevante função de decidir sobre os rumos da nação.

O projeto de lei surgiu num contexto histórico de grandes manifestações culturais e artísticas contra a corrupção. Sucessivos escândalos revelaram a gravidade e o caráter sistêmico do problema que por anos assola profundamente as instituições públicas. É nessa conjuntura que, a sociedade civil esgotada do passado de impunidade e da cultura da malversação da coisa pública que, clamavam por mudanças de paradigmas na política, mediante regras mais robustas e efetivas.

Assim, o presente estudo tem por objetivo discutir a importância do instituto da iniciativa popular, mormente no que se refere ao projeto que serviu com base para a Lei da “Ficha Limpa”, bem como sua efetividade e desafios quanto à aplicabilidade.

A presente pesquisa utiliza-se da metodologia bibliográfica, por meio da análise de textos publicados em portais e periódicos acadêmicos, tais como artigos e obras de autores relacionados à área de estudo, bem como o necessário aporte da legislação pátria e da jurisprudência, consultando-se, sobretudo decisões do Supremo Tribunal Federal do Brasil.

2 DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO

Ao tratar sobre democracia, imprescindível abordar o conceito em uma perspectiva histórica e verificar seus aspectos contemporâneos, passando pelo que se denomina de crise de representatividade democrática, conforme se faz a seguir.

2.1 Contexto histórico e conceito de democracia

Ante a complexidade de alcançar o vasto desenvolvimento histórico da democracia, é que há na doutrina as mais variadas tentativas de conceituá-la, entretanto, não há como concebê-la mediante um dogma imutável, mas sim como um conjunto de ideias que se encontra em constante transformação com a evolução dos parâmetros éticos e científicos da humanidade⁴. Nesse sentido, tornou-se célebre a concepção do ex-presidente dos Estados Unidos, Abraham Lincoln, ao afirmar que a democracia, é o governo do povo, pelo povo e para o povo⁵.

3 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. art. 1º, parágrafo único.

4 MENDONÇA, Valda de Souza. *Voto livre e espontâneo: exercício de cidadania política consciente*. Florianópolis: OAB/C Editora, 2004. p. 173.

5 Frase proferida por Abraham Lincoln no Discurso de Gettysburg, em 19 de novembro de 1863, durante a Guerra Civil Americana. No original: “government of the people, by the people, for the people”. O discurso foi pronunciado na cerimônia de dedicação do Cemitério Nacional de Gettysburg, na Pensilvânia, e tornou-se uma das declarações mais célebres sobre os princípios democráticos.

Segundo José Afonso da Silva⁶ o conceito de democracia é histórico:

Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente na vigência dos direitos fundamentais do homem, [...] mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo [...] democracia é um processo de afirmação do povo e de garantias dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história⁷.

A Grécia Antiga conhecida como o berço ocidental da democracia, cujo exercício se dava de modo restrito, já que mulheres, estrangeiros e escravos não participavam das decisões políticas, ou seja, não possuíam direitos cívicos, é em Atenas que origina o modelo mais fiel de participação popular nas diretrizes do Estado que influenciou o que hoje denominamos de democracia semidireta.

O povo, composto por homens livres, reunia-se na praça da cidade (Ágora) para decidir sobre os rumos da nação, ao ponto de desconhecer a vida civil, dedicavam-se integralmente às questões do Estado, enxergavam na assembleia o grande recinto da nação, visto o poder concentrado no exercício da plena soberania legislativa, executiva e judicial⁸.

Configura assim, o que José Afonso da Silva caracteriza como o instituto da democracia direta em que o povo, por si, reunido, delibera sobre os poderes governamentais, seja na esfera legislativa, administrativa e judiciária⁹.

Contudo, esse ideal de democracia esteve desaparecido durante o sistema feudal, o qual reascendeu a partir das revoluções liberais e da ascensão da burguesia no século XVIII que, influenciado pela filosofia jusnaturalista, foi instrumento de superação das limitações dos regimes absolutistas dos monarcas que sufocava a liberdade dos indivíduos, e mantinha em situação de privilégio uma nobreza ociosa que negava segurança e estímulo às atividades econômicas¹⁰.

Para Rousseau a soberania não poderia ser representada, estando convicto de que uma verdadeira democracia jamais existiu nem existirá¹¹. Assim, seria necessário que o Estado fosse pequeno, de modo que ao povo seja fácil reunir-se e cada cidadão possa facilmente conhecer os demais.

Nesse sentido, embora Rousseau repugnasse qualquer forma de delegação da soberania, pode-se afirmar com Bobbio que o Estado inevitavelmente acabaria por adotar a prática da democracia representativa, pelo qual os cidadãos escolheriam seus representantes

A respeito da adoção do regime democrático representativo, fundamento do Estado Liberal, o autor Paulo Bonavides aponta que o homem moderno precisa prover, de imediato, as necessidades materiais de sua existência. Evidentemente, só há uma saída possível, solução única para o poder consentido, dentro do Estado moderno: um governo democrático de bases representativas¹².

Assim, diante dos novos contornos do Estado moderno e perante a inviabilidade do exercício da democracia direta tornou-se inevitável a implementação da democracia em sua forma indireta ou

6 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 126.

7 *Idem*. p. 125-126.

8 BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 288.

9 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 136.

10 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 299.

11 ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Edipro, 2000. p. 89.

12 BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 294.

representativa.

Conforme assevera José Afonso da Silva, democracia representativa é aquela no qual o povo, detentor do poder e na impossibilidade de conduzir diretamente a máquina estatal, em virtude da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente¹³.

Nesse sentido, Montesquieu pregava que a concretização da liberdade política se dava no Estado representativo. Assegura o autor que, em um Estado livre a sociedade possui o poder de elaborar as leis, apesar de realizar por meio de delegados, uma vez que é impossível nos grandes Estados e sendo sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo, através de seus representantes, faça tudo que não pode fazer por si mesmo¹⁴.

Isto posto, se para a história antiga o cidadão atuava de forma direta e participativa nas decisões da vida pública, na concepção moderna o cidadão transfere essa incumbência aos seus representantes, consolidando assim o que chamamos de democracia representativa, sustentáculo do Estado Liberal contemporâneo.

2.2 Representação em crise

Na literatura de José Afonso da Silva a democracia está alicerçada em dois princípios, o da soberania popular, segundo o qual, o povo é a única fonte do poder, decorrente da previsão normativa da Carta Magna e o da participação, direta ou indireta, do povo no poder na materialização da soberania popular¹⁵.

Nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho em sua obra Curso de Direito Constitucional assevera que o mundo hoje é unicamente democrático. Todos os governos e todos os povos pretendem ser democráticos. Entretanto, muito contribui para essa unanimidade a obscuridade inerente ao termo democracia¹⁶.

Paulo Bonavides corrobora com o entendimento supra ao afirmar que a palavra democracia na atualidade impera de forma tão forte que são pouquíssimos Estados que não se autodenominam democráticos, aponta que são raros termos de ciência política que vêm sendo objeto de tão frequentes abusos e distorções quanto a democracia¹⁷.

Nesse contexto, procura alcançar a identidade, proclama sua importância com o desígnio de atestar o legítimo caráter democrático das instituições representativas, entretanto, quando se analisa o resultado da intervenção política, o autor classifica como frustrativo o resultado do empenho em razão da ausência dos anseios da vontade popular dos cidadãos soberanos, mas o que há é a primazia patrimonialista aos interesses particulares dos grupos econômicos, ideológicos e partidários¹⁸.

Destaca-se ainda, que a inafastável permanência de grupos oligárquicos no poder atingiu o sistema representativo de rigoroso e profundo golpe, ferindo violentamente os anseios democráticos

13 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 136.

14 MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *Do espírito das leis*. São Paulo: Edipro, 2004. p. 158.

15 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 131.

16 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 840.

17 BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 287.

18 *Idem*. p. 234-235.

fundamentados pela vontade geral, cada vez mais distante e fugaz.

Bonavides conclui, assim, que o princípio da identidade tão caro à doutrina democrática, foi instrumentalizado para colherem integralmente os interesses prevalentes dos governantes. O termo representação, defende o autor, passou pela desaprovação ideológica e hoje o sistema representativo culmina logicamente numa depreciação progressiva da independência do representante, cada vez mais comissário, cada vez menos representante¹⁹.

Nesse sentido, Norberto Bobbio adverte que o defeito da democracia representativa consiste na tendência de os partidos políticos monopolizarem a ação política, visto que favorece a formação de oligarquias a partir de comitês dirigentes altamente burocratizados. Não obstante, soma-se ainda a influência do poder econômico e de toda sorte de grupos particulares sobre estes, que por sua vez atuam mais como bloqueadores do que como intermediadores da vontade popular²⁰.

Dalmo Dallari aponta ainda que a deficiência do sistema representativo consiste em encontrar uma fórmula adequada e eficaz capaz de promover a inclusão política, visto que os choques de interesses e o não atendimento das suas pretensões geraram uma reputação negativa do sistema representativo tornando o processo legislativo excessivamente lento e tecnicamente imperfeito, pela necessidade de pactos e lobbies como meio de barganha para viabilizar a aprovação de projetos importantes

Assim, José Afonso da Silva afirma que, numa análise mais profunda, a maioria representada nos órgãos governamentais, não corresponde à maioria do povo, mas uma minoria dominante. Afirma ainda que, essa situação fica mais explícita no processo de elaboração das leis, no qual diante dos divergentes interesses sociais dificilmente consegue prevalecer a vontade geral, que na maioria das vezes é interpretada como interesse geral, o da classe dominante²¹.

Dessa forma o autor conclui que a legislação nem sempre reflete aquilo que a maioria do povo aspira, mas ao contrário, em grande parte, busca sustentar os interesses da classe que domina o poder e que, às vezes, está em contraste com os interesses gerais da Nação.

É sob essa perspectiva que emerge o antídoto da problemática, a democracia semidireta, que por meio da introdução dos institutos de participação popular na democracia representativa, no qual o povo interfere diretamente no processo de elaboração das leis, tem o escopo não só de estreitar a lacuna de interesses que estabeleceram entre representantes e representados, mas também como instrumento de distribuição e controle do poder.

3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A democracia participativa busca identificar representante e representado, com isso deve haver instrumentos de atuação dos representados, no controle da atividade dos representantes ou para atuação ao lado destes, como é o caso da possibilidade de iniciativa popular de leis, o que será abordado neste capítulo.

¹⁹ *Ibidem*, 2010. p. 235.

²⁰ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

²¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 131.

3.1 Representação e participação

A representação repousa na crença da identidade entre o povo e o representante, a decisão deste deve ser a decisão do povo, em tais circunstâncias o povo se autogoverna, visto que, aquilo que o mandatário decide é legitimamente aquilo que o povo certamente deliberaria, se fosse possível governar pessoalmente²². Dessa forma, o poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo²³.

Entretanto, Norberto Bobbio adverte para o fato de que, o jogo de interesse progressivamente consome o que deveria ser área exclusiva da representação política, vez que os sujeitos da ação política tornaram-se cada vez mais os grupos organizados e no pior sentido da palavra, corporativos²⁴. Conclui ao assegurar que essas reflexões serão consideradas frustrantes e desencorajantes por aqueles que, diante da degradação da vida pública, do espetáculo vergonhoso de corrupção, de ignorância, de arrivismo e de cinismo oferecido diariamente por boa parte da classe política, pensam que o modo de fazer política consentido pelo sistema não é suficiente²⁵.

Outrossim, o autor aponta que a representação sem controle da sociedade e da opinião pública, se não for intercalada pela democracia direta estará predestinada aos abusos do poder. Contudo, as duas formas de democracia não são em si mesmas satisfatórias, mas também não são duas alternativas incompatíveis, incidem juntamente, coexistindo e se interdependendo.

Nesse sentido, o Estado brasileiro adotou em seu texto constitucional a democracia representativa conjugada a mecanismos de participação popular, ou seja, nossa democracia deve ser exercida, conjuntamente, por representantes eleitos pelo povo e, na medida do possível, diretamente pelos cidadãos.

A incorporação desses instrumentos atua como vetores capazes de diminuir as falhas do sistema partidário e garantir o exercício da soberania popular, sem trazer riscos a governabilidade, a fim de que o povo, em situações de relevante interesse público, possa participar diretamente das decisões políticas, bem como fiscalizar a atuação de seus representantes.

O ponto essencial é distribuir o controle e a competência para convocação das consultas populares. Não basta adotar os mecanismos de participação direta, é preciso, conforme defende Bobbio, que sejam realizados por regras claras, não admitir o emprego indevido, ou o bloqueio pelos poderes constituídos.

Dessa forma, os instrumentos da democracia semidireta fortalecem o aprimoramento da democracia representativa, ao mesmo tempo em que promovem o resgate do conceito de soberania popular. Não se trata do restabelecimento de uma concepção de soberania conflitante com a sociedade moderna, mas sim, de ampliar a participação popular com o escopo de retirar do estado o monopólio das decisões.

Portanto, a intervenção direta do povo na esfera legislativa tornou-se imprescindível para a concretização do Estado Democrático de Direito, concede ao cidadão a palavra final referente às normas de relevante interesse coletivo.

²² *Idem.* p. 136.

²³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 296.

²⁴ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997. p. 11.

²⁵ *Idem.* p. 73.

3.2 Iniciativa popular de projeto de lei

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 14, incisos I, II e III, três mecanismos de participação democrática direta: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de projetos de lei. Vale ressaltar, que o cerne do presente trabalho concentra-se especificamente na iniciativa popular como instrumento de participação política.

O artigo 61, §2.º, da Constituição da República dispõe que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Tendo em vista as disposições constitucionais a respeito, o Congresso Nacional aprovou a Lei n.º 9.709, de 18 de novembro de 1998, que dispõe no art. 13 sobre a iniciativa popular nos seguintes termos: a iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito, por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto. O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

A iniciativa popular confere o direito aos cidadãos de apresentarem um projeto de lei ou emenda à Constituição para submeter a apreciação do Congresso Nacional, desde que cumpram os requisitos legais.

A respeito da importância da iniciativa popular no cenário político, Manoel Gomes Ferreira Filho²⁶ assevera que é o instituto de democracia semidireta que melhor atende aos interesses de participação na legislação. Porque, por vezes, pelo referendo se pode impedir uma legislação não querida, mas pela iniciativa se pode conseguir impor uma verdadeira orientação governamental, configurando uma participação popular mais efetiva.

Indubitavelmente, umas das conquistas mais significativas com o advento da Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã foi a previsão do direito à participação democrática. Entretanto, a utilização dos mecanismos de intervenção popular permanecem inexpressivos, visto que, apenas quatro projetos de iniciativa popular foram convertidos em lei no Brasil: a Lei 8.930/1994, que incluiu o homicídio qualificado entre os crimes hediondos; a Lei 9.840/1999, que estabeleceu penalidades para compra de votos; a Lei 11.124/2005, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; e a Lei Complementar 135/2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”.

No entanto, como bem esclarecem Alexandrino e Vicente²⁷, a coleta popular de assinaturas tem sido, na maioria das vezes, utilizada tão somente como meio de pressão sobre o Congresso Nacional para o trato de determinada matéria³³, chama atenção para a ação de despertar o legislativo a partir da mobilização político-social.

26 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 123.

27 ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. *Direito Constitucional descomplicado*. 4 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009. p. 468.

4 A LEI COMPLEMENTAR N.º 135/2010 E SUA CONTRIBUIÇÃO AO FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA NO BRASIL

Neste momento da abordagem verifica-se como uma lei de iniciativa popular ganhou contornos amplos na defesa da moralidade eleitoral, aspecto sob o qual se afirma sua constitucionalidade.

4.1 A iniciativa do projeto de lei da “ficha limpa”

A primazia da participação popular não se restringe apenas ao voto como obrigação do sufrágio, mas também à intervenção ativa e eficiente do povo na seara política e nas instituições democráticas, a fim de construir uma avaliação crítica do que é necessário para alcançar o melhor que o Estado, então democrático, possa proporcionar ao bem-estar coletivo

É nesse sentido, diante de um cenário de improbidade administrativa, fisiologismo político, corrupção e tantas outras mazelas que incidem sobre a nação brasileira que, um projeto de lei de iniciativa popular emerge dos anseios da população para impor requisitos de moralidade ao exercício da relevante função de representar a soberania popular, considerando a vida pregressa do candidato, com vista a dar eficácia ao §9º, do artigo 14, da Constituição da República.

O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral assumiu a liderança da campanha do projeto da “Ficha Limpa”, com intuito de atender ao clamor social pela higienização da vida pública e por normas jurídicas mais rígidas e eficazes no combate à imoralidade administrativa. Com o apoio de diversas entidades da sociedade civil, dentre as quais se destacam a Igreja Católica e a Ordem dos Advogados do Brasil, a iniciativa concentrou-se na coleta de assinaturas de cidadãos brasileiros a fim de atender ao requisito essencial para a apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular perante o Congresso Nacional.

Assim, em 29 de setembro de 2009, foi apresentado à Câmara dos Deputados o projeto de lei de iniciativa popular PLP 518/2009, subscrito por mais de um milhão e meio de eleitores, convertido na Lei Complementar n.135, de 04 de junho de 2010, que trouxe alterações à Lei Complementar nº 64/90.

Impende ressaltar, que o projeto da “Ficha Limpa” foi um importante passo de mobilização e participação popular. O projeto teve a ambição de mudar uma cultura perniciosa, deletéria, de maltrato, de malversação da coisa pública, para implantar no país o que se poderia chamar de qualidade de vida política, pela melhor seleção, pela melhor escolha dos candidatos, candidatos respeitáveis.

Nesse sentido, o ex-ministro Joaquim Barbosa, chama atenção que esse empenho da sociedade brasileira revela um clamor pela superação do nosso passado clientelista e patrimonialista e pela transição para um futuro de virtude e de coparticipação. O que se busca é o abandono da complacência e da conivência com a falta de moral, de honestidade, que aqui e ali ganham foros de aceitação até mesmo pela via de expressões jocosas que não raro caem no gosto popular²⁸.

O país passava na época por uma das maiores crises de credibilidade política. Os cidadãos não se sentiam representados por seus governantes visto que, os requisitos essenciais dessa relação sob a égide da confiança, transparência e honestidade estava duramente golpeado.

28 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Revista Trimestral de Jurisprudência. Brasília, v. 221, jul./set. 2012.

A insatisfação popular era tão notória e cristalina que as reivindicações por mudança de paradigmas se tornaram evidentes nas manifestações populares que antecederam a propositura do projeto. Nesse contexto, nenhum político teve a coragem de se posicionar contrariamente à proposta e a Lei nº 135/2010, aprovada em tempo recorde, sem que houvesse maiores reflexões sobre suas repercussões na vida pública.

4.2 A constitucionalidade da lei da “ficha limpa”

O texto original do projeto estabelecia que a condenação em primeira instância ou nos casos de foro privilegiado a partir da denúncia recebida pelo Tribunal era suficiente para caracterizar o instituto da inelegibilidade, ou seja, a suspensão temporária dos direitos políticos de ser votado. Não obstante, houve aprovação por emenda parlamentar para modificar esse dispositivo e prevaleceu o entendimento que fosse necessário a condenação em segunda instância.

Entretanto, em face dos princípios da ampla defesa e do contraditório o legislador contemplou a possibilidade de suspender os efeitos da decisão denegatória mediante a pretensão recursal com faculdade de optar pelo efeito suspensivo que permitirá o registro da candidatura, porém nesse caso o processo será decidido com prioridade, ou se preferir esperar a morosidade do processo e ficar inelegível até o julgamento dos recursos.

A respeito da alteração legislativa no projeto, o ex ministro Luiz Fux, relator da ADC n.º 29 assevera que fora o legislador prudente ao prever requisitos qualificados de inelegibilidade, pois exigiu, para a inelegibilidade decorrente de condenações judiciais recorríveis, que a decisão tenha sido proferida por órgão colegiado, afastando a possibilidade de sentença proferida por juiz singular tornar o cidadão inelegível²⁹.

Dessa forma, o parâmetro para impedir a candidatura passou a ser o trânsito em julgado, em caso de decisão de juiz singular, e a decisão de órgão colegiado, sendo que esta não requer decisão definitiva para ocasionar inelegibilidade eleitoral. Assim, a exigência de sentença em sede de segunda instância tem o escopo de afastar o juízo subjetivo de apenas um julgador.

A Constituição da República de 1988, estatui no art. 14, §9.º, que 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.

Ainda, é expressa ao delegar à Lei Complementar que fixe os parâmetros para atuação do Estado, de forma preventiva, na defesa da probidade administrativa e moralidade para o exercício do mandato.

Ocorre que desde 1994, quando houve alteração do dispositivo supramencionado, a sociedade brasileira aguardava que o legislador infraconstitucional disciplinasse a análise da vida pregressa dos candidatos. Ao não agir, compeliu essa mesma sociedade a descruzar os braços, elaborar um novo projeto de lei e partir para a coleta das assinaturas necessárias à sua apresentação ao Parlamento³⁰.

29 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Revista Trimestral de Jurisprudência. Brasília, v. 221, jul./set. 2012.

30 REIS, Márlon Jacinto. *Mutação silenciosa da política*. [S. l.]: MCCE, 2013. p. 1.

Assim, sob fortes manifestações populares e da mídia foi promulgada, em 04 de junho de 2010, a Lei da “Ficha Limpa”³¹ e submetida ao julgamento do Supremo Tribunal Federal, que por maioria de votos decretou sua constitucionalidade em 16 de fevereiro de 2012, após a análise conjunta das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (nº 29 e 30) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578.

Ao proferir voto sobre a constitucionalidade da lei o então ministro Joaquim Barbosa, alerta que as argumentações de inconstitucionalidades provêm de uma hermenêutica restritiva da norma constitucional, que privilegia uma minoria de ocupantes de cargos eletivos em detrimento de toda a sociedade que anseia pela moralização da política brasileira³¹.

A lei 135/2010 implementou alterações ao processo eleitoral com a inclusão de novos delitos aos que já estavam disciplinados na redação original da LC nº 64/90 a exemplo dos crimes contra a vida e a dignidade sexual, contra a saúde pública e o meio ambiente, abuso de autoridade, lavagem de dinheiro, além daqueles praticados por organização criminosa, bando ou associação criminosa, dentre outros.

No entanto, cumpre ressaltar que a relevante modificação se deu em relação ao prazo de inelegibilidade que passou de 03 (três) para 8 (oito) anos, independente da infração cometida, ou seja, mesmo aqueles que renunciaram ao mandato para escapar da cassação ou que foram condenados por um colegiado de juízes, ainda que antes da entrada em vigor das normas, ficam inelegíveis por oito anos.

Todavia, cumpre registrar que, em 29/9/2025, foi sancionada a Lei Complementar nº 219, que alterou a Lei Complementar nº 64/1990, com a finalidade de modificar prazos de duração e de fixação dos termos iniciais e finais de contagem das inelegibilidades.

Vale salientar que o referido diploma legislativo merece críticas no que se refere à unificação da contagem do prazo de 8 anos de inelegibilidade, cujo termo inicial ocorrerá a partir da decisão de perda do mandato, condenação em órgão colegiado ou renúncia, e não mais após o cumprimento da pena ou término do mandato, o que pode ser considerado como retrocesso ao objetivo de manter a higidez do processo eleitoral, por meio de representantes cuja vida pregressa seja ilibada, cujos efeitos serão mensurados nas próximas eleições.

Como bem elucidara o ministro Joaquim Barbosa, havia uma ineficácia na lei de inelegibilidade (LC n.º 64/90) ao prever a necessidade de submeter o trânsito em julgado bem como aos pequenos prazos da sentença condenatória³².

Assim, as divergências ministeriais repousaram em especial sobre dois aspectos, ante o princípio da presunção da inocência e da irretroatividade da lei prejudicial. Aqueles que posicionaram pela inconstitucionalidade advogaram sob o fundamento, inciso LVII do artigo 5º da Constituição (1988): ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória.

Entretanto em sede de voto do ministro Joaquim Barbosa, assevera que inelegibilidade não é pena, ou seja, as hipóteses que tornam o indivíduo inelegível não são punições engendradas por um regime totalitário, mas sim distinções, baseadas em critérios objetivos, que traduzem a repulsa de toda a sociedade a certos comportamentos bastante comuns no mundo da política³³.

31 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Revista Trimestral de Jurisprudência. Brasília, v. 221, jul./set. 2012. .

32 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Revista Trimestral de Jurisprudência. Brasília, v. 221, jul./set. 2012.

33 *Idem*.

Portanto, o princípio da presunção da inocência aplica-se de maneira mitigada à Lei “Ficha Limpa”, pois a seara do processo penal e eleitoral, são independentes, posto que os bens tutelados são distintos.

O ministro Joaquim Barbosa, aduz que a inelegibilidade não tem caráter condenatório, nesse sentido a presunção da inocência estaria condicionada ao processo penal, pois vincula-se a uma sentença penal condenatória, diferente das inelegibilidades cuja interligação não se faz necessária, visto ser um direto político negativo, um requisito a ser auferido pela Justiça Eleitoral no momento do pedido de registro de candidatura, como necessário para o deferimento do registro e consequente exercício do cargo eletivo.

Outro ponto de grande desinteligência jurídica se deu em face da retroatividade da lei, sob o fundamento que fatos pretéritos da vida pregressa do candidato somente deveriam ser considerados após a vigência da lei, sob pena de ferir o princípio da irretroatividade da lei *in pejus*.

O Ministro Luiz Fux, ainda em sede de voto de constitucionalidade, defende que a elegibilidade é a adequação continuativa do indivíduo ao estatuto jurídico eleitoral, visto que os preceitos legais referem-se à imposição de um novo requisito negativo para que o cidadão possa candidatar-se a cargo eletivo, que não se confunde com agravamento de pena ou com *bis in idem*³⁴.

O constituinte ao prever o critério da “vida pregressa” estabeleceu o marco de temporalidade para averiguação no processo eleitoral os fatos pretéritos que abrange uma análise do histórico de antecedentes criminais e sociais do candidato. Portanto, é inquestionável que essa averiguação do passado ocorra apenas após a vigência da lei, visto que não se trata de uma persecução penal, mas sim de um requisito cautelar com vistas à proteção de toda a coletividade.

Nesse sentido, o Ministro Ayres Britto adverte que uma pessoa que desfila pela passarela quase inteira do Código Penal, ou da Lei de Improbidade Administrativa, pode se apresentar como candidato, interrogou ao proferir seu voto pela constitucionalidade da Lei Complementar 135/2010³⁵.

Como bem Bobbio, a democracia é o sistema político que nos permite a maior aproximação possível entre as exigências da moral e as da política³⁶, visto que o princípio da moralidade é fundamento coevo do Estado Democrático de Direito, resguardadas no âmbito das relações jurídicas a prevalência do interesse público em detrimento do privado.

Nesse diapasão Cavalcante Júnior & Coelho, assevera que o mandato não é propriedade privada do representante nem existe para fins de beneficiamento individual. Trata-se de um serviço público, um ônus, uma missão para a qual, durante determinado tempo, determinados brasileiros se submetem, representando outros tantos nacionais³⁷.

Dessarte, o mandato não é um bem individual, mas sim requisito de excelência da representação política que deve ser respaldado na transferência da soberania popular mediante uma relação de confiança que pessoas probas e éticas possam representar seus interesses, o que certamente não atenderá esses

34 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Revista Trimestral de Jurisprudência. Brasília, v. 221, jul./set. 2012.

35 *Idem*

36 BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997. p. 89.

37 JÚNIOR, Ophir Cavalcante; COELHO, Marcus Vinicius Furtado. “Ficha Limpa”: a vitória da sociedade: comentários à Lei Complementar n. 135/2010. 2. ed. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2010. p. 12.

princípios aqueles que possuem uma ficha “suja” de antecedentes criminais.

Nessa perspectiva, é condição essencial considerar a vida pregressa com vistas a atestar a legitimidade aos cidadãos que pleiteiam exercer mandatos eletivos, com responsabilidades tão amplas e complexas na imensurável função de definir os rumos de um país.

Assim, a ética e a moralidade, postulados estruturantes que envolvem todo o sistema jurídico, são pressupostos para o exercício de qualquer função pública, não só pela necessidade de preservarem as instituições republicanas, mas, sobretudo, com o fim de consolidar e fortalecer o Estado Democrático de Direito.

5 A EFETIVIDADE DA LEI DA “FICHA LIMPA”

O mérito da lei está em sua efetividade, assim se passa a abordar os desafios e impactos na aplicação da Lei da “Ficha Limpa” em um contexto de candidaturas já contaminadas com os vícios que a lei visa a combater.

5.1 Os impactos e desafios da sua aplicabilidade

Embora a Lei da “Ficha Limpa” tenha sido concebida por anseios legítimos, sua trajetória revelou uma realidade mais complexa e de controvérsias ao longo dos anos, sobretudo, em alguns casos emblemáticos em que, por vezes, o Tribunal Superior Eleitoral fora duramente criticado nas suas Decisões, em especial naquilo que os estudiosos e a classe jurídica intitula de “entendimento extensivo da norma”, “confronto com outros direitos fundamentais” e “decisões conflitantes em casos similares”.

Como bem observa Santano³⁸, a problemática de corrupção no Brasil é histórico, crônico e sistêmico. Dessa forma, reitera que em virtude da magnitude do problema não poderia ser tratada com uma única solução.

Assevera ainda que, a sociedade continua com a pendência de elaborar uma “estratégia anticorrupção” abrangente que “passe necessariamente pelo sistema político”, mas que “não se limite a ele”. Alerta que venderam uma opção milagrosa para sensação de impotência que dominava a população e que jamais poderia ser respondida apenas com uma lei punitiva, aprovada às avessas, no calor do momento, sem que fossem debruçadas inúmeras reflexões sobre seus impactos em todos os aspectos da vida pública.

Acrescenta também que, a norma serviu ao papel utilitarista para os parlamentares no feito de “caça aos inimigos políticos” e com respaldo legal e legítimo de toda a população, bem como, um crescimento significativo da advocacia especializada eleitoral mediante um lucrativo nicho de mercado.

Santano³⁹, ressalta que, após a promulgação da lei evidenciou um desequilíbrio no papel da Justiça Eleitoral dentro do contexto político, se por um lado eram vistos como salvadores da pátria ao impedir a candidatura dos ímprobos, por outro lado, colocou-se no papel de “vilã” em desrespeito à

38 SANTANO, Ana Cláudia; ZILIO, Rodrigo López; COSTA, Adriano Soares da. Sexta Cultural: 15 anos da Lei da “Ficha Limpa”. *Escola Judiciária Eleitoral da Bahia*, [s. l.], [2025]. Disponível em: <https://eje.tre-ba.jus.br/mod/page/view.php?id=8489>. Acesso em: 15 out. 2025.

39 SANTANO, Ana Cláudia; ZILIO, Rodrigo López; COSTA, Adriano Soares da. Sexta Cultural: 15 anos da Lei da “Ficha Limpa”. *Escola Judiciária Eleitoral da Bahia*, [s. l.], [2025]. Disponível em: <https://eje.tre-ba.jus.br/mod/page/view.php?id=8489>. Acesso em: 15 out. 2025.

soberania das urnas mediante crescimento exponencial de cassação de mandatos eletivos desvirtuando profundamente o sentido da democracia representativa.

E advoga que, além disso, a norma isentou os órgãos partidários de qualquer responsabilidade no lançamento de candidaturas compatíveis com a ética e moralidade, vez que foi transferido para a Justiça Eleitoral expurgar os malfeitores da disputa, a partir de então, os partidos deram aval a todas as candidaturas sem qualquer culpabilidade.

No contraponto, Zilio⁴⁰ alerta que, embora frequentemente limite-se a Lei da “Ficha Limpa” a “questões de inelegibilidade”, essa também disciplinou outras matérias importantes, principalmente no que concerne ao “conceito de gravidade e sua aplicação”.

No entendimento de Zilio é fundamental analisar a lei sob a “perspectiva do caminho legislativo histórico”. Afirmar-se em entendimento divergente ao de Santano que, antes da edição da Lei 64/90, sob a vigência da norma anterior, a inelegibilidade surgia com o “simples recebimento da denúncia pelo juiz, mantendo-se até a absolvição da pessoa” e que esse sim, era um regime rigoroso, próprio de um regime de exceção.

Nesse contexto, adverte que a Lei da “Ficha Limpa” surge como um “caminho do meio”, ao estabelecer a necessidade de decisão de órgão colegiado para a configuração da inelegibilidade. Segue, ao admitir que a lei apresentou um peso regulatório forte, não só pelo fato de incluir novas hipóteses de inelegibilidades, mas no aumento de prazo sancionatório. Entretanto, reconhece que a norma possui alguns excessos, como é o caso de decisões administrativas como óbice à candidatura.

O professor Zilio⁴¹, esclarece que o prazo anterior de 3 anos era extremamente insuficiente, em muitos casos, em que o mandato tem duração de 4 anos o político não ficava inelegível nem por um período, já ficava apto para concorrer ao pleito subsequente.

Posto isto, afirma que a aplicação da lei nesses quinze anos já passou pelo controle de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal mais de uma vez e em todas as ocasiões, o STF reconheceu sua constitucionalidade, inclusive quanto à celeuma jurídica em torno da matéria da retroatividade, que já deixou de ser aplicada.

Expõe ainda, o receio de reformas profundas da Lei da “Ficha Limpa” quando estabelece relação histórica entre os anseios populares e os interesses parlamentares, especialmente, na seara do direito eleitoral. Cita dois exemplos de Emendas à Constituição Federal, a de nº 117 do ano de 2022 que trata sobre a anistia aos partidos políticos, pela má aplicação de recursos públicos em candidaturas de gênero e a de nº 133 do ano de 2024, em que nomeia outra anistia sobre o eufemismo da imunidade aos partidos políticos e sustenta que é costumeiro os parlamentares legislarem em causa própria a fim de manter o *status quo* ou criar espaços para eximir das sanções.

Para Zilio nenhuma norma, inclusive a Lei da “Ficha Limpa”, será capaz de solucionar a mazela da corrupção em nosso país, ao definir a corrupção como problema “institucionalizado, crônico e sistêmico”. Ao contrário, que o fim precípua da norma foi estabelecer critérios para habilitação de

40 *Idem*.

41 SANTANO, Ana Cláudia; ZILIO, Rodrigo López; COSTA, Adriano Soares da. Sexta Cultural: 15 anos da Lei da “Ficha Limpa”. *Escola Judiciária Eleitoral da Bahia*, [s. l.], [2025]. Disponível em: <https://eje.tre-ba.jus.br/mod/page/view.php?id=8489>. Acesso em: 15 out. 2025.

candidatos, da mesma forma como o cidadão que presta concurso para qualquer outra função pública e tem o dever de cumprir os requisitos do edital, é nesse sentido que a regulamentação disciplina os “critérios mínimos de candidatura”. E aduz que, o bom ou má governo não tem relação direta com o fenômeno de conseguir passar pelo crivo dos requisitos impostos pela lei.

Explica que é necessário distinguir a restrição ao direito fundamental de se candidatar em razão da inelegibilidade em razão da Lei da “Ficha Limpa”, ou do indeferimento de registro de candidatura por outros motivos.

Enfatiza que muitos candidatos tiveram mandatos cassados ou diplomas negados em razão do abuso de poder ou captação ilícita de sufrágio, o que não há relação com a promulgação da Lei “Ficha Limpa”, mas sim em afronta com as normas constitucionais e infraconstitucionais preexistentes.

Em que pese a defesa combatente da Lei da “Ficha Limpa”, Zilio não deixa de reconhecer a má redação, mormente no que se refere ao art. 22, alínea “g” da Lei Complementar 64/90, alterada após ao advento da Lei nº 135/2010. Cita que a incoerência reside na previsão da inelegibilidade mediante a rejeição de contas públicas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa.

Os órgãos julgadores das referidas contas, normalmente, são o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo, esses por sua vez não teriam condições para auferir as situações de ato doloso de improbidade administrativa. E acrescenta que, “somente o Poder Judiciário reúne as referidas condições para julgamento de ação de improbidade, com base na Lei 8.429/92”.

Como defende Zilio⁴² não há nas decisões do Poder Legislativo ou do Tribunal de Contas, o que nomeou de “espaço de verticalização” suficiente para averiguar dolo de improbidade. Por conseguinte, aduz que há incompatibilidade entre o dispositivo ao exigir a configuração de ato doloso de improbidade para ser analisado por órgãos julgadores que não possuem “espaço de cognição” adequado para tanto.

Nessa trajetória de mais de quinze anos de vigência da lei, são constantes os ataques sistêmicos por parte dos parlamentares para burlar e flexibilizar as regras, conforme defende o advogado e ex-juiz, Márlon Reis ao ser questionado sobre a iniciativa da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal para alteração do normativo.

Em entrevista ao sítio Correio Brasiliense, Márlon classificou o projeto como o mais grave atentado à Lei da “Ficha Limpa”. Assegura que as inúmeras tentativas de mudanças subsistem de políticos inelegíveis sustentados por congressistas que defendem suas bases eleitorais⁴³.

Em que pese todas as limitações e controvérsias, a Lei da “Ficha Limpa” resiste às investidas contrárias e prova que, embora não impeça a candidatura de todos os investigados em razão da exigência de condenação em segunda instância, ainda constitui um instrumento relevante da nação brasileira em busca de uma representatividade justa e transparente.

42 SANTANO, Ana Cláudia; ZILIO, Rodrigo López; COSTA, Adriano Soares da. Sexta cultural: 15 anos da Lei da “Ficha Limpa”. *Escola Judiciária Eleitoral da Bahia*, [s. l.], [2025]. Disponível em: <https://eje.tre-ba.jus.br/mod/page/view.php?id=8489>. Acesso em: 15 out. 2025.

43 ÉBOLI, Evandro. O mais grave atentado à Lei da “Ficha Limpa”, diz o advogado Márlon Reis. *Correio Braziliense*, Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2024/08/6926206-o-mais-grave-atentado-a-lei-da-ficha-limpa-diz-o-advogado-marlon-reis.html>. Acesso em: 13 out. 2025.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ideal democrático repousa na vontade popular soberana, entretanto a demonstração da ineficiência do legislativo, o sentimento de desconfiança que se estende às próprias instituições da democracia representativa promove o descrédito da classe política, bem como a desmobilização política de boa parte da população.

Nesse contexto, diante da crise de legitimidade e numa perspectiva corretiva, o Estado brasileiro adotou os mecanismos de participação direta. Dessa forma, por meio do instrumento da iniciativa popular foi apresentado o projeto da Lei da “Ficha Limpa” com a finalidade de iniciar o saneamento dos costumes políticos com o fim de impedir, pelo instituto da inelegibilidade, que acusados da prática de atos ofensivos ao decoro mantivessem seus direitos de disputar futuros cargos eletivos da Administração Pública.

Ante a celeuma jurídica quanto à constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal, decidiu que seus dispositivos da lei não ferem aos preceitos constitucionais, ao contrário está em plena harmonia com o arcabouço do ordenamento jurídico, visto que tutela o interesse de toda a sociedade, o bem público, comum e coletivo.

A finalidade do direito eleitoral é a proteção da probidade administrativa, de valor imensurável em relação à restrição dos direitos individuais considerados, conquanto a presunção da inocência e irretroatividade da lei *in pejus* ambos de natureza penal, não vincula às demais áreas do direito.

No que concerne à efetividade e aplicação concreta da Lei da “Ficha Limpa” é certo que não sanou a corrupção, nem a imoralidade no campo político. A análise de decisões de casos emblemáticos revelaram desafios significativos em sua aplicação, mormente no que se refere às manobras judiciais de recursos. Candidatos que dispõem de conhecimento jurídico e recursos econômicos exploraram as lacunas da norma, o que fere o princípio da paridade de armas na disputa eleitoral.

Ademais, a aplicação seletiva e por vezes extensiva da legislação, demonstrou que a moralidade política é bem mais complexa de ser tratada e não se esgota em meros dispositivos legais. São necessárias políticas públicas estruturadas e coesas, elaboradas com o rigor e reflexão que merecem, além da permanente vigilância da sociedade civil.

Pelo exposto, em que pese todas as críticas, incoerências e limitações, a Lei da “Ficha Limpa”, apresentou, sobretudo, um despertar da consciência a respeito do real significado da democracia e de um dos seus elementos essenciais que é a representação política pautada na ética, apesar de iniciativas parlamentares com a finalidade de buscar sua flexibilização, a exemplo da Lei Complementar nº 219/2025, que alterou a Lei Complementar nº 64/1990, com a finalidade de modificar prazos e fixar novos termos iniciais e finais de contagem das inelegibilidades, conforme análise acima mencionada.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. *Direito Constitucional descomplicado*. 4 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

ANDRADE, Luiz Felipe da Silva. “Ficha Limpa”: 15 anos depois, uma lei entre a moral e a distorção. *Conjur*, [s. l.], 16 jun. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jun-16/ficha-limpa-quinze->

anos-depois-uma-lei-entre-a-moral-e-a-distorcao/. Acesso em: 14 out. 2025.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A cidadania ativa*: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Revista Trimestral de Jurisprudência. Brasília, v. 221, jul./set. 2012.

CERQUEIRA, Thales Tácio; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Reformas eleitorais comentadas*: Lei n. 12.034/2009. São Paulo: Saraiva, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ÉBOLI, Evandro. O mais grave atentado à Lei da “Ficha Limpa”, diz o advogado Márlon Reis. *Correio Braziliense*, Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2024/08/6926206-o-mais-grave-atentado-a-lei-da-ficha-limpa-diz-o-advogado-marlon-reis.html>. Acesso em: 13 out. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

JÚNIOR, Ophir Cavalcante; COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. “Ficha Limpa”: A Vitória da Sociedade: Comentários à Lei Complementar n. 135/2010. 2. ed. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2010.

MENDONÇA, Valda de Souza. *Voto livre e espontâneo*: exercício de cidadania política consciente. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2004.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *Do espírito das leis*. São Paulo: Edipro, 2004.

REIS, Márlon Jacinto. *Mutação silenciosa da política*. [S. l.]: MCCE, 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Edipro, 2000.

SANTANO, Ana Cláudia; ZILIO, Rodrigo López; COSTA, Adriano Soares da. Sexta Cultural: 15 anos da Lei da “Ficha Limpa”. *Escola Judiciária Eleitoral da Bahia*, [s. l.], [2025]. Disponível em: <https://ejebtre-ba.jus.br/mod/page/view.php?id=8489>. Acesso em: 15 out. 2025.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

Rogério Gesta Leal^{1*}**RESUMO**

O presente trabalho analisa as interfaces entre o Direito Processual comum e o Direito Eleitoral brasileiro, destacando a autonomia funcional deste último diante das peculiaridades do processo eleitoral, marcado por prazos exíguos, interesse público qualificado e impacto direto na legitimidade democrática. Sustenta-se que o processo eleitoral não visa à tutela de interesses privados, mas à preservação da normalidade e da autenticidade do pleito, o que justifica procedimentos próprios, mitigação do formalismo e ampliação dos poderes do juiz eleitoral. A aplicação subsidiária do Código de Processo Civil e do Código de Processo Penal é admitida apenas diante de lacunas reais e desde que haja compatibilidade sistêmica e constitucional, sem descaracterizar o microsistema eleitoral. O texto examina, ainda, o papel central das tutelas provisórias no contexto eleitoral, especialmente as de urgência e de evidência, como instrumentos essenciais para enfrentar a tensão entre tempo e direito. Por fim, destaca-se a noção de prejuízo institucional como elemento estruturante da proteção jurisdicional eleitoral, voltada à defesa da democracia.

Palavras-chave: direito eleitoral; processo eleitoral; tutelas especiais de urgência.

ABSTRACT

This paper analyzes the interfaces between common procedural law and Brazilian electoral law, highlighting the functional autonomy of the latter in the face of the peculiarities of the electoral process, marked by tight deadlines, qualified public interest, and a direct impact on democratic legitimacy. It argues that the electoral process does not aim to protect private interests, but to preserve the normality and authenticity of the election, which justifies specific procedures, mitigation of formalism, and expansion of the powers of the electoral judge. The subsidiary application of the Code of Civil Procedure and the Code of Criminal Procedure is admitted only in the face of real gaps and provided there is systemic and constitutional compatibility, without distorting the electoral microsystem. The text also examines the central role of provisional remedies in the electoral context, especially those of urgency and evidence, as essential instruments to address the tension between time and law. Finally, the notion of institutional prejudice is highlighted as a structuring element of electoral judicial protection, aimed at defending democracy.

Key-Words: electoral law; electoral process; special injunctions.

INTRODUÇÃO

O Direito Eleitoral brasileiro, embora possua autonomia científica e normativa, mantém relação indissociável com o Direito Processual, especialmente no que concerne à aplicação de princípios, técnicas e garantias processuais. A Justiça Eleitoral, desde sua criação, desenvolveu procedimentos próprios, muitas vezes se afastando do modelo clássico do processo civil e penal, em nome da celeridade, da efetividade e da preservação da legitimidade do pleito.

Essa convivência nem sempre é harmônica. Surgem tensões relevantes entre garantias processuais constitucionais e infraconstitucionais — como o contraditório, a ampla defesa, a segurança jurídica e o devido processo legal — e as exigências específicas do processo eleitoral, marcado por prazos exíguos, forte carga de interesse público e impacto direto na soberania popular.

^{1**} Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Doutor em Direito. Professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul, RS, nos cursos de graduação, mestrado e doutorado em Direito.

Diante desse cenário, impõe-se investigar até que ponto o Direito Processual Cível e Penal pode ser aplicado subsidiariamente ao Direito Eleitoral, bem como os limites dessa aplicação diante das peculiaridades do sistema eleitoral brasileiro.

Este trabalho, assim, elege como objetivos específicos: (i) examinar a autonomia do Direito Eleitoral em relação ao Direito Processual comum; (ii) analisar a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil e do Código de Processo Penal ao processo eleitoral; (iii) identificar as condições e possibilidades das tutelas especiais no Direito Eleitoral.

2 A AUTONOMIA DO DIREITO ELEITORAL EM RELAÇÃO AO DIREITO PROCESSUAL COMUM

O Direito Eleitoral brasileiro surge vinculado à necessidade de conferir legitimidade e moralidade às eleições, especialmente a partir da institucionalização da Justiça Eleitoral na década de 1930 no Brasil. Desde então, consolidou-se como ramo do Direito Público, voltado à disciplina do alistamento, do voto, das candidaturas, da propaganda e da apuração dos resultados eleitorais.

Essa origem histórica demonstra que o Direito Eleitoral não se limita a regular conflitos intersubjetivos, como ocorre predominantemente no processo civil comum, mas busca tutelar interesses públicos indisponíveis, relacionados à própria estrutura do Estado Democrático de Direito. Ou seja, o processo eleitoral não tem como finalidade principal a satisfação de interesses privados, mas a preservação da legitimidade do pleito e da vontade popular. Tal peculiaridade justifica soluções processuais diferenciadas, como prazos exíguos, mitigação do formalismo excessivo e ampliação dos poderes do julgador.

Por conta disto, este campo do sistema jurídico é regido por princípios que, embora dialoguem com o processo comum, assumem contornos próprios, tais como: (i) celeridade processual, indispensável diante da temporalidade do mandato eletivo; (ii) instrumentalidade das formas, com prevalência do conteúdo sobre o rigor formal; (iii) prevalência do interesse público eleitoral, que orienta a interpretação e aplicação das normas; (iv) segurança jurídica do pleito, voltada à estabilidade e legitimidade dos resultados eleitorais. Esses princípios conferem identidade própria ao processo eleitoral e reforçam sua autonomia.

Embora o ordenamento jurídico eleitoral não disponha de um código processual próprio, é inegável a necessidade de utilização de instrumentos capazes de assegurar a efetividade da prestação jurisdicional. As normas processuais eleitorais existentes, a despeito de relevantes, nem sempre são suficientes para dar resposta adequada às demandas que surgem no contexto das eleições.

A autonomia do Direito Eleitoral, portanto, não implica isolamento absoluto. O ordenamento jurídico nacional admite a aplicação subsidiária do direito processual comum, desde que compatível com a natureza e os princípios do processo eleitoral, e em face disto, tal subsidiariedade não autoriza a transposição automática de institutos processuais civis ou penais. A aplicação das normas comuns deve ser filtrada pela finalidade eleitoral, evitando-se soluções que comprometam a efetividade do controle jurisdicional das eleições.

Por outro lado, podemos dizer que a atuação da Justiça Eleitoral foi decisiva para a consolidação de um microssistema processual eleitoral, nomeadamente por meio da construção jurisprudencial e da regulamentação administrativa, desenvolvendo práticas e institutos próprios, adequados às peculiaridades do calendário eleitoral e da disputa política. Essa construção reforça a ideia de que a autonomia

do Direito Eleitoral é também funcional, resultante da experiência institucional acumulada ao longo do tempo.

Para além disto, o sistema eleitoral brasileiro contempla ações próprias, inexistentes no processo comum, como a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), a Representação por Conduta Vedada e o Recurso Contra Expedição de Diploma (RCED). Tais instrumentos possuem pressupostos, prazos e efeitos específicos, diretamente relacionados à proteção da legitimidade do pleito, razões pelas quais não podem ser compreendidos a partir das categorias tradicionais do processo civil ou do processo penal, pois envolvem interesses difusos e coletivos de natureza política, exigindo decisões rápidas e eficazes.

Por conta disto, os prazos no processo eleitoral são notoriamente reduzidos e, em muitos casos, contínuos e peremptórios, configurando elemento estruturante do sistema, e funcionando como garantia da própria democracia, na medida em que impede a perpetuação de litígios que possam comprometer a governabilidade e a legitimidade do eleito.

De outra banda, o juiz eleitoral possui poderes instrutórios ampliados, podendo determinar diligências de ofício e adotar medidas necessárias à apuração da verdade real. Essa ampliação encontra fundamento nos princípios constitucionais e infraconstitucionais processuais, no princípio da prevalência do interesse público eleitoral, e pelo fato de que, no processo eleitoral, ele não atua como mero árbitro passivo do conflito, mas como agente institucional responsável pela proteção da normalidade e legitimidade das eleições.²

3 A APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL AO PROCESSO ELEITORAL

Os princípios processuais clássicos do processo não surgiram por acaso, mas como resultado de longa evolução histórica voltada à limitação do poder jurisdicional e à proteção das partes. O devido processo legal, em sua dimensão formal e material, representa a exigência de procedimento justo e previamente estabelecido.

O contraditório e a ampla defesa, por sua vez, asseguram a participação efetiva das partes na construção da decisão judicial, enquanto a isonomia processual garante tratamento equilibrado entre litigantes. Já o princípio do juiz natural protege contra designações casuísticas, e a segurança jurídica confere previsibilidade e estabilidade às decisões judiciais.

Esses princípios constituem o núcleo duro do processo justo, sendo incompatível com o Estado de Direito qualquer sistema jurisdicional que deles prescindia, daí porque suas observâncias se apresentam como condição indispensável para a segurança jurídica no Direito Eleitoral.^{3 4} Decisões proferidas à margem dessas garantias, ainda que bem-intencionadas, tendem a gerar instabilidade institucional e desconfiança social no sistema eleitoral, e isto porque, repetimos, a legitimidade da jurisdição eleitoral não decorre apenas da proteção do resultado das urnas, mas também da fidelidade ao devido processo, que assegura que a vontade popular seja preservada sem sacrifício das garantias fundamentais.

2 DUARTE, Michelle Pimentel. *Processo Judicial Eleitoral: jurisdição e fundamentos para uma teoria geral do processo judicial eleitoral*. Curitiba: Juruá, 2016.

3 CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Malheiros, 2014, p.65.

4 UNES, Dierle. Novo enfoque para as tutelas diferenciadas no Brasil? Diferenciação procedimental a partir da diversidade de litigiosidade. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 35, nº184, p.109-140, jun. 2010.

O Direito Eleitoral brasileiro, por outro lado, sempre responde a fenômeno social periódico, com calendário inflexível, e com exigência pública de respostas rápidas e estáveis. Essa característica histórica explica por que a Justiça Eleitoral desenvolveu procedimentos próprios, muitos deles marcados por concentração de atos e prazos reduzidos.

Nesse ponto surge a tensão central: como integrar lacunas procedimentais eleitorais por meio de outros microssistemas de direito processual do ordenamento jurídico brasileiro sem “civilizar” ou “penalizar” em excesso o microssistema eleitoral que tem outra finalidade? A subsidiariedade não pode ser pretexto para remodelar o processo eleitoral; deve funcionar como técnica de *completude conformada constitucionalmente*, preservando identidade, finalidade e *ritmo* do contencioso eleitoral.⁵

Lembremos, no campo eleitoral, três fatores neurais caracterizam sua natureza e institutos processuais: (i) a temporalidade rígida do ciclo eleitoral, em que há datas-limite para convenções, registros, propaganda, prestação de contas, diplomação, posse e, muitas vezes, para o próprio cabimento e utilidade das ações; (ii) interesse público qualificado, por conta do qual o litígio eleitoral não se resume a interesses privados; envolve legitimidade democrática, igualdade de chances, liberdade do voto e normalidade do pleito; (iii) concentração decisória e estabilização das decisões precisam ser rápidas e produzir efeitos estáveis (inclusive para evitar “governos provisórios” e insegurança institucional).⁶

Esse pano de fundo explica por que o processo eleitoral não replica integralmente nem o processo civil comum (voltado à composição de conflitos privados, com maior elasticidade temporal), nem o processo penal comum (com suas regras de garantia e de prova pensadas para persecução criminal). O que se admite é integração pontual, nomeadamente quando a proteção de garantias fundamentais – processuais e materiais – exigir observância.

Ou seja, quando se fala em compatibilidade sistêmica evidencia-se inexorável levarmos em conta o centro neural do sistema jurídico brasileiro que é a Constituição Federal, a qual assegura garantias processuais mínimas a todos os sujeitos de direito⁷, não importando o campo normativo em que se enquadram, pois o Brasil conta hoje com verdadeiro direito fundamental constitucional de ação, visto não apenas como garantia de mera possibilidade de acesso aos órgãos jurisdicionais, mas como garantia constitucional de acesso à atividade jurisdicional adequada e eficaz à tutela do direito que porventura venha a ser constatado.⁸

Assim, mesmo que o rito eleitoral seja especial, ele não pode eliminar o contraditório, a ampla defesa, a motivação, imparcialidade, acesso à prova, e direito ao recurso, nos limites admitidos; tudo isto no processo eleitoral precisa ser *equacionado* com suas urgências temporais, mas jamais estas podem se impor sobre aquelas garantias de forma a anulá-las.

Tanto é assim que o art. 3º, da Resolução nº 23.748/2016, assenta pontualmente que se aplicam aos processos eleitorais o contido nos arts. 9º e 10, do Novo Código de Processo Civil (CPC), ressaltando este último que o juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a

5 Até em face da disposição expressa na Resolução nº23.748/2016, que estabelece diretrizes gerais à aplicação do novo Código de Processo Civil - NCPC no âmbito eleitoral, em especial seu art.2º, definindo, em seu parágrafo único, que a aplicação das regras do NCPC tem caráter supletivo e subsidiário em relação aos feitos que tramitam na Justiça Eleitoral, *desde que haja compatibilidade sistêmica*.

6 COELHO, Marcus Vinicius Furtado. *Direito Eleitoral e Processo Eleitoral: Direito Eleitoral Penal e Direito Político*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p.61.

7 PARIZ, Ângelo Aurélio Gonçalves. *O princípio do devido processo legal: direito fundamental do cidadão*. Coimbra: Almedina, 2009, p.39 e seguintes.

8 GONZÁLES Perez, Jesus. *El derecho a la tutela jurisdiccional*. Madrid: Civitas, 1989, p.21, e GRINOVER, Ada Pellegrini. *As garantias constitucionais do direito de ação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p.153-157.

respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

Neste particular, o CPC e o Código de Processo Penal – CPP funcionam, no sistema jurídico brasileiro, como matrizes procedimentais infraconstitucionais: disciplinam atos, prazos, nulidades, prova, recursos e execução; significa dizer que, quando a legislação eleitoral não oferece disciplina completa para o enfrentamento constitucionalmente adequado de demandas processuais eleitorais, recorre-se subsidiariamente àqueles, desde que não se subverta o desenho eleitoral.

Aliás, a aplicação subsidiária de normas processuais comuns ao processo eleitoral encontra respaldo explícito na legislação brasileira. O artigo 15, do CPC, dispõe que suas normas serão aplicadas de *forma supletiva e subsidiária* aos processos eleitorais, trabalhistas e administrativos, *na ausência de disciplina específica*. O Código Eleitoral, ao tratar dos crimes eleitorais, remete expressamente ao CPP, especialmente no que se refere à persecução penal, à produção de provas, às medidas cautelares e ao julgamento das infrações eleitorais. Além disso, leis eleitorais esparsas, como a Lei Complementar nº 64/1990 e a Lei nº 9.504/1997, frequentemente silenciam quanto a aspectos procedimentais relevantes, o que reforça a necessidade de integração normativa por meio da aplicação subsidiária do CPC e do CPP.⁹

O primeiro erro metodológico na aplicação subsidiária, entretanto, é tratar como lacuna aquilo que é, na verdade, opção do microsistema eleitoral. Expliquemos: o conceito de lacuna normativa diz com ausência real de regra necessária para praticar determinado ato, assegurar garantia mínima, ou resolver impasse procedimental.¹⁰

Ao lado disto, temos de ter presente, ao menos no Brasil, que o legislador eleitoral estabeleceu procedimentos abreviados, limitou recursos, concentrou provas e fixou prazos exíguos exatamente para preservar utilidade do processo das escolhas políticas nacionais. Nesse caso, importar elasticidades do CPC (prazos longos, dilatações excessivas) ou do CPP (rituais e nulidades expansivas) pode contrariar a matriz deste campo específico de normatividade, sendo curial, a todo tempo, aprimorar aquela equação entre direitos e garantias fundamentais processuais e demandas típicas do processo eleitoral.¹¹

Nem todo processo eleitoral é igual, basta pensarmos no contencioso de registro e propaganda, nas ações de investigação e cassação (AIJE, AIME, RCED, conforme cabimento); na prestação de contas, nas representações por atos ilícitos, nos crimes eleitorais e conexos. Em cada uma destas demandas a natureza do bem jurídico e a densidade sancionatória variam; quanto mais grave a sanção e mais intensa a restrição a direitos políticos, maior o peso das garantias e mais cautelosa deve ser a integração sistêmica constitucionalmente conformada.

Portanto, se há norma eleitoral específica para determinada demanda processual eleitoral, aplica-se ela. Se a disciplina é parcial, a integração deve completar apenas o necessário, sem substituir a regra especial.

9 A distinção entre aplicação subsidiária e supletiva, aqui, assume especial relevância. A aplicação subsidiária ocorre quando há lacuna normativa no direito eleitoral; já a aplicação supletiva se dá para complementar normas eleitorais existentes, aprimorando sua eficácia. Em ambos os casos, exige-se compatibilidade com os princípios que regem o processo eleitoral, notadamente a celeridade, a segurança jurídica e a preservação da igualdade de chances entre os candidatos. Ver o texto de TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando (coord.). *O Direito Eleitoral e o Novo Código de Processo Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 221 e seguintes.

10 LEAL, Rogerio Gesta. *Hermenêutica e Direito: considerações sobre a teoria do direito e os operadores jurídicos*. Santa Cruz do Sul: Editora da Universidade de Santa Cruz do Sul, 1999, p.22.

11 AGRA JR., Walter de e FIALHO, Arthur Monteiro Lins. *Tutelas específicas: aplicação de normas processuais no direito eleitoral*. In FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande e AGRA, Walber de Moura (coord.). *Tratado de Direito Eleitoral*. v.6. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.455.

Em outros termos, eventual e necessária escolha pela aplicação integrativa/subsidiária de institutos processuais cíveis e penais não deve ser feita por comodidade, mas por pertinência e conformação constitucional, levando em conta ainda que, em regra, o CPC é matriz subsidiária, dentre outros, para: (i) procedimentos não criminais (registro, propaganda, representações cíveis-eleitorais, ações de cassação de natureza não penal, contas); (ii) disciplina de atos processuais (intimação, prazos, ordem de prova, produção probatória, ônus e distribuição dinâmica quando compatível, tutela provisória quando admitida); (iii) recursos e técnica decisória (fundamentação, juízo de admissibilidade, efeitos).

Já o CPP tende a ser matriz subsidiária quando se está diante de: (i) persecução de crime eleitoral ou procedimento de natureza penal (com aplicação das garantias próprias do processo penal: presunção de inocência, ônus probatório acusatório, regras de prova penal, nulidades estritas, etc.); (ii) medidas cautelares pessoais ou questões sensíveis de liberdade, quando cabíveis; (iii) inquérito policial eleitoral; (iv) a produção de provas e o julgamento dos crimes eleitorais. Essa aplicação decorre tanto da remissão expressa do Código Eleitoral quanto da identidade estrutural entre o processo penal comum e o processo penal eleitoral.

Mesmo que o processo eleitoral trabalhe, como já referimos, com prazos curtos., questões relacionadas à preclusão não podem ser usadas para negar contraditório real em matérias complexas, razão pela qual a instrumentalidade das formas deve ser operada com prudência: nulidades, só quando houver prejuízo relevante, sendo que o conceito de prejuízo, no eleitoral, inclui também prejuízo institucional (instabilidade do pleito).

Lembremos que o conceito de prejuízo ocupa posição central na teoria geral do processo e, tradicionalmente, está associado à ideia de dano concreto experimentado por uma parte em decorrência de ato ilícito ou irregular. No Direito Eleitoral, contudo, essa noção se revela insuficiente para abarcar a complexidade dos bens jurídicos tutelados. Diferentemente de outros ramos do direito, o processo eleitoral não se limita à resolução de conflitos intersubjetivos, mas visa primordialmente à preservação da normalidade e da legitimidade da formação da vontade política. Nesse contexto, o prejuízo eleitoral não pode ser compreendido apenas como dano individual ou como alteração mensurável do resultado das urnas, devendo ser protegido de forma ampla e incisiva, inclusive pela via de medidas/tutelas especiais, o que passamos a analisar.

4 CONDIÇÕES E POSSIBILIDADES DAS TUTELAS ESPECIAIS NO DIREITO ELEITORAL

As tutelas processuais especiais de bens jurídicos no Brasil surgem como resposta dogmática à tensão permanente entre segurança jurídica e efetividade do processo. Se, de um lado, o ordenamento jurídico exige cautela, contraditório e cognição adequada, de outro, não pode tolerar que o tempo destrua o próprio direito cuja tutela é buscada. É justamente nesse ponto de equilíbrio que se inserem as medidas ou tutelas especiais (provisórias, de urgência, de evidência, dentre outras).¹²

Em termos históricos, no sistema do Código de Processo Civil de 1973 – CPC/73, as tutelas especiais desempenhavam papel fundamental na preservação da efetividade de direitos e garantias fundamentais e da jurisdição, sob o fundamento de que o tempo do processo, inerente ao devido processo legal, poderia comprometer direitos e garantias fundamentais materiais, ou mesmo tornar inútil a prestação jurisdicional final, admitindo-se eventuais concessões de provimentos jurisdicionais anteriores à sentença

¹² BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo: influência do direito material sobre o processo. Tutela Cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência*. São Paulo: Saraiva, 1998, p.193.

definitiva, sempre que demonstrada situação de risco iminente.¹³

Em termos de provisoriedade as tutelas especiais civis, desde 1973, dividiam-se em: (a) tutela de urgência, consistindo em proteção imediata a situações urgentes sobre as quais há risco (comprovado) de que não poderão ser prestadas no final do processo; e (b) tutela de evidência, que se baseia exclusivamente na demonstração do direito, dispensada a prova do risco de dano, sendo que o principal critério de distinção entre as duas espécies de tutela provisória é a urgência.

A urgência circunstancial, pois, justifica há tempo a atuação antecipada do Estado-juiz, permitindo a adoção de medidas provisórias destinadas a evitar que o decurso do tempo frustre o resultado útil do processo, ou cause dano irreparável ou de difícil reparação ao titular do direito. Nesse contexto, a tutela jurisdicional não se limita à declaração final do direito, mas busca assegurar, desde logo, *condições mínimas para que essa declaração tenha eficácia prática*.

No CPC/1973 as tutelas de urgência eram tradicionalmente divididas em duas espécies: a tutela cautelar e a tutela antecipada. Embora ambas se fundamentassem na urgência, distinguiam-se quanto à finalidade e ao conteúdo do provimento: (i) a tutela cautelar possuía natureza essencialmente preventiva, pois seu objetivo não era satisfazer o direito material pretendido, mas assegurar a utilidade e a eficácia do processo principal (tutela instrumental), voltada, portanto, à proteção do próprio processo, garantindo que a futura decisão de mérito pudesse ser cumprida de forma efetiva; (ii) a tutela antecipada, por sua vez, apresentava caráter satisfativo, na medida em que o juiz antecipa, de forma provisória, os efeitos práticos da tutela definitiva pretendida, permitindo-lhe o exercício imediato, ainda que precário, do direito material afirmado em juízo, tudo isto fundado em juízo de probabilidade, realizado mediante cognição sumária.

O CPC promoveu alterações no regime das tutelas provisórias, adotando sistematização unitária, coerente com os valores da efetividade, da duração razoável do processo e da primazia da tutela do direito material, e o fez nomeadamente reunindo as tutelas cautelar e antecipada sob a denominação genérica de tutela provisória, disciplinada nos arts. 294 a 311, no Livro V, da Parte Geral. Com isso, abandonou-se a concepção de procedimentos autônomos e estanques, passando-se a compreender a tutela provisória como técnica jurisdicional acessória, sempre vinculada à tutela definitiva.¹⁴

A tutela provisória passou a ser dividida em duas espécies: a tutela de urgência e a tutela de evidência. O critério fundamental de distinção entre ambas é a presença — ou não — da urgência, entendida como o risco de dano ou de comprometimento do resultado útil do processo. Ou seja, a tutela provisória tem por finalidade assegurar a efetividade da jurisdição, permitindo ao juiz atuar de forma imediata sempre que a demora inerente ao processo puder frustrar a proteção do direito material ou tornar inócua a decisão final. Trata-se de técnica processual fundada em cognição sumária, marcada pela provisoriedade e pela possibilidade de revisão ou revogação ao longo do processo.¹⁵

Em verdade, esta nova tutela provisória mantém, em essência, a mesma natureza conhecida no CPC/1973, sendo cabível sempre que demonstrados dois requisitos cumulativos: a probabilidade do direito e o perigo de dano/risco ao resultado útil do processo, subdividindo-se em tutela cautelar e tutela

13 THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. v. I. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p.338 e seguintes.

14 NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado e legislação extravagante*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p.34.

15 WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva; MELLO, Rogério Licastro Torres de. *Primeiros comentários ao novo Código de Processo Civil artigo por artigo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p.498 e seguintes.

antecipada: (i) a primeira tendo por finalidade preservar o direito ou o processo, assegurando a eficácia da futura decisão de mérito; (ii) a segunda, antecipando, de forma provisória, os efeitos práticos da tutela definitiva, satisfazendo desde logo o direito afirmado pelo autor.¹⁶

Por outro lado, no CPC, a tutela cautelar deixou de constituir procedimento independente, passando a ser requerida e concedida no bojo do mesmo processo em que se busca a tutela definitiva, consolidando-se a ideia de unidade da jurisdição, o que não impede que seja concedida em caráter antecedente (quando requerida antes da formulação completa do pedido principal, em razão da urgência contemporânea à propositura da ação), ou incidental (quando formulada no curso do processo, após a apresentação da petição inicial completa).¹⁷

Em face deste novo marco normativo, o CPC possibilita a estabilização da tutela antecipada concedida em caráter antecedente, nos termos do art. 304, ou seja, se a decisão que concede a tutela antecipada não for impugnada pela parte contrária seus efeitos tornam-se estáveis, dispensando-se o prosseguimento do processo até o julgamento de mérito. Tal estabilização não gera coisa julgada material, mas apenas a conservação dos efeitos da decisão provisória, razão pela qual pode ser revista, reformada ou invalidada por meio de ação própria, proposta no prazo legal, o que preserva a segurança jurídica e o direito de acesso à jurisdição plena.

Outro elemento importante aqui é que eventual perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão (§3º, do art. 300, do CPC), de forma que impossibilite o retorno ao *status quo ante* na hipótese de o julgamento ser contrário ao beneficiado por ela, pode inviabilizar a concessão, mesmo que estejam presentes todos os requisitos para tanto, representando medida ponderada de avaliação jurisdicional.¹⁸

A tutela de evidência constitui a grande novidade conceitual do CPC, e, diferentemente da tutela de urgência, prescinde da demonstração de perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. Seu fundamento exclusivo é a elevada probabilidade do direito invocado, evidenciada por prova documental robusta, ou por orientação jurisprudencial consolidada. Trata-se de instrumento destinado a impedir a prática, a repetição ou a continuidade de condutas ilícitas, independentemente da demonstração de dano concreto.¹⁹

O legislador reconheceu que, em determinadas situações, a demora do processo representa injustiça em si mesma, sobretudo quando o direito do autor se mostra evidente e a resistência do réu carece de plausibilidade jurídica. Nesses casos, a tutela da evidência funciona como instrumento de correção do desequilíbrio causado pelo tempo do processo, e a doutrina destaca isto muito bem:

Há situações em que o direito invocado pela parte se mostra com um grau de probabilidade tão elevado, que se torna evidente. Nessas hipóteses, não se conceber um tratamento diferenciado, pode ser considerado com uma espécie de denegação de justiça, pois, certamente, haverá o sacrifício do autor diante do tempo do processo.²⁰

16 MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil*: tutela dos direitos mediante procedimento comum. V.II. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p.16.

17 LAMY, Eduardo. *Tutela Provisória*. São Paulo: Atlas, 2018, p.59 e seguintes.

18 AMARAL, Guilherme Rizzo. *Comentários às alterações do novo CPC*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p.44.

19 FIALHO, Arthur Monteiro Lins; BONIFÁCIO, Artur Cortez. O efetivo acesso ao judiciário e o tempo processual sob a perspectiva da tutela de evidência. *Revista de cidadania e acesso à justiça*. v. 1, nº 2, p. 726-747, jul./dez. Curitiba, 2016, p.735 e seguintes.

20 WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva; MELLO, Rogério Licastro Torres de. *Primeiros comentários ao novo Código de Processo Civil artigo por artigo*. Op.cit., p.523.

O art. 311, do CPC, enumera taxativamente as hipóteses de cabimento da tutela da evidência, entre as quais se destacam o abuso do direito de defesa, a existência de tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou súmula vinculante²¹, bem como a prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito, não infirmada por prova capaz de gerar dúvida razoável.

Estes novos instrumentos de tutela especial criados pelo CPC refletem clara opção legislativa à constituição de jurisdição mais efetiva, cooperativa e orientada à tutela concreta dos direitos, fortalecendo o papel do juiz como garantidor da utilidade do processo, sem afastar os pilares da segurança jurídica e do contraditório.

A incorporação do regime das tutelas especiais pelo CPC tem produzido, por outro lado, relevantes impactos no processo eleitoral, a despeito de suas demandas reclamarem, não raro, soluções jurisdicionais céleres, eficazes e compatíveis com a temporalidade rígida do calendário eleitoral. As inovações trazidas pelo novo CPC reforçam instrumentos já tradicionalmente utilizados pela Justiça Eleitoral, ao mesmo tempo em que impõem releitura de práticas consolidadas.

O processo eleitoral caracteriza-se pela urgência estrutural. Questões relativas a registro de candidatura, propaganda eleitoral, direito de resposta, inelegibilidades e abuso de poder demandam pronunciamentos judiciais imediatos, sob pena de esvaziamento completo da tutela jurisdicional. Nesse cenário, a tutela provisória deixa de ser exceção e assume papel central na efetivação do direito eleitoral material, razão pela qual entendemos que a tutela de urgência, tal como sistematizada no CPC, harmoniza-se com a lógica do processo eleitoral, que historicamente privilegia a proteção preventiva e a atuação judicial imediata. A exigência de probabilidade do direito e perigo de dano, ou risco ao resultado útil do processo, mostra-se plenamente compatível com as demandas eleitorais, nas quais o simples decurso do tempo pode tornar irreversível a situação fática.

Por isto as tutelas provisórias são amplamente utilizadas para preservar a lisura do pleito e a igualdade de chances entre os candidatos, especialmente em casos de propaganda irregular, uso indevido dos meios de comunicação, abuso de poder e condutas vedadas. Neste sentido o TSE teve oportunidade de reconhecer, em sede de tutela provisória, a necessidade de:

imediata suspensão da divulgação de propaganda eleitoral em que são veiculados fatos sabidamente inverídicos para ofender a honra e a imagem do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, bem como utilizadas a imagem e a voz de apoiador por tempo superior ao permitido no art. 54 da Lei nº 9.504/1997 [...] 4. Em análise superficial, típica dos provimentos cautelares, verifica-se que a propaganda eleitoral impugnada é ilícita, pois o programa publicitário é formado, quase que na sua integralidade, com a imagem e o áudio do Governador de Minas Gerais, Romeu Zema, que é apoiador político do candidato Jair Messias Bolsonaro, o que

21 Estes casos abrangem tanto o julgamento dos recursos extraordinário e especial repetitivos pelo STF e STJ, respectivamente (arts.1.036/1.041, CPC/2015), quanto o incidente de resolução de demandas repetitivas – IRDR (arts.976/987), de competência dos Tribunais, alcançando ainda súmulas de tribunais superiores. Interessante notar que o Enunciado nº31, da Escola Nacional de Formação de Magistrados -ENFAM, dispõe que a concessão da tutela de evidência prevista no art.311, II, do CPC/2015, independe do trânsito em julgado da decisão paradigma.

Em outro caso polêmico, nas eleições presidenciais de 2022, também a Corte Eleitoral demarcou a possibilidade de, pela via da tutela provisória, suspender a divulgação e publicidade veiculada em inserções de propaganda eleitoral e a remoção de conteúdo replicado na internet, por conta da *grave descontextualização no material publicitário, em ofensa à honra e à imagem do candidato Jair Messias Bolsonaro*.²⁵

A possibilidade de concessão de tutela provisória, em caráter antecedente ou incidental, também encontra ressonância no processo eleitoral. Em situações de urgência extrema, especialmente próximas às datas-limite do calendário eleitoral, a formulação de pedidos de tutela antecedente permite resposta jurisdicional imediata, preservando a utilidade do processo – como vimos nos julgados recém-citados. Todavia, a aplicação dessa técnica no âmbito eleitoral deve ser realizada detectando muito bem – e fundamentadamente – a necessidade de rápida estabilização das situações jurídicas relacionadas ao pleito.²⁶

Vale aqui – inclusive em seara eleitoral – a previsão do art. 497, do CPC, o qual estabelece a possibilidade de o juiz conceder tutela específica, ou determinar providências (de que não se pratique ou não se reitere determinada conduta) que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento da obrigação, sendo irrelevante para concessão a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo.²⁷ Nas palavras de Marinoni e outros:

A tutela inibitória não tem o dano entre seus pressupostos (art. 497, parágrafo único). O alvo, como já dito, é o ato ilícito. É preciso deixar claro que o dano é uma consequência meramente eventual do ato contrário ao direito. O dano é requisito indispensável para a configuração da obrigação ressarcitória, mas não para a constituição do ilícito. Se o ilícito independe do dano, deve haver uma tutela contra o ilícito em si, e assim uma tutela preventiva que tenha como pressuposto apenas a probabilidade de ilícito, compreendido como ato contrário ao direito.^{28 29}

22 BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 3 jun. 2026.

23 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 03 jun. 2026.

24 Ref-Rp nº 060146872, rel. Min. Paulo De Tarso Vieira Sanseverino, julgado em 20/10/2022. Grifos nossos.

25 Neste caso, a publicidade contida envolvia vídeo com reconhecida alteração sensível do sentido original de sua mensagem, sugerindo, *intencionalmente, a possibilidade de o candidato representante admitir, em qualquer contexto, a possibilidade de consumir carne humana, e não nas circunstâncias individuais narradas no mencionado colóquio, o que acarreta potencial prejuízo à sua imagem e à integridade do processo eleitoral que ainda se encontra em curso*. Ref-Rp nº 060138641, rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 13/10/2022.

26 Imaginemos tutelas antecipadas para assegurar, ainda que provisoriamente, o exercício de direitos políticos, como o deferimento de registros de candidatura ou a suspensão imediata de atos que violem a normalidade e a legitimidade das eleições, como ocorreu no RO-El nº 060140770, rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 16/05/2023.

27 Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente. Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo.

28 MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum*. Op.cit., p.489.

29 SPADONI, Joaquim Felipe. *Ação Inibitória*. A ação preventiva prevista no art. 461 do CPC. São Paulo: RT, 2007. Ver também o artigo de MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória e tutela de remoção do ilícito*. Academia Brasileira de Direito Processual Civil – ABDPC, Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/80/10/52/54/DA44A7109CE-B34A7760849A8/Tutela%20Inibitoria%20e%20Tutela%20de%20Remocao%20do%20Ilcito.pdf>. Acesso em: 02 fev.2026,

Claro que a tutela antecipada (inibitória preventiva) não pode ser confundida com autorização genérica para impedir previamente manifestações políticas ou eleitorais sob a justificativa abstrata de possível ilegalidade futura. A simples possibilidade de abuso não legitima, por si só, a intervenção antecipada do Judiciário, sob pena de se instaurar regime incompatível com a lógica democrática. Ou seja, esta tutela não pode incidir sobre conteúdo ideológico de discursos, mas sobre a forma ou meio ilícito de sua veiculação, como ocorre, por exemplo, em hipóteses de propaganda vedada em determinado período, uso de meios expressamente proibidos pela legislação eleitoral ou reiteração comprovada de condutas ilícitas já reconhecidas judicialmente.

No ponto, o TSE, em plena vigência de normas sanitárias restritivas a aglomerações humanas por conta da COVID/19, referendou decisão judicial tomada por juiz de primeiro grau que proibiu, liminar e antecipadamente, por conta de ação eleitoral deduzida pelo Ministério Público, a realização de evento de campanha eleitoral com carreata/passeata, sob o fundamento do risco evidente de desrespeito às normas sanitárias vedatórias de tais comportamentos. Mesmo tendo aquele juízo deferido o pedido de tutela antecipada (inibitória preventiva) feito pelo *Parquet*, os candidatos realizaram a passeata, resultando a aplicação de multa, nos termos da legislação eleitoral.³⁰

Em outra oportunidade o mesmo Tribunal entendeu que:

2. A AIJE não se presta apenas à punição de condutas abusivas, quando já consumado o dano ao processo eleitoral. Assume também função preventiva, sendo cabível a concessão de tutela inibitória para prevenir ou mitigar danos à legitimidade do pleito. 3. Nesse sentido, prevê o art. 22, I, *b*, da LC 64/90 que, ao receber a petição inicial, cabe ao Corregedor determinar ‘que se suspenda o ato que deu motivo à representação, quando for relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficiência da medida, caso seja julgada procedente’. 4. O exercício dessa competência deve se pautar pela mínima intervenção, atuando de forma pontual para conter a propagação e amplificação de efeitos potencialmente danosos. A fim de que essa finalidade preventiva possa ser atingida, a análise da gravidade, para a concessão da tutela inibitória, orienta-se pela preservação do equilíbrio da disputa ainda em curso. 5. Esse exame não se confunde com aquele realizado no julgamento de mérito e não antecipa a conclusão final, que deverá avaliar in concreto os efeitos das condutas praticadas, a fim de estabelecer se são graves o suficiente para conduzir à cassação de registro ou diploma e à inelegibilidade. 6. No caso dos autos, a autora comprovou a existência de postagens nas redes sociais do candidato à reeleição em que veiculado seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas em 20/09/2022. Apontou, ainda, que a cobertura pela TV Brasil potencializou o alcance da mensagem eleitoral. [...] 10. Consideradas essas diretrizes, mostra-se necessária a remoção do vídeo das redes sociais utilizadas pelo candidato à reeleição para realizar sua propaganda, a fim de fazer cessar os impactos anti-isonômicos do material produzido a partir de ocasião somente acessível ao atual Chefe de Estado.³¹

no qual o autor lembra que: *A tutela inibitória é prestada por meio de ação de conhecimento, e assim não se liga instrumentalmente a nenhuma ação que possa ser dita “principal”. Trata-se de ação de conhecimento de natureza preventiva, destinada a impedir a prática, a repetição ou a continuação do ilícito.*

30 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo em Recurso Especial Eleitoral n. 0600609-72. Rel. Min. Floriano de Azevedo Marques. Julgado em 21 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo em Recurso Especial Eleitoral n. 0600345-15. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Julgado em 10 mar. 2022.

31 Ref-AIJE nº060118804, rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 27/09/2022. No mesmo sentido o Ref-AIJE nº060100278, rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 13/09/2022. Grifos nossos.

No caso paradigmático envolvendo ordem judicial impedindo a circulação de periódico jornalístico de circulação nacional, nas eleições presidenciais de 2014, o TSE determinou à Revista VEJA, em tutela de urgência, com deferimento de liminar antecipatória, no âmbito da representação eleitoral nº0001781-63.2014.6.00.0000, da relatoria do Min. Admar Gonzaga Neto, que se abstinhasse de publicar edição que continha trechos de depoimento de envolvido em apuração de corrupção na Petrobras, com a afirmação de que a candidata Dilma e Lula sabiam de desvios ocorridos na estatal.³²

A decisão sustenta que a edição da revista fora antecipada em dois dias, com ampla propagação da capa e do seu conteúdo, configurando verdadeiro panfletário de campanha, que desborda do direito/dever de informação e da liberdade de expressão; e mais, assentou que, no caso, a realização de propaganda eleitoral de conteúdo negativo na véspera da eleição poderia acarretar prejuízo irreparável ao equilíbrio e lisura do pleito.³³



Mais recentemente o mesmo tribunal tem assentado, em sede de propaganda eleitoral antecipada negativa – física e virtual -, que esta deve ser evitada desde que apresente pelo menos um dos seguintes três requisitos: (i) pedido explícito de não voto; (ii) desqualificação da honra ou da imagem do pré-candidato; ou (iii) divulgação de fato sabidamente inverídico.³⁴

Hoje estes contextos podem facilmente ser viralizados virtualmente, através de redes sociais com alcance demográfico imenso, passível de aferição técnica e científica, evidenciando os potenciais impactos na indução de escolhas da opinião pública eleitoral, tanto que nestes espaços – assim como os mecanismos comunicação de massa -, o TSE tem reiterado que a veiculação de conteúdo desinformativo em grupos de WhatsApp com amplo alcance pode configurar propaganda eleitoral (antecipada ou não) negativa, desde que afete a igualdade de condições entre os candidatos, o que evidencia ser a liberdade

32 Conforme informações no site do TSE: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2014/Outubro/revista-veja-nao-pode-ra-divulgar-edicao-desta-semana-por-meio-de-propaganda-paga?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 30 jan. 2026.

33 Conforme dados da revista Poder 360, a revista Veja, em 2014, tinha média de tiragens semanais superiores a um milhão de exemplares, para todo o Brasil, ainda contando com mídias digitais para a replicação de suas matérias, o que indica o potencial de alcance em termos de opinião pública para os efeitos de induzir o desequilíbrio da igualdade de forças no pleito. Ver matéria publicada por Hanna Yahya, em 14/03/2021, Disponível em: https://www.poder360.com.br/economia/revistas-em-2020-circulacao-impressa-e-digital-despencam/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 31 jan. 2026.

34 AgR-AREspE nº060009553, rel. Min. Nunes Marques, julgado em 09/10/2025.

de expressão direito fundamental não absoluto, podendo ser restringida em casos de divulgação de fato inverídico com impacto no equilíbrio do pleito.³⁵

Veja-se que é possível, hoje, a mensuração/prova do alcance de notícias veiculadas por meio de redes sociais, nomeadamente a partir da exposição do conteúdo, da amplitude do público atingido e do impacto gerado. Em termos de *alcance*, entendido como o número de usuários únicos que tiveram contato com determinada notícia (equivalente, no ambiente digital, a audiência), é possível estimar quantos indivíduos distintos foram efetivamente expostos à informação.³⁶

Também é possível aferir/provar as chamadas *impressões*, que representa o total de vezes em que a notícia foi exibida nas telas dos usuários, independentemente de repetições, o que possibilita avaliar a frequência de exposição do conteúdo, aspecto tradicionalmente reconhecido como relevante para a fixação e disseminação da mensagem.³⁷

Outro eixo fundamental de identificação/prova do impacto de notícias por redes sociais é o chamado *engajamento*, que expressa o grau de interação do público com a notícia, incluindo-se aqui ações como curtidas, comentários, compartilhamentos, salvamentos e cliques em links. O engajamento sinaliza não apenas a recepção passiva da informação, mas o interesse e a resposta ativa do público, funcionando como parâmetro contemporâneo da relevância percebida do conteúdo. A partir desses dados, pode-se calcular a *taxa de engajamento*, obtida pela relação entre o número de interações e o alcance da publicação.³⁸ Tal métrica permite comparações mais precisas entre conteúdos distintos, independentemente do tamanho do público atingido, e contribui para a avaliação da qualidade da difusão da notícia.^{39 40}

Destaca-se ainda a importância dos *compartilhamentos*, que representam o efeito multiplicador da informação. Ao compartilhar uma notícia, o usuário amplia seu alcance para novas redes de contato, desempenhando papel análogo ao da republicação ou citação em meios tradicionais, e indicando elevado grau de validação social do conteúdo. As plataformas conseguem rastrear tanto

35 AgR-REspEI nº060003087, rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, *julgado em 23/06/2025. Nestes autos, o Tribunal referiu que: A jurisprudência do TSE admite a configuração de propaganda eleitoral antecipada negativa sem pedido explícito de voto, quando há desqualificação do pré-candidato por meio de ato que macule sua imagem ou propague fato sabidamente inverídico*. Grifos nossos. Tratamos amplamente destes temas em nosso livro LEAL, Rogério Gesta. *Propaganda eleitoral e as ameaças à democracia*. Porto Alegre: TJRS, 2025.

36 TRUNFIO, Mariapina e ROSSI, Simona. Conceptualising and measuring social media engagement: a systematic literature review. *Italian Journal of Marketing*, pp.267-292, 11 August 2021. O texto informa que as plataformas utilizam identificadores técnicos (como contas autenticadas e dispositivos) para evitar a duplicação de usuários, assegurando estimativa consistente do público efetivamente atingido, o que pode, portanto, ser informado oficialmente, e de forma rápida por conta de a gestão ser feita por algoritmos em tempo real.

37 Estas *impressões* correspondem ao número total de exibições do conteúdo, independentemente de repetições para o mesmo usuário, dado obtido a partir do registro de cada vez que a publicação é carregada ou exibida na interface da plataforma; assim, de igual sorte, tal informação pode ser fornecida pelas plataformas de forma ágil.

38 Como o *engajamento* é mensurado por meio da soma das interações registradas (curtidas, comentários, reações, cliques, salvamentos e outras ações disponíveis em cada rede social), tais interações são contabilizadas automaticamente no momento em que ocorre, permitindo a geração de indicadores absolutos e relativos pelas ferramentas de monitoramento das plataformas, a partir do que estas calculam métricas derivadas, como a *taxa de engajamento*, que relaciona o número de interações ao alcance ou ao número de impressões da publicação. Tais informações são de fácil geração pelos algoritmos operantes, e podem dar dimensão muito real do alcance e impactos levados a cabo.

39 DVIR-GVIRSMAN, Shira. Understanding news engagement on social media: a media repertoire approach. *New Media & Society*. vol.24(8), pp.1791-1812, 2022.

40 LERMAN, Kristina and GHOSH, Rumi. Information contagion: an empirical study of the spread of news on digg and twitter social networks. *Computer and Society*, Cornell University, mar/2010, Disponível em: https://arxiv.org/abs/1003.2664?utm_source. Acesso em: 03 fev. 2026.

o número total de compartilhamentos quanto, em alguns casos, o alcance adicional gerado por essa redistribuição, evidenciando o efeito multiplicador da informação.⁴¹

No que tange à prova de tudo isto, insistimos com o fato de que as plataformas digitais que hospedam redes sociais registram continuamente as interações realizadas pelos usuários, em razão do próprio modelo de funcionamento desses ambientes. Cada visualização, clique, reação ou compartilhamento deixa um registro técnico nos sistemas da plataforma, o que possibilita a geração de indicadores consolidados de alcance e engajamento. Esses dados são disponibilizados aos administradores de perfis institucionais, páginas oficiais ou contas profissionais por meio de painéis internos de análise, geralmente denominados *insights*, *analytics* ou *estatísticas*. O acesso a essas informações é restrito aos responsáveis pelas contas, garantindo rastreabilidade e confiabilidade dos dados apresentados.⁴²

As grandes plataformas globais de redes sociais hoje já possuem painéis internos de análise que fornecem dados primários sobre o comportamento de usuários, como: (i) Meta, com seu **Business Suite / Insights**, que permite medir alcance, impressões, engajamento, segmentação demográfica e desempenho de conteúdos políticos no Facebook e Instagram, utilizando ainda o *CrowdTangle*, para estudar a circulação de conteúdos políticos, redes de páginas e viralização⁴³; (ii) X, com o **Analytics**, que oferece dados sobre visualizações, interações, repostagens e crescimento de audiência; (iii) Google, com o **YouTube Studio**, que fornece métricas de visualização, tempo de exibição, retenção de audiência e origem do tráfego.⁴⁴ O X e o Google se valem também da ferramenta chamada *Hoaxy*, que permite rastrear desinformação e redes de difusão.⁴⁵

Há também as ferramentas de monitoramento e escuta social (*social listening*), plataformas externas que coletam grandes volumes de dados públicos das redes sociais para analisar discursos políticos, circulação de temas e reação do eleitorado, como: (i) *Brandwatch*, usada em pesquisas eleitorais para mapear narrativas, sentimentos e tendências; (ii) *Talkwalker*, utilizada para analisar o alcance, a viralização e padrões de engajamento político.^{46 47}

41Ver o texto de ALDOUS, Kholoud Khalil; NA, Jisun and JANSEN, Bernard J. Predicting audience engagement across social media platforms in the news domain. *Research collection school of computing and information systems*, Doha, Qatar, November 18-21, pp.173-187. Alerta o texto que, quando a notícia direciona o leitor para páginas externas, torna-se relevante a análise do **tráfego gerado**, incluindo número de acessos, tempo de permanência e profundidade de leitura. (p.179).

42 No ponto ver o texto de PRAVEENA, Krishnamurthi & RAJESWARI, S. Social media analytics & tools. *International Journal of Research in Library Science*, 7(2), 2021, pp.183-191. Relatam os autores que, modo geral, os dados disponibilizados pelas plataformas podem ser: (i) visualizados em painéis gráficos; (ii) exportados em relatórios periódicos; (iii) organizados por período, tipo de conteúdo ou campanha. E todos estes documentos servem de indícios probatórios ou evidências para eventual debate jurisdicional.

43 KIM, Mihee. Facebook news sharing, hostile perceptions of news content, and political participation. *Social Media + Society*, v.7, issue 3, July 2021, pp.01-10.

44 RIBEIRO, Manoel Horta e outros. Auditing radicalization pathways on youtube. *Computer and Society*, Cornell University, Oct/2021. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/1908.08313>. Acesso em: 03 fev. 2026.

45 SHAO, Chengcheng and others. The spread of low-credibility content by social bots. *Nature Communications*, nº9, 4787 (2018), Disponível: <https://www.nature.com/articles/s41467-018-06930-7>. Acesso em: 03 fev. 2026. Outras ferramentas de análise de desinformação e integridade eleitoral são o EUvsDisinfo (<https://euvsdisinfo.eu>); o Digital Forensic Research Lab (<https://dfrlab.org>); o NetLab da UFRJ (<https://netlab.eco.ufrj.br>).

46 STIEGLITZ, Stefan and DANG-XUAN, Lihn. Social media and political communication – a social media analytics framework. *Social Network Analysis and Mining*, 3(4): January/2014, pp.1277-1291.

47 CHADWICK, Andrew; VACCARI, Cristian and O'LOUGHLIN, Ben. *Do tabloids poison the well of social media? Explaining democratically-dysfunctional news sharing*. Presented at the Internet, Policy, and Politics Conference, Oxford University, September 20–21, 2018. Disponível em: <https://blogs.oii.ox.ac.uk/ipp-conference/2018/papers/IPP2018-Chadwick.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2026.

A avaliação e impactos destes indicadores todos – nomeadamente no âmbito eleitoral - deve ser complementada por *análises qualitativas*, que considere o teor dos comentários, a repercussão em outras páginas ou veículos e a utilização da notícia como referência em debates públicos ou institucionais. Em conjunto, esses indicadores permitem mensuração consistente, transparente e comparável do alcance de notícias nas redes sociais.⁴⁸

O juiz eleitoral, ao analisar pedidos de tutelas (gerais e especiais) desta natureza⁴⁹, deve ponderar a urgência da medida com a necessidade de assegurar o contraditório e a ampla defesa, ainda que diferidos, podendo se valer dos poderes/deveres outorgados, dentre outros, pelo art.139, do CPC/2015, no sentido de: (i) dirigir o processo para os efeitos de prevenir ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da justiça, e indeferir postulações meramente protelatórias (inciso III); (ii) determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária (inciso IV); (iii) dilatar os prazos processuais e alterar a ordem de produção dos meios de prova, adequando-os às necessidades do conflito de modo a conferir maior efetividade à tutela do direito (inciso VI).⁵⁰

Já a estabilização da tutela antecipada, inovação relevante do novo CPC – e comentada anteriormente -, encontra aplicação limitada no processo eleitoral. Embora o instituto seja compatível, em tese, com a lógica da tutela provisória, a natureza pública e indisponível de muitos interesses eleitorais impõe restrições à sua utilização, até porque no processo eleitoral as decisões judiciais não se limitam à esfera privada das partes, produzindo efeitos diretos sobre a coletividade e sobre a legitimidade do processo democrático.⁵¹

Assim, a ausência de impugnação da tutela antecipada não pode, por si só, conduzir à estabilização automática de situações que afetem a regularidade das eleições ou a igualdade de chances entre candidatos, mas deve ser analisada de maneira excepcional e restritiva no âmbito eleitoral, sobretudo quando estiverem em jogo direitos políticos fundamentais ou interesses públicos indisponíveis, constituindo-se o processo judicial neste particular verdadeiro movimento contínuo de atenções e deliberações por parte do Estado-Juiz, exigindo de seus operadores sensibilidade e presteza de comportamentos.

Também a tutela de evidência representa avanço significativo para o processo eleitoral, especialmente em hipóteses nas quais o direito invocado encontra respaldo claro em prova documental ou em jurisprudência consolidada dos tribunais superiores, notadamente do Tribunal Superior Eleitoral,

48 BARCELOS, Janinne e MARICATO, João de Melo. Visibilidade e engajamento público na web 2.0: um estudo altmétrico a partir dos artigos publicados na scientific data. *Em Questão*, v.27, nº1, 2021, pp.263-276.

49 Lembrando que as tutelas provisórias, sob o ponto de vista normativo do NCPC, depende do requerimento da parte, basta vermos: (i) a disposição do art. 295, quando fala da *tutela provisória requerida*; (ii) do art. 299, dizendo que *a tutela provisória será requerida ao juízo da causa*; (iii) do art.303, ao assentar que *a petição inicial pode limitar-se ao requerimento da tutela antecipada*; (iv) do art.305, fazendo referência à *petição inicial da ação que visa à prestação de tutela cautelar*. A despeito disto, temos que é possível a concessão, de ofício medidas judiciais que tutelem antecipadamente bens e interesses jurídicos eleitorais indisponíveis, com base no poder geral de cautela do juiz e no dever em assegurar a efetividade do processo, matéria que não podemos aprofundar aqui.

50 Dentre estas medidas estão, exemplificativamente, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial, nos termos do art.536 e 537, ambos do NCPC.

51 Os autores AGRA JR., Walter de, e FIALHO, Arthur Monteiro Lins. *Tutelas específicas: aplicação de normas processuais no direito eleitoral*. Op. cit., p.460, lembram que: *Em sede de exceção, pode ser viável o manejo das tutelas antecipada e/ou cautelar concedidas em caráter antecedente em sede de ações rescisórias eleitorais, por exemplo, onde seria possível até mesmo se pensar na estabilidade dos efeitos da decisão que concede tutela provisória quando concedida em caráter antecedente. Mas, ainda assim, não deixa de ser uma excepcionalidade ainda não enfrentada pela colenda corte eleitoral*. O TSE tem posição refratária ao deferimento de tutelas antecipadas em sede de rescisória, conforme mostram seus julgados, ex vi, o AgRgAR nº249, rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgado em 29/09/2006.

isto porque, em demandas eleitorais repetitivas ou marcadas por resistência meramente protelatória, a tutela da evidência permite resposta jurisdicional mais rápida, reduzindo o impacto negativo do tempo do processo.⁵² Situações como a aplicação de entendimento pacificado sobre inelegibilidades, regras de propaganda ou prestação de contas, podem justificar a concessão dessa modalidade de tutela, mesmo na ausência de perigo de dano imediato.⁵³

Há autores que inclusive defendem a possibilidade de utilização incidental da tutela de evidência – com o que concordamos – sob o argumento de que:

O autor tem direito à tutela da evidência (incidental) quando o réu cometer abuso no exercício de seu direito de defesa, ou demonstrar manifesto propósito protelatório no andamento do processo. As duas condutas não possuem uma descrição objetiva e são construídas na prática dos tribunais. Em regra, estão relacionadas com o uso dos instrumentos processuais em excesso (os recursos, principalmente – por exemplo, os embargos declaratórios em agravo regimental em agravo de instrumento em recurso extraordinário), ou de forma contrária à lei e às provas (como o requerimento de produção de prova testemunhal sobre fatos já demonstrados por prova documental ou pericial), ou em desacordo com súmula ou jurisprudência de Tribunal, ou com a reiteração das mesmas alegações nas peças processuais (por exemplo, o réu vencido repete os mesmos argumentos na contestação, na apelação, em embargos declaratórios, em recurso especial, extraordinário, agravo de instrumento etc.).⁵⁴

De qualquer sorte, o TSE emitiu a Resolução nº 23.478/2016, e em seu art.14, previu a forma de autuação da tutela provisória, no *caput* e em seu parágrafo único.⁵⁵ E na Resolução nº23.608, de 18.12.2019, dispondo sobre as representações, reclamações e pedidos de resposta, previstos na Lei nº9.504/1997, previu a possibilidade de apresentação de pedido de tutela provisória, determinando que “as decisões de concessão de tutela provisória serão comunicadas das 8 (oito) às 24 (vinte e quatro) horas, salvo quando a juíza ou o juiz eleitoral ou a juíza ou o juiz auxiliar determinar que sejam feitas em horário diverso”.⁵⁶

Do mesmo modo, a Lei Complementar nº 64/1990 – e suas alterações-, em seu art.22, disci-

52 Vale aqui a advertência feita por COSTA, Eduardo José da Fonseca. Art. 311, *In*: STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Comentários ao código de processo civil*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 448-455, p.448, no sentido de que, nesta tutela de evidência: *salta-se do plano da mera verossimilhança para o da quase certeza. Esse espírito de “quase certeza” e a exigência de prova documental pré-constituída aproximam a tutela de evidência do mandado de segurança, ao menos no que toca à liminar, eis que equivale ao direito líquido e certo*.

53 Como no caso da decisão do TSE, no AgR-REspEl nº060010586, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques, julgado em 14/11/2024. No ponto a doutrina reforça o entendimento de que: *O instituto da tutela de evidência é uma técnica processual que busca afastar daquele que apresenta uma alta probabilidade de êxito o peso da demora da resposta jurisdicional final, ou seja, do ônus do tempo no processo*. LUIZ, Fernando Vieira; PONTIN, Rafael Covolan e LUIZ, Marina de Oliveira Vasconcellos. *Tutela de evidência: aplicabilidade e casuística no direito processual eleitoral*. *Revista Eleitoral*, v.24, nº2. Florianópolis, 2020, p.68.

54 CARDOSO, Oscar Valente. A tutela provisória do processo eleitoral no novo Código de Processo Civil. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v.20, nº1, julho/2016, p.191.

55 Art. 14. *Os pedidos autônomos de tutela provisória serão autuados em classe própria. Parágrafo único. Os pedidos apresentados de forma incidental em relação a feitos em tramitação serão encaminhados à autoridade judiciária competente, que determinará a sua juntada aos autos principais ou adotará as providências que entender cabíveis*.

56 Art.9º, da Resolução/TSE nº23.608/2019. Ainda no seu art.18, §1º, dispôs que: *Não cabe agravo contra decisão proferida por juíza ou juiz eleitoral ou juíza ou juiz auxiliar que conceda ou denegue tutela provisória, devendo a representada ou o representado, para assegurar o reexame por ocasião do julgamento, requerer a reconsideração na contestação ou nas alegações finais*. Da mesma forma dispõe o art.19, do mesmo Estatuto, que: *As decisões interlocutórias ou sem caráter definitivo proferidas nos feitos eleitorais são irrecuráveis de imediato por não estarem sujeitas à preclusão, ficando os eventuais inconformismos para posterior manifestação em recurso contra a decisão definitiva de mérito*. Por certo que eventual Mandado de Segurança aqui pode ser aviado.

plina que representação judicial eleitoral pode conter pedido, ou de ofício ser determinado, a suspensão “de ato que deu motivo à representação, quando for relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficiência da medida, caso seja julgada procedente”.⁵⁷ Ou seja, independentemente da utilização de pedido de aplicação de instituto processual específico envolvendo alguma tutela especial, a legislação já contempla a possibilidade material de medida equivalente ser proferida, razão pela qual entendemos que a qualquer tempo o Judiciário pode ser provocado neste sentido, e deverá tomar providências à tutela de direitos.

Quanto aos elementos probatórios necessários à concessão de tutelas especiais no processo eleitoral, em face até da própria natureza dinâmica destas demandas, eles costumam se dar em contextos intensos, de forma física e virtual. O NCPC, neste sentido, oferece instrumentos úteis (incidente de exibição, produção antecipada, perícias), enquanto que o CPP oferece garantias rigorosas para prova penal, até porque determinados ilícitos podem levar à cassação, exigindo-se que a prova, sempre, deva ser tratada com seriedade. A subsidiariedade deve fortalecer confiabilidade (autenticidade, integridade, contraditório sobre a prova), e não criar labirintos intermináveis e absolutamente contrários aos escopos da justiça eleitoral.

Neste sentido, o TSE teve oportunidade de enfrentar demanda judicial envolvendo pretensão tomada pela Corte como abusiva em termos de legitimidade processual e material eleitoral, configurando flagrante batalha judicial travada por candidatos sabidamente inelegíveis em diversas arenas concomitantes, como jurisdição de primeiro grau, Tribunal de Contas e medidas recursais aos tribunais superiores (inclusive com inúmeros pedidos de liminares em tutelas especiais):

O cenário fático-jurídico exposto revela, nas palavras do eminente Ministro Alexandre de Moraes proferidas no julgamento do AgR-REspEl nº 0600261-70/SP (acórdão de 16.9.2021, DJe de 20.10.2021), a ‘[...] flagrante a batalha judicial que os candidatos sabidamente inelegíveis travam na Justiça Comum, às vésperas do pleito ou no curso do período eleitoral, para alcançar decisão liminar que ampare o deferimento do seu registro’, sendo certo que ‘[...] essa incessante judicialização dos decretos condenatórios que amparam a restrição à capacidade eleitoral dos candidatos deve ser examinada pelos tribunais eleitorais, especialmente diante da finalidade clara de não só alcançar a liminar pretendida, mas de ultrapassar os marcos impostos pela legislação eleitoral. Trata-se de evidente hipótese de abuso de direito, na qual admitir o registro do candidato nesta condição apenas incentiva atitudes do mesmo jaez por parte de outros concorrentes’. 7.1. No caso, o candidato – após a superveniência de decisão judicial, que anulou por completo, em 14.12.2021, os efeitos da liminar de 26.9.2020 que lhe beneficiava – logrou obter na seara administrativa, em 17.12.2020, decisão da lavra do presidente da Corte de Contas na qual foram suspensos os efeitos de dez acórdãos daquele TCE transitados em julgado. 7.2. Além da liminar administrativa do presidente do TCE/AM não ter sido proferido no meio impugnativo próprio para desconstituir julgados no âmbito do órgão de contas, já que exarada em mera petição avulsa, seu conteúdo é diametralmente contrário à liminar concedida pelo TJMA em 14.12.2020, que restabeleceu os efeitos de dez acórdãos do TCE/MA aqui debatidos. 8. Na hipótese de inelegibilidade preexistente, a sustação dos efeitos da liminar que amparou o deferimento de RRC tem o condão de restaurar a causa de inelegibilidade que incidia sobre o candidato, não cabendo sequer cogitar de surpresa do eleitorado, mormente quando a liminar cassada perdura por exíguo tempo e é revogada antes da data final para a diplomação.⁵⁸

57 BRASIL. Lei Complementar n. 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. Art. 22. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 3 jun. 2026.

58 AgR-REspEl nº060002737, rel. Min. Sérgio Banhos, julgado em 24/02/2022. Tenhamos presente, por outro lado, que estas

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já referimos anteriormente, os bens jurídicos que o Direito Eleitoral tutela são públicos indisponíveis, e quaisquer lesões que os ameaçam ou violam configuram prejuízo institucional, eis que implicam lesão a valores, princípios e estruturas essenciais ao funcionamento regular das instituições democráticas, o que se manifesta quando a violação das regras do jogo compromete a igualdade de condições, a liberdade do voto ou a autenticidade da vontade popular.

Diferentemente do prejuízo individual, o prejuízo institucional não exige a demonstração de dano concreto a sujeito determinado; basta a constatação de que a conduta ilícita é apta a afetar a legitimidade do processo eleitoral. Trata-se de prejuízo presumido, decorrente da própria natureza das normas violadas, que são concebidas como garantias estruturais da democracia.

Esta noção de prejuízo institucional no Direito Eleitoral possui relevantes implicações práticas: (i) contribui/reclama interpretação mais adequada das normas eleitorais e processuais, compatível com sua função constitucional; (ii) evita que condutas ilícitas sejam toleradas sob o argumento de ausência de prova de dano concreto, o que poderia estimular práticas antidemocráticas sofisticadas e de difícil mensuração.

Daí porque se apresenta cada vez mais desafiadora a complexa delimitação do devido processo legal (constitucional e infraconstitucional) eleitoral à proteção dos bens que alcança, permanentemente tensionado pela sensível equação tempo x direito, haja vista a hipervelocidade dos pleitos de sucessão política reclamando adequações dos procedimentos/processos de garantia de direitos.

Diante de tais contextos ganha força a importância de ferramentas processuais que propiciem ações/reações igualmente velozes de enfrentamento de ilícitos eleitorais os mais diversos, uma vez presentes a urgência e a evidência do direito, em face ao perigo do comprometimento da tutela de bens decorrente da demora da prestação jurisdicional.

Por certo que concessão de tutelas especiais - nomeadamente antecipatórias - está condicionada, nos termos do art.300, do CPC, à demonstração da probabilidade do direito e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, sendo que a probabilidade do direito aqui corresponde a juízo de verossimilhança construído a partir das provas/evidências/indícios disponíveis, e das máximas da experiência, não se exigindo, nesse momento, certeza plena, mas grau de confirmação inferior àquele necessário para o julgamento definitivo da causa.⁵⁹

Outro aspecto relevante na análise de tutelas especiais antecipatórias – em especial do Direito Eleitoral - diz respeito à vedação de sua concessão quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão, conforme previsto no §3º, do art. 300, do CPC, levando em conta que esta se refere à impossibilidade de reversão jurídica do provimento, e não dos efeitos fáticos da decisão, que, em muitos casos, é inevitável. Ou seja, não se admite a concessão de tutela antecipada que inviabilize eventual provimento final em sentido contrário, ou que crie situações jurídicas incompatíveis com o direito discutido. Todavia, a produção de efeitos fáticos irreversíveis não constitui, por si só, impedimento à concessão da tutela, questões relacionadas à inelegibilidade são muito conflituosas política e jurisdicionalmente, tendo inclusive o TSE adotado a posição de que: *a inelegibilidade cujos efeitos somente se concretizaram após o encerramento do processo eleitoral deve ser rejeitada, da mesma forma que é vedada a arguição de alterações fáticas ou jurídicas supervenientes à data da diplomação para os fins de deferimento do registro, pois a adoção de entendimento contrário frustraria a tutela da segurança jurídica e da soberania popular; ante a possibilidade de alteração do quadro de eleitos após a manifestação popular e após a Justiça Eleitoral legitimar o resultado do pleito.* REspEl nº 060039367, rel. Min. Sérgio Banhos, julgado em 17/02/2022.

59 Trata-se de juízo de cognição sumária, compatível com a natureza provisória do provimento. No ponto ver o trabalho de MITIDIERO, Daniel. *Antecipação da tutela: da tutela cautelar à técnica antecipatória.* Op.cit. p.119 e seguintes.

desde que não haja prejuízo ao juízo de cognição necessário para tanto.⁶⁰

O desafio será sempre o de provar, em tempo eleitoral específico (e diminuto), os riscos e perigos potenciais de atos ou fatos passíveis de desequilibrar o certame, e/ou a violação de direitos fundamentais, a ponto de serem enfrentados inclusive em nível de tutelas (liminares) especiais (urgência, preventiva, inibitória, etc.). Esta é uma preocupação e demanda de todo o sistema de justiça, envolvendo a integralidade de seus protagonistas (partes, procuradores, ministério público, poder judiciário).

Apenas a título exemplificativo, nos termos da Lei Complementar 64/90, as diligências eventualmente necessárias (postuladas ou de ofício) para instrumentalização da lide eleitoral permitem ao judiciário, em prazo curto,

ouvir terceiros, referidos pelas partes, ou testemunhas, como conhecedores dos fatos e circunstâncias que possam influir na decisão do feito, bem como providenciar o acesso a documento necessário à formação da prova que se achar em poder de terceiro, inclusive estabelecimento de crédito, oficial ou privado, ordenando o respectivo depósito ou requisitando cópias.⁶¹

De outra banda, o instrumental tradicionalmente previsto pelo ordenamento jurídico eleitoral — notadamente a ação de investigação judicial eleitoral, o recurso contra a diplomação e a ação de impugnação de mandato eletivo — possui natureza predominantemente repressiva. Esses mecanismos atuam, em regra, de forma posterior à consumação do ilícito, resultando na cassação de mandatos e, eventualmente, na realização de novas eleições. Tal resposta jurisdicional, embora necessária em determinadas hipóteses, não se mostra suficiente para resguardar, de maneira plena, a legitimidade do pleito, nem para recompor a liberdade de escolha do eleitor, pois, uma vez violada a normalidade das eleições, a simples desconstituição do mandato não é capaz de eliminar os efeitos deletérios já produzidos sobre o processo democrático.⁶²

Daí também a importância da aplicação subsidiária do CPC e do CPP ao processo eleitoral — em especial com mecanismos eficazes de urgência em face dos casos apresentados — desde que compreendida como técnica de integração conformada constitucionalmente, e não como substituição do microsistema eleitoral por modelos processuais gerais. O caminho metodológico seguro, a nosso sentir, para tal uso, passa por: (i) identificar a natureza do processo eleitoral em exame; (ii) verificar se há lacuna real; (iii) aplicar o teste de compatibilidade constitucional (material e teleológica) e infraconstitucional dos bens jurídicos tutelados e dos interesses envolvidos.

REFERÊNCIAS

AGRA JR., Walter de e FIALHO, Arthur Monteiro Lins. *Tutelas específicas: aplicação de normas processuais no direito eleitoral*. In FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande e AGRA, Walber

60 Ver no ponto as reflexões de MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela de urgência e tutela da evidência: soluções processuais diante do tempo da justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

61 BRASIL. *Lei Complementar n. 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: seção 1, Brasília, DF, 21 maio 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 02 jun. 2026.

62 Conforme demonstra SILVA, Fernando Matheus da. *O novo CPC e a Tutela específica na justiça eleitoral*. In TAVAREZ, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando (Coord.). *O direito eleitoral e o novo código de processo civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p.229.

de Moura (coord.). Tratado de Direito Eleitoral. v.6. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALDOUS, Kholoud Khalil; NA, Jisun and JANSEN, Bernard J. Predicting audience engagement across social media platforms in the news domain. *Research collection school of computing and information systems*, Doha, Qatar, November 18-21.

AMARAL, Guilherme Rizzo. *Comentários às alterações do novo CPC*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BARCELOS, Janinne e MARICATO, João de Melo. Visibilidade e engajamento público na web 2.0: um estudo altmétrico a partir dos artigos publicados na scientific data. *Em Questão*, v.27, nº1, 2021

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo: influência do direito material sobre o processo*. Tutela Cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. *Lei Complementar n. 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: seção 1, Brasília, DF, 21 maio 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm . Acesso em: 02 jun. 2026.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 3 jun. 2026. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 03 jun. 2026.

CARDOSO, Oscar Valente. A tutela provisória do processo eleitoral no novo Código de Processo Civil. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v.20, nº1, julho/2016.

CHADWICK, Andrew; VACCARI, Cristian and O'LOUGHLIN, Ben. *Do tabloids poison the well of social media? Explaining democratically-dysfunctional news sharing*. Presented at the Internet, Policy, and Politics Conference, Oxford University, September 20–21, 2018. Disponível em: <https://blogs.oii.ox.ac.uk/ipp-conference/2018/papers/IPP2018-Chadwick.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2026.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Malheiros, 2014.

COELHO, Marcus Vinicius Furtado. *Direito Eleitoral e Processo Eleitoral: Direito Eleitoral Penal e Direito Político*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. Art. 311, In: STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Comentários ao código de processo civil*. São Paulo: Saraiva, 2016.

DUARTE, Michelle Pimentel. *Processo Judicial Eleitoral: jurisdição e fundamentos para uma teoria geral do processo judicial eleitoral*. Curitiba: Juruá, 2016.

DVIR-GVIRSMAN, Shira. Understanding news engagement on social media: a media repertoire approach. *New Media & Society*. vol.24(8), 2022.

FIALHO, Arthur Monteiro Lins; BONIFÁCIO, Artur Cortez. O efetivo acesso ao judiciário e o tempo processual sob a perspectiva da tutela de evidência. *Revista de cidadania e acesso à justiça*. v. 1, nº 2, jul./dez. Curitiba, 2016.

GONZÁLES Perez, Jesus. *El derecho a la tutela jurisdiccional*. Madrid: Civitas, 1989.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *As garantias constitucionais do direito de ação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

KIM, Mihee. Facebook news sharing, hostile perceptions of news content, and political participation. *Social Media + Society*, v.7, issue 3, July 2021.

LAMY, Eduardo. *Tutela Provisória*. São Paulo: Atlas, 2018.

LEAL, Rogerio Gesta. *Hermenêutica e Direito: considerações sobre a teoria do direito e os operadores jurídicos*. Santa Cruz do Sul: Editora da Universidade de Santa Cruz do Sul, 1999.

LEAL, Rogerio Gesta. *Propaganda eleitoral e as ameaças à democracia*. Porto Alegre: TJRS, 2025.

LERMAN, Kristina and GHOSH, Rumi. Information contagion: an empirical study of the spread of news on digg and twitter social networks. *Computer and Society*, Cornell University, mar/2010, Disponível em: https://arxiv.org/abs/1003.2664?utm_source. Acesso em: 03 fev. 2026.

LUIZ, Fernando Vieira; PONTIN, Rafael Covolan e LUIZ, Marina de Oliveira Vasconcellos. *Tutela de evidência: aplicabilidade e casuística no direito processual eleitoral*. *Revista Eleitoral*, v.24, nº2. Florianópolis, 2020.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum*. v.II. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela de urgência e tutela da evidência: soluções processuais diante do tempo da justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória e tutela de remoção do ilícito*. Academia Brasileira de Direito Processual Civil – ABDPC, Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/80/10/52/54/DA44A7109CEB34A7760849A8/Tutela%20Inibitoria%20e%20Tutela%20de%20Remocao%20do%20Illicito.pdf>. Acesso em: 02 fev.2026.

MITIDIERO, Daniel. *Antecipação da tutela: da tutela cautelar à técnica antecipatória*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado e legislação extravagante*. São Paulo: Revista dos Tribunais T, 2014.

PARIZ, Ângelo Aurélio Gonçalves. *O princípio do devido processo legal: direito fundamental do cidadão*. Coimbra: Almedina, 2009.

PRAVEENA, Krishnamurthi & RAJESWARI, S. Social media analytics & tools. *International Journal of Research in Library Science*, 7(2), 2021.

RIBEIRO, Manoel Horta e outros. Auditing radicalization pathways on youtube. *Computer and Society*, Cornell University, oct/2021. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/1908.08313>. Acesso em: 03 fev. 2026.

SHAO, Chengcheng and others. The spread of low-credibility content by social bots. *Nature Communications*, nº9, 4787 (2018), Disponível: <https://www.nature.com/articles/s41467-018-06930-7>. Acesso em: 03 fev. 2026.

SILVA, Fernando Matheus da. *O novo CPC e a Tutela específica na justiça eleitoral*. In TAVAREZ, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando (Coord.). *O direito eleitoral e o novo código de processo civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SPADONI, Joaquim Felipe. *Ação Inibitória*. A ação preventiva prevista no art. 461 do CPC. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

STIEGLITZ, Stefan and DANG-XUAN, Lihn. Social media and political communication – a social media analytics framework. *Social Network Analysis and Mining*, 3(4): january/2014.

TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando (coord.). *O Direito Eleitoral e o Novo Código de Processo Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. v. I. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TRUNFIO, Mariapina e ROSSI, Simona. Conceptualising and measuring social media engagement: a systematic literature review. *Italian Journal of Marketing*, 11 August 2021.

UNES, Dierle. Novo enfoque para as tutelas diferenciadas no Brasil? Diferenciação procedimental a partir da diversidade de litigiosidade. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 35, nº184, jun. 2010.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva; MELLO, Rogério Licastro Torres de. *Primeiros comentários ao novo Código de Processo Civil artigo por artigo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CAPÍTULO II
ARTIGOS INÉDITOS
DOSSIÊ MULHERES E CIDADANIA

A LUTA PELA EMANCIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES NO BRASIL: trajetória legislativa, interseccionalidades e desafios à democracia inclusiva

THE STRUGGLE FOR WOMEN'S POLITICAL EMANCIPATION IN BRAZIL: legislative trajectory, intersectionalities and challenges to inclusive democracy

Janiere Portela Leite Paes¹

Rita de Cássia Ferreira Souza²

RESUMO

O presente artigo se propõe a refletir sobre a trajetória da emancipação política das mulheres no Brasil, com destaque para os últimos noventa e quatro anos, a partir da consolidação do sufrágio feminino estabelecida pelo Código Eleitoral de 1932. Para tanto, serão analisados os avanços legislativos, constitucionais e jurisprudenciais para a promoção da igualdade de gênero e suas interseccionalidades na representação política, nos últimos anos. Partindo da constatação da persistente sub-representação histórica feminina nos espaços de poder, a pesquisa investiga as razões pelas quais a igualdade formal, assegurada pela Constituição de 1988 e pela implementação de ações afirmativas, tais como as cotas de gênero nas candidaturas e nos recursos públicos de campanha, não se converteu em paridade representativa de gênero. Metodologicamente, a pesquisa se constitui em revisão bibliográfica, sob a perspectiva teórico-normativa, com base empírica, por meio do exame de dados estatísticos oficiais do Tribunal Superior Eleitoral relativos aos pleitos de 2016, 2020 e 2024, à luz da teoria crítica feminista. Conclui-se, portanto, que a democracia brasileira permanece marcada por um déficit de representação política feminina, o que exige o aprimoramento institucional por meio de mecanismos estruturais capazes de promover uma democracia substancial, plural e inclusiva, a caminho da paridade representativa efetiva, aliadas ao enfrentamento sistemático da violência política de gênero.

Palavras-chave: Cotas de gênero; Democracia substancial; Emancipação política feminina; Interseccionalidades; Representação política.

ABSTRACT

This article seeks to reflect on the trajectory of women's political emancipation in Brazil, with particular emphasis on the past ninety-four years, beginning with the consolidation of women's suffrage established by the 1932 Electoral Code. To this end, it analyzes legislative, constitutional, and jurisprudential advances aimed at promoting gender equality and its intersectional dimensions in political representation in recent years. Based on the recognition of the persistent historical underrepresentation of women in positions of power, the research investigates the reasons why formal equality, ensured by the 1988 Constitution and by the implementation of affirmative action measures, such as gender quotas in candidacies and in public campaign funding has not translated into representative gender parity. Methodologically, the study consists of a bibliographical review from a theoretical-normative perspective, supported by an empirical foundation through the examination of official statistical data from the Superior Electoral Court concerning the 2016, 2020, and 2024 elections, in light of feminist critical theory.

It concludes that Brazilian democracy remains marked by a deficit in women's political representation, which requires institutional improvement through structural mechanisms capable of promoting a substantive, plural, and inclusive democracy, moving toward effective representative parity, alongside the systematic confrontation of gender-based political violence.

1 Mestra em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela UFBA; Técnica Judiciária - Adm do TRE-BA;

2 Licenciada em Letras Vernáculas pela UEFS; Analista Judiciária - Adm do TRE-BA.

Keywords: Gender quotas; Substantive democracy; Women's political emancipation; Intersectionality; Political representation;

INTRODUÇÃO

Os primeiros passos para a emancipação política das mulheres no Brasil e no mundo iniciaram-se aproximadamente a partir do século XVIII, período em que muitas mulheres³ e alguns homens aliados⁴ dedicaram suas vidas em busca do reconhecimento dos direitos civis, políticos e trabalhistas para mulheres e população negra. Contudo, somente a partir da segunda década do século XX, países como Estados Unidos e Inglaterra iniciaram os primeiros atos legislativos ocidentais em reconhecimento aos direitos políticos das mulheres.

Nesse contexto, a despeito da relevância histórica das contribuições empreendidas por precursoras e precursores dos movimentos de raça, classe e gênero nos últimos séculos, a presente pesquisa optou por delimitar o recorte temporal dos últimos noventa e quatro anos, tendo como marco inicial o dia 24 de fevereiro de 1932, data em que foi instituído o Código Eleitoral que reconheceu o direito ao voto, sem distinção de sexo, em nosso país.

Embora esse marco legislativo relevante represente avanço significativo no plano formal, a efetiva inserção das mulheres nos espaços de poder permanece aquém da proporcionalidade demográfica e eleitoral que elas ocupam na sociedade brasileira, conforme será demonstrado por meio de dados empíricos em âmbito nacional, regional municipal, coletados pelo Portal de Estatísticas⁵ e DivulgaCandContas⁶ do Tribunal Superior Eleitoral.

A emancipação política tardia das mulheres revela que a democracia representativa se expandiu gradualmente, incorporando sujeitos anteriormente excluídos. Contudo, a mera inclusão formal não garante transformação estrutural das relações de poder. A presença reduzida de mulheres nos espaços decisórios demonstra que as barreiras simbólicas, econômicas e institucionais persistem nas estruturas patriarcais e machistas, nos espaços públicos e privados existentes em nossa sociedade.

Por fim, serão apresentados mecanismos para a superação da sub-representação política das mulheres, considerando o atual cenário fático, legislativo e jurídico, incluindo as políticas públicas existentes, bem como proposições para avançar de maneira efetiva no caminho para a construção da equidade efetiva de gênero e suas interseccionalidades, o que perpassa pelo enfrentamento a todas as formas de violências contra as mulheres em nosso país.

1. TRAJETÓRIA LEGISLATIVA E JURISPRUDENCIAL DA EMANCIPAÇÃO POLÍTICA FEMININA NO BRASIL

A trajetória legislativa da emancipação política feminina pode ser compreendida como processo gradual de superação de um modelo de cidadania restritiva. Apesar da inexistência de vedação expressa para o reconhecimento do direito ao voto feminino na legislação pátria, até o início do século XX, as mulheres eram excluídas do conceito de cidadania, a exemplo do ocorrido com Regina Cecília Maria Diva Nolf Nazário, que, ao tentar inscrever-se como eleitora em 1922, teve seu requerimento de alistamento eleitoral indeferido e posterior recurso desprovido, ratificando que as mulheres não estavam inseridas no

3 Cite-se como exemplo Olympe de Gouges, pseudônimo da francesa Marie Gouze, que escreveu a famosa Declaração das mulheres e das cidadãs, em 1791, em contraposição à Declaração dos Direitos do homem e do cidadão, escrita na França em 1789.

4 A exemplo de John Stuart Mill que, em 1866, apresentou a primeira petição a favor do voto feminino no Parlamento inglês.

5 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas Eleitorais. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em 28 fev. 2026.

6 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Divulgação de Candidaturas e Contas Eletrônicas. Disponível em: <<https://divulga-candcontas.tse.jus.br/divulga/#/home>>. Acesso em 28 fev. 2026.

conceito de cidadania, e portanto, não estariam aptas a votar ou serem votadas⁷.

Nesse contexto, o Rio Grande do Norte se destaca como pioneiro ao regulamentar o voto sem distinção de sexo, por meio da Lei nº 660 de 1927. No mesmo ano, na cidade de Mossoró/RN, ocorreu o alistamento da primeira eleitora do Brasil e da América Latina, a professora Celina Guimarães Vianna. Nas eleições de 1928, Alzira Soriano foi a primeira mulher eleita prefeita no Brasil e na América Latina, pelo município de Lajes-RN, abrindo os caminhos para a instituição nacional do voto, sem distinção de sexo⁸.

O reconhecimento do voto feminino, por meio do Decreto nº 21.076 de 1932, não representou ruptura imediata com a lógica patriarcal e machista que estruturava o Estado brasileiro, contudo, inaugurou um ciclo lento de incorporação gradativa das mulheres ao espaço público. O movimento sufragista brasileiro, articulado por organizações como a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, desempenhou papel central na conquista do direito ao voto das mulheres no século XX.

A Constituição de 1934 consolidou o sufrágio feminino, porém, o contexto autoritário instaurado durante o regime ditatorial do Estado Novo (1937 a 1945), período em que o Congresso Nacional foi fechado em duas ocasiões, a Justiça Eleitoral desativada e os direitos políticos restritos. A Constituição de 1946 restituiu os princípios republicanos e democráticos. Todavia, em 1964, instaurou-se o regime militar ditatorial que restringiu as garantias e liberdades constitucionais. Em 1965, foi sancionado o Código Eleitoral (Lei 4.737/65), que ainda se encontra vigente, instituindo o voto obrigatório para homens e mulheres, independentemente de renda, tendo sido mantido pelas Constituições de 1967 e de 1969⁹.

Ultrapassada a fase do regime ditatorial, na década de oitenta, uma nova etapa inaugura-se por meio de mobilizações populares denominadas “Diretas já” que foram essenciais durante a instalação do processo eleitoral visando à escolha de representantes para a composição da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), que ocorreu em 15 de novembro de 1986. Nesse pleito, 26 mulheres foram eleitas, representando o percentual aproximado de 5% do total de 559 cadeiras da ANC.

De acordo com a Professora Salete Silva¹⁰, estima-se que aproximadamente oitenta por cento das demandas provenientes dos movimentos de mulheres e feministas foram aprovadas e incorporadas ao texto constitucional promulgado em 1988, o que somente foi possível em razão da atuação articulada entre a bancada feminina, a participação ativa do grupo conhecido como *lobby* do batom, composto por mulheres do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e de diversos movimentos sociais com pautas de gênero, raça e classe.

7 COELHO, Margarete de Castro. O teto de cristal da democracia brasileira: abuso de poder nas eleições e violência política contra mulheres. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

8 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Glossário Eleitoral. Voto da mulher. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos/voto-da-mulher>>. Acesso em 28 fev 2026.

9 PAES, Janiere Portela L. Aplicação das cotas de gênero nas eleições proporcionais do município de Camaçari/BA nos pleitos de 2016 e 2020. Leme, SP: Mizuno, 2024.

10 SILVA. Salete Maria da. A carta que elas escreveram: a participação das mulheres no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988. 322 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/7298>>. Acesso em 28 fev 2026.

1.1 Implementação de ações afirmativas de gênero: legislação e jurisprudência

Na década de noventa, sob a influência da Convenção de Belém do Pará (1994) e da IV Conferência Mundial da Mulher de Beijing (1995), as primeiras cotas para reserva de vagas para candidaturas de mulheres foram instituídas no Brasil, por meio da Lei 9.100/1995, determinando o percentual mínimo de 20% (vinte por cento) para preenchimento por candidaturas de mulheres, aos cargos das Câmaras Municipais. Todavia, cada partido ou coligação poderia registrar até 120% (cento e vinte por cento) do número de vagas a preencher, ou seja, ampliou-se o quantitativo total de candidaturas por partido ou coligação, com a finalidade de manter a hegemonia do espaço ocupado pelos homens na política¹¹.

Em 1997, a Lei 9.504, ainda em vigor, ampliou o percentual das cotas de gênero nas candidaturas para o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento), por sexo (gênero) (Art. 10, §3º) para os cargos proporcionais, entretanto, em contrapartida foi ampliado simultaneamente o quantitativo total de candidaturas por partido para até 150% (cento e cinquenta por cento), ampliando-se posteriormente para até 200% (duzentos por cento), em 2015 pela Lei nº 13.165, tendo vigorado até as Eleições 2020. Em 2021, a Lei nº 14.211/2021, reduziu o percentual de candidaturas para 100% (cem por cento) do número de vagas a preencher mais 1 (um).

A Lei nº 12.034/2009 alterou a redação original do Art. 10, §3º, da Lei 9.504/97, passando a exigir, a partir do pleito eleitoral seguinte, o efetivo preenchimento do percentual de vagas de candidaturas, destinadas a cada gênero pelos partidos e coligações. Nesse contexto, a jurisprudência da Justiça Eleitoral firmou entendimento no sentido da obrigatoriedade do preenchimento do percentual mínimo de vagas para cada gênero, consolidado pela Resolução TSE nº 23.609/2019.

Em 17 de setembro de 2015, o plenário do Supremo Tribunal Federal - STF no julgamento da ADI nº 4650, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, tal vedação representou grande impacto na redução da arrecadação de recursos para as campanhas eleitorais nas Eleições municipais de 2016.

Em 2015, a Lei 13.165 estabeleceu percentuais mínimo e máximo de distribuição de recursos do Fundo Partidário para aplicação em campanhas eleitorais, sem previsão de reserva de cotas de gênero ou raça. Em 2017, instituiu-se o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), pela Lei nº 13.487, com a finalidade de criar mecanismo para ampliar a arrecadação de recursos de campanha, após a redução significativa de recursos arrecadados nas campanhas das Eleições 2016, decorrente da vedação às doações de pessoas jurídicas, conforme determinado pelo STF (ADI nº 4650).

O dispositivo legal que institui o FEFC não apresentou, em sua redação originária, qualquer previsão para aplicação de cotas de gênero ou raça na distribuição dos recursos públicos destinados às campanhas eleitorais. Entretanto, em 15 de março de 2018, em sede de julgamento da ADI nº 5617, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou procedente a ação para equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997) à destinação mínima de 30%, para cada gênero, de recursos do Fundo Partidário, como também de 30% do montante do Fundo especial de campanha alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais. Esse entendimento foi

¹¹ PAES, Janiere Portela L. Op. Cit.

Em 22 de maio de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral - TSE (Consulta nº 60025218.2018) estabeleceu que, a partir das Eleições 2018, os partidos políticos deveriam reservar pelo menos 30% (trinta por cento) dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC, para financiar as campanhas de candidatas no período eleitoral, extensivo ao tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

Em 28 de junho de 2018, o TSE (Instrução nº 0604344-73.2017.6.00.0000; Resolução nº 23.575/2018) decidiu que os recursos destinados às candidaturas femininas só podem ser utilizados no interesse de suas próprias campanhas, com a finalidade de impedir o desvirtuamento das cotas de gênero, sendo ilícito o emprego dos recursos destinados às candidaturas femininas, no todo ou em parte, para financiar candidaturas masculinas.

Em 2020, em sede de Consulta nº 0600306-47, formulada pela Deputada Federal Benedita da Silva (PT/RJ), o TSE reconheceu que os recursos do FEFC e do FP, bem como o tempo de rádio e de televisão, deveriam ser distribuídos na exata proporção entre percentuais de candidaturas de negras(os) e brancas(os), porém a aplicação ocorreria inicialmente apenas a partir do pleito eleitoral de 2022, em observância ao princípio da anualidade. Entretanto, em 24 de setembro de 2020, o STF decidiu monocraticamente na ADPF nº 738, pela aplicação imediata dessas regras nas Eleições 2020.

Em 4 de agosto de 2021, foi sancionada a Lei nº 14.192, que inseriu o Art. 326-B ao Código Eleitoral, para tipificar e sancionar a violência política contra a mulher no Brasil. Em 1º de setembro de 2021, foi sancionada a Lei nº 14.197, que inseriu o Art. 359-P ao Código Penal brasileiro, para tipificar a conduta de “Restringir, impedir ou dificultar, com emprego de violência física, sexual ou psicológica, o exercício de direitos políticos a qualquer pessoa em razão de seu sexo, raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional”, ou seja, a tipificação do Código Penal visa à proteção de qualquer pessoa, incluindo marcadores para além do gênero.

Ainda em 2021, foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 111/2021, para determinar que os votos dados a candidatas mulheres e a pessoas negras para a Câmara dos Deputados sejam contados em dobro, para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário (PF) e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), com aplicação nas Eleições de 2022 a 2030.

Em 3 de janeiro de 2022, foi sancionada a Lei nº 14.291, dispondo que no mínimo 30% do tempo total disponível para o partido em propaganda partidária gratuita deverão ser destinados à promoção e à difusão da participação política das mulheres, tendo como finalidade da propaganda partidária gratuita a promoção e difusão da participação política das mulheres, dos jovens e dos negros.

Em 5 de abril de 2022, foi promulgada a EC nº 117, que incluiu os parágrafos 7º e 8º ao Art. 17 da CF, determinando a aplicação do percentual de 5% dos recursos do FP para a manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, e a aplicação do percentual de 30% (trinta por cento) e 70% (setenta por cento) de cada gênero, na distribuição dos recursos provenientes do FP e

12 PAES, Janiere Portela Leite; OLIVEIRA, Marcia Pereira Lopes. Análise sobre a evolução dos direitos políticos das mulheres no Brasil: perspectivas histórica, cultural e legislativa. Revista Populus, Salvador: TRE-BA/EJE, n. 11, 2021.2, p. 127-146.

do FEFC destinados às campanhas eleitorais, e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão, porém, deixou de inserir o elemento raça/etnia.

Tal omissão legislativa relativa ao elemento raça foi parcialmente suprida pela EC nº 133, promulgada em 22 de agosto de 2024, que inseriu o § 9º ao Art. 17 da Constituição Federal, determinando a aplicação obrigatória de 30% (trinta por cento) aos recursos oriundos do FEFC e do FP, destinados às campanhas eleitorais, em candidaturas de pessoas pretas e pardas. Em contrapartida, deliberadamente, a referida EC anistiou os partidos políticos de qualquer sanção ao descumprimento de valores destinados ao financiamento de candidaturas de pessoas negras, como também instituiu o Programa de Recuperação Fiscal (Refis) para partidos políticos, para regularização de débitos com isenção de juros e multas acumulados, persistindo a omissão legislativa relativa à inexistência de previsão legal para aplicação de cotas de raça/etnia na reserva de candidaturas de pessoas negras e indígenas, bem como em relação ao tempo de propaganda eleitoral.

Em relação aos indígenas, deve-se aplicar a tese firmada em 27 de fevereiro de 2024, na Consulta TSE nº 0600222-07, formulada pela Deputada Federal Célia Xakriabá (Federação Rede-PSOL/MG), em que candidaturas indígenas registradas por partidos e federações partidárias contarão com distribuição proporcional de recursos financeiros oriundos do FEFC e FP, além de tempo gratuito de rádio e televisão. Nesse sentido, a Resolução TSE nº 23.752/2026, alterou a Resolução TSE nº 23.607/2019, consolidando o teor das consultas ao TSE e decisões prolatadas pelo STF:

Art. 17. [...]

§ 4º Para o financiamento de candidaturas de mulheres, pessoas negras e indígenas, os partidos políticos devem destinar os seguintes percentuais do montante recebido do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) (STF: ADI nº 5.617/DF, DJE de 3.10.2018, e ADPF-MC nº 738/DF, DJE de 29.10.2020; e TSE: Consulta nº 0600252-18, DJE de 15.8.2018; Consulta nº 0600306-47, DJE de 5.10.2020 e Consulta nº 0600222-07, DJE de 22.3.2024):

II - para as candidaturas de *pessoas negras*, o percentual não poderá ser inferior a 30%.

II-A. - para as candidaturas de *pessoas indígenas*, o percentual corresponderá, no mínimo, à proporção de:

- a) mulheres indígenas e não indígenas do gênero feminino do partido;
- b) homens indígenas e não indígenas do gênero masculino do partido.

III - os percentuais de candidaturas de mulheres, pessoas negras e indígenas serão calculados pela razão entre essas candidaturas e o total de candidaturas do partido em âmbito nacional, sendo os percentuais apurados pelo Tribunal Superior Eleitoral ao término do registro de candidaturas, conforme o calendário eleitoral, e divulgados em sua página da internet.

Insta salientar que a jurisprudência da Justiça Eleitoral tem se posicionado firme pelo indeferimento de registro de candidaturas, cassação de registros ou de diplomas em razão de fraude às cotas de gênero, iniciando a virada jurisprudencial em 2015, no julgamento do RESpe nº 1-49/PI, em que o TSE reconheceu a possibilidade de apuração da fraude às cotas de gênero por meio de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME. Posteriormente em 2016, no julgamento do REspE nº 243-42/PI, o TSE fixou o cabimento da Ação de Investigação Eleitoral - AIJE como ferramenta processual apta à apuração de fraude à cota de gênero.

Em 2019, no julgamento do *leading case* REspE nº 193-92/PI, a Corte Superior Eleitoral iniciou a definição sobre os indícios relevantes para a caracterização da fraude às cotas nas candidaturas. A Resolução TSE nº 23.609/2019 dispõe que a extrapolação do número de candidaturas ou a inobservância dos limites máximo e mínimo de candidaturas por gênero é causa suficiente para o indeferimento do pedido de registro do partido político ou da federação (DRAP). Em 2024, o TSE consolidou as teses firmadas nessa temática por meio da Resolução TSE nº 23.735/2024 e da Súmula do TSE nº 73, definindo elementos objetivos para evidenciar a caracterização da fraude à cota de gênero.

Nesse contexto de disparidades de gênero e interseccionalidades, verifica-se necessário refletir sobre a distinção entre democracia formal e democracia substancial. A primeira, estrutura-se sobre garantias procedimentais: sufrágio universal, eleições periódicas, liberdade partidária e igualdade jurídica abstrata. A segunda, conforme desenvolvido na teoria democrática contemporânea, exige a concretização material dessas garantias, mediante condições efetivas de participação e influência nos processos decisórios. Iris Marion Young¹³ sustenta que a democracia inclusiva demanda reconhecimento das diferenças sociais e mecanismos institucionais capazes de corrigir exclusões sistemáticas.

A teoria feminista acrescenta a essa discussão a crítica ao universalismo abstrato do sujeito político liberal. O modelo clássico de cidadania foi construído sobre a figura do indivíduo autônomo, economicamente independente e desvinculado da esfera doméstica, atributos historicamente associados ao masculino. Nancy Fraser¹⁴ demonstra que a justiça democrática exige a articulação entre redistribuição e reconhecimento, pois desigualdades econômicas e simbólicas operam de forma combinada.

Nesse sentido, a sub-representação feminina não pode ser compreendida apenas como problema quantitativo, mas como expressão de estruturas históricas de poder. A exclusão feminina não foi acidental, mas constitutiva do modelo político patriarcal neoliberal. A separação entre público e privado consolidou a ideia de que a política seria espaço de racionalidade e universalidade, enquanto o cuidado e a reprodução social permaneceriam invisibilizados.

1.2 Análise empírica da sub-representação das mulheres nas Eleições após a implementação das cotas

A análise empírica de dados relativos à representação política das mulheres, desde a implementação das primeiras cotas de gênero até a atualidade, revela trajetória de crescimento lento e insuficiente para alterar estruturalmente esse padrão de sub-representação. Nas Eleições de 2010, apenas quarenta e cinco mulheres foram eleitas para a Câmara Federal, o que representou apenas 8,8% das quinhentas e treze cadeiras. Nas eleições 2014, foram eleitas cinquenta e uma parlamentares, representando 9,9% do quantitativo total de deputados federais. Naquele pleito de 2014, o número de deputadas estaduais e distritais diminuiu, houve um decréscimo de 13,31% para 11,33% de mulheres eleitas nas Assembleias Legislativas Estaduais/Distrital¹⁵.

Atualmente, a bancada feminina da Câmara Federal é composta por noventa e uma mulheres, do total de quinhentas e treze cadeiras, o que representa o percentual de 18% de representação efetiva. Em

13 YOUNG, Iris Marion. Inclusion and democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000.

14 FRASER, Nancy. Redistribuição ou reconhecimento? São Paulo: Boitempo, 2006.

15 BRASIL. Senado. Brasília-DF. Eleições 2014: representação feminina diminui nas assembleias legislativas Fonte: Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/10/16/eleicoes-2014-representacao-feminina-diminui-nas-assembleias-legislativas>. Acesso em 28 fev. 2026.

relação ao elemento raça/etnia, a bancada de mulheres negras é composta atualmente por dez mulheres negras e apenas três mulheres indígenas compõem a bancada do cocar. A bancada feminina atual no Senado é composta por dezesseis mulheres, sendo apenas uma mulher negra e nenhuma indígena declarada. Em relação ao marcador da deficiência, atualmente, temos apenas duas parlamentares declaradas pessoas com deficiência no Congresso Nacional, uma em exercício na Câmara Federal e outra no Senado Federal.

Em relação às eleições municipais, as mulheres ocuparam 11,57% das vagas nas prefeituras no pleito eleitoral de 2016; em 2020 atingimos 12,05%, chegando a 13,23% em 2024¹⁶. Nas Câmaras Municipais, em 2016, atingiu-se o percentual de 13,53%; em 2020, chegou-se a 16% e em 2024, as mulheres eleitas vereadoras¹⁷ atingiram o percentual de 18,24%, de acordo com dados constantes do Relatório de Avaliação das Eleições 2024¹⁸, produzido pelo TSE, os quais demonstram que, apesar do pequeno avanço, o modelo brasileiro não produz uma ruptura estrutural, considerando o crescimento total inferior a 5% nos últimos oito anos em pleitos municipais.

As ações afirmativas para reserva mínima de candidaturas e destinação dos recursos oriundos do financiamento público das campanhas eleitorais ampliaram o número de mulheres concorrendo, porém, tais medidas não foram suficientes para assegurar equivalência nas condições de disputa. A diferença entre percentual de candidaturas femininas (mínimo de 30%) e o percentual de eleitas demonstra que a barreira não está apenas no acesso formal à candidatura, mas na competitividade efetiva.

Ao analisar separadamente os cargos majoritários e proporcionais, observa-se que a presença feminina permanece ainda mais restrita nos cargos de chefia do Poder Executivo municipal, conforme dados mencionados, os quais evidenciam que quanto maior o grau de concentração de poder e visibilidade política, menor a presença feminina nesses espaços.

Por outro lado, registre-se que 241 municípios elegeram sua primeira prefeita apenas em 2024, o que evidencia atraso histórico persistente. Em grande parte dessas localidades, a presença feminina no Executivo municipal ocorre quase um século após o reconhecimento do sufrágio. Nas eleições municipais de 2024, 775 municípios brasileiros não elegeram nenhuma mulher para a Câmara Municipal, de acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)¹⁹.

Sobre o cumprimento da cota de gênero pelos partidos políticos nos municípios, identificou-se que em 4.797 municípios (86,1%), todos os partidos respeitaram a cota. Porém, em 772 municípios (13,9%), ao menos um partido e/ou federação desrespeitou a cota de gênero. Embora represente avanço em relação a 2020, quando a cota não foi cumprida em 1.304 municípios, de acordo com estudo desenvolvido pela Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, por meio do Observatório Nacional da Mulher na Política (ONMP)²⁰, o descumprimento das cotas de gênero na reserva de candidaturas em 13,9% dos municípios,

16 Atualmente 4.842 vagas nas Prefeituras são ocupadas por homens, enquanto apenas 724 cadeiras são ocupadas por mulheres prefeitas. Dessas, apenas 234 são mulheres negras; 1 indígena e 9 mulheres com deficiência;

17 Das 10.630 mulheres eleitas vereadoras, 4.250 são mulheres negras, o que representa 40% do total de vereadoras eleitas; 36 mulheres indígenas e 85 mulheres com deficiência.

18 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Relatório de Avaliação das Eleições 2024. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes/arquivos/tse-relatorio-de-avaliacao-das-eleicoes-2024>>. Acesso em 28 fev. 2026.

19 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Relatório de Avaliação das Eleições 2024. Op. Cit.

20 BRASIL. Nota Técnica nº 6. Estudo sobre o cumprimento da cota de participação feminina nas Eleições Municipais de 2024 por partidos e federações. <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/nota-tecnica-6/view>. Acesso em 28 fev. 2026.

revela que os partidos políticos continuam reproduzindo em suas estruturas as mazelas do patriarcado, machismo e racismo existentes em nossa sociedade.

Portanto, os dados mencionados revelam que, a partir do avanço mínimo ocorrido nos últimos pleitos eleitorais, as ações afirmativas implementadas pela jurisprudência do STF e TSE, incorporadas ao texto constitucional pelas Emendas nº 111/2021, EC nº 117/2022 e EC nº 133/2024, inserindo dispositivos para aplicação das cotas de gênero e raça na distribuição de recursos públicos destinados às campanhas eleitorais, foram insuficientes para impulsionar avanço representativo e/ou significativo para as candidaturas de mulheres e de pessoas negras (pretas e pardas), o que evidencia a necessidade de implementação de novos mecanismos de superação de barreiras para avançar efetivamente nessas pautas, fazendo-se necessária a implementação de cotas nas candidaturas, nos recursos de financiamento de campanha e no tempo de propaganda para mulheres indígenas e com deficiência.

2. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DE GÊNERO E SUAS INTERSECCIONALIDADES NO BRASIL

O conceito de interseccionalidade, proposto por Kimberlé Crenshaw (1989)²¹, permite a compreensão de como múltiplos marcadores sociais operam de forma simultânea e interdependente na produção de desigualdades. Identidade de gênero, raça/etnia, idade, orientação sexual, condição de pessoa com deficiência, classe social e até localização geográfica são algumas dessas categorias identitárias que se combinam para determinar as vítimas de opressões e como essas disparidades atuam em sincronia.

Uma avaliação da representação política de gênero no Brasil sob a ótica desse cruzamento de desigualdades evidencia os desafios relacionados aos identificadores sociais supracitados, especialmente raça e deficiência, reforçando que a mulher negra e/ou com deficiência, mesmo com os impactos da Lei Brasileira de Inclusão, ainda é invisibilizada no grupo das mulheres sub-representadas na política.

Em nosso país, as diferenças estruturais, associadas aos aludidos fatores sociais, impactam de maneira significativa o acesso a cargos eletivos, evidenciando a persistência de barreiras institucionais, atitudinais, culturais e socioeconômicas. A análise interseccional demonstra ainda que a sub-representação feminina não se distribui de forma homogênea.

O Relatório de Avaliação das Eleições de 2024²², produzido pelo TSE, aponta que 44,04% das pessoas eleitas se autodeclararam negras, entretanto, a agregação estatística oculta desigualdades internas ao grupo racial. Consoante dados empíricos já mencionados, infere-se que mulheres negras apresentam percentual de êxito eleitoral inferior ao de homens negros e mulheres brancas.

Além das barreiras econômicas, elas também enfrentam maior incidência de violência política simbólica e digital, com ataques que mobilizam estereótipos raciais e de gênero. A desigualdade interseccional, portanto, não é meramente aditiva, mas estrutural.

Por outro lado, em relação à capacidade eleitoral passiva de mulheres com deficiência, apesar de a Lei Brasileira de Inclusão assegurar igualdade formal de direitos políticos, o Estatuto não tem o condão de eliminar barreiras arquitetônicas, comunicacionais e atitudinais que dificultam candidaturas competitivas. A mulher com deficiência encontra-se em posição de dupla invisibilidade: por gênero e por condição funcional. Além de enfrentar a barreira opressora do capacitismo, a falta de acessibilidade e as

21 CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, v. 43, n. 6, 1991.

22 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Relatório de Avaliação das Eleições 2024. Op. Cit.

barreiras atitudinais dificultam a militância, a criação e o trabalho de lideranças e, conseqüentemente, a participação efetiva nos atos da campanha eleitoral.

A ausência quase total dessas pessoas nos espaços legislativos e executivos evidencia lacuna democrática ainda mais profunda. A democracia substancial exige não apenas acesso ao voto, mas condições efetivas de elegibilidade e permanência. Necessário lembrar que ainda se luta pela efetivação do direito de votar para o eleitorado com deficiência, pois alguns locais de votação ainda são prédios antigos e sequer possuem acessibilidade arquitetônica para que aquelas pessoas que possuem dificuldade de locomoção permanente ou temporária consigam acessar a seção eleitoral, não obstante as inúmeras ações da Justiça eleitoral para resolver o problema.

Mesmo enfrentando obstáculos, as pessoas com deficiência têm buscado exercer seu direito de sufrágio. O pleito de 2024²³ registrou mais de 1,4 milhão de eleitores com deficiência aptos a votar, em mais de 180 mil seções eleitorais adaptadas. Contudo, apenas 0,63% das pessoas eleitas declararam possuir deficiência. Em relação à representatividade formal, os números não são alvissareiros: nas eleições anteriores, dos 475 candidatos com deficiência registrados no TSE, apenas nove foram eleitos, sendo um governador, um senador, um deputado distrital, dois deputados federais e quatro deputados estaduais²⁴, para representarem 14,4 milhões de pessoas com deficiência (7,3% da população com dois anos ou mais no Brasil), de acordo com dados do Censo Demográfico de 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²⁵.

A primeira lei de cotas de gênero para reserva de candidaturas femininas completou 30 (trinta) anos e apesar de ter se passado uma década da Lei Brasileira de Inclusão, que reconheceu a plena capacidade legal das pessoas com deficiência para exercerem seus direitos e tomarem decisões sobre suas vidas, incluindo a participação política, o direito de votar e ser votado, essas pessoas ainda não foram incluídas na previsão legislativa de cota para reserva de candidaturas, para aplicação ao percentual mínimo de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do Fundo Partidário para suas campanhas eleitorais bem como para o tempo de propaganda gratuita de rádio e televisão.

A fim de suprir essa lacuna legislativa, tramita na Câmara Federal o Projeto de Lei nº 7.371/2017, apensado ao PL nº 3.368/2008, aguardando designação de Relator na CCJC. Tramita também o Projeto de Lei nº 4.325-A de 2024²⁶, de autoria do deputado Duarte Jr. que dispõe sobre a destinação de percentual mínimo de recursos do FEFC e do FP para candidaturas de pessoas com deficiência e sobre a garantia de tempo proporcional de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. Contudo, esse último Projeto de Lei não inseriu a previsão de cotas para reserva de candidaturas de pessoas com deficiência,

23 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Relatório de Avaliação das Eleições 2024. Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/cruzamento-pordeficientes?p0_cargo=Deputado%20Distrital&session=106694769221047

24 Embora o relatório do TSE use expressão “candidatura de deficientes”, o termo atual para se referir a essas pessoas é “pessoa (s) com deficiência”. Esse termo foi definido pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito das Pessoas com Deficiência, aprovado em 13 de dezembro de 2006 pela Assembleia Geral da ONU, ratificado no Brasil, com equivalência de emenda constitucional, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e promulgado pelo Decreto nº 6.949/2009.

25 BRASIL. IBGE divulga censo sobre pessoas com deficiência no Brasil. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2025/maio/pela-primeira-vez-ibge-divulga-dados-sobre-pessoas-com-deficiencia-no-brasil>. Acesso em 1 mar 2026.

26 BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.325-A, de 2024. Altera a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, para dispor sobre a acessibilidade em eventos e estabelecimentos. Autor: Deputado Duarte Jr. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: camara.leg.br. Acesso em: 7 mar. 2026.

o que pode tornar ineficaz a aplicação de cotas exclusivamente aos recursos de financiamento público de campanha, se não houver previsão mínima de reserva de candidaturas para esse público.

Também não avança proposta de emenda constitucional que “propõe reserva de cadeiras para pessoas com deficiência na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais, durante as quatro legislaturas subsequentes à promulgação da emenda”, encontrando-se em fase de designação do relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, paralisado desde 2023²⁷.

2.1. Desafios dos marcadores sociais: raça, gênero e pessoa com deficiência

Os estudos da sub-representação política feminina no Brasil revelam que o gênero, embora essencial, não opera isoladamente. A disparidade na ocupação dos espaços de poder é atravessada por fatores da distinção social que se combinam estruturalmente, produzindo experiências diferenciadas de exclusão. Raça e deficiência, quando articuladas ao gênero, intensificam barreiras históricas e evidenciam que a desigualdade política brasileira não é homogênea, mas estratificada.

Segundo Carla Akotirene, “não apenas o racismo precisa ser encarado como um problema das feministas brancas, mas também o capacitismo como problema das feministas negras cada vez que ignoramos as mulheres negras que vivem a condição de marca física ou gerada pelos trânsitos das opressões modernas coloniais: sofrendo o racismo por serem negras, discriminadas por serem deficientes²⁸”.²⁹

No contexto brasileiro, marcado por heranças coloniais, escravistas e patriarcais, essa interação adquire contornos particularmente profundos. A mulher negra e a mulher com deficiência ocupam posições de maior vulnerabilidade na arena política, não apenas pela soma de discriminações, mas pela forma como essas estruturas se reforçam mutuamente.

No que se refere ao marcador racial, embora as Eleições municipais de 2024 tenham registrado que 44,04% das pessoas eleitas se autodeclararam negras, essa estatística agregada não revela a distribuição interna por gênero. Estudos empíricos³⁰ demonstram que mulheres negras enfrentam maiores dificuldades de acesso a financiamento de campanha, redes partidárias e capital político acumulado, fatores determinantes para o êxito eleitoral.

Quanto à exposição diferenciada à violência política, é possível perceber também que mulheres negras candidatas são mais frequentemente alvo de ataques racistas e misóginos, especialmente em ambientes digitais, o que produz efeito intimidatório, buscando desestimular sua participação nos pleitos e desqualificar sua presença nos espaços públicos. A violência política de gênero, quando racializada, torna-se instrumento de manutenção de hierarquias históricas de poder.

Além das barreiras comuns às mulheres na política, como financiamento desigual, subvalorização

27 BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição n.º 34, de 2016. Altera dispositivos da Constituição Federal para tratar de direitos das pessoas com deficiência. Autoria: Senador Romário (PSB/RJ) e outros. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br>. Acesso em: 5 mar. 2026.

28 AKOTIRENE, Carla. Interseccionalidade. São Paulo: Pólen, 2019.

29 Embora a escritora utilize a palavra “deficientes” quando fala de “mulheres deficientes”, o termo atual para se referir a essas pessoas é “pessoa (s) com deficiência”, conforme mencionado em nota anterior.

30 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Relatório de Avaliação das Eleições 2024. Op. Cit.

simbólica e menor inserção partidária, a mulher com deficiência ainda enfrenta obstáculos relacionados ao capacitismo estrutural, como estigmatização social, questionamento de sua capacidade decisória e dificuldades logísticas na condução de campanhas eleitorais, a exemplo de barreiras tecnológicas, como falta de acessibilidade digital, que causam exclusão social, impedindo a plena participação dessas cidadãs. A ausência quase total desse grupo nos espaços de poder reforça o diagnóstico de que políticas universalistas não são suficientes para enfrentar desigualdades interseccionais.

Sob a perspectiva da democracia substancial, a presença plural nos espaços decisórios não constitui mero ideal normativo, mas requisito de legitimidade democrática. Quando determinados grupos sociais permanecem sistematicamente sub-representados, instala-se déficit democrático que compromete a capacidade do sistema político de refletir a diversidade social. A democracia representativa, para além do sufrágio universal, exige condições efetivas de elegibilidade e competitividade política.

Assim, os desafios impostos pelos marcadores sociais de raça, gênero e deficiência revelam que a emancipação política feminina não pode ser analisada de maneira unidimensional. A superação da sub-representação exige políticas que considerem simultaneamente desigualdades estruturais e seus efeitos combinados. Isso implica remover barreiras atitudinais, revisar mecanismos de financiamento eleitoral, fortalecer medidas de combate à violência política interseccional e desenvolver incentivos específicos à candidatura de mulheres negras e mulheres com deficiência.

A articulação entre igualdade formal, igualdade material e reconhecimento das diferenças constitui o caminho para a consolidação de uma democracia verdadeiramente inclusiva. Enquanto raça, gênero e deficiência continuarem operando como filtros implícitos de acesso ao poder, a promessa constitucional de equidade política permanecerá incompleta.

2.2 Lei brasileira de inclusão e seus impactos na representação política no Brasil

A Lei nº 13.146/2015, conhecida como Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), representa um marco normativo relevante ao assegurar igualdade de oportunidades e eliminar barreiras formais à participação política das pessoas com deficiência. Ao conferir plena capacidade civil e política sem restrições baseadas em condição funcional, a LBI consagra a cidadania plena desse grupo historicamente excluído.

No plano dos direitos políticos, a LBI determina que a pessoa com deficiência tem garantidos os direitos de votar e de ser votada em igualdade de condições com as demais pessoas e impõe ao Estado o dever de assegurar acessibilidade e recursos que permitam a participação política plena. Isso inclui adaptações nas seções eleitorais, tecnologias assistivas para o exercício do voto e garantia de informação acessível durante o processo eleitoral.

Contudo, apesar desses avanços formais, os impactos da legislação na representação efetiva de pessoas com deficiência nos espaços de poder ainda são extremamente limitados. Os dados oficiais das Eleições Municipais de 2024, consolidados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE)³¹, reforçam a constatação desse déficit representativo.

Conforme demonstrado anteriormente, o percentual das pessoas eleitas que declararam possuir

31 Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Relatório de Avaliação das Eleições 2024. Op. Cit.

deficiência foi extremamente baixo se comparado à participação eleitoral total. Entre os cargos majoritários e proporcionais municipais (prefeitos, vices e vereadores)³², a participação de candidaturas com deficiência permaneceu marginal, com expressiva concentração de candidaturas sem autodeclaração de deficiência, refletindo visivelmente na composição dos cargos eletivos.

Esses números indicam que, apesar de a LBI ter consolidado igualdade jurídica e estabelecer dispositivos de inclusão, essa formalidade ainda não se traduziu em resultados efetivos no exercício dos cargos eletivos. A desproporção entre o peso do eleitorado com deficiência e sua efetiva representação política revela que mecanismos legais isolados, por mais avançados que sejam, não são suficientes para produzir mudanças estruturais na sociedade.

Em suma, os dados quantitativos das últimas eleições mostram que a Lei Brasileira de Inclusão, apesar de garantir direitos políticos formais e mitigar barreiras de acessibilidade, ainda não rompeu com os limites da participação simbólica para efetivar uma representação política substantiva das pessoas com deficiência. Isso evidencia a necessidade de políticas complementares, entre as quais incentivos à reserva de candidatura, financiamento específico, reserva de cadeiras, apoio institucional contínuo para remoção de barreiras que dificultam a militância e a execução de atos de campanha e combate ao capacitismo político, fazendo com que a democracia brasileira avance de forma verdadeiramente inclusiva e representativa.

2.3 Sub-representação da mulher negra e da mulher com deficiência

A mulher negra e a mulher com deficiência ocupam posição periférica nos espaços institucionais de poder, pois representam grupos cuja exclusão política revela a persistência de desigualdades estruturais que atravessam gênero, raça e capacidade funcional. Isso comprova que a sub-representação feminina na política brasileira não se distribui de maneira uniforme entre todas as mulheres.

Estudo da composição da bancada feminina da 56ª legislatura (2019-2023) sob uma perspectiva interseccional comprovou a sub-representação política de mulheres não brancas na política institucional. Das 77 (setenta e sete) deputadas eleitas, havia 14 (catorze) negras e uma indígena, totalizando 18,2% de não-brancas. Ao se adicionar os homens, o quantitativo de mulheres pretas e pardas era de 2,7% de parlamentares³³.

A análise empírica das eleições municipais de 2016 a 2024³⁴ confirma crescimento gradual da presença feminina nos cargos eletivos. Contudo, esse avanço não se traduz automaticamente em pluralidade interna da representação. Dados empíricos já mencionados, demonstram que o percentual de mulheres negras eleitas permanece inferior ao de homens negros e ao de mulheres brancas³⁵, indicando que o fator racial incide de maneira diferenciada sobre o êxito eleitoral feminino.

A sub-representação da mulher negra expressa a intersecção entre patriarcado e racismo estrutural. Sistemas de opressão, como racismo e sexismo, operam de forma combinada, produzindo experiências

32 Em 2024 foram eleitos 24 prefeitos PcDs (15 homens e 9 mulheres); para o cargo de vereador foram eleitos 388 PcDs (303 homens e 85 mulheres).

33 HOMEM, Giulia Gouveia Siqueira Pinto. Quem representa as sub-representadas? Um estudo dos projetos de lei propostos pela bancada feminina da 56ª legislatura da Câmara dos Deputados (2019–2023). Seropédica, 2024.

34 Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Relatório de Avaliação das Eleições 2024. Op. Cit.

35 Vide notas 14 e 15 acima.

específicas de exclusão. No sistema político brasileiro, estruturado historicamente sob bases elitizadas e racialmente hierarquizadas, tais mecanismos restringem o acesso de mulheres negras a redes partidárias, financiamento eleitoral e capital político acumulado.

A verificação da sobreposição das opressões demonstra que políticas universais de promoção da igualdade de gênero, embora relevantes, não são suficientes para corrigir desigualdades acumuladas. A reserva de candidaturas por gênero, por exemplo, não garante diversidade racial interna, nem contempla especificidades da deficiência. Do mesmo modo, incentivos financeiros genéricos não asseguram competitividade real para candidaturas que partem de posições estruturalmente desfavorecidas.

No que se refere às mulheres com deficiência, as barreiras são tanto físicas quanto culturais. A ausência de acessibilidade arquitetônica nas sedes partidárias, nos espaços legislativos e presença de outras barreiras nas campanhas eleitorais limita a participação política ativa. Além disso, persistem estigmas sociais que associam deficiência à incapacidade, afetando a percepção pública sobre a aptidão dessas pessoas para o exercício de funções políticas. Dessa forma, mulheres negras e com deficiência enfrentam tripla exclusão, situando-se em posição de extrema vulnerabilidade no sistema político.

3. MECANISMOS PARA SUPERAÇÃO DA SUB-REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES E INTERSECCIONALIDADES NO BRASIL

A persistência da sub-representação política das mulheres e de pessoas que pertencem a grupos minorizados (negros, indígenas, pessoas com deficiência, LGBTQIAPN+ etc) no Brasil revela que a legislação de ações afirmativas para reserva de candidaturas e aplicação ao financiamento de campanha eleitoral vigentes produziram avanços graduais, porém insuficientes para transformação estrutural da representação política. A democracia substancial pressupõe que a igualdade formal seja acompanhada de condições mínimas para acesso aos cargos de poder, mediante condições efetivas de participação e influência nos processos decisórios.

3.1. Ações afirmativas: da reserva de candidaturas à paridade de cargos

De acordo com dados já mencionados, o percentual de avanço acumulado em oito anos, foi inferior a cinco pontos percentuais no que se refere à representação das mulheres na ocupação de cargos eletivos nas Prefeituras e Câmara de Vereadores Municipais. Esses dados indicam que, embora haja avanço linear, o modelo centrado na reserva mínima de candidaturas (30%) está muito longe de atingir o ideal da paridade estimada pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) que visa alcançar a igualdade de gênero e empoderar mulheres e meninas até 2030.

A ausência sistemática de mulheres e diversidades atravessadas por marcadores sociais de gênero, raça/etnia, deficiência, orientação sexual, etc, constatada pela desproporção equivalente à sua participação demográfica, caracteriza lamentável déficit democrático. Essa sub-representação de presença implica uma limitação substancial no desenvolvimento de agendas e pautas voltadas para a construção de políticas públicas capazes de alcançar substancialmente o bem estar social de todos os grupos que compõem a nossa sociedade.

Conforme já mencionado, embora a Lei Brasileira de Inclusão assegure igualdade formal de direitos políticos, a legislação por si só não elimina barreiras arquitetônicas, comunicacionais e atitudinais, notadamente em relação à mulher com deficiência que enfrenta dupla invisibilidade, de gênero e funcional. Portanto, diante dessa assimetria, constata-se a necessidade urgente de implementação de cotas para pessoas com deficiência, na reserva de candidaturas, no tempo de propaganda política e na distribuição de recursos públicos destinados ao financiamento de campanhas, como mecanismo para superação da sub-representação dessa parcela discriminada da população.

Nesse cenário, considerando que o PL e a PEC que tramitam no Congresso Nacional com essas pautas se encontram paralisados, sugere-se que a bancada PcD do Congresso Nacional apresente Consulta ao TSE, para que seja possível suprir temporariamente a lacuna legislativa pela função normativa atribuída à Justiça Eleitoral, no sentido de estender às pessoas com deficiência o mesmo tratamento conferido às candidaturas de pessoas negras e indígenas no que se refere à reserva de candidaturas, às cotas proporcionais aplicadas aos recursos do financiamento de campanha e ao tempo de propaganda eleitoral gratuita em rádio e televisão.

Quanto às candidaturas indígenas, em 2024, foram eleitos 242 vereadores/as (234 homens e 36 mulheres), no mesmo pleito foram eleitos 8 prefeitos e apenas uma mulher prefeita, ocupando apenas 9 das 5.569 cadeiras nas prefeituras municipais do Brasil. Em contrapartida, o censo demográfico 2022, do IBGE, registrou 1.693.535 pessoas indígenas residentes no Brasil, representando 0,83% da população total³⁶.

Diante desse cenário, considerando o disposto na Consulta TSE nº 0600222-07, em que foi firmado o entendimento de que candidaturas indígenas registradas por partidos e federações partidárias contarão com distribuição proporcional de recursos financeiros oriundos do FEFC e FP, além de tempo gratuito de rádio e televisão, deixando de mencionar a reserva proporcional para o preenchimento das candidaturas, faz-se necessária a implementação de ações afirmativas na legislação para reserva de candidaturas e destinação de recursos públicos de campanha eleitoral, como mecanismo para a redução da sub-representação dessa parcela significativa da população brasileira.

Mantido o ritmo médio de crescimento observado entre 2016 e 2024, a paridade de gênero somente seria alcançada em projeção de várias décadas, o que reforça a necessidade de reforma estrutural. Nesse contexto, a transição do sistema de cotas em candidaturas para reserva de cadeiras constitui-se em mecanismo viável e mais efetivo que a reserva de candidaturas implementada desde 1996, porém, sem apresentar os resultados concretos almejados para o caminho da paridade efetiva de gênero e equidade de raça/etnia.

A adoção da paridade de gênero e interseccionalidades apresenta-se como alternativa para a superação da sub-representação política de gênero e raça/etnia, uma vez que desloca o foco das candidaturas para o resultado concreto e efetivo na representação de presença nos espaços de poder político. Sob perspectiva teórico-normativa, a paridade encontra fundamento na concepção de justiça democrática que articula redistribuição e reconhecimento³⁷. Sistemas de paridade implementados em

36 Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Relatório de Avaliação das Eleições 2024. Op. Cit.

37 FRASER, Nancy. Op. Cit.

países latino-americanos demonstram impacto significativamente superior ao modelo brasileiro³⁸.

A democracia inclusiva demanda reconhecimento das diferenças sociais e mecanismos institucionais capazes de corrigir exclusões sistemáticas³⁹. Não se trata de privilégio, e sim da implementação de mecanismos para correção institucional de desigualdade estrutural, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal⁴⁰ que reconheceu a constitucionalidade de ações afirmativas estruturais em contextos de desigualdade histórica.

3.2 Enfrentamento da violência política de gênero e interseccionalidades

Segundo Margarete Coelho, a violência política contra as mulheres abrange espécie de abuso de poder político: “abuso de poder partidário mediante violência política de gênero, que se revela quando a dominação masculina subverte o espírito das cotas de candidaturas femininas para promover as chamadas ‘candidaturas femininas laranjas’”⁴¹. A violência política de gênero ocorre em variadas formas: física, psicológica, simbólica, sexual, econômica, e por outros meios de abusos pelos partidos políticos e/ou candidatos, desde a fraude às cotas de gênero, má distribuição dos recursos para as campanhas femininas, ausência de motivação para candidaturas femininas viáveis, falta de abertura de espaço para mulheres nos cargos de poder intrapartidários, entre outras situações.

A tipificação dessa forma de violência na América Latina conta com quase duas décadas, iniciando-se no México em 2007, na Argentina em 2009, em El Salvador em 2011, na Bolívia em 2012, Panamá em 2013, Equador e Uruguai em 2018, Argentina em 2019, México em 2020, Brasil e Peru em 2021 e Costa Rica em 2022⁴².

No Brasil, somente em 2021, por meio das Lei nº 14.192 e 14.197 tipificou-se, respectivamente, a violência política contra a mulher e a violência política contra qualquer pessoa, em razão de gênero, raça, etnia, religião ou procedência nacional. A tipificação, por si só, não impede a continuidade de ataques virtuais e campanhas de desinformação direcionadas a candidatas, sobretudo negras, conforme relatórios de avaliação eleitoral, atuando como mecanismo de intimidação e dissuasão, contribuindo de maneira significativa para a perpetuação das desigualdades nos espaços de poder.

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ, instituiu em 2021, o Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero⁴³ e em 2024, o Protocolo para julgamento com perspectiva de raça⁴⁴, normativos essenciais para aplicação nos julgamentos das ações eleitorais que versem sobre fraudes às ações afirmativas de gênero, raça, abusos de poder políticos e/ou econômicos relacionados às candidaturas

38 PISCOPO, Jennifer M. Gender parity and democratic deepening. *Politics & Gender*, v. 12, n. 4, 2016.

39 YOUNG, Iris Marion. Op. Cit.

40 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 186/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julg. 26 abr. 2012.

41 COELHO, Margarete de Castro. O teto de cristal da democracia brasileira: abuso de poder nas eleições e violência política contra mulheres. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p.81.

42 Araújo, Francieleide. Legislações de enfrentamento à violência política de gênero na América Latina. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2023/Legisla%C3%A7%C3%B5es-de-enfrentamento-%C3%A0-viol%C3%Aancia-pol%C3%ADtica-de-g%C3%AAnero-na-Am%C3%A9rica-Latina>. Acesso em 28 fev. 2026.

43 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero [recurso eletrônico]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>>. Acesso em 28 fev. 2026.

44 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Protocolo para julgamento com perspectiva de raça [recurso eletrônico]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/11/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-racial-1.pdf>>. Acesso em 28 fev 2026.

femininas e ações penais que envolvam condutas de violência política (gênero ou raça), a fim de contribuir para o avanço na efetivação da igualdade substancial e nas políticas de equidade.

O Observatório Nacional da Mulher na Política (ONMP) e o Instituto Alziras lançaram o Monitor da Violência Política de Gênero e Raça 2025⁴⁵, levantamento inédito das ações penais eleitorais em tramitação no sistema de justiça, ferramenta que avalia a eficácia da implementação da lei, desde sua promulgação, para impulsionar uma política mais plural, segura e inclusiva. De acordo com dados do estudo mencionado, foram mapeadas 62 ações penais eleitorais de violência política de gênero e raça, entre 2021 e 2025.

Com base na análise de dados empíricos, o estudo revela que a maioria dos casos de violência política de gênero (63%) aconteceu no exercício do mandato, cujas vereadoras figuram como maioria das vítimas (55%). Dentre os acusados, 86% são homens e 60% são ocupantes de cargos públicos, exercendo principalmente a função de vereador (40%). A filiação partidária dos acusados varia, mas o PL lidera o ranking (11%), seguido por União Brasil e MDB (7% cada)⁴⁶.

Quanto ao contexto de ocorrência das violências, 54% dos casos judicializados ocorreram em ambiente físico, com destaque para as câmaras municipais, outros 40% ocorreram em espaço digital e 6% em ambos. Nove, em cada dez casos de violência política de gênero em ambiente digital ocorreram por meio das redes sociais, com destaque para o Instagram (40%), WhatsApp (27%) e Facebook (23%). O Tiktok e Youtube, somados, correspondem a 10% dos casos de violência digital⁴⁷.

De acordo com Bianca Gonçalves e Noemi Lopes⁴⁸, o uso da inteligência artificial pode facilitar no controle e enfrentamento às violências, por meio da identificação de casos, análise de dados, criação de conteúdo digital para conscientização das pessoas, como também por meio de novos canais digitais de denúncia (Ex: aplicativos e plataformas digitais), a fim de facilitar a coleta dos dados e encaminhamento das demandas às autoridades competentes, para que a resposta sancionatória possa ocorrer com maior celeridade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da emancipação política das mulheres no Brasil, inaugurada formalmente a partir do Código Eleitoral de 1932 e consolidada pela Constituição de 1988, revela avanços normativos inegáveis, mas também a persistência de um *déficit* estrutural de representação, que somente será superado a partir do momento em que mulheres e demais diversidades participem de forma equitativa e concreta da construção das decisões políticas do país.

45 BRASIL. Câmara dos Deputados. Monitor da Violência Política de Gênero e Raça. Brasília, DF: Observatório Nacional da Mulher na Política; Instituto Alziras, [2025]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacionalher-na-politica/monitor-de-violencia-politica-de-genero-e-raca>. Acesso em: 1 mar. 2026.

46 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Observatório e Instituto Alziras lançam pesquisa sobre denúncias de violência política*. Brasília, DF: Secretaria da Mulher, 28 ago. 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/noticias-1/observatorio-e-instituto-alziras-lancam-pesquisa-sobre-denuncias-de-violencia-politica>. Acesso em: 1 mar. 2026.

47 Idem.

48 GONÇALVES, Bianca Maria; LOPES, Noemi Araújo Lopes. O uso da inteligência artificial no combate à violência política de gênero. Uol Notícias. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/opiniao/coluna/2023/05/12/o-uso-da-inteligencia-artificial-no-combate-a-violencia-politica-de-genero.amp.htm>>. Acesso em 1 mar. 2026.

Ao longo de quase um século de sufrágio feminino, a incorporação das mulheres aos espaços públicos ocorreu de maneira lenta e gradual, impulsionada por reformas legislativas, decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, bem como pela mobilização constante dos movimentos feministas e de mulheres. Todavia, a consolidação da igualdade formal não foi suficiente para produzir igualdade substancial na ocupação dos espaços de poder.

Os dados empíricos examinados, especialmente relativos às eleições de 2016 a 2024, demonstram crescimento insuficiente da presença de mulheres e diversidades nos cargos eletivos, sobretudo nos postos de maior concentração de poder, como as chefias do Executivo municipal. A distância entre o percentual mínimo de candidaturas femininas (30%) e o percentual efetivo de eleitas evidencia que o problema não reside apenas no acesso formal às candidaturas, mas na desigualdade estrutural de competitividade política. Barreiras econômicas, partidárias, culturais, atitudinais e simbólicas continuam a limitar a conversão das candidaturas em mandatos.

A análise interseccional reforça que a sub-representação não se distribui de forma homogênea entre as mulheres. Mulheres negras, indígenas e com deficiência enfrentam obstáculos adicionais decorrentes da articulação entre racismo estrutural, patriarcado e capacitismo. A ausência de mecanismos específicos de reserva de candidaturas e de recursos para pessoas com deficiência e indígenas evidencia lacunas normativas que comprometem a efetividade da igualdade material. A democracia inclusiva exige reconhecimento das diferenças e adoção de instrumentos institucionais capazes de enfrentar desigualdades historicamente sedimentadas.

Nesse contexto, a experiência brasileira com cotas de candidaturas e com a destinação proporcional de recursos públicos de campanha representa etapa relevante, porém insuficiente. A permanência de fraudes às cotas, a desigual distribuição intrapartidária de recursos e a violência política de gênero, frequentemente agravada por recortes raciais, demonstram que a resistência à ampliação da presença feminina nos espaços de poder assume múltiplas formas. A tipificação da violência política e a criação de protocolos de julgamento com perspectiva de gênero constituem avanços importantes, mas sua efetividade depende de aplicação rigorosa, monitoramento institucional e fortalecimento das redes de proteção às vítimas.

A reflexão desenvolvida ao longo deste artigo permite concluir que a democracia brasileira permanece tensionada entre a formalidade procedimental e a exigência de substancialidade inclusiva. A superação do déficit de representação política feminina e interseccional demanda reformas estruturais, dentre as quais se destacam: o aperfeiçoamento das ações afirmativas, com possível transição do modelo de reserva de candidaturas para mecanismos de paridade de cadeiras; a incorporação explícita de recortes raciais e de deficiência nas políticas de financiamento e propaganda eleitoral; o fortalecimento do controle jurisdicional contra fraudes e o enfrentamento sistemático da violência política de gênero e raça.

Mais do que ampliar números, trata-se de redefinir as bases da legitimidade democrática. Uma democracia que não reflete, em seus espaços decisórios, a pluralidade de sua composição social, permanece incompleta. A emancipação política de mulheres e diversidades, em sua dimensão interseccional, não constitui pauta setorial, mas requisito estruturante de uma ordem constitucional comprometida com a igualdade material, a dignidade da pessoa humana e a justiça social.

O avanço rumo à paridade representativa efetiva é, portanto, não apenas uma reivindicação histórica das mulheres, mas condição essencial para a consolidação de uma democracia substancial, plural e verdadeiramente inclusiva no Brasil. Para que essa pluralidade e equidade democrática aconteça, é necessário um compromisso institucional contínuo, revisão de arranjos eleitorais e transformação cultural orientada à igualdade material, por meio de reforma estrutural com adoção de paridade constitucional ou reserva transitória de cadeiras. Assim, a construção de uma democracia mais representativa requer a implementação efetiva de políticas públicas que articulem ações afirmativas com estratégias diversas para superar barreiras socioestruturais.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Francieleide. Legislações de enfrentamento à violência política de gênero na América Latina. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2023/Legisla%C3%A7%C3%B5es-de-enfrentamento-%C3%A0-viol%C3%Aancia-pol%C3%ADtica-de-g%C3%AAnero-na-Am%C3%A9rica-Latina>. Acesso em 28 fev 2026.

AKOTIRENE, Carla. Interseccionalidade. São Paulo: Pólen, 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Monitor da Violência Política de Gênero e Raça. Brasília, DF: Observatório Nacional da Mulher na Política; Instituto Alziras, [2025]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/monitor-de-violencia-politica-de-genero-e-raca>. Acesso em: 1 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Observatório e Instituto Alziras lançam pesquisa sobre denúncias de violência política. Brasília, DF: Secretaria da Mulher, 28 ago. 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/noticias-1/observatorio-e-instituto-alziras-lancam-pesquisa-sobre-denuncias-de-violencia-politica>. Acesso em: 1 mar. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero [recurso eletrônico]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>>. Acesso em 28 fev 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Protocolo para julgamento com perspectiva de raça [recurso eletrônico]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/11/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-racial-1.pdf>>. Acesso em 28 fev. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n.º 4.325-A, de 2024. Altera a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, para dispor sobre a acessibilidade em eventos e estabelecimentos. Autor: Deputado Duarte Jr. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: camara.leg.br. Acesso em: 7 mar. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 133, de 22 de agosto de 2024. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF: Presidência da República, 2024.

BRASIL. IBGE divulga censo sobre pessoas com deficiência no Brasil. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2025/maio/pela-primeira-vez-ibge-divulga-dados-sobre-pessoas-com-deficiencia-no-brasil>. Acesso em 1 mar 2026.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para incluir crimes contra o Estado Democrático de Direito. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Nota Técnica nº 6. Estudo sobre o cumprimento da cota de participação feminina nas Eleições Municipais de 2024 por partidos e federações. <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/nota-tecnica-6/view>. Acesso em 28 fev. 2026.

BRASIL. Senado. Brasília-DF. Eleições 2014: representação feminina diminui nas assembleias legislativas. Fonte: Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/10/16/eleicoes-2014-representacao-feminina-diminui-nas-assembleias-legislativas>. Acesso em 28 fev 2026.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição n.º 34, de 2016. Altera dispositivos da Constituição Federal para tratar de direitos das pessoas com deficiência. Autoria: Senador Romário (PSB/RJ) e outros. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 186/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julg. 26 abr. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). ADI 4650-DF. Relator: Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 17/09/2015. Data de Publicação: DJE nº192, 24/09/2015 (divulgado), 25/09/2015 (publicado).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). ADI 5617-DF. Relator: Ministro Edson Fachin. Data do Julgamento: 15 de março de 2018. Data de publicação: DJE 03/10/2018 - ATA Nº 145/2018. DJE nº 211, divulgado em 02/10/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF: 738. DF 0102225-14.2020.1.00.0000, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Data de Julgamento: 24/09/2020, Data de Publicação: 25/09/2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 60025218.2018, BRASÍLIA - DF. Relator(a) Min. Rosa Weber. Julgamento: 22/05/2018. Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 163, Data 15/08/2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 0600306-47, BRASÍLIA - DF. Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento: 25/08/2020. Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 199, Data 05/10/2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 0600222-07.2023.6.00.0000. Relator: Ministro Nunes Marques. Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2024. Diário Oficial de Justiça. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/02/consulta-cotas-povos-indigenas-eleicoes-tse-nunes-marques-celia-xakriaba.pdf>. Acesso em: 1 mar 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Divulgação de Candidaturas e Contas Eletrônicas. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/home>>. Acesso em 28 fev 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas Eleitorais. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em 28 fev 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Glossário Eleitoral. Voto da mulher. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos/voto-da-mulher>>. Acesso em 28 fev 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Relatório de Avaliação das Eleições Municipais 2024. Brasília: TSE, 2024. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes/arquivos/tse-relatorio-de-avaliacao-das-eleicoes-2024>>. Acesso em 28 fev 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral Resolução TSE nº 23.607/2019. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>>. Acesso em 28 fev 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE nº 23.609/2019. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>>. Acesso em 28 fev 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.735, de 27 fev. 2024. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, Disponível em <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-735-de-27-de-fevereiro-de-2024>>. Acesso em 28 fev 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.752, de 27 de fevereiro de 2026. Altera a Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos. Brasília, DF: TSE, 2026. Disponível em: [tse.jus.br](https://www.tse.jus.br). Acesso em: 7 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula n.º 73, de 16 de maio de 2024. Dispõe sobre a configuração da fraude à cota de gênero. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-n-73>. Acesso em 28 fev 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 1-49/PI. Rel. Min. Henrique Neves da Silva. Julgado em 4 ago. 2015. Publicado no DJE de 21 out. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016/PI. Rel. Min. Jorge Mussi. Julgado em 17 set. 2019. Publicado no DJE de 4 out. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 243-42/PI. Rel. Min. Henrique Neves da Silva. Julgado em 16 ago. 2016. Publicado no DJE de 11 out. 2016.

COELHO, Margarete de Castro. O teto de cristal da democracia brasileira: abuso de poder nas eleições e violência política contra mulheres. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, v. 43, n. 6, 1991.

FRASER, Nancy. *Redistribuição ou reconhecimento?* São Paulo: Boitempo, 2006.

GONÇALVES, Bianca Maria; LOPES, Noemi Araújo Lopes. O uso da inteligência artificial no combate à violência política de gênero. Uol Notícias. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/opinião/coluna/2023/05/12/o-uso-da-inteligencia-artificial-no-combate-a-violencia-politica-de-genero.amp.htm>>. Acesso em 1 mar. 2026.

HOMEM, Giulia Gouveia Siqueira Pinto. *Quem representa as sub-representadas? Um estudo dos projetos de lei propostos pela bancada feminina da 56ª legislatura da Câmara dos Deputados (2019–2023)*. Seropédica, 2024.

PAES, Janiere Portela Leite; OLIVEIRA, Marcia Pereira Lopes. Análise sobre a evolução dos direitos políticos das mulheres no Brasil: perspectivas histórica, cultural e legislativa. *Revista Populus*, Salvador: TRE-BA/EJE, n. 11, 2021.2, p. 127-146.

PAES, Janiere Portela L. *Aplicação das cotas de gênero nas eleições proporcionais do município de Camaçari/BA nos pleitos de 2016 e 2020*. Leme, SP: Mizuno, 2024.

PISCOPO, Jennifer M. Gender parity and democratic deepening. *Politics & Gender*, v. 12, n. 4, 2016.

SILVA. Salete Maria da. *A carta que elas escreveram: a participação das mulheres no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988*. 322 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/7298>>. Acesso em 28 fev 2026.

YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

JUSTIÇA ELEITORAL E DESIGUALDADE DE GÊNERO: entre a violência estrutural e as respostas institucionais

ELECTORAL JUSTICE AND GENDER INEQUALITY: between structural violence and institutional responses

Fábio Júlio Lemos Calazans^{1*}

RESUMO

Este artigo analisa o fenômeno da sub-representação e da violência política contra as mulheres no cenário político-eleitoral, com foco no papel desempenhado pela Justiça Eleitoral. A partir de um paradoxo central — mulheres constituem a maioria do eleitorado, mas uma minoria nos espaços de poder —, investiga-se a natureza estrutural da desigualdade de gênero. O trabalho explora os conceitos de violência política, as respostas normativas como as cotas de gênero e as fraudes correlatas, e as iniciativas institucionais, a exemplo da Comissão TSE Mulheres. Utilizando uma abordagem crítica baseada em produções acadêmicas e institucionais, o artigo contrapõe os avanços promovidos pelos tribunais com as barreiras que persistem dentro das próprias instituições judiciárias, como a baixa representatividade feminina em sua composição e o uso de linguagem androcêntrica. Conclui-se que, embora as ações da Justiça Eleitoral sejam fundamentais, a superação da desigualdade de gênero demanda reformas estruturais profundas e uma vigilância contínua para garantir que as políticas de igualdade transcendam o discurso e promovam uma transformação efetiva da cultura política.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral; violência política de gênero; representação feminina; cotas de gênero; reforma institucional.

ABSTRACT

This article analyzes the phenomenon of underrepresentation and political violence against women in the political-electoral landscape, focusing on the role played by Electoral Justice. Stemming from a central paradox—women constitute the majority of the electorate but a minority in spaces of power—the structural nature of gender inequality is investigated. The work explores the concepts of political violence, normative responses such as gender quotas and related fraud, and institutional initiatives, such as the TSE Women Commission. Using a critical approach based on academic and institutional productions, the article contrasts the progress promoted by the courts with the barriers that persist within the judicial institutions themselves, such as the low female representation in their composition and the use of androcentric language. It is concluded that, while the actions of the Electoral Justice are fundamental, overcoming gender inequality demands deep structural reforms and continuous vigilance to ensure that equality policies transcend discourse and promote an effective transformation of political culture.

Keywords: Electoral Justice; political violence against women; female representation; gender quotas; institutional reform.

INTRODUÇÃO

A democracia contemporânea enfrenta um paradoxo persistente e revelador: embora as mulheres representem a maioria da população e do eleitorado em nações como o Brasil, sua presença nos cargos de poder e decisão política permanece drasticamente desproporcional. Essa sub-representação não é um acaso ou fruto de desinteresse feminino pela política, mas o sintoma de uma desigualdade estrutural, social e culturalmente enraizada em costumes e formas de pensar que perpetuam a exclusão. A participação de mulheres em funções de liderança é crucial para romper com os obstáculos que impedem a igualdade, pois sua ausência em postos decisórios, além de não possibilitar o lugar de fala feminino,

¹ Bacharel em Direito, servidor do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia desde 30 de maio de 2005. E-mail: fcalazans@yahoo.com.br.

incentiva a manutenção de políticas públicas que não consideram seus interesses, perpetuando práticas discriminatórias.

Essa exclusão não se manifesta apenas em números. Ela é ativamente mantida por meio de um fenômeno multifacetado e perverso: a *violência política de gênero*. Trata-se de um conjunto de atos que visam intimidar, silenciar e restringir a participação feminina na arena pública, reforçando a noção de que a política é um espaço tradicionalmente masculino.

Nesse contexto, a Justiça Eleitoral emerge como uma instituição de papel duplo e complexo. Por um lado, é um agente central na promoção da mudança, com o poder de interpretar leis, fiscalizar a aplicabilidade das já existentes políticas tendentes a proporcionar a igualdade de gênero na política, punir infrações e criar mecanismos que fomentem a inclusão. Por outro, como parte do aparato estatal, ela própria não está imune às estruturas patriarcais que marcam a sociedade, o que se reflete em sua composição histórica e em sua linguagem, bem como em parte de sua jurisprudência.

Este artigo tem como objetivo examinar o fenômeno da desigualdade de gênero na política e analisar criticamente o papel da Justiça Eleitoral nesse embate. Para tanto, serão explorados os conceitos que definem a violência política contra a mulher, as respostas normativas criadas para combatê-la, como as cotas de gênero, e as iniciativas institucionais que buscam promover uma cultura de maior equidade. Ao final, busca-se responder se as medidas adotadas são suficientes para dismantelar as barreiras estruturais ou se ainda operam em um nível superficial, sem alterar as bases de um sistema que historicamente marginaliza a voz política feminina.

2 A VIOLÊNCIA POLÍTICA COMO FERRAMENTA DE EXCLUSÃO

A violência política de gênero é um dos mais graves obstáculos à participação plena das mulheres na vida pública. Longe de se limitar a agressões elencadas no artigo 7^a da Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340/2006)², tais como violências física, psicológica, sexual, patrimonial e moral, ela abrange um espectro de condutas que inclui violência simbólica, com o objetivo claro de afastar as mulheres do poder. Conforme destacam Reyes Rodríguez Mondragón e Ana Cárdenas González de Cosío, a finalidade de tais atos é “reforzar las estructuras sociales y las políticas tradicionales, además de restringir la participación de las mujeres en la arena política”.³

A característica central desse tipo de violência é sua motivação: ela se dirige a mulheres não apenas por suas ideias, mas *pela sua condição de mulher* que ousa desafiar o patriarcado e ocupar um espaço historicamente masculino. Os ataques buscam deslegitimar a presença feminina, utilizando-se frequentemente de estereótipos, humilhações e ofensas de cunho sexista que visam não apenas a vítima direta, mas também intimidar outras mulheres e comunicar à sociedade que elas não pertencem à política.

A identificação da violência política de gênero, contudo, nem sempre é simples. Em alguns casos, como o atentado fatal contra a parlamentar inglesa Jo Cox, torna-se difícil discernir se o ato foi motivado pelo gênero da vítima, por suas posições políticas ou por sua filiação partidária. Aqui no Brasil, tal dificuldade ganha reforço com a atual polarização política, como se o país somente tivesse um de dois lados opostos e extremados a seguir, o que culmina em atos que podem mascarar a violência de gênero com o véu de determinada posição política da vítima. Essa complexidade expõe a necessidade de uma análise contextual e aprofundada por parte dos operadores do direito e, em especial, da Justiça Eleitoral.

Além do mais, a prova que se deve fazer em juízo, não é simplesmente a prova de um fato/ato, mas sim a prova de uma história, ou sejam, sucessivos fatos/atos que, em seu conjunto, leve à conclusão

2 BRASIL. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera os Decretos-Lei nºs 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal); e dá outras providências (Lei Maria da Penha). Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm

3 MONDRAGÓN, Reyes Rodríguez; DE COSÍO, Ana Cárdenas González. *Violencia Política Contra las Mujeres y el Rol de la Justicia Electoral*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 2017.

de que se trata de violência política de gênero. Sobre a prova de uma história dentro de um processo judicial, lecionam Fredie Didier Junior, Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira:

Pode ser que a parte precise fazer prova não de um fato, mas de uma história, isto é, a prova de dois ou mais fatos que, analisados em seu conjunto, compõem um enredo e têm determinado sentido.

Pense, por exemplo, na prova do assédio moral.

Difícilmente o assédio moral pode ser constatado a partir de um fato, apenas. Não raro, a vítima precisa demonstrar a ocorrência de diversos eventos que, analisados em conjunto, indicam o assédio moral.

É o que também ocorre quando se pretende provar o bullying, a perseguição política ou a alienação parental⁴.

Logo, vê-se que não há apenas dificuldade de julgamento dos casos de violência política de gênero, pois tal dificuldade já nasce desde a produção de provas.

Em outros casos, a motivação de gênero é explícita e inquestionável. No município de Mártir de Cuilapan, no México, a prefeita Felicitas Muñiz Gómez foi alvo de uma campanha de difamação com frases como “*No dejes que te gobierne una vieja*” (Não deixe que uma velha te governe) e “*Las mujeres al petate*” (As mulheres, para o caixão/esteira). Essas manifestações brutais de misoginia ilustram como a violência é usada como uma barreira direta para impedir o exercício do poder por mulheres eleitas.

A Justiça Eleitoral, ao se deparar com tais casos, enfrenta o desafio de ir além da mera aplicação da lei e atuar sobre as raízes do problema, reconhecendo que esses atos de violência são parte de uma estrutura social que precisa ser desmantelada para que a democracia seja, de fato, representativa e inclusiva, para que a ocupação de cargos políticos da mais alta influência, como membros do Legislativo, Chefes do Executivo e dos Tribunais de segundo grau e superiores, tenham uma proximidade maior com o retrato da composição da população

3 RESPOSTAS NORMATIVAS E INSTITUCIONAIS À SUB-REPRESENTAÇÃO

Diante do diagnóstico da persistente desigualdade de gênero, o sistema jurídico-político desenvolveu respostas para induzir uma maior participação feminina na política. Essas medidas atuam tanto no campo normativo, com a criação de ações afirmativas, quanto no plano institucional, com a organização de estruturas dedicadas a promover a equidade.

3.1 A Lógica das Ações Afirmativas e o Desafio das Fraudes

A principal ferramenta normativa adotada no Brasil para combater a sub-representação feminina é a cota de gênero, prevista na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997)⁵. A referida Lei, em seu artigo 10, determina que cada partido ou federação preencha o mínimo de 30% e o máximo de 70% de suas candidaturas para cargos proporcionais com postulantes de cada sexo. Embora a legislação estabeleça os percentuais para “cada sexo”, na prática, a proporção menor de indicações sempre fica para as candidaturas femininas, razão pela qual acabam sendo as mulheres as pessoas sobre as quais tal proteção deve recair. Essa medida de ação afirmativa visa corrigir um desequilíbrio histórico, forçando as agremiações partidárias a abrirem espaço para as mulheres em suas listas.

No entanto, a implementação da cota revelou uma faceta perversa da resistência partidária à inclusão feminina: a popularmente conhecida como fraude por meio de candidaturas fictícias ou “candidaturas laranjas”. Essa prática consiste no registro de mulheres que, de fato, não disputarão o cargo e, em consequência, não realizam atos de campanha, não recebem recursos e, frequentemente, obtêm

4 DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de Direito Processual Civil* – v. 2: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória. 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 97.

5 BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições.

votação zerada ou inexpressiva, servindo apenas para cumprir formalmente a exigência legal, enquanto os recursos e a estrutura partidária continuam direcionados às candidaturas masculinas.

Em resposta a esse problema, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) consolidou uma jurisprudência rigorosa, considerando a fraude à cota de gênero como abuso de poder, o que leva à cassação de toda a chapa de candidatos e à anulação dos votos recebidos pelo partido, sendo editado, inclusive, o enunciado n.º 73 da sua súmula, pelo qual os critérios objetivos para configuração de candidatura fictícia são: votação zerada ou inexpressiva, prestação de contas zerada, ausência de atos efetivos de campanha e divulgação ou promoção de candidaturas de terceiros.

Cabe um importante observação quanto à qualificação do ato de candidatura fictícia, pois, embora se dê o nome de “fraude”, aqui cabe pontuar que essa denominação, muitas vezes, serve de pecha para a candidata que apenas fez números para atingir os percentuais mínimos de indicação dos requerimentos de registro de candidatura, visto que talvez essa mesma mulher pode ter participado não de um vício social (fraude), mas ter sido vítima de vícios de consentimento, tais como dolo, coação, lesão ou até mesmo de estado de perigo que também são causas de anulação do ato jurídico e sobre os quais assim dispõe Código Civil (Lei n.º 10.406/2002), em seu capítulo IV, Título I, Livro III:

...

Art. 145. São os negócios jurídicos anuláveis por dolo, quando este for a sua causa. Art. 139. O erro é substancial quando:

...

Art. 151. A coação, para viciar a declaração da vontade, há de ser tal que incute ao paciente fundado temor de dano iminente e considerável à sua pessoa, à sua família, ou aos seus bens.

Parágrafo único. Se disser respeito a pessoa não pertencente à família do paciente, o juiz, com base nas circunstâncias, decidirá se houve coação.

...

Art. 156. Configura-se o estado de perigo quando alguém, premido da necessidade de salvar-se, ou a pessoa de sua família, de grave dano conhecido pela outra parte, assume obrigação excessivamente onerosa.

...

Art. 157. Ocorre a lesão quando uma pessoa, sob premente necessidade, ou por inexperiência, se obriga a prestação manifestamente desproporcional ao valor da prestação oposta.⁶

Quanto a esses vícios de consentimento, lecionou o saudoso professor Caio Mário da Silva Pereira, para quem:

São, na verdade, de duas categorias os defeitos que podem inquinar o ato negocial. Uns atingem a própria manifestação de vontade, perturbando a sua elaboração e atuam sobre o consentimento. Por motivos vários, perturbam a própria declaração volitiva, e influem, e influem no momento em que se exterioriza a deliberação do agente. Denominam-se vícios de consentimento, em razão de se caracterizarem por influências exógenas sobre a vontade exteriorizada ou declarada, e aquilo que é ou devia ser a vontade real, se não tivesse intervindo as circunstâncias que sobre ela atuaram, provocando a distorção. Outros afetam o ato negocial, salientando a desconformidade do resultado com o imperativo da lei, e, nesses casos, o negócio

⁶ BRASIL, Lei n.º 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil brasileiro.

reflete a vontade real do agente, canalizada, entretanto, e desde a origem, em direção oposta ao mandamento legal. Nenhuma oposição se apresenta entre a vontade íntima e a vontade externada, porém entre a vontade do agente e a ordem legal⁷.

Assim, se apenas mirarmos na fraude, a mulher que tiver sua candidatura considerada como fictícia, em qualquer caso, será vista como uma pessoa que lesou a sociedade, quando, em algumas vezes, pode ter sido mais uma vítima, sem qualquer intenção de cometimento de ato ilícito.

Voltando à jurisprudência, cabe uma crítica ao TSE, pois sua orientação é no sentido de que não há litisconsórcio passivo necessário entre o partido político e o dirigente da época do requerimento de registro de candidatura. Tal orientação permite deixar de fora e sem punição talvez aquele que seja o principal idealizador e executor do ato ilícito e que, esse sim, tem, invariavelmente, a intenção de fraudar o processo eleitoral, pois é de clareza solar que agiu além dos poderes que são permitidos a qualquer dirigente partidário, visto que a pessoa jurídica partido político não é criada com a permissão de forjar candidaturas.

A jurista Roberta Gresta aponta que a Resolução-TSE nº 23.609/2019 representou um avanço preventivo. A norma passou a tratar a indicação de uma candidatura sem a autorização real da cidadã como uma questão de ausência de legitimidade, levando ao não conhecimento do pedido de registro. Essa medida, segundo a jurista, impede que candidaturas fraudulentas ou com vício de consentimento sejam utilizadas para compor o percentual da cota, neutralizando a estratégia antes mesmo da sua consolidação.

Gresta Ressalta, ainda, que essa mudança de abordagem gera um efeito dissuasório significativo: “*A previsão expressa de a lista proporcional ser derrubada em razão de candidatura fictícia influirá no cálculo do risco pelos partidos*”⁸. Assim, a Justiça Eleitoral não apenas pune a fraude, mas cria mecanismos para impedir que ela se concretize, buscando garantir a efetividade, e não apenas a formalidade, da ação afirmativa.

Na prática, essa medida, principalmente quanto aos vícios de consentimento, carece de melhores instrumentos que deem efetividade a tal propósito, pois o formulário de requerimento de registro de candidatura, considerando as últimas eleições, ocorridas no ano de 2024, é eletrônico e a autorização da pessoa postulante à candidata é, em princípio, um campo a ser marcado nesse formulário eletrônico (em regra, pelo próprio partido ou pela federação partidária), razão pela qual eventual vício de consentimento somente seria apurado em caso de alguma notícia ou impugnação nos autos ou mesmo se a própria pessoa indicada pelo partido ou pela federação partidária levasse tal informação ao juiz eleitoral. Será que, no caso de uma coação, dolo ou lesão, principalmente contra mulheres, seria de tão fácil conhecimento pelo juiz ou mesmo de tão rápido conhecimento pela pessoa indicada, a ponto de ser levado aos autos em até cinco dias da publicação do edital de requerimento de registro de candidatura, já que esse é o prazo para impugnação? A Resolução não traz outro prazo ou instrumento que possa desconstituir o referido registro, em caso de vício de consentimento.

3.2 A Criação de Estruturas Internas: O Exemplo do “TSE Mulheres”

Além das respostas normativas e jurisdicionais, a Justiça Eleitoral tem avançado na institucionalização de políticas de gênero. Um exemplo emblemático é a criação, em 2019, da *Comissão Gestora de Política de Gênero do Tribunal Superior Eleitoral (TSE Mulheres)*. Essa iniciativa reflete a compreensão de que o combate à desigualdade exige uma atuação proativa e permanente, alinhada a marcos internacionais como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, em especial o ODS 5, que trata da igualdade de gênero, principalmente na meta atinente à participação política e econômica.

7 PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Atualizado por Maria Celina Bodin de Moraes. 25. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 429-430.

8 GRESTA, Roberta. Um novo passo rumo à igualdade de gênero na política: a prevenção da fraude à cota de gênero na Resolução-TSE nº 23.609/2019. In: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Participa mulher: Por uma Cidadania Feminina Plena: homenagem à Ministra Cármen Lúcia*. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

Conforme detalhado por Julianna Sant'ana Sesconetto⁹, a comissão foi criada para atuar no planejamento e acompanhamento de ações de incentivo à participação feminina, tanto na política quanto na própria estrutura da Justiça Eleitoral. As diretrizes de trabalho incluem ampliar a visibilidade de dados estatísticos, fomentar ações educacionais e de conscientização, e estimular redes de cooperação com outras instituições e com a sociedade.

A criação de uma estrutura como o TSE Mulheres sinaliza uma mudança de paradigma: a instituição reconhece sua responsabilidade em promover ativamente a igualdade e não apenas em reagir a violações. Essa abordagem, que combina eixos de atuação jurisdicional, organizacional e social, representa um esforço para incorporar a perspectiva de gênero em todas as facetas da Justiça Eleitoral, desde a produção de conhecimento e campanhas públicas até a formulação de políticas internas.

4 O PAPEL DO JUDICIÁRIO: DESAFIOS ESTRUTURAIS E ANÁLISE CRÍTICA

A Justiça Eleitoral desempenha um papel ambivalente na luta pela igualdade de gênero. Ao mesmo tempo em que se posiciona como uma força motriz para a mudança, por meio de decisões e políticas inovadoras, ela própria é uma instituição que reflete as desigualdades estruturais da sociedade brasileira.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) têm assumido um papel de adjudicador, embora, como pontuado alhures, tenha deixado escapar uma grande transformação no eixo de atuação jurisdicional. Esse papel transcende a mera aplicação da lei. Em vez de se limitar a resolver a controvérsia específica de um caso, busca atacar a problemática subjacente, envolvendo outras autoridades e implementando medidas que visam transformar o ambiente de desigualdade. Essa postura proativa é fundamental para lidar com um fenômeno tão complexo como a violência política e a sub-representação.

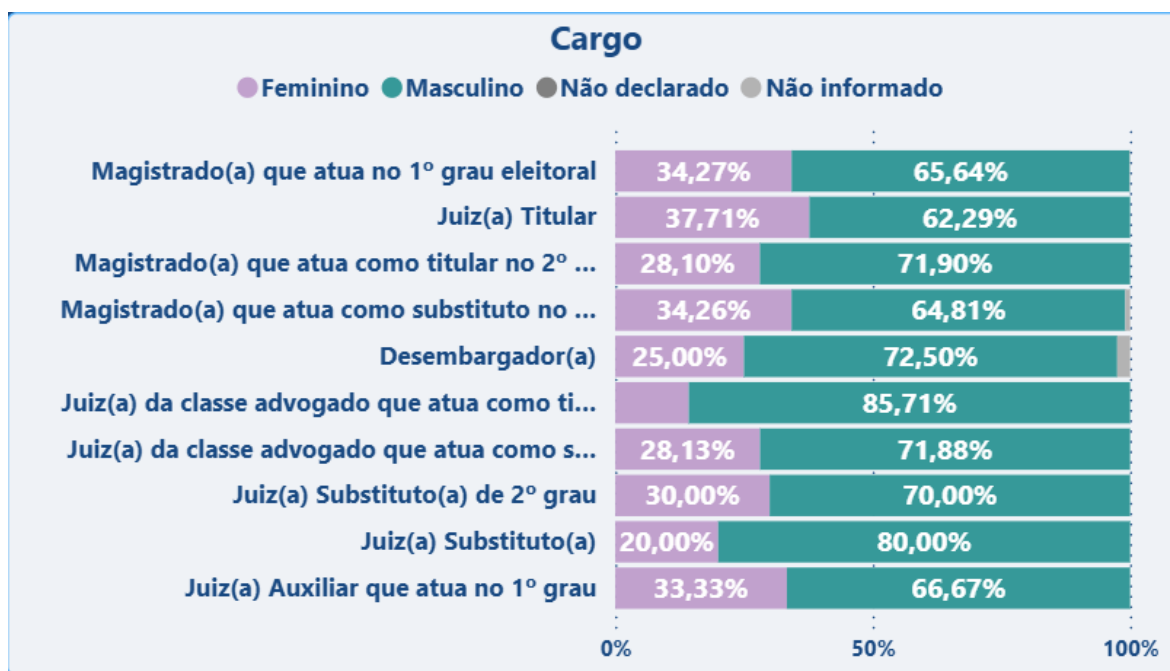
Contudo, uma análise crítica, como a proposta pela pesquisadora Salete Maria da Silva¹⁰, revela as contradições, mesmo nessa atuação, no eixo de atuação organizacional. A própria composição histórica das cortes eleitorais expõe um profundo déficit de representatividade. Conforme aponta a autora, a presença feminina nos mais altos cargos do Judiciário é ínfima e marcada pela exclusão de mulheres negras, indígenas e de outras origens diversas, um fenômeno conhecido como “teto de vidro”. No caso do TSE, a esmagadora maioria de seus membros ao longo da história foi masculina.

Essa disparidade não é apenas simbólica; ela questiona a legitimidade de uma instituição majoritariamente masculina para julgar sobre a igualdade de gênero. A crítica se estende à linguagem androcêntrica utilizada em documentos oficiais e materiais de divulgação, que, ao adotar o masculino como universal, invisibiliza a presença e a contribuição das mulheres e reforça a ideia de que a política é um domínio masculino.

9 SESCONETTO, Julianna Sant'ana. A Comissão TSE Mulheres como Partícipe no Fomento à Participação Feminina na Política e nos Espaços de Poder. In: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Participa mulher*: Por uma Cidadania Feminina Plena: homenagem à Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

10 SILVA, Salete Maria da. Justiça Eleitoral e (des)igualdade de gênero: uma análise feminista do Tribunal Superior Eleitoral brasileiro. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 15, n. 2, p. 83-128, jul./dez. 2021.

Tal disparidade pode ser constatada com dados, referente à Justiça Eleitoral, extraídos do Relatório Justiça em Números, do Conselho Nacional de Justiça, com dados atualizados até 07/04/2026, conforme quadro abaixo:

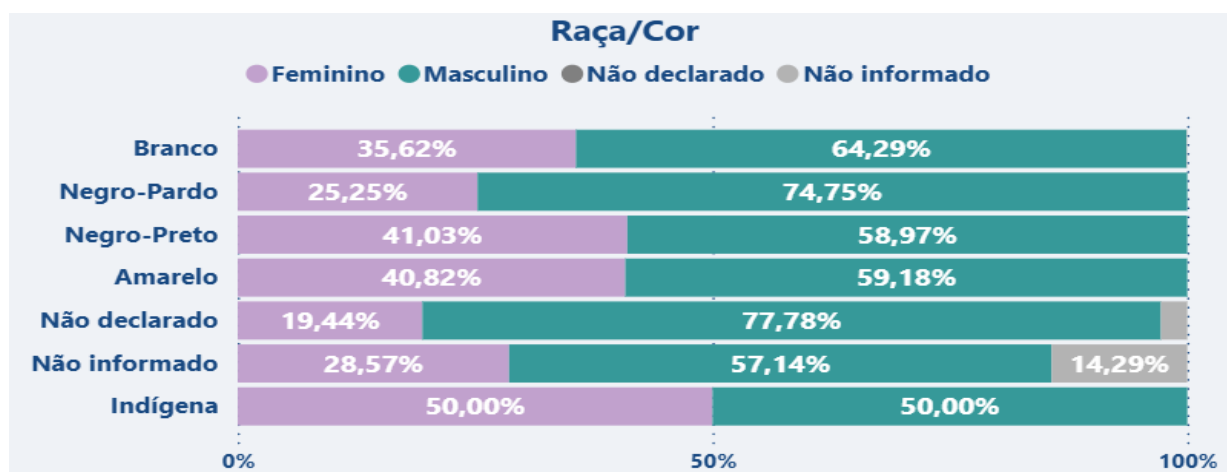


Cargo	Feminino	Masculino	Não declarado	Não informado
Magistrado(a) que atua no 1º grau eleitoral	782	1.498	1	1
Juiz(a) Titular	112	185		
Magistrado(a) que atua como titular no 2º grau eleitoral ou no TSE	34	87		
Magistrado(a) que atua como substituto no 2º grau eleitoral ou no TSE	37	70		1
Desembargador(a)	10	29		1
Juiz(a) da classe advogado que atua como titular no TRE ou TSE	5	30		
Juiz(a) da classe advogado que atua como substituto no TRE ou TSE	9	23		
Juiz(a) Substituto(a) de 2º grau	3	7		
Juiz(a) Substituto(a)	1	4		
Juiz(a) Auxiliar que atua no 1º grau	1	2		

Fonte: Dados de Pessoal do Poder Judiciário (MPM), Justiça em números, Painel CNJ, disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>, acesso em: 10 abr. 2026.

Analisando alguns dados do quadro acima, vê-se que, da quantidade de magistrados e magistradas da Justiça Eleitoral, no primeiro grau de jurisdição, apenas 782/2.280 (setecentos e oitenta de 2.280), ou seja, 34,27%, são mulheres e, no segundo grau de jurisdição, a disparidade é ainda maior, pois a quantidade de mulheres dentre os membros titulares cai para 34/124 (trinta e quatro, de cento e vinte e um membros e membras), ou seja, 28,10%.

Se tomarmos por base o critério raça/cor, do panorama da Justiça Eleitoral, chama a atenção, além da diferença entre brancos, negros e pardos, o fato de apenas haver duas magistradas indígenas, conforme demonstra o quadro seguinte:



Raça/cor	Feminino	Masculino	Não declarado	Não informado
Branco	805	1.453	1	1
Negro-Pardo	126	373		
Negro-Preto	32	46		
Amarelo	20	29		
Não declarado	7	28		1
Não informado	2	4		1
Indígena	2	2		

Fonte: Dados de Pessoal do Poder Judiciário (MPM), Justiça em números, Painel CNJ, disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>, acesso em: 10 abr. 2026.

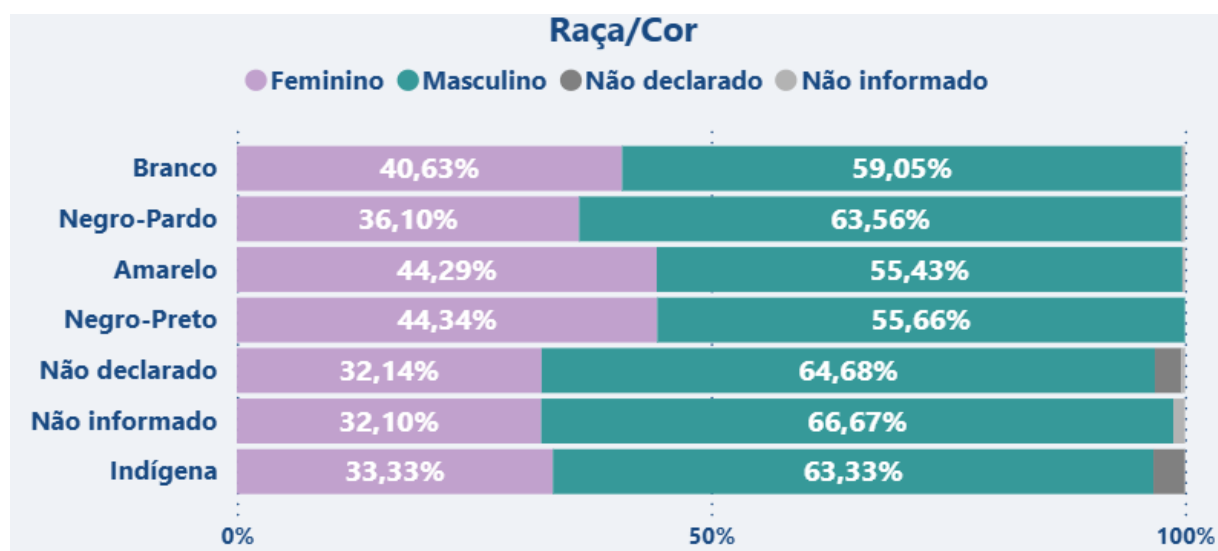
Há de se destacar que esse predomínio masculino é refletido em todo o Poder Judiciário, reforçando a constatação conforme quadro abaixo, também extraído do Relatório Justiça em Números, do Conselho Nacional de Justiça, com dados igualmente atualizados até 07/04/2026:

Cargo	Feminino	Masculino	Não declarado	Não informado
Juiz(a) Titular	5.202	7.410	8	12
Juiz(a) Substituto(a)	1.384	1.548	6	33
Desembargador(a)	718	1.844	2	6
Juiz(a) Auxiliar que atua no 1º grau	188	201		
Juiz(a) Substituto(a) de 2º grau	74	174		
Ministro(a) ou Conselheiro(a)	16	63		
Juiz(a) da classe advogado que atua como titular no TRE ou TSE	5	32		
Juiz(a) da classe advogado que atua como substituto no TRE ou TSE	10	22		
Magistrado(a) que atua como titular no 2º grau eleitoral ou no TSE	1	11		
Magistrado(a) que atua como substituto no 2º grau eleitoral ou no TSE	1	5		1
Magistrado(a) que atua no 1º grau eleitoral	2	4		

Fonte: Dados de Pessoal do Poder Judiciário (MPM), Justiça em números, Painel CNJ, disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>, acesso em: 10 abr. 2026.

Observando os mesmos dados destacados para a Justiça Eleitoral no primeiro quadro acima, vê-se que, em todo o Poder Judiciário, no primeiro grau de jurisdição, apenas 41,18% (5.202 de 12.622 membros e membras) são magistradas titulares e, no segundo grau, somente 27,94% (718 de 2.570 membros e membras) são mulheres.

No quesito raça/cor, em todo o Poder Judiciário brasileiro, dentre todo o conjunto da magistratura, apenas 1.003 (um mil e três) são magistradas negras, pardas ou indígenas, sendo que apenas dez magistradas brasileiras são indígenas, conforme apontam dados do Relatório Justiça em Números, do Conselho Nacional de Justiça, abaixo indicado:



Raça/cor	Feminino	Masculino	Não declarado	Não informado
Branco	6.332	9.202	6	43
Negro-Pardo	852	1.500	2	6
Amarelo	159	199		1
Negro-Preto	141	177		
Não declarado	81	163	7	1
Não informado	26	54		1
Indígena	10	19	1	

Fonte: Dados de Pessoal do Poder Judiciário (MPM), Justiça em números, Painel CNJ, disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>, acesso em: 10 abr. 2026.

De todo esse panorama da composição institucional dos órgãos do Poder Judiciário brasileiro, somente é possível constatar um pouco mais de equilíbrio no 1º Grau de jurisdição, porém, neste, a ocupação dos cargos da magistratura não depende, em regra, de interferências políticas, pois, geralmente as magistradas (incluídas as juízas eleitorais) são as mesmas que ingressaram na carreira por concurso público, para o cargo de juíza substituta, consequentemente, as vitaliciadas na condição de juízas de direito e que, na justiça eleitoral, passam a ocupar o cargo de juízas eleitorais.

Iniciativas como a comissão TSE Mulheres e a jurisprudência contra fraudes são avanços inegáveis. No entanto, a análise feminista alerta para o risco de que essas ações se tornem meramente retóricas ou instrumentais, sem promover transformações estruturais profundas. A verdadeira mudança exige que a própria Justiça Eleitoral se democratize, promovendo a paridade em seus quadros e adotando uma perspectiva de gênero que vá além de campanhas e resoluções, impregnando toda a sua cultura organizacional.

CONCLUSÃO

A jornada pela igualdade de gênero na política é marcada por uma tensão constante entre a persistência de estruturas patriarcais e a emergência de respostas institucionais que buscam desmantelá-las. A sub-representação feminina não é uma falha pontual do sistema democrático, mas um problema estrutural mantido por meio da violência política, da resistência partidária e de fraudes que visam neutralizar ações afirmativas.

Nesse cenário, a Justiça Eleitoral consolidou-se como um ator crucial. A adoção de uma jurisprudência firme contra fraudes à cota de gênero, o desenvolvimento de mecanismos preventivos

e a criação de comissões especializadas, como o TSE Mulheres, demonstram um reconhecimento institucional da gravidade do problema e uma disposição para agir. Tais medidas representam avanços significativos, conferindo maior efetividade às normas e promovendo um ambiente político, ainda que lentamente, mais inclusivo.

Contudo, a análise crítica revela que a própria instituição judiciária não está imune às desigualdades que busca combater. Sua composição historicamente masculina, a ausência de diversidade racial e regional em seus mais altos postos e a perpetuação de uma linguagem androcêntrica são sintomas de que o patriarcado ainda permeia suas estruturas. Essa contradição impõe um limite à profundidade das transformações, correndo o risco de que as políticas de gênero se tornem ações de fachada, sem o poder de alterar as relações de poder consolidadas.

A superação definitiva da desigualdade política de gênero exige, portanto, mais do que decisões pontuais e comissões temáticas. Requer uma reforma estrutural que inclua a própria Justiça Eleitoral, com a promoção da paridade em seus quadros e a incorporação genuína de uma perspectiva feminista e interseccional em sua cultura e prática diária. Como adverte Salete Maria da Silva¹¹, é preciso estar atento para que o discurso da igualdade não seja usado de forma instrumental pelo próprio sistema para se perpetuar. A luta, portanto, deve ser contínua, vigilante e focada não apenas em incluir mais mulheres na política, mas em transformar radicalmente as estruturas que, por séculos, as mantiveram fora dela.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n.º 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 26/06/2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2026. Brasília, DF: CNJ, 2026. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 10 abr. 2026.

DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Curso de Direito Processual Civil – v. 2: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória. 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

GRESTA, Roberta. Um novo passo rumo à igualdade de gênero na política: a prevenção da fraude à cota de gênero na Resolução-TSE nº 23.609/2019. In: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Participa mulher: Por uma Cidadania Feminina Plena: homenagem à Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

MONDRAGÓN, Reyes Rodríguez; DE COSÍO, Ana Cárdenas González. Violencia Política Contra las Mujeres y el Rol de la Justicia Electoral. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5006278>. Acesso em: 26/06/2026.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. Atualizado por Maria Celina Bodin de Moraes. 25. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SESCONETTO, Julianna Sant'ana. A Comissão TSE Mulheres como Partícipe no Fomento à Participação Feminina na Política e nos Espaços de Poder. In: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Participa mulher: Por uma Cidadania Feminina Plena: homenagem à Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

SILVA, Salete Maria da. Justiça Eleitoral e (des)igualdade de gênero: uma análise feminista do Tribunal Superior Eleitoral brasileiro. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 15, n. 2, p. 83-128, jul./dez. 2021.

BRASIL. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a

¹¹ SILVA, Salete Maria da. Justiça Eleitoral e (des)igualdade de gênero: uma análise feminista do Tribunal Superior Eleitoral brasileiro. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 15, n. 2, p. 83-128, jul./dez. 2021.

Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera os Decretos-Lei nºs 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal); e dá outras providências (Lei Maria da Penha). Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acessado em 26/06/2026.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acessado em 26/06/2026.

A HEGEMONIA MASCULINA NOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS: UM ESTUDO SOBRE BARREIRAS INSTITUCIONAIS, VIOLÊNCIA SIMBÓLICA E O TETO DE VIDRO NA REPRESENTAÇÃO FEMININA

MALE HEGEMONY IN BRAZILIAN POLITICAL PARTIES: A STUDY ON INSTITUTIONAL BARRIERS, SYMBOLIC VIOLENCE, AND THE GLASS CEILING IN FEMALE REPRESENTATION

Gabriela Pontes Almeida Teixeira^{1*}

RESUMO

A representação feminina no cenário político brasileiro permanece aquém dos ideais democráticos, apesar das normativas de gênero e do avanço nos debates sobre igualdade. Este artigo, fundamentado em uma análise de estudos recentes e regulamentos pertinentes, investiga as causas e manifestações da sub-representação feminina, com foco no papel central dos partidos políticos. A persistência da supremacia masculina nas estruturas partidárias e no imaginário social configura um tipo de violência política simbólica, que se manifesta através de barreiras institucionais, como a alocação desigual de recursos e a diminuta eficácia das cotas eleitorais, e de um “teto de vidro” que restringe o acesso das mulheres a posições de poder decisório. A análise revela que, embora haja um reconhecimento retórico da importância da participação feminina, as práticas cotidianas dos partidos, permeadas por informalidades e lógicas pragmáticas, perpetuam a exclusão, especialmente em cargos de maior visibilidade e influência. Conclui-se que a transformação da mentalidade e das estruturas partidárias é crucial para a construção de uma democracia verdadeiramente inclusiva, que vá além da mera conformidade formal com as cotas e enfrente as formas sutis, porém eficazes, de exclusão de gênero e raça.

Palavras-chave: partidos políticos; representação feminina; violência política de gênero; teto de vidro; cotas eleitorais.

ABSTRACT

Female representation in the Brazilian political landscape remains short of democratic ideals, despite gender norms and advances in equality debates. This article, based on analysis of recent studies and relevant regulations, investigates the causes and manifestations of female underrepresentation, focusing on the central role of political parties. The persistence of male supremacy in party structures and the social imaginary constitutes a type of symbolic political violence, manifested through institutional barriers, such as unequal resource allocation and the diminished effectiveness of electoral quotas, and a “glass ceiling” that restricts women’s access to decision-making positions of power. The analysis reveals that, while there is a rhetorical recognition of the importance of female participation, the daily practices of parties, permeated by informalities and pragmatic logics, perpetuate exclusion, especially in positions of greater visibility and influence. It is concluded that the transformation of mindsets and party structures is crucial for building a truly inclusive democracy that goes beyond mere formal compliance with quotas and confronts the subtle, yet effective, forms of gender and race exclusion.

Keywords: political parties; female representation; political gender violence; glass ceiling; electoral quotas.

INTRODUÇÃO

A discussão acerca da representação política feminina no Brasil, e em diversas democracias pelo mundo, tem ganhado crescente destaque nas últimas décadas, impulsionada por movimentos feministas

¹ Servidora pública federal, ocupante do cargo de Técnica Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia; pós-graduada em Direito Processual Civil pela Faculdade Baiana de Direito/Juspodivm; Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela Universidade Federal da Bahia. E-mail: gpteixeira@tre-ba.jus.br.

e por um reconhecimento global da necessidade de maior paridade de gênero nos espaços de poder. Contudo, apesar dos avanços normativos, como a conquista do voto feminino há mais de noventa anos e a instituição das cotas de gênero nas eleições proporcionais, o cenário brasileiro ainda é marcado por uma flagrante sub-representação de mulheres nas esferas decisórias, particularmente nos cargos legislativos da Câmara dos Deputados. Este quadro desafiador tem posicionado o Brasil desfavoravelmente em rankings regionais e globais de participação feminina na política, sublinhando a urgência de uma análise aprofundada das causas estruturais e conjunturais que perpetuam essa desigualdade².

O presente artigo científico tem como objetivo central analisar como a supremacia masculina nos partidos políticos brasileiros se manifesta, tanto por meio de barreiras institucionais e operacionais quanto através de uma violência política de natureza simbólica, que culmina na persistente sub-representação feminina e no que se denomina “teto de vidro”. A pesquisa busca elucidar como as estratégias partidárias de recrutamento, a alocação de recursos de campanha e a distribuição de cargos de liderança interna e nas comissões permanentes do Congresso Nacional contribuem para este cenário de desigualdade de gênero e raça.

A compreensão desses mecanismos é fundamental para a proposição de estratégias mais eficazes de ação, que não se limitem à mera conformidade formal com as cotas, mas que promovam uma transformação profunda na mentalidade e nas subjetividades dos atores políticos. A partir dessa análise, será possível identificar padrões e tendências que revelam como os partidos, sendo atores centrais no processo eleitoral e na formação das elites políticas, operam para promover, dificultar ou constranger o acesso de mulheres e outros grupos subalternizados a esferas parlamentares e de decisão. A abordagem adotada pretende, assim, contribuir para o debate sobre a qualidade da democracia brasileira e para o desenho de políticas públicas que visem a uma participação política verdadeiramente paritária e inclusiva.

2 O PAPEL CENTRAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA MEDIAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO FEMININA

Os partidos políticos, em democracias representativas como a brasileira, assumem uma posição inquestionável como mediadores primordiais entre a sociedade e o Estado. Sem a possibilidade de candidaturas avulsas, a filiação partidária torna-se um pré-requisito indispensável para o acesso a qualquer cargo eletivo. Essa centralidade, no entanto, não se traduz, automaticamente, em um ambiente de equidade, especialmente no que tange à participação de grupos historicamente sub-representados, como as mulheres. Estudos sobre gênero e política têm consistentemente apontado os partidos políticos como os principais “gatekeepers”, ou seja, os guardiões do acesso das mulheres às estruturas de decisão política. Essa função de “porteiro” é exercida em diversas frentes, como bem explica Sacchet³:

Estudos sobre gênero e política têm constatado que os partidos políticos constituem os principais gatekeepers do acesso das mulheres a estruturas de decisão política. Na medida em que os partidos (a) fazem o recrutamento e a seleção dos candidatos, (b) são detentores de recursos políticos e financeiros que movem o processo político e eleitoral e (c) organizam e conduzem o processo legislativo [...].

São nas atitudes partidárias que se revelam a intensidade da participação política feminina, isto porque, em que pese a existência de normas jurídicas determinando a reserva de vagas em candidaturas ou o estabelecimento de cotas nas propagandas partidárias ou em financiamentos eleitorais das mulheres, os partidos políticos preservam uma margem considerável de discricionariedade⁴.

2 Sobre o tema, a ONU Mulheres, em conjunto com a União Interparlamentar (UIP), apresentaram dados que demonstram que as mulheres continuam distantes do poder político igualitário, ocupando apenas 22,4% dos cargos ministeriais e 27,5% das cadeiras parlamentares em todo o mundo. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/noticias/apenas-1-em-cada-7-paises-e-liderado-por-uma-mulher-poder-politico-global-segue-dominado-por-homens/>. Acesso em: 8 abr. 2026.

3 SACCHET, Teresa. A culpa é dos partidos: desigualdades de gênero em disputas eleitorais. In: BIROLI, Flávia; TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Carla; HOLANDA, Cristina Buarque de; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Mulheres, poder e ciência política: debates e trajetórias*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2020. p. 6.

4 GARCIA, Leticia G. *Mulheres, Política e Direitos Políticos*. São Paulo: Almedina, 2023. p.309-325.

Ao analisarmos a baixa representação de mulheres no Legislativo, não resta suficiente tão somente focar em aspectos específicos do sistema eleitoral, como o formato da lista (aberta ou fechada) ou a fragmentação partidária. Torna-se imperativo, portanto, uma perspectiva que contemple a dimensão partidária organizacional. Embora o sistema eleitoral de representação proporcional com listas abertas, como o brasileiro, por vezes seja associado a um enfraquecimento da influência partidária e a uma individualização das campanhas, a realidade demonstra que essa individualização não exime os partidos de seu papel crucial. Pelo contrário, na prática, os partidos tendem a dedicar mais apoio político, maiores fatias de recursos financeiros e mais tempo de exposição na propaganda eleitoral a homens (majoritariamente brancos) do que as mulheres candidatas. A criação de um fundo público de campanha de valor expressivo, administrado pelos partidos, e a determinação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de que um mínimo de 30% desse fundo fosse alocado para candidaturas femininas, a partir de 2020, intensificaram ainda mais a influência dos partidos nesse processo, permitindo uma análise mais efetiva de seu compromisso com a promoção feminina a cargos eletivos.

A responsividade dos partidos políticos à agenda de gênero é influenciada por uma série de fatores. Dentre eles, destacam-se as orientações ideológicas das legendas. Partidos situados à esquerda do espectro político, por exemplo, tendem a ser teoricamente mais responsivos, em função dos princípios de igualdade e inclusão social que defendem. Essa predisposição ideológica os tornaria mais propensos a implementar medidas concretas para alavancar a participação política das mulheres. No entanto, é crucial observar que enunciados retóricos nem sempre se traduzem em compromissos partidários efetivos. Embora a defesa de ideais igualitários favoreça as demandas e pressões por parte de organizações internas de mulheres, a concretização dessas políticas muitas vezes esbarra em dinâmicas internas complexas e no pragmatismo eleitoral⁵.

O nível de institucionalização partidária também emerge como um fator relevante. Partidos com estruturas de funcionamento mais transparentes e governados por regras claramente definidas seriam mais propensos a promover os direitos políticos das mulheres, pois a clareza nas regras facilita a compreensão e a pressão por parte dos membros. A ausência de institucionalização, por outro lado, gera incerteza, não incentiva a participação feminina e fomenta o clientelismo, fatores que se mostram antagônicos à equidade política de gênero.

Além disso, a capacidade de pressão e convencimento das organizações internas de mulheres desempenha um papel fundamental. Quanto maior a capacidade de organização, mobilização (inclusive em termos de votos), formação de alianças estratégicas e habilidade discursiva dessas organizações, maior será seu poder de barganha dentro dos partidos. A existência de grupos de mulheres bem estruturados, articulados e discursivamente hábeis pode efetivamente pressionar e convencer as lideranças partidárias a assumir o compromisso de aumentar a participação e a influência política feminina.

Por fim, a ação partidária é muito influenciada pelas estruturas de oportunidades políticas existentes, que incluem o contexto político nacional e a conjuntura local. Em um cenário onde a estratégia muitas vezes prevalece sobre a ideologia, visando primordialmente a resultados eleitorais, o ambiente político geral impacta significativamente as políticas e estratégias eleitorais dos partidos. Esses elementos, em conjunto, demonstram a multifacetada influência dos partidos políticos na construção (ou desconstrução) do acesso das mulheres aos cargos eletivos, tornando-os não apenas mediadores, mas, em muitos casos, os principais obstáculos à plena representação de gênero no Brasil.

3 BARREIRAS INSTITUCIONAIS E ESTRATÉGIAS PARTIDÁRIAS NA INSERÇÃO DAS MULHERES NA POLÍTICA

A baixa representatividade feminina na política brasileira não é um fenômeno isolado, mas o resultado do intercâmbio de diversas barreiras institucionais e das estratégias (ou a falta delas) adotadas pelos partidos políticos. A análise dessas dinâmicas revela um quadro complexo onde a mera existência de normas legais, como a Lei de Cotas, não tem se mostrado suficiente para garantir a paridade entre os gêneros na política.

5 COSTA, Ana Alice A. *As donas no poder: mulher e política na Bahia*. Salvador: NEIM/UFBa, Assembleia Legislativa da Bahia, 1998, p. 179-202.

3.1 O Sistema Eleitoral e a Ineficácia das Cotas

O sistema eleitoral proporcional com listas abertas, vigente no Brasil, é frequentemente apontado como um fator que favorece a individualização das campanhas⁶, o que, por sua vez, conduz a processos desiguais de disputa. Embora a teoria sugira que sistemas proporcionais seriam mais benéficos às mulheres⁷, pois as listas de candidatos permitiriam aos partidos incluir diferentes perfis sociais para maximizar o apelo coletivo, a realidade brasileira não condiz com essa percepção. No contexto nacional, o foco nas candidaturas individuais, em detrimento dos partidos, acentua a dependência de recursos financeiros e capital político preexistente.

No sistema de listas abertas, onde os eleitores votam em candidatos individuais dentre aqueles registrados pelos partidos políticos no registros de candidaturas, a ordem dos candidatos é determinada pelos votos recebidos por cada um, privilegiando as escolhas individuais. A princípio, haveria uma maior diversidade de candidaturas, inclusive de mulheres e demais grupos minoritários. Todavia, conforme Sacchet⁸, não há uma relação direta entre a existência de lista aberta e a consequente concretude de mais mulheres eleitas. Isto porque, apesar do sistema proporcional criar um ambiente político mais inclusivo, amplo e diversificado, a escolha das listas abertas acaba por produzir uma maior disputa partidária interna, com campanhas eleitorais mais custosas e votos fragmentadas, favorecendo, assim, figuras masculinas hegemônicas com mais recursos disponíveis para campanha.

Em suas trajetórias, as mulheres carregam dificuldades em se eleger a cargos políticos que, conforme entendimento de Peixoto, Marques e Ribeiro⁹, podem ser subdivididos em fatores sociais e fatores institucionais. Os fatores de natureza social e cultural envolvem o acúmulo de trabalho, jornadas intensas e a baixa confiança dos eleitores em escolher mulheres para serem representantes. Os fatores ligados a aspectos institucionais envolvem principalmente o sistema eleitoral brasileiro que, por suas características, acaba por beneficiar candidatos com mais recursos.

O avanço na Lei de Cotas, embora tenha gerado um aumento progressivo no número de mulheres candidatas, não produziu um impacto significativo no número de eleitas. Essa discrepância se tornou ainda mais evidente nas eleições de 2014 e 2018, quando o percentual de 30% de candidatas foi preenchido, mas o número de mulheres eleitas permaneceu bem abaixo da cota. A identificação desses limites da política de cotas no contexto brasileiro não invalida sua importância como estratégia eleitoral, mas expõe a dificuldade da justiça eleitoral em tornar mais efetiva a representação feminina na assunção de cargos eletivos, bem como acentua o descompromisso dos partidos com o projeto de ampliação da participação política feminina.

O estudo de Santos, de Paula e Seabra¹⁰ sobre as eleições de 2010 no Rio de Janeiro e Ceará é emblemático. Nele, observou-se que, mesmo em estados onde partidos como o PSDB e o PCdoB superaram a cota de 30% de candidaturas femininas, o desempenho eleitoral das mulheres não se correlacionou diretamente com esse percentual. O caso do Ceará, em particular, onde um partido que não demonstrou consistência em estratégia pró-gênero (o PR, com 25% de candidaturas femininas) elegeu uma mulher, enquanto partidos com maiores percentuais de candidatas não elegeram nenhuma, ilustra a complexidade da questão. Isso sugere que a mera presença de mulheres nas listas pode responder mais a imposições legais do que as estratégias partidárias genuínas de recrutamento e investimento em candidaturas femininas viáveis. Não basta incluir as mulheres no rol das candidatas em determinada chapa eleitoral, deve-se buscar instrumentos reais, inclusive em termos de financiamento e propaganda,

6 REIS, Maria Regina. O sistema proporcional de lista aberta no Brasil e a corrupção. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 12, n. 1, 2017. p. 6-7. Disponível em: <https://revistaeje.tse.jus.br/estudoseleitorais/article/view/39/28>. Acesso em: 21 mar. 2026.

7 ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, jun. 2005, p. 193-215.

8 SACCHET, Teresa. Por que as cotas de gênero não funcionam no Brasil? O papel do sistema eleitoral e financiamento político. *Colombia Internacional*, Bogotá, v. 1, n. 95, p. 25-54, 2018.

9 PEIXOTO, Vitor de M.; MARQUES, Larissa M.; RIBEIRO, Leandro M. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral das mulheres nas eleições brasileiras (1998-2020). *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 36, n. 106, p. 93-116, set. 2022.

10 SANTOS, Fabiano; de PAULA, Carolina Almeida; SEABRA, Joana. Cotas e movimentos sociais nas estratégias partidárias de inserção das mulheres na vida parlamentar: os casos do Rio de Janeiro e Ceará nas eleições 2010 para a Câmara dos Deputados. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (org.). *Mulheres nas eleições 2010*. Rio de Janeiro: ABPF/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p. 283-313.

a fim de que seja possível que candidaturas femininas se convertam em cadeiras legislativas ocupadas pelas mulheres.

3.2 A Alocação Desigual de Recursos e o Fenômeno das “Candidatas Laranja”

Um dos aspectos mais críticos que sublinham o descompromisso partidário com a equidade de gênero é a distribuição desigual de recursos financeiros para as campanhas. O financiamento eleitoral é um dos fatores mais importantes para definir as chances de sucesso das pessoas candidatas, e, historicamente, as mulheres arrecadaram quantias significativamente menores do que os homens. A introdução de um fundo público de campanha bilionário, e a determinação do TSE de que pelo menos 30% desse fundo fosse alocado para as candidaturas femininas, visava mitigar essa disparidade. No entanto, a realidade revelou práticas que burlam essa determinação.

A pesquisa de Sacchet¹¹ sobre as eleições de 2018 demonstra que apenas metade dos partidos (17 dos 50 analisados) cumpriu a determinação do TSE referente à transferência de um percentual de financiamento ao menos igual ao de candidaturas femininas. Partidos que transferiram valores inferiores a 20% dos recursos, como PP, PRTB, PSD e Solidariedade, tiveram resultados eleitorais femininos baixíssimos. Mais preocupante ainda é o fenômeno das “candidatas laranja”: partidos repassaram quantias elevadas de financiamento para algumas candidatas que, paradoxalmente, obtiveram um número inexpressivo de votos. Isso sugere que essas candidaturas eram registradas apenas para cumprir formalmente a cota legal, sem apoio real para uma disputa eleitoral competitiva, e, em muitos casos, com o compromisso de devolver parte substancial do montante. No PSL, por exemplo, em 2018, quase todas as candidaturas com até 0,3% dos votos eram compostas por mulheres, e o custo médio do voto declarado para elas foi exorbitante, indicando uma distribuição de recursos direcionada para candidaturas não viáveis.

Essa prática não apenas falseia a intenção da lei de cotas, mas também reforça a ideia de que o dinheiro, quando não investido de forma genuína, pode ser usado para simular a inclusão, sem, de fato, promover a participação política efetiva das mulheres. A persistência dessa assimetria financeira, mesmo com a existência de fundos públicos e regulamentação, evidencia a resistência dos partidos em criar condições objetivas para o aumento da representação feminina.

Em teoria, a aplicação do dinheiro destinado ao financiamento de campanha das mulheres não pode ser utilizado para os homens, a não ser que gere benefício de divulgação para a candidata. Pelo disposto no art. 30-A, da Lei nº 9.504/1997, em caso de desvio do dinheiro, os responsáveis pela doação irregular dos recursos e os beneficiados pela irregularidade podem até perder o mandato, por arrecadação ou gasto irregular de campanha. A dificuldade reside na comprovação do eventual descumprimento do benefício das mulheres.

Além da possibilidade de desvio do dinheiro recebido pelas mulheres, na proporção da cota de financiamento a elas destinado, existe, ainda, uma demora no repasse de recursos públicos de campanha para as candidatas. Até o ano de 2024, os partidos demoravam em torno de um mês para distribuição dos recursos às mulheres. Sobre o tema, a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, através de pesquisa realizada no evento “Mulheres na política e o financiamento público de campanhas eleitorais”¹², concluiu que muitas mulheres candidatas acabam por enfrentar barreiras no recebimento do fundo partidário pois, apesar da propaganda eleitoral iniciar-se em 16 de agosto, os recursos públicos de campanha para candidaturas femininas estavam sendo enviados bem *a posteriori*.

Para as Eleições 2026, o TSE, através da Resolução nº 23.752, de 26/02/2026, alterando o disposto na Resolução nº 23.607/2019, estabeleceu, em seu art. 17, §9º, que os recursos correspondentes aos percentuais previstos para o financiamento de candidaturas de mulheres, pessoas negras e indígenas, devem ser distribuídos pelos partidos até 30 de agosto do ano eleitoral. Tal mudança constitui uma medida importante para reduzir o tempo de recebimento dos recursos públicos pelas mulheres e, assim,

11 SACCHET, Teresa. A culpa é dos partidos: desigualdades de gênero em disputas eleitorais. In: BIROLI, Flávia; TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Carla; HOLANDA, Cristina Buarque de; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Mulheres, poder e ciência política: debates e trajetórias*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2020. p. 4-21.

12 Pesquisadores dizem que demora na liberação de recursos prejudica campanha eleitoral de mulheres. *Câmara dos Deputados*, Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1039239-pesquisadores-dizem-que-demora-na-liberacao-de-recursos-prejudica-campanha-eleitoral-de-mulheres/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

viabilizar a sua competitividade eleitoral.

3.3 O “Teto de Vidro” nas Estruturas de Poder Partidárias e Legislativas

Para além das candidaturas, a desigualdade de gênero se manifesta de forma acentuada na ocupação de cargos de poder dentro das próprias estruturas partidárias e no Poder Legislativo, um fenômeno conhecido como “teto de vidro”. Este termo descreve as barreiras sutis e invisíveis, mas poderosas, que impedem as mulheres de ascender a posições de comando.

O estudo de Busanello¹³ sobre a presença de deputadas federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados entre as 52ª e 54ª legislaturas (2003-2015) corrobora a existência desse teto de vidro. Verificou-se que, embora as deputadas tenham ocupado um total de 102 cargos de presidência e vice-presidência nesse período, elas estiveram proporcionalmente menos na presidência (22% dos cargos) em comparação com os deputados (26%). A maior concentração feminina ocorreu na 3ª e 1ª vice-presidência (28% e 27%, respectivamente), posições que detêm menor poder de decisão e influência na pauta.

Os dados de Busanello¹⁴ indicam, portanto, que deputadas ocuparam mais cargos de 3ª vice-presidência, espaços com menor influência real. Como observa a predita autora em sua conclusão.

Essa visão patriarcal de ocupação de espaços é reproduzida na ocupação de cargos como as presidências de comissões permanentes, em que as deputadas federais são indicadas pelos partidos para atuarem em comissões cujas temáticas são mais voltadas para a educação, saúde, assistência social, temas considerados de soft politics.

O predito autor, ao analisar a tipologia de comissões (“hard,” “middle,” “soft” politics), destaca que a situação é ainda mais reveladora. As comissões de “hard politics”, que tratam de temas estratégicos relacionados ao poder de Estado e à gestão econômica (como a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, Comissão de Finanças e Tributação – CFT e a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços – CDEIC), registraram a quase total ausência de mulheres na presidência, com apenas uma deputada alcançando a presidência da CSPCCO (Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado) em doze anos. Em contraste, as deputadas estiveram majoritariamente nas presidências de comissões de “soft politics” (como Educação, Direitos Humanos e Minorias, Cultura, Seguridade Social e Família), cujos temas são tradicionalmente associados à esfera “feminina”, como saúde, educação e assistência social, perpetuando estereótipos de gênero e replicando a divisão sexual do trabalho na esfera pública.

Essa distribuição de cargos reflete uma lógica informal de indicação, onde acordos entre líderes partidários (majoritariamente homens) privilegiam a nomeação de parlamentares do sexo masculino para as comissões de maior peso político. Essa prática, profundamente enraizada em uma ideologia patriarcal, demonstra que, mesmo após superar a barreira da eleição, as mulheres enfrentam novos obstáculos para ascender aos centros decisórios internos do Poder Legislativo. O “teto de vidro” impede que as deputadas ocupem posições onde poderiam influenciar de forma mais significativa a agenda política e exercer um poder de barganha mais robusto, limitando sua atuação a campos considerados secundários.

Fagundes¹⁵, ao analisar a participação de mulheres na ocupação de cargos de direção nos partidos políticos nacionais e estaduais, concluiu que a existência de um maior índice de democracia intrapartidária¹⁶

13 BUSANELLO, Elisabete. *Gênero, Representação Política e Poder*: as deputadas federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2016.

14 BUSANELLO, Elisabete. *Gênero, Representação Política e Poder*: As deputadas federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2016. p. 107.

15 FAGUNDES, Liliane G. Mulheres na direção dos órgãos partidários brasileiros: uma análise exploratória. *SciELO Preprints*, 2025. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/12417>. Acesso em: 8 abr. 2026.

16 A ideia de democracia partidária aqui entendida leva em consideração principalmente o controle e atuação das lideranças sobre a legenda em pontos estratégicos como: as escolhas das lideranças e dos candidatos, o posicionamento dos partidos durante as campanhas eleitorais, a atuação do partido durante o governo e controle junto aos membros sobre certos aspectos

não representa maior inclusão de mulheres em cargos diretivos dentro de seus respectivos partidos.

4 VIOLÊNCIA POLÍTICA SIMBÓLICA E A NATURALIZAÇÃO DA SUPREMACIA MASCULINA

A persistência da sub-representação feminina e as barreiras que as mulheres enfrentam na política brasileira não se explicam apenas por fatores institucionais e pela alocação desigual de recursos. Há uma dimensão mais sutil, porém profundamente eficaz e perversa, que opera no imaginário social e nas práticas cotidianas: a violência política simbólica, fundamentada na supremacia masculina. Conforme as contribuições de Pierre Bourdieu e Iris Marion Young, a violência simbólica é um tipo de poder que permeia todo o tecido social, constituindo o imaginário, os valores e as representações dominantes, e que é exercida com a “cumplicidade” muitas vezes inconsciente tanto de quem a pratica quanto de quem a sofre.

No contexto político, essa violência simbólica se manifesta como um mecanismo de manutenção do *status quo* de gênero, reforçado por estereótipos e *scripts* de gênero socialmente aceitos pela coletividade. Ela dita o que é considerado “naturalmente” apropriado para homens e mulheres na política, influenciando quem pode exercer liderança, ocupar funções de comando e decidir sobre os destinos da sociedade. A naturalização do domínio masculino nos espaços decisórios, incluindo os partidos políticos, torna-se parte do inconsciente coletivo, forjando subjetividades que aceitam a ocupação majoritária de cargos por homens, vistos como mais aptos, experientes e “calibrados” para a política. As mulheres, neste contexto, não são vistas como naturalmente aptas a funções de liderança e destaque, mas sim em posições de suporte, subjacentes e acessórias.

O estudo de Salete Maria da Silva¹⁷ destaca que, mesmo em partidos de diferentes matizes ideológicos (esquerda, centro, direita), as lideranças e ativistas políticos frequentemente comungam da crença na figura de um “arquétipo viril protagonista da história” – um guru, um salvador, um líder – em cujas mãos se depositam as expectativas para o futuro político do país. A análise das candidaturas à Presidência da República em 2018 e 2022, detidamente apresentada nesse estudo da professora Salete, é um retrato fidedigno dessa supremacia, com a esmagadora maioria de candidatos masculinos e brancos, e poucas mulheres, em geral brancas, disputando o cargo, muitas vezes em posições de vice ou com baixa ou reduzida visibilidade.

Essa dominação não é apenas de gênero, mas frequentemente se articula com uma dominação racial. A ocupação exclusiva ou majoritária de cargos eletivos e comissionados por pessoas brancas contribui para a percepção social de que são elas as mais aptas e preparadas para funções políticas, devendo elas serem as ocupantes destas posições mais de destaque e relevância. Isso retroalimenta o imaginário de que a maioria feminina e, em especial, negra da população deve permanecer excluída ou em espaços residuais e secundários.

A violência política simbólica¹⁸ se manifesta de diversas formas sutis. Seja através do contínuo apagamento e invisibilização, em especial quando o trabalho e as contribuições de mulheres em cargos públicos são frequentemente subestimados, desvalorizados ou esquecidos, reforçando a narrativa de que sua presença é menos significativa. Seja pelo constante preterimento e desqualificação, mormente quando mulheres com reconhecido capital político e social são preteridas em favor de homens, mesmo com menor experiência, para encabeçar chapas ou ocupar posições de destaque. Nesta perspectiva, argumentos como “ainda não é o momento” ou “é preciso nos unirmos para defender a democracia e combater um mal maior” são comumente usados por lideranças partidárias com o fim esvaziar as lutas femininas e manter o poder masculino hegemônico.

Há, ainda, violência política simbólica através de decisões autocráticas e do uso de mecanismos partidários, quando lideranças masculinas utilizam comitês e diretórios partidários para difundir “análises de conjuntura”, culminando na constante escolha de figuras masculinas para candidaturas majoritárias, listas proporcionais, ministérios ou presidências de casas legislativas. De igual modo, a violência se materializa com a inibição da voz feminina, através da impossibilidade de mulheres questionarem, dentro

da vida partidária.

17 SILVA, Salete Maria da. Supremacia Masculina nos Partidos Políticos: violência política simbólica contra as mulheres? *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 16, n. 2, jun./dez. 2022. p. 127-154.

18 BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, p. 9-15.

e fora dos partidos, os privilégios masculinos, as incoerências partidárias ou a dupla moral sexista, sob pena de sofrerem retaliações ou de terem sua legitimidade contestada. Neste contexto, mulheres são direcionadas para atos e falas que provocam sua autoexclusão ou a aceitação de um papel meramente coadjuvante nos campos decisórios.

Essa violência simbólica é particularmente insidiosa porque opera com a “colaboração” dos sujeitos discriminados, naturalizando a exclusão e fazendo com que as próprias mulheres, por vezes, aceitem a lógica de que “somente os homens” têm a capacidade e a influência para dirigir o país. Ela não é tipificada na Lei nº 14.192/2021¹⁹, que combate a violência política de gênero no Brasil, o que representa uma lacuna significativa, pois essa dimensão da violência exige diagnósticos precisos e mudanças estruturais profundas na sociedade, indo além das respostas puramente penais. O reconhecimento e o combate a essa forma de violência são etapas cruciais para retirar o patriarcado do seio estatal e de suas estruturas, além da necessária construção de uma democracia verdadeiramente paritária e interseccional.

5 O PERFIL DAS DEPUTADAS FEDERAIS EM POSIÇÕES DE LIDERANÇA: EVIDÊNCIAS DA LUTA POR ESPAÇO

A análise histórica e social das deputadas federais que alcançaram posições de presidência e vice-presidência em comissões permanentes da Câmara dos Deputados oferece um panorama detalhado de quem são essas mulheres e das características que as permitiram ascender, mesmo diante das barreiras institucionais e da violência simbólica de gênero. O estudo de Busanello²⁰ sobre as 52^a, 53^a e 54^a legislaturas (2003-2015) fornece dados valiosos para traçar um perfil coletivo dessa elite parlamentar feminina.

5.1 Perfil Social e Biográfico

Observa-se que a maioria dessas deputadas (58%) era natural de cidades do interior dos Estados, enquanto 42% eram de capitais. Contudo, em termos de domicílio eleitoral, a região Sudeste predominava, tanto para as originárias do interior (31%) quanto das capitais (39%). Esse achado corrobora a supremacia dos representantes do Sudeste no cenário político, que pode ser explicada pelo desenvolvimento econômico, alta densidade demográfica e diversidade sociocultural da região, fatores que fomentam a formação de diferentes tipos de lideranças.

O nível de escolaridade desse grupo de deputadas é notavelmente alto em comparação com a população brasileira em geral. A esmagadora maioria, 93%, possuía curso superior (completo ou incompleto), indicando que a instrução acadêmica avançada é um capital significativo para o sucesso eleitoral e a ascensão a posições de liderança no Legislativo. Este dado reforça o argumento de que elas compõem uma elite parlamentar, com um nível de formação que excede largamente a média nacional.

Quanto à vida familiar, 49% das deputadas eram casadas, 27% solteiras, 18% divorciadas, 4% viúvas e 2% separadas judicialmente. A predominância de mulheres casadas sugere que a vida matrimonial, embora possa apresentar desafios de conciliação com a carreira política, não foi um impeditivo para sua ascensão a posições de liderança. Em relação ao número de filhos, 49% delas tinham entre um e dois filhos, alinhando-se à taxa de fecundidade média brasileira. Informações sobre religião, embora não completamente disponíveis para todas as parlamentares, indicaram uma maioria de católicas (71%), seguida por evangélicas (9%), o que reflete a composição religiosa da população brasileira.

No que tange à profissão, um dado interessante é que 36% das deputadas declararam ter duas ou mais profissões, com uma parte significativa acumulando funções no magistério (professoras, pedagogas), muitas vezes em conjunto com carreiras jurídicas (advogadas), econômicas ou médicas. Essa concentração em áreas tradicionalmente associadas ao cuidado e à educação, mesmo no campo profissional, pode ser interpretada como um reflexo da cultura patriarcal que naturaliza certas atividades como “femininas”. Em termos de faixa etária, a maioria (43%) encontrava-se entre 60 e 69 anos, seguida por aquelas na faixa de 50 a 59 anos (29%), indicando que a entrada na política em posições de destaque

19 BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher. Diário Oficial da União, Brasília, DF: Poder Legislativo [2021].

20 BUSANELLO, Elisabete. *Gênero, Representação Política e Poder*: as deputadas federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2016.

ocorre mais tardiamente para as mulheres, possivelmente quando há maior disponibilidade de tempo e acúmulo de capital social e político.

5.2 Comportamento Eleitoral e Financiamento de Campanhas

A análise do comportamento eleitoral dessas deputadas revela padrões importantes sobre o acesso a recursos. No que se refere ao patrimônio pessoal, nas 53ª e 54ª legislaturas, predominavam as deputadas com faixa patrimonial baixa (abaixo de R\$ 200 mil, 41%) e médio-baixa (entre R\$ 200 mil e R\$ 500 mil, 32%). Comparando com o perfil dos deputados, as mulheres apresentavam, em média, um patrimônio menor, o que reforça a discussão sobre a necessidade de uma melhor redistribuição econômica para garantir maior autonomia e capacidade de investimento em suas campanhas.

A arrecadação de receitas de pessoas físicas e jurídicas para as campanhas eleitorais demonstrou uma tendência de aumento gradativo ao longo das legislaturas. Nas eleições de 2010, por exemplo, houve um aporte significativo de recursos de pessoas jurídicas, com valores superiores a R\$ 1 milhão, o que não havia sido observado nas eleições anteriores. Notou-se, em 2002 e 2010, uma centralização dos recursos em uma única candidata por empresa doadora, enquanto em 2006, metade das empresas pulverizou suas doações. A presença de empreiteiras/construtoras como doadoras em todas as eleições analisadas e a predominância de empresas de medicamentos e drogas em 2010 indicam a diversidade de interesses envolvidos no financiamento de campanhas.

A utilização de recursos próprios pelas candidatas também seguiu essa tendência de aumento, com maiores aportes nas eleições de 2010. Embora muitas deputadas não tenham investido recursos próprios, aquelas que o fizeram demonstraram uma concentração de valores mais elevados em 2010, sugerindo um maior investimento na profissionalização de suas carreiras políticas. Esses dados ressaltam a importância dos recursos financeiros como um fator crucial para o sucesso eleitoral e sublinham a necessidade de acesso equitativo a esses recursos para fortalecer a representação feminina.

5.3 Trajetória Política

No que se refere à trajetória política, observou-se que as deputadas pertencentes a partidos de “esquerda” eram majoritárias (62%) entre as que ocuparam cargos de presidência e vice-presidência em comissões, enquanto houve um equilíbrio entre os partidos de “direita” (18%) e “centro” (20%). Isso pode ser um indicativo de que partidos de esquerda, teoricamente mais alinhados à agenda de inclusão, proporcionam maior espaço para as mulheres em cargos importantes, ou que estes partidos possuem organizações internas de mulheres mais fortes, capazes de influenciar as indicações.

A questão do parentesco na política revelou que 36% das deputadas possuíam vínculos familiares com políticos. Contudo, é significativo que 64% não apresentassem tal parentesco, o que aponta para outras fontes de capital político. O tipo de capital preponderante na trajetória dessas deputadas mostrou que 42% delas tinham capital oriundo da participação em movimentos sociais, seguido por 35% com capital familiar e 22% com capital delegado da ocupação de cargos públicos e políticos. A menor parte (2%) tinha capital convertido de outros campos (como atletas ou artistas). A forte presença de capital oriundo de movimentos sociais sugere que o engajamento cívico é uma alavanca importante para a ascensão política feminina, permitindo que mulheres sem laços familiares tradicionais na política construam suas carreiras.

A experiência na área pública é uma característica marcante do grupo: 47% das deputadas tinham experiência mista nos Poderes Executivo e Legislativo, e 38% atuaram exclusivamente no Legislativo. A acumulação de experiência em diferentes esferas da administração pública e legislativa contribui para o capital político individual, conferindo *expertise* e visibilidade, o que, por sua vez, pode facilitar a negociação por indicações para cargos de liderança nas comissões. Por fim, a reeleição mostrou-se um fator de fortalecimento: 49% dessas deputadas foram eleitas uma vez, 35% duas vezes e 16% três vezes. A reeleição para múltiplas legislaturas demonstrou estar associada a uma maior capacidade de negociação para ocupar presidências e vice-presidências de comissões permanentes, indicando que o acúmulo de mandato confere maior capital político e influência.

Em suma, o perfil das deputadas em posições de liderança na Câmara dos Deputados revela um grupo altamente qualificado, com forte engajamento social e experiência em áreas públicas, que, apesar

de enfrentar persistentes barreiras de gênero, utiliza diversos tipos de capital político para conquistar espaço, ainda que predominantemente em áreas de “soft politics”.

CONCLUSÃO

A análise feita neste estudo, baseado principalmente no arcabouço bibliográfico citado, permitiu traçar um panorama detalhado da participação e inserção das mulheres na política brasileira, com um foco particular nas dinâmicas dos partidos políticos e na ocupação de espaços de poder na Câmara dos Deputados. O presente estudo nos leva a concluir que a sub-representação feminina não é um mero acaso, mas o resultado de um complexo arranjo de fatores institucionais, operacionais e, principalmente, culturais, que se manifestam como barreiras e formas de violência simbólica de gênero.

A supremacia masculina nos partidos políticos brasileiros é uma realidade incontestável, permeando as decisões de recrutamento de candidaturas, a alocação de recursos de campanha e a distribuição de cargos de liderança²¹. Apesar da existência de leis de cotas, a sua efetividade é constantemente mitigada por estratégias partidárias que, muitas vezes, priorizam a conformidade formal em detrimento da promoção genuína da participação feminina. A prática das “candidatas laranja” e a alocação desigual de fundos eleitorais para campanhas femininas, mesmo com a regulamentação do Tribunal Superior Eleitoral, são exemplos flagrantes de como os partidos burlam as normativas, perpetuando a desvantagem competitiva das mulheres.

No âmbito do Poder Legislativo, o fenômeno do “teto de vidro” é uma barreira palpável. As deputadas federais, mesmo alcançando o mandato, encontram dificuldades significativas para ascender a posições de comando nas comissões permanentes, especialmente aquelas classificadas como de “hard politics”, que lidam com temas de maior peso político e econômico. A predominância feminina em comissões de “soft politics” reflete a reprodução de estereótipos de gênero, que associam as mulheres a temas de cunho social e de cuidado, naturalizando sua exclusão dos centros decisórios estratégicos. Essa distribuição desigual de poder é o reflexo de acordos informais entre líderes partidários, majoritariamente homens, que consolidam a dominação masculina nesses espaços.

A violência política simbólica emerge como um conceito chave para compreender a naturalização dessa supremacia. Através do apagamento, invisibilização, preterimento e desqualificação de mulheres, bem como de decisões partidárias que, sob o manto de análises de conjuntura, favorecem sistematicamente candidatos masculinos, o imaginário social é moldado para aceitar a ausência feminina como “natural”. Essa forma de violência, sutil e muitas vezes inconsciente, é particularmente desleal e não está adequadamente contemplada na legislação atual, o que representa uma lacuna para o seu combate efetivo.

O perfil das deputadas que conseguem romper algumas dessas barreiras revela um grupo de mulheres altamente qualificadas e experientes, muitas com forte ligação a movimentos sociais e uma trajetória sólida na vida pública. A idade mais avançada na entrada em posições de liderança e o investimento crescente em suas próprias campanhas, ainda que com patrimônios menores em comparação aos homens, indicam uma jornada de maior esforço e acúmulo de capital político. A predominância de deputadas de partidos de esquerda em cargos de comissões sugere uma maior abertura ideológica, mas mesmo nesses contextos, a luta por espaço de poder é constante.

Para a construção de uma democracia verdadeiramente paritária e inclusiva, é imperativo que se vá além da mera observância formal das cotas. É fundamental promover uma transformação cultural e estrutural nos partidos políticos, que inclua: a fiscalização e sanção rigorosas nas alocações de recursos públicos e no combate as candidaturas fictícias; o fortalecimento das organizações internas das mulheres, principalmente na composição dos órgãos partidários; a realização de ações de educação política e interseccionalidade no âmbito dos partidos, desconstruindo estereótipos e eliminando a chamada violência política simbólica pelas lideranças e militantes políticos; a cultura da transparência e institucionalização de processos internos dos partidos na seleção de candidatos e distribuição interna de cargos; e a constante valorização do capital político das mulheres, construída pelos movimentos sociais, experiência profissional e atuação na vida pública.

21 SACCHET, Teresa. Partidos políticos e (sub)representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. In: PAIVA, Denise (org.). *Mulheres, política e poder*. Goiânia: Cànone Editora, 2011. p. 159-186.

Em última análise, o desafio reside em desnaturalizar a supremacia masculina e racial na política, reconhecendo a violência política simbólica como uma barreira real à democracia. Somente com um esforço coordenado e uma mudança profunda de paradigmas, será possível construir um cenário onde a participação feminina e de outros grupos historicamente excluídos seja não apenas formalmente garantida, mas efetivamente praticada, enriquecendo o debate público, fortalecendo a qualidade da nossa democracia e concedendo as mulheres a possibilidade de uma representatividade que reflita a importância e prevalência das mulheres no seio da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/tGtdSWCqjLRJX4cSsLDHfdB/?lang=pt>. Acesso em: 2 abr. 2026.

BIROLI, Flávia. *Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil*. São Paulo: Editora Boitempo, 2018.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher. Diário Oficial da União, Brasília, DF: Poder Legislativo [2021]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.192-de-4-de-agosto-de-2021-336315417>. Acesso em: 6 abr. 2026.

BUSANELLO, Elisabete. *Gênero, Representação Política e Poder: as deputadas federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados*. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2016.

COSTA, Ana Alice A. *As donas no poder: mulher e política na Bahia*. Salvador: NEIM/UFBa, Assembleia Legislativa da Bahia, 1998.

FAGUNDES, Liliane G. *Mulheres na direção dos órgãos partidários brasileiros: uma análise exploratória*. *SciELO Preprints*, 2025. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/12417>. Acesso em: 8 abr. 2026.

GARCIA, Letícia G. *Mulheres, Política e Direitos Políticos*. São Paulo: Almedina, 2023.

Pesquisadores dizem que demora na liberação de recursos prejudica campanha eleitoral de mulheres. *Câmara dos Deputados*, Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1039239-pesquisadores-dizem-que-demora-na-liberacao-de-recursos-prejudica-campanha-eleitoral-de-mulheres/>. Acesso em: 7 abr. 2026

PEIXOTO, Vitor de M.; MARQUES, Larissa M.; RIBEIRO, Leandro M. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral das mulheres nas eleições brasileiras (1998-2020). *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 36, n. 106, p. 93-116, set. 2022.

REIS, Maria Regina. O sistema proporcional de lista aberta no Brasil e a corrupção. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 12, n. 1, 2017. Disponível em: <https://revistaeje.tse.jus.br/estudoseleitorais/article/view/39/28>. Acesso em: 21 mar. 2026.

SANTOS, Fabiano; de PAULA, Carolina Almeida; SEABRA, Joana. Cotas e movimentos sociais nas estratégias partidárias de inserção das mulheres na vida parlamentar: os casos do Rio de Janeiro e Ceará nas eleições 2010 para a Câmara dos Deputados. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (org.). *Mulheres nas eleições 2010*. Rio de Janeiro: ABPF/Secretaria de

Políticas para as Mulheres, 2012.

SACCHET, Teresa. A culpa é dos partidos: desigualdades de gênero em disputas eleitorais. *In*: BIROLI, Flávia; TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Carla; HOLANDA, Cristina Buarque de; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Mulheres, poder e ciência política: debates e trajetórias*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2020. p. 4-21.

SACCHET, Teresa. Partidos políticos e (sub)representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. *In*: PAIVA, Denise (org.). *Mulheres, política e poder*. Goiânia: Câne Editoria, 2011. p. 159-186. Disponível em: https://nupps.usp.br/images/artigos_temp/mulherespolitica-teresa-sacchet.pdf. Acesso em: 22 mar. 2026.

SACCHET, Teresa. Por que as cotas de gênero não funcionam no Brasil? O papel do sistema eleitoral e financiamento político. *Colombia Internacional*, Bogotá, v. 1, n. 95, p. 25-54, 2018.

SILVA, Salete Maria da. *Supremacia Masculina nos Partidos Políticos: violência política simbólica contra as mulheres?* *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 16, n. 2, jun./dez. 2022.

MULHERES NA POLÍTICA BRASILEIRA: uma análise dos impactos das cotas de gênero e do financiamento proporcional na representação feminina (2002–2024)

WOMEN IN BRAZILIAN POLITICS: an analysis of the impacts of gender quotas and proportional campaign financing on female representation (2002–2024)

Ogana Almeida Brito^{1*}

RESUMO

O presente trabalho analisa o impacto das cotas de gênero e da distribuição proporcional de receitas eleitorais na realidade fática da democracia brasileira. Nesse contexto, examinam-se quantitativamente os resultados concretos desses institutos afirmativos, a partir de uma investigação acerca da eleição de mulheres nos pleitos realizados entre 2002 e 2024. Os dados atualizados indicam que o crescimento da participação feminina, no panorama político brasileiro, ainda ocorre de forma lenta, mesmo diante da vigência de tais mecanismos. Nesse sentido, a análise empírica evidencia a necessidade de aperfeiçoamento da sistemática voltada à superação da sub-representação feminina. Assim, percebe-se que ainda se fazem necessários novos caminhos e estratégias institucionais capazes de promover, de maneira mais efetiva, a concretização da democracia brasileira em consonância com seus pilares constitucionais.

Palavras-chave: cotas de gênero; análise quantitativa; eleições; mulheres; democracia.

ABSTRACT

This study analyzes the impact of gender quotas and the proportional allocation of electoral funding on the practical reality of Brazilian democracy. In this context, the concrete results of these affirmative mechanisms are examined quantitatively through an investigation of the election of women in the electoral contests held between 2002 and 2024. Updated data indicate that the growth of female participation in the Brazilian political landscape still occurs slowly, even in light of the implementation of such mechanisms. In this regard, the empirical analysis highlights the need to improve the framework aimed at overcoming female underrepresentation. Thus, it becomes evident that new institutional pathways and strategies are still required to more effectively promote the realization of Brazilian democracy in accordance with its constitutional pillars.

Keywords: gender quotas; quantitative analysis; elections; women; democracy.

INTRODUÇÃO

Há cerca de 93 anos, os direitos políticos das mulheres foram reconhecidos no Brasil, assegurando-lhes o direito de votar e de se candidatar a cargos eletivos. Não obstante esse avanço, a busca por uma participação efetiva ainda se encontra em curso, pois, embora atualmente constituam mais da metade do eleitorado², as mulheres permanecem em situação de sub-representação no que se refere, por exemplo, à ocupação de mandatos políticos.

Em tal panorama, o regime democrático hodierno necessita de instrumentos afirmativos para ampliar a participação política dos grupos minorizados, como é o caso das mulheres. Um importante exemplo, no contexto jurídico brasileiro, foi a instituição, sob o viés de gênero, das cotas eleitorais e a distribuição proporcional dos recursos de campanha, cujo propósito é tentar equalizar a participação feminina na política, historicamente

^{1*}Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Salvador, Bahia, Brasil. E-mail: ogana4747@gmail.com.

²Conforme dados do Cadastro Nacional de Eleitores disponibilizados no portal *Estatísticas Eleitorais*, considerando os filtros “Eleitorado da eleição”, “Perfil do eleitorado” e “Gênero”, as mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas Eleitorais*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-de-eleitorado> e <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/t/seai/sig-eleicao/home>. Acesso em: 10 jun. 2026.)

desnívelada.

Sob esse plano, a presente produção tem como objetivo investigar o impacto do referido instituto e da jurisprudência correlata no crescimento da ocupação de mulheres nos cargos eletivos do Brasil. Nesse contexto, dada a importância da pesquisa empírica no campo do Direito, pretende-se avaliar se os impactos de tais instrumentos podem ser considerados efetivos para a conquista, ao longo dos anos, de uma participação política equânime no Estado Democrático de Direito brasileiro.

A metodologia deste trabalho é fundada, principalmente, no método quantitativo e no raciocínio indutivo, a fim de fundamentar a discussão dos resultados na realidade fática. No primeiro momento, expõem-se os fundamentos que legitimam tais ações afirmativas. Posteriormente, investigam-se os principais resultados dos referidos mecanismos, a partir da observação de dados, confrontando a realidade anterior e posterior aos marcos jurídicos selecionados.

Nesse panorama, à luz da obrigatoriedade das cotas a partir de 2010, são levantados os impactos quantitativos desta norma na ocupação de cadeiras parlamentares, decorrentes do sistema proporcional, por mulheres, entre os anos de 2002 e 2024. Em tal cenário, são analisadas de forma específica as candidaturas e o respectivo quantitativo de eleitas para os cargos de deputadas e vereadoras, permeando o âmbito federal, estadual e municipal.

Também são verificados os quantitativos da destinação de receitas para campanhas de mulheres, observando o marco temporal do ano de 2018, momento da decisão do Supremo Tribunal Federal em sede da ADI 5617/DF e também do acórdão do Tribunal Superior Eleitoral relacionado à Consulta nº 0600252-18/DF. Tais decisões determinaram que as receitas (oriundas do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha) destinadas às campanhas femininas deveriam ser proporcionais ao respectivo número de candidaturas. A partir de tal cenário, poder-se-á vislumbrar a correlação das decisões com o avanço na ocupação de cargos eletivos por mulheres.

Sob esse plano, a análise quantitativa fornecerá uma amostragem relevante para a verificação dos principais impactos das políticas afirmativas relacionadas à perspectiva de gênero no campo eleitoral.

Por fim, cumpre destacar que, apesar dos avanços observados, ainda se fazem necessárias medidas mais assertivas de proteção. Isso porque, para o exercício da cidadania na democracia, com uma maior efetividade, são necessários instrumentos profícuos que garantam a igualdade substancial de oportunidades e de representação.

2 PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NO PROCESSO ELEITORAL: IGUALDADE SUBSTANCIAL, MECANISMOS AFIRMATIVOS E DEMOCRACIA

A Constituição Federal brasileira de 1988, em seu artigo 5º, caput, dispõe que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. A partir desse dispositivo, extrai-se o princípio da igualdade, orientador, portanto, do ordenamento jurídico brasileiro.

Sob esse plano, faz-se necessário, primordialmente, reconhecer a normatividade dos princípios dentro do sistema jurídico. Nesse sentido, o jurista brasileiro Paulo Bonavides destacou que, a partir do conceito de Vezio Crisafulli, o princípio pode ser considerado como toda norma jurídica determinante de outra ou outras que lhe são subordinadas, tal qual especificará posteriormente o preceito em direções mais particulares. Portanto, funciona como base diretiva para a interpretação e progresso da legislação, e, quando constitucionalizado, torna-se a premissa de todo um sistema.³

Partindo desse plano, é necessário destacar, em síntese, a dinâmica interpretativa do princípio da igualdade. De acordo com Cármen Lúcia Antunes Rocha, ao se indagar sobre os sistemas constitucionais do mundo, tomando como ponto de partida o período posterior à Segunda Guerra Mundial, é notório que o princípio da igualdade estava formalizado como direito fundamental em todas as Constituições. Entretanto, a resposta não poderia ser

3 BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010. p. 257.

considerada a mesma quando se tratava da extensão da eficácia deste princípio. Observa-se que, em quase nenhum Estado Democrático, até as últimas décadas do século XX, houve a preocupação de promover a igualdade material por meio de comportamentos estatais ou particulares obrigatórios.⁴

Diante disso, portanto, proibir a discriminação, decorrente da vertente formal do princípio da igualdade, não era suficiente para o alcance da efetividade do princípio da igualdade jurídica. Fazia-se necessário promover, com base na premissa democrática, a igualação aplicada de forma substancial. É nesse contexto que se difundiram indagações sobre igualdade de condições de participação e representação.⁵

Assim, o conceito do princípio da igualdade passou a ser interpretado a partir da exigência de medidas afirmativas para grupos socialmente inferiorizados por preconceitos, que precisam ser superados, com o objetivo de tornar eficaz a norma preconizada e assegurada constitucionalmente.⁶

Nesse cenário, cumpre destacar que o importante marco para a remodelação do conteúdo do princípio da igualdade foi a adoção do entendimento da ação afirmativa. Tal expressão teve sua origem marcada no Direito dos Estados Unidos da América, a partir de 1965, e representou certa mudança de postura do Estado diante das desigualdades sociais.

Segundo Sabrina Moehlecke, o conceito desenvolveu-se especialmente a partir do contexto das lutas pelos direitos civis, cujo principal foco consistia na ampliação da igualdade de oportunidades a todas as pessoas. Nesse período, iniciou-se a superação das leis segregacionistas vigentes e o movimento negro se consolidou como uma das principais forças de mobilização social. Foi em tal momento que emergiu a noção de ação afirmativa, vinculada à exigência de que o Estado assumisse uma postura ativa voltada à promoção de melhores condições de vida para a população negra.⁷

Dessa forma, portanto, a formulação desse instituto está inserida em um momento histórico marcado por reivindicações democráticas, centradas na expansão material da ideia de igualdade.

Partindo desse pressuposto, coube à doutrina ampliar a interpretação do sentido do princípio da igualdade. De forma sucinta, sob os aspectos abordados, conforme Leonardo Mattietto⁸, a igualdade formal fundamenta-se na garantia de igualdade de oportunidades, sob uma perspectiva individualista e meritocrática; já a igualdade substancial busca promover a igualdade de resultados, impulsionando o convívio democrático e a justiça social.

Nesse contexto, a igualdade substancial está associada ao conceito de ação afirmativa, uma forma jurídica que visa superar o isolamento e a diminuição social, cenário em que a desigualação positiva se torna o vetor da igualação jurídica efetiva.

A partir desta imprescindível digressão histórico-conceitual, de volta ao sistema normativo brasileiro, o inciso IV do art. 3º da Constituição Federal de 1988 alinha-se com o conceito positivo do princípio da igualdade. Nesse sentido, ao estabelecer como objetivo fundamental a busca da promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, fica evidente o compromisso constitucional pátrio com a promoção da igualdade democrática.

Cabe acrescentar que, como preleciona Edilene Lôbo⁹, atualmente ministra substituta do Tribunal Superior Eleitoral, extrai-se do próprio supracitado artigo 3º, inciso IV, da Constituição Federal o pressuposto de uma democracia substancial, esta que deve englobar a participação paritária da mulher na sociedade em geral, e, também, na política.

4 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, v. 33, n. 131, jul./set. 1996. p. 284.

5 *Ibidem*, p. 290.

6 *Ibidem*, p. 285.

7 MOEHLECKE, Sabrina. *Ação afirmativa: história e debates no Brasil*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 117, 2002, p. 198 - 199.

8 MATTIETTO, Leonardo. *Igualdade substancial, políticas públicas e democracia: para além do direito à igualdade formal*. Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos, Florianópolis, v. 9, n. 1, 2023, p. 1 - 16.

9 LÔBO, Edilene. *A paridade como direito fundamental da democracia substancial no Brasil: mulher da política*. In: V Encontro Internacional do CONPEDI Montevideu – Uruguai, 2016, Uruguai. Florianópolis: CONPEDI, 2016, p. 39-55.

Nesse âmbito, é necessário acrescentar que a democracia, de acordo com Jaime Barreiros Neto, precisa ser analisada como um processo que precisa da contribuição de todas as pessoas. Pode ser considerada, portanto, um caminho a ser percorrido, permeado pela participação e representação, da forma mais diversa possível.¹⁰

Evidencia-se, dessa maneira, como pontuou Letícia Giovanini Garcia, que aguardar uma realidade igualitária com base apenas na evolução da cultura, dos costumes, ou seja, da própria sociedade, não é suficiente¹¹. Essa consciência amplia o entendimento da igualdade, levando à implementação de mecanismos de fomento e respeito à diversidade, como forma de garantia aos próprios direitos fundamentais.

Nesse contexto, a partir da conjuntura apresentada, cumpre mencionar a Lei n.º 9.504/97, também denominada Lei das Eleições, em que foram estabelecidos institutos importantes para a perspectiva de gênero alinhada ao princípio da igualdade. O citado diploma dispõe, em seu art. 10, §3º, que cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. Esta é a denominada “cota de gênero”.

A obrigatoriedade de tal sistema de cotas, entretanto, apenas foi estabelecida com a Lei nº 12.034, em 2009¹², transformando o antigo comando de “deverá reservar” para o atualmente disposto “preencherá”. Logo, o percentual por sexo deve observar as candidaturas efetivamente lançadas, impossibilitando a existência de vagas em branco e suprimindo o entendimento de que as vagas deveriam ser apenas reservadas.

Cabe acrescentar outros avanços, mais recentes, concernentes a políticas públicas para afirmação feminina na política. No plano de mecanismos constitucionais expressos, vê-se a edição da Emenda Constitucional n.º 117 em 2022. Esta alterou o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas¹³.

Sob esse plano, a EC 117/2022 incluiu ao art. 17 da CF/88 dois parágrafos. O primeiro deles, acrescentado ao texto constitucional, foi o §7º, o qual dispõe especificamente que “os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários”. Ainda, acrescentou-se o §8º ao artigo 17 da CF/88, esse que dispõe:

Art. 17 (...) § 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário¹⁴.

10 BARREIROS NETO, Jaime. *Direito Eleitoral*. 15. ed. Salvador: Juspodvim, 2025. p. 23.

11 GARCIA, Letícia Giovanini. *Mulheres, política e direitos políticos*: atualizada de acordo com a EC 117/22 (aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres) e leis n. 14.192/2021 e n. 14.197/2021 (crime de violência política de gênero). São Paulo: Almedina, 2023. p. 287.

12 BRASIL. *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. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

13 BRASIL. *Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022*. Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas. Brasília, DF: Presidência da República, 6 abr. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

14 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

Tal dispositivo elevou ao *status* constitucional regras anteriormente definidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral, concedendo, dessa forma, mais segurança jurídica ao entendimento dos referidos Tribunais Superiores.

Em síntese, no ano de 2015, a Lei n.º 13.165 foi editada, e o artigo 9º determinava que nas três eleições seguintes à publicação da referida lei, os partidos deveriam reservar, no mínimo 5% e no máximo 15% do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas¹⁵.

Nesse cenário, a Procuradoria-Geral da República ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade¹⁶, sob os argumentos de que o limite produziria mais desigualdade em relação ao gênero, pois não haveria limites máximos para financiamento de campanhas de homens. Assim, para satisfazer o princípio da igualdade, fazia-se necessário equiparar o financiamento decorrente do fundo partidário aos 30%, correspondentes ao mínimo de candidaturas para cada gênero¹⁷.

Sob tais argumentos, o plenário do STF decidiu pelo provimento da ADI 5617/DF, afirmando que tais limites do art. 9º da Lei nº 13.165/2015 eram inconstitucionais. Assim, deu-se a interpretação conforme a Constituição ao art. 9º da Lei nº 13.165/2015, equiparando o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados. E, se o percentual de candidaturas fosse maior que o patamar mínimo, a destinação de recursos do Fundo Partidário deveria seguir a mesma proporção.

Quanto ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o TSE decidiu, na Consulta nº 0600252-18, por aplicar a mesma diretriz hermenêutica. Desse modo, assim como o decidido em sede da ADI 5617, a destinação do FEFC deveria seguir minimamente a proporção de candidaturas por gênero. Além disso, também determinou, sob o mesmo argumento, que o tempo de propaganda eleitoral seguisse tal disposição¹⁸.

Dos destaques supracitados, extraem-se, portanto, dois marcos jurídicos relevantes à análise quantitativa proposta neste trabalho, quais sejam: a obrigatoriedade das cotas a partir de 2010 e o marco temporal do ano de 2018, momento da decisão do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral sobre a proporcionalidade entre as receitas destinadas às campanhas e o respectivo número de candidaturas.

3 ANÁLISE QUANTITATIVA: IMPACTOS DOS AVANÇOS NORMATIVOS E JURISPRUDENCIAIS NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS BRASILEIRAS

Diante da exposição sobre os mecanismos relevantes ao objetivo deste trabalho, o presente capítulo investiga, por meio do método quantitativo e do raciocínio indutivo¹⁹, os impactos, no processo eleitoral, de

15 Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. (Vide ADIN Nº 5.617) (BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504/1997, nº 9.096/1995 e nº 4.737/1965 (Código Eleitoral), para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina. Brasília: Presidência da República, 29 set. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.)

16 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.617/DF*. Relator: Min. Edson Fachin. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 3 out. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398>. Acesso em: 14 jun. 2026.

17 BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 10 fev. 2026. O art. 10, §3º, dispõe que “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.”

18 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 060025218, Relator(a) Min. Rosa Weber, julgado em 22 de mai. 2018. *Diário da Justiça Eletrônica*: Brasília, DF, t. 163, 15 ago. 2018

19 O raciocínio indutivo é um processo mental que parte de dados particulares e localizados e se dirige a constatações gerais.

importantes avanços normativos e jurisprudenciais relativos às cotas de gênero e ao financiamento de campanha.

A análise é baseada nas premissas metodológicas do autor Alexandre Castro²⁰ em seu texto “O método quantitativo na pesquisa em direito”, este que discute como os métodos quanti são importantes para a produção de avaliações ex-post do impacto de reformas legais sobre desempenho social, econômico ou institucional.

Para tal fim, serão utilizados como fonte dois bancos de dados públicos estruturados, destinados à pesquisa, quais sejam: o Portal TSE Mulheres e o Sistema de Monitoramento sobre Mulheres na Política do Observatório Nacional da Mulher na Política.

É válido destacar que o Portal TSE Mulheres²¹, a partir da sua base de dados, traz o vislumbre geral da participação das mulheres na política eleitoral, ao longo da história do Brasil. Desenvolvido pela Secretaria de Modernização, Gestão Estratégica e Socioambiental (SMG), seu painel visual possibilita a filtragem de informações para a análise de diferentes contextos, como, por região, Unidade Federativa, tipo de eleição, esfera de poder e cargo.

Sob análogo plano temático, o Observatório Nacional da Mulher na Política (ONMP) foi criado para monitorar indicadores, além de fomentar pesquisas sobre a atuação política de mulheres em âmbito federal, estadual e municipal. Está vinculado à Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, em parceria com a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher. Destaca-se que entre os principais objetivos do Observatório está consolidar evidências científicas para modificar contextos de violência e discriminação contra a mulher, além de demonstrar os efeitos do aumento de mulheres nos espaços de poder e de decisão política na qualidade da democracia²²

Nesse sentido, especificamente ligado ao objeto deste artigo, o Eixo 3 do ONMP contempla um sistema de dados sobre a atuação Partidária e Processos Eleitorais, banco que tem como propósito possibilitar a investigação, por exemplo, de candidaturas femininas e mulheres eleitas, em todos os níveis, e da destinação de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas e do Fundo Partidário durante as eleições²³. Esse sistema oferecerá subsídios, principalmente, para a pesquisa de receitas destinadas à campanha de mulheres na política, a partir dos Painéis de dados das eleições gerais de 2002 a 2022 e das eleições municipais de 2004 a 2024.

A partir dessas estruturas de dados públicos, evidencia-se a viabilidade da análise proposta, que busca examinar os impactos de dois eixos específicos: as cotas de gênero e a distribuição dos recursos de campanha.

Sob esse plano, à luz da obrigatoriedade das cotas a partir de 2010, o primeiro tópico deste capítulo levanta os impactos quantitativos desta norma entre os anos de 2002 e 2024. Assim, são analisadas de forma específica as candidaturas e o respectivo quantitativo de eleitas para os cargos de deputadas e vereadoras, permeando o âmbito federal, estadual e municipal.

No tópico seguinte são verificados os quantitativos das receitas de campanhas observando o marco

Assim, as conclusões do processo indutivo de raciocínio são sempre mais amplas do que os dados ou premissas dos quais derivaram. É o caminho do particular para o geral. São três as fases do processo indutivo de conhecimento: a observação dos fatos ou fenômenos, a procura da relação entre eles e o processo de generalização dos achados nas duas primeiras fases. (GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Repensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 22)

20 CASTRO, Alexandre Samy de. O método quantitativo na pesquisa em direito. In: MACHADO, Máira Rocha (org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 39-82.

21 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *TSE Mulheres*. Justiça Eleitoral, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

22 BRASIL. Câmara dos Deputados. Observatório Nacional da Mulher na Política: atribuições. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica>. Acesso em: 4 jun. 2025.

23 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Observatório Nacional da Mulher na Política: eixos de pesquisa*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/institucional/eixos-de-pesquisa>. Acesso em: 4 jun. 2025.

temporal do ano de 2018, momento da decisão do STF em sede da ADI 5617/DF²⁴ e também do acórdão do TSE relacionado à Consulta nº 0600252-18/DF²⁵. Com o intuito de verificar um possível aumento de mulheres eleitas em decorrência do que foi estabelecido pela jurisprudência.

Dessa forma, portanto, fica evidente a viabilidade da pretensão de análise quantitativa proposta neste trabalho, com o intuito de verificar os resultados do avanço do direito na realidade fática do Brasil.

3.1 Impactos das cotas de gênero nas Eleições Proporcionais

Neste tópico são analisados os impactos das cotas de gênero no Brasil, com o propósito de comparar a realidade entre a situação anterior e posterior à implementação da obrigatoriedade das cotas a partir da Lei n.º 12.034, de 29 de setembro de 2009.

Os gráficos a seguir descrevem a quantidade de mulheres candidatas e eleitas para os cargos de deputada federal/distrital/estadual e de vereadora, entre os anos de 2002 e 2024. A escolha do lapso temporal foi determinada com base na possibilidade oferecida pelo banco de dados disponível no Sistema de Monitoramento sobre Mulheres na Política²⁶, este que será a fonte preponderante do tópico.

Sob esse enfoque, destaca-se que os dados quantitativos são apresentados em porcentagens, com o objetivo de facilitar a observação das variações ao longo dos anos. Ademais, optou-se pela utilização de gráficos de linhas, por favorecerem a visualização mais clara de possíveis impactos ao longo do período analisado²⁷.

No Gráfico 1, para o cargo de deputada federal, observa-se que, em relação às candidaturas, a instituição da obrigatoriedade das cotas surtiu um efeito considerável entre os pleitos de 2006 e 2010 (primeira eleição após a obrigatoriedade do preenchimento das cotas), com um aumento aproximado de 6,4%. Inicialmente, entretanto, no primeiro ano não foi observado o reflexo na ocupação de cadeiras, que se manteve em 8,7%. No pleito seguinte, no ano de 2014, as candidaturas aumentaram consideravelmente, atingindo 29%, com um aumento de 1,2% de eleitas em relação ao ano de 2010.

Não obstante, a partir de 2018, verifica-se que, pela primeira vez, a cota mínima de candidaturas foi atingida, superando a faixa mínima de 30%. Somado a isso, houve um considerável crescimento de eleitas, com aumento de 5% em relação ao ano de 2014. O crescimento permaneceu em 2022, marcando a faixa de 35% de candidatas e quase 18% de eleitas. Tais constatações podem ser vislumbradas no Gráfico 1, a seguir:

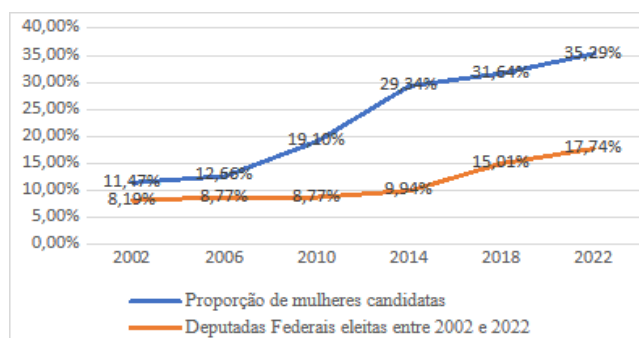
24 Dar interpretação conforme a Constituição ao art. 9º da Lei nº 13.165/2015, de modo a equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção. (STF, Plenário. ADI 5617/DF, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 15/3/2018 (Info 894).)

25 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 060025218, Relator(a) Min. Rosa Weber, julgado em 22 de mai. 2018. *Diário da Justiça Eletrônica*: Brasília, DF, t. 163, 15 ago. 2018.

26 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Observatório Nacional da Mulher na Política*: painéis de dados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/paineis-de-dados>. Acesso em: 16 jun. 2026.

27 Ao acessar os gráficos oferecidos pelo Sistema de Monitoramento, foram exportados os dados relativos às candidatas e eleitas e, posteriormente, cruzados para gerar um gráfico único, unindo de forma comparativa os quantitativos.

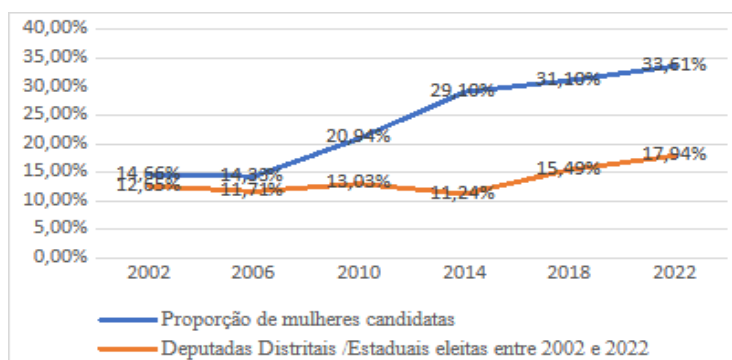
Gráfico 1 – Mulheres candidatas e eleitas para o cargo de deputada federal entre 2002 e 2022



Fonte: Gráfico produzido pela autora a partir de dados do Sistema de Monitoramento sobre Mulheres na Política e TSE Mulheres²⁸.

No panorama para deputadas distritais e estaduais o padrão de crescimento participativo não difere muito das evidências supracitadas. Entretanto, uma peculiaridade foi percebida entre os pleitos de 2010 e 2014: apesar do crescimento de cerca de 8% nas candidaturas, registrou-se, de forma inversa, um decréscimo no total de candidatas eleitas, resultando em uma redução de quase 2%. Nos anos seguintes, o crescimento, tanto de candidatas quanto de eleitas, foi considerável, superando a cota mínima de candidaturas e atingindo cerca de 6,7% a mais de eleitas entre 2014 e 2022. Tais constatações podem ser observadas no Gráfico 2:

Gráfico 2 – Mulheres candidatas e eleitas para o cargo de deputada distrital/estadual entre 2002 e 2022



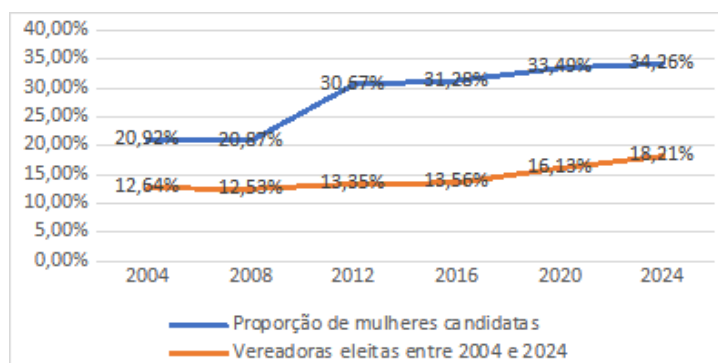
Fonte: Gráfico produzido pela autora a partir de dados do Sistema de Monitoramento sobre Mulheres na Política e TSE Mulheres²⁹.

Por fim, quanto ao cargo de vereadora, observa-se que o percentual mínimo foi atingido nas eleições após a referida obrigatoriedade. Além disso, verifica-se certa constância no número de eleitas até o ano de 2016, variando cerca de 1% de eleitas entre 2004 e 2016, mesmo com o aumento de cerca de 10% de candidaturas no referido período. Cabe destacar o aumento de 4% entre 2016 e 2024 no total de eleitas. Esta última constatação destaca uma possível correlação do aumento pontual com as decisões referentes à destinação de receita proporcional ao quantitativo de candidaturas, tema a ser tratado no tópico posterior. Nesse sentido, as informações podem ser vislumbradas no Gráfico 3 a seguir:

28 Para a construção do gráfico foram utilizados os seguintes filtros: Painéis de Dados das Eleições Gerais; evolução da proporção de eleitas; candidaturas por UF (tudo), nos filtros restantes a opção selecionada foi “tudo”.

29 Para a construção do gráfico foram utilizados os seguintes filtros: Painéis de Dados das Eleições Gerais; evolução da proporção de eleitas; candidaturas por UF (tudo), nos filtros restantes a opção selecionada foi “tudo”.

Gráfico 3 – Mulheres candidatas e eleitas para o cargo de vereadora entre 2004 e 2024



Fonte: Gráfico produzido pela autora a partir de dados do Sistema de Monitoramento sobre Mulheres na Política e TSE Mulheres ³⁰.

A partir dos cenários apresentados, considerando os dois pleitos posteriores a 2009, verifica-se que, no caso das deputadas federais, o percentual mínimo de candidaturas não foi alcançado e o crescimento no número de eleitas foi de aproximadamente 1%. Para deputadas distritais e estaduais, além de o percentual mínimo também não ter sido atingido, não se observou crescimento no número de mulheres eleitas. No que se refere às vereadoras, embora o avanço das candidaturas tenha alcançado o percentual mínimo estabelecido, o aumento na ocupação de mandatos por mulheres permaneceu limitado a cerca de 1%.

Apenas a partir de 2018, como é possível visualizar nos gráficos, nos três espectros quantitativos, houve tanto o alcance das candidaturas mínimas quanto um aumento no número de eleitas. Esse fato, a partir do raciocínio indutivo, sugere a correlação do fato como consequência das decisões do STF e do TSE que determinaram a equiparação ao patamar legal mínimo de candidaturas femininas, isto é, ao menos 30% de cidadãs, ao mínimo de recursos destinados à respectiva campanha por gênero. A análise quantitativa do acréscimo de tais receitas será feita no próximo tópico.

Por fim, constata-se que as cotas, individualmente, não são suficientes para superar a sub-representação. Em verdade, diante da sua efetividade questionável, argumenta-se que por esse motivo é necessária a reserva de cadeiras parlamentares, tema que, por sua importância, merece novas pesquisas aprofundadas.

3.2 Impactos da jurisprudência em relação ao financiamento de campanha de mulheres

Nesse tópico será observado o quantitativo das receitas destinadas à campanha de mulheres, em sua evolução entre os anos de 2002 e 2024, por meio dos gráficos de linhas. Ainda, com o intuito comparativo, foram construídos gráficos em barras, para o vislumbre da proporção de receitas destinadas à campanha por gênero, sob o lapso temporal de 2014 a 2024.

O marco temporal é o ano de 2018 marcado pela decisão do STF em sede da ADI 5617/DF ³¹ e

³⁰ Para a construção do gráfico foram utilizados os seguintes filtros: Painéis de Dados das Eleições Municipais; proporção de eleitos por cargo (vereadora), nos filtros restantes a opção selecionada foi "tudo".

³¹ Dar interpretação conforme a Constituição ao art. 9º da Lei nº 13.165/2015, de modo a equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção. (STF. Plenário. ADI 5617/DF, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em

também do acórdão do TSE relacionado à Consulta nº 0600252-18/DF³². Nesse sentido, tais decisões determinaram que as receitas (oriundas do Fundo Partidário e do FEFC), destinadas às campanhas femininas, deveriam ser proporcionais ao respectivo número de candidaturas.

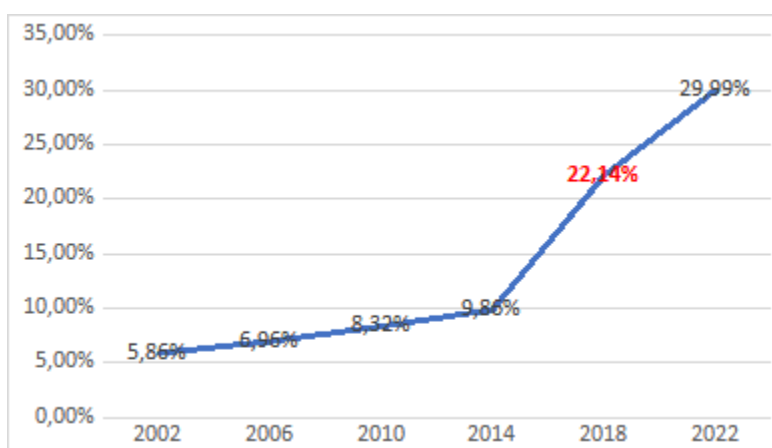
Diante desse cenário, são comparados, nesse momento, os quantitativos de evolução das receitas em relação aos cargos eleitorais, considerando deputadas e vereadoras. Por fim, poder-se-á vislumbrar a correlação das decisões com o avanço na ocupação de cargos eletivos por mulheres.

Pode-se constatar, a partir dos Gráficos 4, 6 e 8, um padrão de tendência marcado pelo aumento da destinação de recursos a partir do ano de 2018. Tal fato evidencia o impacto decorrente das supracitadas decisões no plano fático.

Cabe acrescentar que os Gráficos 5, 7 e 9, destinados à verificação da proporção de receitas por gênero, deixam claro o intenso desequilíbrio de destinação em 2014 e em 2016, mesmo com as cotas de gênero obrigatórias. Já nos períodos de 2018 a 2024, é possível notar um crescimento considerável nos recursos destinados às campanhas de mulheres.

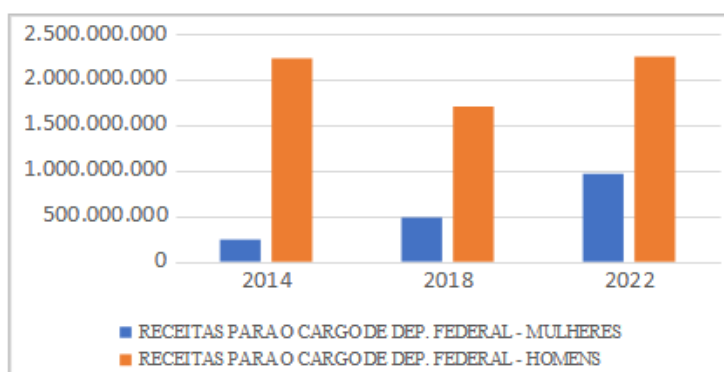
Nesse cenário, tais apontamentos podem ser observados nos Gráficos 4 a 9, apresentados a seguir:

Gráfico 4 – Evolução das receitas destinadas à campanha de mulheres candidatas ao cargo de deputada federal entre 2002 e 2022



Fonte: Gráfico produzido pela autora a partir de dados do Sistema de Monitoramento sobre Mulheres na Política.

Gráfico 5 – Proporção de receitas destinadas à campanha para deputados/as federais por gênero entre 2014 e 2022

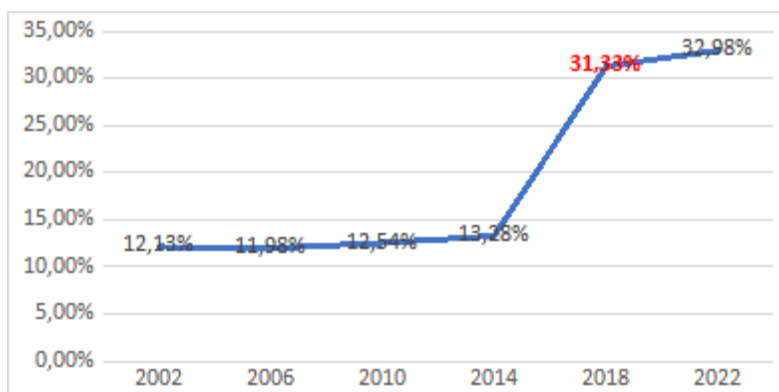


15/3/2018 (Info 894.)

32 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 060025218, Relator(a) Min. Rosa Weber, julgado em 22 de mai. 2018. Diário da Justiça Eletrônica: Brasília, DF, t. 163, 15 ago. 2018

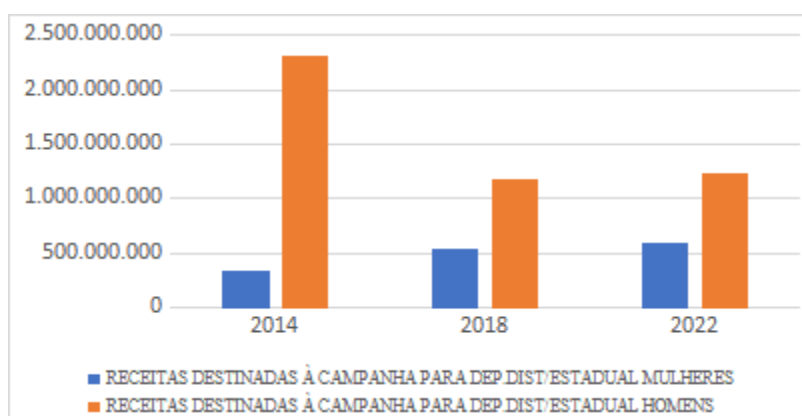
Fonte: Gráfico produzido pela autora a partir de dados do Sistema de Monitoramento sobre Mulheres na Política.

Gráfico 6 - Evolução das receitas destinadas à campanha de mulheres ao cargo de deputada distrital/estadual entre 2002 e 2022



Fonte: Gráfico produzido pela autora a partir de dados do Sistema de Monitoramento sobre Mulheres na Política.

Gráfico 7 – Proporção de receitas destinadas à campanha para deputados/as distritais/estaduais por gênero entre 2014 e 2022



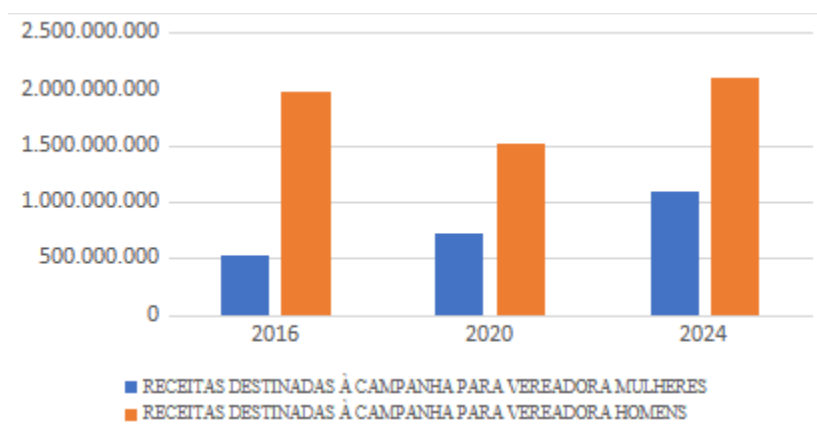
Fonte: Gráfico produzido pela autora a partir de dados do Sistema de Monitoramento sobre Mulheres na Política.

Gráfico 8 – Evolução das receitas destinadas à campanha de mulheres candidatas ao cargo de vereadora entre 2004 e 2024



Fonte: Gráfico produzido pela autora a partir de dados do Sistema de Monitoramento sobre Mulheres na Política.

Gráfico 9 – Proporção de receitas destinadas à campanha para vereador(a) por gênero entre 2016 e 2024



Fonte: Gráfico produzido pela autora a partir de dados do Sistema de Monitoramento sobre Mulheres na Política.

Diante das informações analisadas, conclui-se que a imposição da proporcionalidade na destinação de recursos, sob a perspectiva das candidaturas por gênero, produziu impactos fáticos relevantes no cenário eleitoral brasileiro. A partir de 2018, observa-se um incremento mais expressivo no número de mulheres eleitas, conforme evidenciado nos Gráficos 1, 2 e 3, o que indica que a articulação entre os mecanismos normativos e jurisprudenciais contribuiu para a ampliação da ocupação feminina nos cargos eletivos.

Não obstante os avanços identificados, a sub-representação feminina ainda se mantém como traço persistente da realidade política nacional, revelando a insuficiência das medidas adotadas até o momento. Verifica-se, inclusive, que o patamar mínimo de representação feminina, correspondente a aproximadamente 30% das candidaturas, ainda não foi plenamente refletido na ocupação de cargos eletivos.

Nesse contexto, evidencia-se que as cotas de candidatura, consideradas de forma isolada, mostram-se estruturalmente insuficientes para a superação das desigualdades de gênero na política. Os dados analisados indicam que a efetividade dessas medidas está diretamente condicionada à existência de mecanismos materiais de viabilização da participação eleitoral, especialmente no que se refere à adequada distribuição de recursos financeiros de campanha.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No cenário apresentado, observa-se que a mitigação da desigualdade por meio das cotas eleitorais de gênero possui resultados efetivos lentos. É o que demonstram os dados atualizados e analisados.

Os resultados indicam que a participação de mulheres é de cerca de 17% das cadeiras na Câmara dos Deputados. Nas Assembleias Legislativas e Câmara Legislativa do Distrito Federal, o percentual corresponde a cerca de 18% de eleitas. Por fim, em relação às vereadoras eleitas, observou-se 18% no país. Logo, em geral, seja para cargos no âmbito federal, estadual e distrital, decorrentes do sistema proporcional, a média de participação é de aproximadamente 17%, mesmo com os mecanismos jurídicos afirmativos existentes.

Sob o plano quantitativo de análise, portanto, os resultados permitem inferir que os principais

marcos jurídicos realmente geraram impactos na eleição de mulheres no Brasil. Entretanto, as cotas de gênero, mesmo obrigatórias, não demonstraram uma ampliação significativa da participação feminina nos cargos eletivos decorrentes do sistema proporcional. Além disso, verificou-se que com a imposição da destinação proporcional de receitas, sob o viés de candidaturas por gênero, houve um impacto mais significativo no número de mulheres eleitas.

A sub-representação, no cenário apresentado, perdura na contramão da ordem constitucional que prevê uma democracia substancial nos espaços de poder decisórios do Brasil. Nesse mesmo sentido, como pontuam as autoras Polianna Pereira e Nicole Gondim, é verificável que os instrumentos de mitigação não demonstraram a mudança esperada ao longo dos anos e, por isso, é importante tomar a igualdade material como ponto de partida no processo democrático para o alcance de melhores níveis de qualificação³³.

Assim, para além do aperfeiçoamento dos mecanismos de combate à baixa representação feminina, faz-se necessário pensar em caminhos mais sólidos para a efetivação da igualdade política. Esses, como observado, são alguns dos motivos que esclarecem a importância da discussão sobre a necessidade de reserva de cadeiras para mulheres no âmbito do Poder Legislativo.

Dessa forma, a partir da análise quantitativa atualizada apresentada, é crucial cogitar a adoção de medidas que assegurem a distribuição equitativa de cadeiras parlamentares, além da mera cota de candidaturas existente. Deve-se buscar, portanto, concretizar a democracia como regime de governo que possui a igualdade política entre os seus cidadãos como elemento basilar. Nesse cenário, enquanto a cultura discriminatória não é superada, os princípios da ordem constitucional devem, por sua essência, tentar guiar o sistema para diminuir as desigualdades que permanecem no tempo.

REFERÊNCIAS

BARREIROS NETO, Jaime. *Direito Eleitoral*. 15. ed. Salvador: Juspodvim, 2025.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Observatório Nacional da Mulher na Política*: atribuições. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica>. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Observatório Nacional da Mulher na Política*: eixos de pesquisa. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/institucional/eixos-de-pesquisa>. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Observatório Nacional da Mulher na Política*: painéis de dados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/paineis-de-dados>. Acesso em: 16 jun. 2026.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022*. Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento)

33 SANTOS, Polianna Pereira dos; PORCARO, Nicole Gondim. A importância da igualdade de gênero e dos instrumentos para a sua efetivação na democracia: análise sobre o financiamento e representação feminina no Brasil. In: SILVA, Christine Oliveira Peter da; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FACHIN, Melina Girardi (coord.). *Constitucionalismo feminista: expressão das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero*. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 303.

para candidaturas femininas. Brasília, DF: Presidência da República, 6 abr. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm . Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. *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. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12034.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis nº 9.504/1997, nº 9.096/1995 e nº 4.737/1965 (Código Eleitoral), para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina. Brasília: Presidência da República, 29 set. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13165.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617/DF*. Relator: Min. Edson Fachin. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 3 out. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398>. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 060025218*, Relator(a) Min. Rosa Weber, julgado em 22 de mai. 2018. Diário da Justiça Eletrônica: Brasília, DF, t. 163, 15 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas Eleitorais*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-de-eleitorado> e <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home>. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *TSE Mulheres*. Justiça Eleitoral, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CASTRO, Alexandre Samy de. O método quantitativo na pesquisa em direito. In: MACHADO, Máira Rocha (org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

GARCIA, Letícia Giovanini. *Mulheres, política e direitos políticos*: atualizada de acordo com a EC 117/22 (aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres) e Leis n. 14.192/2021 e n. 14.197/2021 (crime de violência política de gênero). São Paulo: Almedina, 2023.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Repensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

LÔBO, Edilene. *A paridade como direito fundamental da democracia substancial no Brasil*: mulher da política. In: V Encontro Internacional do CONPEDI Montevideu – Uruguai, 2016, Uruguai. Florianópolis: CONPEDI, 2016.

MATTIETTO, Leonardo. *Igualdade substancial, políticas públicas e democracia*: para além do direito à igualdade formal. Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos, Florianópolis, v. 9, n. 1, 2023.

MOEHLECKE, Sabrina. *Ação afirmativa*: história e debates no Brasil. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 117, 2002.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Ação afirmativa*: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, v. 33, n. 131, jul./set. 1996.

SANTOS, Polianna Pereira dos; PORCARO, Nicole Gondim. A importância da igualdade de gênero e dos instrumentos para a sua efetivação na democracia: análise sobre o financiamento e representação feminina no

Brasil. In: SILVA, Christine Oliveira Peter da; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FACHIN, Melina Girardi (coord.). *Constitucionalismo feminista: expressão das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero*. Salvador: JusPodivm, 2020.

CAPÍTULO III

MEMÓRIA

LEI FALCÃO

Durante o Regime Militar, com o intuito principal de favorecer a ARENA, partido que sustentava o regime, em detrimento do MDB, partido no qual se concentrava a oposição, o governo federal patrocinou, em 1976, a publicação da Lei Falcão, legislação que restringia, de forma bastante incisiva, a propaganda eleitoral.

Em conformidade com os ditames da Lei Falcão, os candidatos só podiam informar o que eram ou tinham sido na vida, a partir da leitura, por um locutor *em off*, do currículos dos pretendentes a cargos eletivos. Era proibida qualquer outra forma de discurso ou manifestação política no horário gratuito do rádio e da TV, de forma a engessar a livre troca de ideias e o debate de propostas necessários em uma eleição.

O fim da “mordaza” na propaganda eleitoral somente chegou completamente ao fim com a redemocratização e as eleições municipais diretas de 1985.

LEI Nº 6.339, DE 1º DE JULHO DE 1976**(LEI FALCÃO)**

	Dá nova redação ao artigo 250 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, alterado pelo artigo 50, da Lei número 4.961, de 4 de maio de 1966, e ao artigo 118 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971.
--	---

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art 1º O artigo 250 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, alterado pelo artigo 50 da Lei nº 4.961, de 4 de maio 1966, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 250. Nas eleições gerais, de âmbito estadual, as emissoras de rádio e televisão, de qualquer potência, inclusive as de propriedade da União, Estados, Territórios e Municípios, reservarão, nos 60 (sessenta) dias anteriores à antevéspera do pleito, duas horas diárias para a propaganda eleitoral gratuita, sendo uma hora à noite, entre vinte e vinte e três horas, sob a fiscalização direta e permanente da Justiça Eleitoral.

§ 1º Nas eleições de âmbito municipal, as emissoras reservarão, nos 30 (trinta) dias anteriores à antevéspera do pleito, uma hora diária, sendo trinta minutos à noite entre vinte e vinte e três horas, para a propaganda gratuita, respeitada as seguintes normas:

I - na propaganda, os partidos limitar-se-ão a mencionar a legenda, o currículo e o número do registro dos candidatos na Justiça Eleitoral, bem como a divulgar, pela televisão, suas fotografias, podendo, ainda, anunciar o horário local dos comícios;

II - o horário da propaganda será dividido em períodos de cinco minutos e previamente anunciado;

III - a propaganda dos candidatos às eleições em um município só poderá ser feita pelas emissoras de rádio e televisão, cuja outorga tenha sido concedida para esse mesmo município, vedada a retransmissão em rede;

IV - o horário de propaganda destinado a cada partido será distribuído em partes iguais, entre as suas sublegendas;

V - o Diretório Regional de cada partido designará comissão de três membros para dirigir e supervisionar no município a propaganda eleitoral através do rádio e da televisão.

§ 2º O horário não utilizado por um partido não poderá ser transferido ou redistribuído a outro partido.

§ 3º As empresas de rádio e televisão ficam obrigadas a divulgar, gratuitamente, comunicados da Justiça Eleitoral, até o máximo de 15 minutos, entre as dezoito e as vinte e duas horas, nos 45 (quarenta e cinco) dias que precederem ao pleito, nas eleições de âmbito estadual, e nos 30 (trinta) dias anteriores à eleição,

nos pleitos municipais».

Art 2º O artigo 118 da Lei número 5.682, de 21 de julho de 1971 passa a vigorar com a seguinte redação
“Art. 118. Os partidos terão função permanente através:

- I - da atividade contínua dos serviços partidários, incluindo secretaria e tesouraria;
- II - da realização de palestras e conferências nos setores subordinados aos diversos órgãos de direção partidária;
- III - da promoção de congressos ou sessões públicas para a difusão do seu programa, assegurada a transmissão gratuita, pelas empresas de rádio e televisão;
- IV - da manutenção de cursos de liderança política e de formação e aperfeiçoamento de administradores municipais, promovidos pelos órgãos dirigentes - nacional ou regional;
- V - da criação e manutenção de instituto de doutrinação e educação política destinado a formar, renovar e aperfeiçoar quadros e lideranças partidárias;
- VI - da organização e manutenção de bibliotecas de obras políticas, sociais e econômicas;
- VII - da edição de boletins ou outras publicações.

Parágrafo único. Na transmissão gratuita pelas emissoras de rádio e televisão dos congressos ou sessões públicas referidos no inciso III, observar-se-ão as seguintes normas:

- a) as emissoras são obrigadas a realizar, para cada um dos partidos, em rede e anualmente, uma transmissão de 60 (sessenta) minutos em cada Estado ou Território, e duas em âmbito nacional, por iniciativa e sob a responsabilidade dos Diretórios Regionais e Nacionais;
- b) os congressos ou sessões públicas serão gravados e transmitidos a partir de vinte e quatro horas depois;
- c) não será permitida a transmissão de congressos ou sessões públicas realizados nos anos de eleições gerais, de âmbito estadual ou municipal, nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedam as eleições e até 45 (quarenta e cinco) dias depois do pleito;
- d) na transmissão destinada à difusão do programa partidário, não será permitida propaganda de candidatos a cargos eletivos, sob qualquer pretexto;
- e) cada transmissão será autorizada pela Justiça Eleitoral, que fará a necessária requisição dos horários às emissoras de rádio e televisão, mediante requerimento dos partidos, com antecedência de, pelo menos 30 (trinta) dias da data da realização do congresso ou sessão pública.”

Art 3º O Tribunal Superior Eleitoral expedirá, dentro de 30 (trinta) dias, da data da publicação desta Lei, as instruções necessárias à sua execução.

Art 4º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 1 de julho de 1976; 155º da Independência e 88º da República.



Escola Judiciária Eleitoral Da Bahia



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA
ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA
1ª Av. do Centro Administrativo da Bahia, 150
CAB, Salvador - BA - 41.745-901 - Brasil
www.tre-ba.jus.br | eje@tre-ba.jus.br
55 71 3373-7445