

Alice Bianchini Silvia Chakian
Mariana Bazzo Letícia Giovanini Garcia

Manual de **DIREITO ELEITORAL E GÊNERO**

**Aspectos Cíveis e
Criminais**

2ª edição

Revista, atualizada e ampliada

2025

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

2

ASPECTOS CÍVEIS DO DIREITO ELEITORAL COM PERSPECTIVA DE GÊNERO

2.1. DIREITOS POLÍTICOS

Os direitos políticos são um conjunto de regras previstas na Constituição e que dizem respeito ao processo de formação da vontade popular, concretizada por meio do direito ao sufrágio, em suas variadas formas, ou seja, por meio do voto, do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Trata-se, portanto, do conjunto de direitos que o cidadão tem em participar da vida política de seu país, sendo variável de acordo com o regime político e sistema eleitoral vigente.

No ordenamento jurídico brasileiro, os direitos políticos encontram fundamento no art. 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988, segundo o qual “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, com especificações subsequentes nos artigos 14 (que estabelece, como princípio da participação na vida política nacional, o sufrágio universal e traz disposições sobre a capacidade eleitoral, a ação de impugnação de mandato eletivo e a respeito de consultas populares concomitantes às eleições municipais, estas últimas acrescentadas pela Emenda Constitucional n. 111/2021), 15 (trata dos casos de suspensão dos direitos políticos) e 16 (dispõe sobre a anterioridade de lei que

altere o processo eleitoral). Destaque-se, ademais, que o voto direto, secreto, universal e periódico não pode ser objeto de deliberação à proposta de emenda objetivando sua abolição, constituindo-se, assim, em cláusula pétrea (art. 60, § 4º, II, da Constituição Federal).

No âmbito infraconstitucional, as Leis n. 4.737/65 (Código Eleitoral brasileiro), n. 9.096/95 (dispõe sobre partidos políticos), n. 9.504/97 (Lei das Eleições), n. 9.709/98 (regulamenta a execução de plebiscitos, referendos e iniciativa popular) e Leis Complementares n. 64/90 (Lei das Inelegibilidades) e n. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) trazem diversas disposições sobre os direitos políticos.

2.2. CAPACIDADE ELEITORAL

Trata-se de um conceito que engloba a garantia do cidadão ao direito de votar em eleições e consultas populares, bem como propor ação popular (capacidade eleitoral ativa) e o direito público subjetivo de ser votado para cargos eletivos, o que é avaliado no momento do registro da candidatura (capacidade eleitoral passiva). Os direitos políticos, como se verificou, foram uma conquista tardia para as mulheres, se perfectibilizando no Brasil apenas em 1932, muito embora somente com a Constituição de 1988 ele tenha se tornado um direito universal, já que até então muitas mulheres eram impedidas de votar pela via reflexa do analfabetismo. Já o direito das mulheres de serem eleitas, apesar de assegurado legal e constitucionalmente, encontra barreiras de diversas ordens no sistema eleitoral brasileiro.

O Tribunal Superior Eleitoral conceitua elegibilidade como sendo “a capacidade de ser eleito, a qualidade de uma pessoa que é elegível nas condições permitidas pela legislação”. Considera, assim, a elegibilidade como “o direito do cidadão de ser escolhido mediante votação direta ou indireta para representante do povo ou da comunidade, segundo as condições estabelecidas pela Constituição e pela legislação eleitoral”¹. Dessa forma, as condições de elegibilidade são fixadas na

1. Cf. <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-e>. Acesso em: 12 jun. 2023.

Constituição ou em leis autorizadoras da candidatura, como é o caso da nacionalidade brasileira, do pleno exercício dos direitos políticos, do alistamento eleitoral, do domicílio eleitoral na circunscrição, da filiação partidária e da idade mínima para o cargo.

Por outro lado, além de preencher os requisitos de elegibilidade, o/a candidato/a, para ter seu registro de candidatura deferido, não pode incorrer em nenhuma das causas de inelegibilidade, que dizem respeito aos impedimentos que restringem a capacidade eleitoral passiva e podem ser relativas, quando referentes a cargos específicos, decorrendo de razões funcionais e de parentesco, ou absolutas, para quaisquer cargos. Podem ter natureza Constitucional (art. 14, §§ 4º ao 7º) ou infraconstitucional (LC n. 64/90).

Neste ponto, a Constituição Federal considera inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos; para os mesmos cargos, no período subsequente, o/a Presidente/a da República, os/as Governadores/as de Estado e do Distrito Federal, os/as Prefeitos/as e quem os houver sucedido, ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito; o/a Presidente/a da República, os/as Governadores de Estado e do Distrito Federal, os/as Prefeitos/as e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente; e no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do/a Presidente/a da República, de Governador/a de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito/a ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato/a à reeleição.

No âmbito infraconstitucional, a LC n. 64/90, com as alterações trazidas pela LC n. 135/2021, estabelece diversos casos de inelegibilidade, que serão estudados de forma específica em item seguinte, podendo ter origem em fatos pessoais, em motivos funcionais e por força da prática de determinadas condutas, e têm como finalidade a proteção da probidade administrativa e a moralidade para desempenho do mandato eletivo e a lisura do processo eleitoral, que deve ser realizado de forma a evitar abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. Por muitos anos, como se observou, o gênero esteve incluído neste rol de inelegibilidades, realidade esta que foi modificada após um

forte contexto de movimentos sociais e feministas em prol da igualdade e que hoje encontram na Constituição Federal uma fonte de garantia contra a desigualdade, ao menos sob sua dimensão formal.

Ademais, além de preencher as condições de elegibilidade, não incorrer em causas de inelegibilidade, os candidatos e candidatas devem proceder à desincompatibilização, que é o ato de se afastar de um determinado cargo ou função cujo desempenho dentro do prazo previsto em lei possa gerar inelegibilidade².

A rigor, as condições de elegibilidade, as causas de inelegibilidade e a desincompatibilização devem ser consideradas na ocasião da formalização do registro de candidatura, tendo o Tribunal Superior Eleitoral evoluído sua jurisprudência para o fim de considerar que “as alterações fáticas ou jurídicas supervenientes ao registro que beneficiem o/a candidato/a, nos termos da parte final do art. 11, § 10, da Lei n° 9.504/97, também devem ser admitidas para as condições de elegibilidade” (Súmula 43).

2.3. CÓDIGO ELEITORAL

O Código Eleitoral, que é a Lei Ordinária n. 4.737/65, contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado. Está dividido em cinco partes, nas quais trata dos órgãos da Justiça Eleitoral, do alistamento, das eleições e de disposições várias, tais como garantias eleitorais, propaganda partidária, recursos e disposições penais, relativas aos crimes eleitorais. Esta lei autoriza, no parágrafo único do art. 1º e no inciso IX, do art. 23, “o Tribunal Superior Eleitoral a expedir instruções para a sua fiel execução”³.

Apesar de ser sob seu enfoque criminal as mais recentes e relevantes atualizações do Código Eleitoral, sobretudo por força do recém-incluído

2. Cf. <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-d>. Acesso em: 12 jun. 2023.

3. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-c>. Acesso em: 12 jun. 2023.

art. 326-B, que trata do crime de violência política de gênero, o que será tratado na terceira parte desta obra, há que ser ressaltada a importância dessa legislação, principalmente pelo fato de ter sido através do Código Eleitoral de 1932, editado pelo Decreto 21.076, que os direitos políticos femininos foram introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro. Foi por meio do seu art. 2º que se estabeleceu ser “eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código”, muito embora a participação efetiva das mulheres como eleitoras e como candidatas na política tenha ocorrido apenas no ano seguinte, em 1933, na eleição da Assembleia Nacional Constituinte. Na segunda Constituição da República, em 1934, os direitos políticos das mulheres foram elevados ao nível constitucional, embora somente em 1965 que a concretização da igualdade de fato foi realizada com a edição do novo Código Eleitoral (Lei 4.737/65)⁴.

Atualmente, há o Projeto de Lei n. 5.250/2019, apensado ao PL 7.539/2014, que visa acrescentar parágrafo ao art. 83 do Código Eleitoral para determinar, assegurada a paridade de gênero, a disputa por candidatos do mesmo sexo a cada uma das vagas nas eleições para o Senado Federal, quando de sua renovação por dois terços e pendente de análise pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados.

Apesar dos diversos regramentos encontrados no Código Eleitoral em vigência, é na Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97) e na Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95), a serem analisadas na sequência, que se encontram a maior parte das normas de natureza cível que atualmente impactam na perspectiva de gênero das eleições.

2.4. LEI DAS ELEIÇÕES

A Lei n. 9.504/97, também denominada Lei das Eleições, estabelece algumas regras para regular o registro de candidatura dos/as candidatos/as, as campanhas e propagandas eleitorais, bem como as

4. Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Fevereiro/aniversario-do-codigo-eleitoral-de-1932-e-dia-da-conquista-do-voto-feminino>. Acesso em: 12 jun. 2023.

coligações partidárias e outros regramentos, tendo aspectos de grande relevância para a perspectiva de gênero, como é o caso do art. 10, §3º, no qual “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”. A propósito, a expressão “sexo” da lei “refere-se ao gênero e não ao sexo biológico”, consoante decisão do Tribunal Superior Eleitoral. Com isso, candidatos/as transexuais e transgêneros podem concorrer às eleições ocupando a vaga reservada ao gênero com o qual se identificam e utilizando o nome social (nome pelo qual a pessoa deseja ser chamada) tanto nas eleições proporcionais quanto nas majoritárias⁵. Esta obrigatoriedade, todavia, foi introduzida apenas em 2009, por meio da Lei n. 12.034, já que a redação original utilizava o verbo “deverá reservar” ao invés do “preencherá”, atualmente empregado. Apesar de ressaltar um percentual mínimo para “cada sexo” e aplicar-se de forma indistinta a cada um deles, a norma acaba por beneficiar as candidatas mulheres, devido a expressiva discrepância entre o número de homens e mulheres eleitas.

A propósito do tema, para Vera Taberti, o percentual de vaga por sexo deve observar as candidaturas efetivamente lançadas, e não o número total de vagas cujo registro é assegurado por lei. Em relação à reserva de vagas, “qualquer fração resultante será igualada a um cálculo do percentual mínimo estabelecido para um dos gêneros e desprezada no cálculo das vagas resultantes para o outro” (art. 17, §3º, da Res.-TSE n. 23.609/19). E o percentual de vagas por sexo deve ser igualmente observado no caso de vagas remanescentes ou de candidatos substitutos (art. 17, §4º, da Res.-TSE n. 23.609/19). A propósito, cumpre aqui salientar que foram acrescentados o § 3º-A, no referido art. 17, da Res. TSE n. 23.609/19 (por meio da Res. TSE n. 23.729/24), estabelecendo que “O partido ou a federação que disputar eleição proporcional deverá apresentar lista com ao menos uma candidatura feminina e uma masculina para cumprimento da obrigação legal do

5. Cf. CONSULTA N. 0604054-58.2017.6.00.0000 – DISTRITO FEDERAL, Rel. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-tarcisio-transgeneros.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2023.

percentual mínimo de candidatura por gênero” e o § 4º-A, “No caso de federação, o disposto nos §§ 2º, 3º e 4º deste artigo aplica-se à lista de candidaturas globalmente considerada e às indicações feitas por partido para compor a lista”.

Ainda, lembra novamente a autora que a expressão “sexo”, contida no §3º do art. 10 da Lei das Eleições se refere ao gênero (e não ao sexo biológico), o que possibilita que tanto os homens quanto mulheres transexuais, travestis etc., possam ser contabilizados nas candidaturas masculinas e femininas (TSE- Consulta n. 60405458/DF-j. 01.03.2018-DJe 03.04.2018). Deverá ser considerado o gênero declarado no registro de candidatura, ainda que dissonante do Cadastro Eleitoral (Resolução TSE n. 23.609/19, art. 17, §5º). Por fim, menciona que, em decisão tomada pelo Plenário do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, durante a Consulta n. 0600251-91, formulada pelos Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Trabalhista (PT) e Partido Verde (PV), foi decidido que o percentual mínimo de candidaturas para cada gênero deverá ser observado tanto pela federação quanto pelos partidos federados que indicarem nome para compor a lista de candidaturas às eleições proporcionais⁶.

A despeito da regulamentação, todavia, conforme já repisado na presente obra em quase todos os capítulos, a realidade prática vem apresentando uma séria distorção aos fins da lei, consistente no registro de candidatura por diversos partidos e coligações de “candidatas laranjas”, cuja única finalidade é cumprir o percentual previsto em lei. E tal fato tem despertado um olhar criterioso da jurisprudência, que tem se consolidado pelo reconhecimento da fraude com a consequente cassação de todos os diplomas expedidos pelo respectivo partido político, conforme se verifica do seguinte julgado:

RECURSO. ELEIÇÕES 2020. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO - AIME. COTA DE GÊNERO. LEIS N. 9.504/97 E N. 12.034/09. CANDIDATURA FEMININA FICTA.

6. Cf. TABERTI, Vera Lúcia de Camargo Braga. Da necessidade da Fiscalização das Candidaturas Femininas no Enfrentamento da Violência Política de Gênero. In: SARRUBO, Mario Luiz; ROMANO, Michel Betenjane; LEITÃO, Patrícia de Carvalho; CHAKIAN, Sílvia (coord.). **Ministério Público Estratégico: Violência de Gênero**. Indaiatuba: Editora Foco, 2022, p. 212.

JULGAMENTO PARADIGMÁTICO DO TSE. ESTABELECI-
MENTO DE PARÂMETROS. ZERO VOTO. INEXISTÊNCIA
DE GASTOS ELEITORAIS. AUSÊNCIA DE PROPAGANDA.
APOIO A OUTRO CANDIDATO QUE DISPUTA O MESMO
CARGO. CONJUNTO DE PROVAS ROBUSTAS. CANDIDA-
TA INERTE DURANTE DISPUTA ELEITORAL. FRAUDE
CONFIGURADA. NULIDADE DOS VOTOS. CASSAÇÃO
DOS DIPLOMAS EXPEDIDOS. RECONTAGEM DO QUO-
CIENTE ELEITORAL E PARTIDÁRIO. PROVIMENTO DO
RECURSO.

1. Recurso contra sentença que julgou improcedente Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME, por considerar não haver provas suficientes de que a candidatura do gênero feminino tenha sido ficta (art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97), com relação ao cargo de vereador, nas eleições 2020.

2. Por meio de imposição legal, buscou-se ampliar a participação feminina no processo político-eleitoral, estabelecendo percentual mínimo de registro de candidaturas femininas em cada pleito. Assim, o § 3º do art. 10 da Lei n. 9.504/97 dispõe que cada partido político preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada gênero. Porém, foi somente a partir da redação dada pela Lei n. 12.034/09 – “minirreforma eleitoral” – que essa disposição passa a ser aplicada tendo em vista o número de candidaturas “efetivamente” requeridas pelo partido, a fim de garantir ao gênero minoritário a participação na vida política do país.

3. O TSE, em 2019, apreciou caso paradigmático sobre o tema, no qual foram definidos alguns parâmetros à caracterização da fraude: a) pedir votos para outro candidato que dispute o mesmo cargo pelo qual a candidata concorra; b) ausência da realização de gastos eleitorais; c) votação ínfima (geralmente a candidata não possui sequer o próprio voto), nulidade que contamina todos os votos obtidos pela coligação ou partido.

4. Conjunto probatório contundente a indicar a ocorrência da candidatura ficta, pois aos elementos indiciários (votação zerada e inexistência de atos de campanha) somam-se circunstâncias qualificadoras do cenário da fraude (apoio deliberado a outro candidato ao mesmo cargo), formando um acervo robusto de provas a demonstrar que a candidata se manteve inerte durante todo o processo eleitoral, comportando-se como se não disputasse a eleição.