



Tribunal  
Regional  
Eleitoral-RR

# REVISTA ELEITORAL

VOLUME 1 | AGOSTO/DEZEMBRO DE 2025







**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RORAIMA**

# **REVISTA ELEITORAL**

Revista Eleitoral do TRE/RR	Boa Vista	v. 1	n. 1	p. 1-184	ago./dez 2025
-----------------------------	-----------	------	------	----------	---------------

A Revista Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima tem periodicidade semestral e constitui um espaço público, plural e democrático, isento de interferências partidárias ou ideológicas, no qual podem ser realizadas publicações de artigos e estudos sobre direito eleitoral, democracia e cidadania.

#### Endereço

Tribunal Regional Eleitoral de Roraima.

Av. Juscelino Kubitschek, 543, São Pedro, Boa Vista - RR - Brasil, CEP: 69306-685

Telefone: +55(95)2121-7000 e-mail: revista.eleitoral@tre-rr.jus.br

As opiniões e conceitos emitidos nos artigos da Revista Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima são de inteira responsabilidade de seus autores.

Revista Eleitoral/Tribunal Regional Eleitoral de Roraima. v.1, n.1 (ago./dez; 2025) – Boa Vista: TRE/RR, 2025.

v. 1 Semestral

1. Direito Eleitoral – Periódico I. Roraima. Tribunal Regional Eleitoral.

## **COMPOSIÇÃO DA CORTE – BIÊNIO 2025/2027**

Des. Mozarildo Monteiro Cavalcanti  
Presidente

Des. Jésus do Nascimento  
Vice-Presidente/Corregedor

Renato Pereira Albuquerque  
Juiz de Direito

Joana Sarmiento de Matos  
Juíza de Direito

Victor Oliveira de Queiroz  
Juiz Federal

Fernando Pinheiro dos Santos  
Jurista

Claudio Belmino Rabelo Evangelista  
Jurista (2º Suplente)

### **MINISTÉRIO PÚBLICO**

Alisson Marugal  
Procurador Regional Eleitoral

### **JUÍZES AUXILIARES**

Phillip Barbieux Sampaio Braga de Macedo  
Juiz Auxiliar da Presidência

Rodrigo Bezerra Delgado  
Juiz Auxiliar da Corregedoria

## **JUÍZES ELEITORAIS**

Erasmo Hallysson Souza de Campos  
1ª Zona Eleitoral - Boa Vista

Noêmia Cardoso Leite de Sousa  
2ª Zona Eleitoral - Caracaráí

Sissi Marlene Dietrich Schwantes  
3ª Zona Eleitoral - Alto Alegre

Rafaella Holanda Silveira  
4ª Zona Eleitoral - São Luiz, São João da Baliza e Caroebe

Angelo Augusto Graça Mendes  
5ª Zona Eleitoral - Boa Vista, Bonfim, Cantá e Normandia

Patrícia Oliveira dos Reis  
6ª Zona Eleitoral - Mucajaí e Iracema

Anita de Lima Oliveira  
7ª Zona Eleitoral - Pacaraima, Amajari e Uiramutã

Raimundo Anastácio Carvalho Dutra Filho  
8ª Zona Eleitoral - Rorainópolis

## **PROMOTORES ELEITORAIS**

Luís Carlos Leitão Lima - 1ª Zona Eleitoral

Valcio Luiz Ferri - 2ª Zona Eleitoral

Paulo André de Campos Trindade - 3ª Zona Eleitoral

Lara Von Held Cabral Fagundes - 4ª Zona Eleitoral

Ilaine Aparecida Pagliarini - 5ª Zona Eleitoral

Ulisses Moroni Júnior - 6ª Zona Eleitoral

Felipe Hellu Macedo - 7ª Zona Eleitoral

André Felipe Bagatin - 8ª Zona Eleitoral

## **ADMINISTRAÇÃO**

Adriano Nogueira Batista  
Diretor-Geral

José Maria Rodrigues Neto  
Secretário Judiciário

Antônio Ferreira Gomes  
Secretário de Administração, Logística e Orçamento

Ellen Cristina Ribeiro Aragão  
Secretária de Gestão de Pessoas

Paulo Cezar Rodrigues da Silva  
Secretário de Tecnologia da Informação e Comunicação

## **REVISTA ELEITORAL – CONSELHO EDITORIAL**

Juiz Renato Pereira Albuquerque - Coordenador

José Maria Rodrigues Neto - Secretário

Luiz Fernandes Machado Mendes - Membro

Iara Loureto Calheiros - Membro

## SUMÁRIO

### 10 APRESENTAÇÃO

### 11 A OUVIDORIA ELEITORAL DOS POVOS INDÍGENAS DE RORAIMA

**Cristina Nascimento de Melo**  
**Mozarildo Monteiro Cavalcanti**

### 23 COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL: CRIME ELEITORAL E COMUM CONEXO

**José Jairo Gomes**

### 50 CIDADANIA E DEMOCRACIA EM MOVIMENTO: A EXPERIÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL ITINERANTE DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RORAIMA (TRE-RR)

**Adnan Assad Youssef Neto**

### 70 CONSTITUCIONALISMO DIGITAL E JURISDIÇÃO ELEITORAL: UMA ANÁLISE DO EFEITO VISUAL *OUTDOOR* NO CIBERESPAÇO

**Yara Micaella da Silva Araújo**  
**Nathália Furtado Vilarinho de Andrade**

### 86 INCOERENTE FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA DO SISTEMA BRASILEIRO E ANÁLISE DE DADOS REFERENTES ÀS DOAÇÕES DE PESSOAS FÍSICAS EM RORAIMA

**Leíse Valéria Novo dos Santos**  
**Ana Claudia Santano**



- 104 INDEPENDÊNCIA FEMININA NA ADVOCACIA E NA JUSTIÇA ELEITORAL: REFLEXÕES HISTÓRICAS E CONTEMPORÂNEAS  
**Joana Sarmento de Matos**
- 120 INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA CONDENAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DE CONDENAÇÃO CRIMINAL NA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990, COM AS ALTERAÇÕES OCORRIDAS EM RAZÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº. 135/2010: EFICÁCIA, CONTROVÉRSIAS E EVOLUÇÃO LEGISLATIVA  
**Eduardo Morais da Rocha**  
**Emerson Luis Delgado Gomes**
- 130 GASTOS ELEITORAIS DE CAMPANHA E DESEMPENHO ELEITORAL DOS CANDIDATOS AOS CARGOS LEGISLATIVOS NO ESTADO DE RORAIMA NAS ELEIÇÕES DE 2022  
**Fabrício de Queiróz Macêdo**  
**Francisco Carlos da Costa Filho**  
**Rildo Dias da Silva**
- 151 REFLEXÕES SOBRE A DIFICULDADE DE ACESSO À JUSTIÇA ELEITORAL DE POVOS INDÍGENAS PARA OS PLEITOS ELEITORAIS NAS COMUNIDADES INDÍGENAS NO ESTADO DE RORAIMA  
**Ataliba De Albuquerque Moreira**  
**Edson Damas Da Silveira**
- 170 VOTO SUSTENTÁVEL: REDUZIR, CONSCIENTIZAR E DEMOCRATIZAR  
INOVAÇÃO E RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NA JUSTIÇA ELEITORAL DE RORAIMA  
**Phillip Barbieux Sampaio Braga de Macedo**  
**Lorrane Pereira da Costa**

## APRESENTAÇÃO

Desde sua instalação, em 27 de março de 1992, o Tribunal Regional Eleitoral de Roraima tem prestado um serviço de grande relevância para a consolidação da democracia no Estado mais setentrional do País.

Nesses trinta e três anos, a Corte Eleitoral conduziu com pleno êxito diversas eleições, contando, para tanto, com uma equipe de servidores experientes e capacitados, além de seus magistrados e da atuação imprescindível do Ministério Público e da Advocacia.

Com mais de três décadas de existência e com o consequente amadurecimento do tribunal na aplicação cotidiana da legislação eleitoral e na formulação e execução de diversos programas de caráter nacional e regional, é chegado o momento de promover a reflexão doutrinária, a análise aprofundada da jurisprudência e o registro de programas e iniciativas da Justiça Eleitoral de Roraima.

Com tais objetivos, é com muita honra que lançamos a Revista Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima, instituída através da Resolução nº. 566/2025, de 27 de agosto de 2025, através da qual esperamos contribuir para o debate acadêmico e o registro da história e da jurisprudência da Justiça Eleitoral de Roraima.

Expresso nossos agradecimentos a todos que contribuíram para o lançamento desta primeira edição, entre os quais os membros do conselho editorial, os integrantes do Tribunal Pleno, os assessores da presidência, os secretários da administração do tribunal e, em especial, os colaboradores responsáveis pelos artigos que integram esta edição.

Des. Mozarildo Cavalcanti

Presidente do TRE/RR

## A OUVIDORIA ELEITORAL DOS POVOS INDÍGENAS DE RORAIMA

Cristina Nascimento de Melo<sup>1</sup>  
Mozarildo Monteiro Cavalcanti<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo trata da primeira Ouvidoria Eleitoral Indígena do País, lançada pelo Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE/RR). Para tanto, foi feita uma pesquisa bibliográfica acerca dos fundamentos teóricos do projeto, em especial sobre acesso à justiça, políticas públicas e direitos indígenas. Também foi desenvolvida uma pesquisa documental, facilitada pela proximidade dos autores com o objeto, voltada para os aspectos práticos da elaboração e da execução do projeto, de forma a facilitar a sua replicação em outros tribunais interessados.

Palavras-chave: Acesso à justiça; políticas públicas; direitos indígenas; direito eleitoral; ouvidorias; Roraima.

### ABSTRACT

This article discusses Brazil's first Indigenous Electoral Ombudsman's Office, launched by the Regional Electoral Court of Roraima (TRE/RR). To this end, bibliographic research was conducted on the project's theoretical foundations, particularly on access to justice, public policies, and Indigenous rights. Documentary research was also conducted, facilitated by the authors' close relationship with the subject matter, focusing on the practical aspects of the project's development and implementation, to facilitate its replication in other interested courts.

Keywords: Access to justice; public policies; indigenous rights; electoral law; ombudsman offices; Roraima.

<sup>1</sup> Desembargadora Federal do TRF3. Especialista em Direito Processual, Direito Constitucional e Processo Penal. Mestre em Direito Público pela Universidade Católica de Brasília – UCB.

<sup>2</sup> Desembargador do TJRR. Presidente do TRE/RR. Professor Adjunto IV da UFRR. Especialista em Direito Processual Civil e em Direito Constitucional. Mestre em Direitos Humanos e Segurança. Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense - UFF.

## *Sumário*

Introdução: o papel das ouvidorias no Poder Judiciário; 1 Acesso à justiça, grupos vulneráveis e políticas públicas do Poder Judiciário; 2 Justiça Eleitoral e acesso à justiça para povos indígenas; 3 Lançamento, instalação e funcionamento da Ouvidoria Eleitoral Indígena de Roraima; Considerações finais; Referências.

## **Introdução: o papel das ouvidorias no Poder Judiciário.**

A partir da edição da Resolução/CNJ nº 432, de 27/10/2021, as ouvidorias dos tribunais brasileiros foram paulatinamente organizadas e estruturadas e passaram a assumir um papel cada vez mais relevante para a administração da Justiça.

O mencionado ato normativo enumera, nos seus artigos 4º e 5º, as atribuições das ouvidorias. Entre as diversas atribuições, destacam-se as de atuar como um espaço de participação da sociedade perante o Poder Judiciário e de receber informações, sugestões, reclamações, denúncias e elogios sobre a atuação do respectivo tribunal e de encaminhar tais manifestações aos setores competentes, mantendo o interessado informado sobre as providências adotadas.

Estas atribuições revelam a intenção de se fazer com que as ouvidorias atuem com um instrumento de aproximação entre o Poder Judiciário e a sociedade.

De fato, estando o Judiciário estruturado para ouvir os anseios dos jurisdicionados, certamente terá melhores condições de prestar os serviços judiciais de forma mais eficiente.

Ultrapassado o momento inicial de consolidação das ouvidorias nos tribunais, surgiu uma nova necessidade, consistente na especialização das ouvidorias. Esta necessidade decorre da circunstância de que há grupos com peculiaridades específicas, cujas demandas nem sempre podem ser adequadamente tratadas nas ouvidorias gerais.

É o que ocorre, por exemplo, com grupos identificados por gênero, opção sexual, cor, raça, origem etc. Dependendo da área de atuação estatal, as ouvidorias especializadas podem constituir instrumentos de grande importância na gestão das políticas públicas, indicando aos gestores as necessidades específicas de cada grupo e facilitando o desenvolvimento das ações dos órgãos estatais.

No caso do Poder Judiciário, a Ouvidoria Nacional da Mulher<sup>3</sup>, por exemplo,

<sup>3</sup> A Ouvidoria Nacional da Mulher, atualmente presidida pela Conselheira Renata Gil, foi criada pela Portaria n. 33, de 08/02/22 e tem a atribuição de “receber, tratar e encaminhar às autoridades competentes demandas relacionadas a procedimentos judiciais referentes a atos de violência contra a mulher; prestar informações, receber sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios sobre a tramitação de procedimentos judiciais relativos à violência contra a mulher, fornecendo orientações sobre a rede de proteção à mulher e outros equipamentos; contribuir para o aprimoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; e receber denúncias de discriminação salarial de trabalhadores, servidores e membros do Poder Judiciário.” Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ouvidoria-cnj/ouvidoria-nacional-da-mulher/>. Consulta em 30/07/2025.

se apresenta como um instrumento de enorme importância, contribuindo para o aprimoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Este é um dos contextos que levaram à criação da Ouvidoria Eleitoral Indígena<sup>4</sup>, que, como se percebe, tem dupla especialização (matéria eleitoral e matéria relativa aos povos indígenas). O nível de especialização tende a revelar demandas específicas que possivelmente não seriam percebidas no contexto de uma ouvidoria genérica. Como consequência, espera-se que a solução dessas demandas e a orientação das políticas públicas decorrentes sejam igualmente específicas e de grande eficiência para aquele grupo.

## **1 Acesso à justiça, grupos vulneráveis e políticas públicas do Poder Judiciário.**

Como afirmado, este artigo trata do lançamento e da instalação da primeira ouvidoria eleitoral indígena do País. Discorrer sobre o tema demanda, inicialmente, uma reflexão sobre a efetivação do acesso à justiça – já que se trata, em última análise, de uma iniciativa voltada para tal objetivo – e sobre como o desenvolvimento de políticas públicas voltadas a tal desiderato devem partir da compreensão dos diversos sentidos deste direito.

Assegurar a efetividade dos direitos humanos a seus cidadãos constitui um desafio das sociedades contemporâneas. Tal objetivo não é possível sem a superação de outro desafio, que é a efetivação do acesso à justiça. Como bem observam Cappelletti e Garth em sua clássica obra “Acesso à Justiça”, o acesso à justiça constitui um direito que viabiliza os demais direitos. Os autores explicam que o acesso à justiça é o “requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não proclamar os direitos de todos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988. p. 12).

O anseio por acesso à justiça e o aprofundamento dos estudos sobre o tema levaram à identificação das dificuldades para a sua efetivação. A partir do Projeto Florença, capitaneado por Mauro Cappelletti, Bryant Garth e Earl Johnson, foram identificados os três primeiros problemas que dificultam o acesso à justiça: o valor das custas judiciais, a falta de conhecimento das partes sobre o sistema judicial e sobre seus direitos e a dificuldade de defesa individual de direitos difusos. A identificação destas dificuldades resultou na apresentação de propostas para a sua superação – as chamadas ondas renovatórias de Cappelletti. São elas: a) o sistema *judicare* de assistência judiciária gratuita; b) representação

<sup>4</sup> A ideia de especialização de uma ouvidoria em questões eleitorais indígenas foi levada à presidência do TRE/RR em fevereiro de 2025 pelo adjunto da Ouvidoria-Geral, o então juiz eleitoral da classe jurista Marcus Gil, que relatou que a ideia surgiu de um encontro com o Juiz Federal Leonardo Hernandes Soares, do TRF1, que é Juiz Auxiliar da Vice-Presidência do TSE. A partir de então a ideia de especialização passou a ser tratada sob a perspectiva das pesquisas de necessidades jurídicas e de busca ativa como um instrumento orientador da formulação de políticas públicas de acesso à justiça para comunidades indígenas, conforme se discorre no item 2 deste artigo.

e defesa dos interesses difusos por meio de ações coletivas e a legitimação de grupos ou classes para a defesa desses direitos; e c) modificação da estrutura dos tribunais, como a criação dos juizados especiais, e incentivo a meios alternativos de resolução de conflitos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, pp.15-27).

Kim Economides propôs uma quarta onda, tem como fundamento a educação ética dos operadores do Direito, a fim de conscientizá-los de sua responsabilidade na defesa e promoção do acesso à justiça aos mais vulneráveis (ECONOMIDES, 1999. p. 72). O renomado pesquisador pondera sobre a relevância da ética dos profissionais do direito para assegurar o acesso à justiça. Segundo o autor, “facilitar o acesso dos cidadãos ao judiciário (ou a outros meios alternativos de solução de conflitos com intermediação de terceira pessoa) é sempre muito importante, mas se os advogados, juízes ou outros adjudicadores estão descomprometidos com a justiça e têm pouca motivação para efetivamente concretizá-la, então tem-se, na minha percepção, alcançado relativamente pouco.” (ALVIM; ALVES; ECONOMIDES, 2024, p. 16).

O Projeto *Global Access to Justice*, que é coordenado pelos professores Alan Paterson, Bryant Garth, Cleber Francisco Alves, Diogo Esteves e Earl Johnson Jr., teve início em 2019 por iniciativa de Diogo Esteves e Cleber Francisco Alves e retomou o movimento de renovação do acesso à justiça em âmbito global.

Os estudos desenvolvidos no projeto identificaram a quinta onda, que trata do processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos; a sexta onda, que se relaciona com as iniciativas promissoras e novas tecnologias para aprimorar o acesso à justiça; e a sétima onda, proposta por Bryan Garth em 2021, que trata da representatividade de raça e gênero no sistema de justiça (GOETTEMES DOS SANTOS, 2023, pp. 442-443).

Percebe-se, pela evolução dos estudos, que o conceito de acesso à justiça tem vários significados, envolve diversos obstáculos e não se limita à mera possibilidade de postular perante o Poder Judiciário.

Em todos os estudos mencionados acima, no entanto, percebe-se que, como bem observam Joaquim Leonel de Rezende Alvim e Cristiana Vianna Veras, as pesquisas mantiveram o foco na perspectiva da oferta dos serviços jurídicos. Segundo os autores, o deslocamento da análise do problema a partir da percepção dos atores sociais permitiria uma compreensão das demandas e a orientação das políticas públicas: “Esta perspectiva estaria voltada para um tipo de identificação dos problemas ‘de baixo para cima’, abrindo um leque de compreensão das demandas e possíveis orientações para ação em termos de políticas públicas: novos serviços jurídicos, reformulação de prestações desses serviços, incentivo de serviços e formas de resolução dos próprios grupos sociais/indivíduos etc.” (ALVIM; VERAS, 2021, p. 44-45).

De fato, a compreensão das dificuldades de acesso à justiça a partir das peculiaridades dos atores sociais, em especial de grupos vulneráveis, permite

que novas soluções sejam encontradas na formulação de políticas públicas voltadas para tais grupos.

Também se mostra relevante na formulação de políticas públicas de acesso à justiça a adoção de uma postura proativa do Poder Judiciário. Tais políticas integram um complexo de medidas do sistema de justiça tendentes a tornar efetivo o acesso à justiça para grupos vulneráveis. Para tanto, devem ser observados critérios técnicos em sua elaboração e em sua execução, como a adequada identificação do grupo, a pesquisa sobre as suas necessidades jurídicas e a análise da viabilidade de atendimento no local de concentração do grupo (CAVALCANTI, 2024, p. 52).

A identificação das necessidades jurídicas e a busca ativa, conhecidas nos países que adotam tais técnicas na formulação de políticas públicas do Poder Judiciário, como a Inglaterra, a Nova Zelândia e a Austrália, por *legal needs e outreach legal services*, viabilizam que as políticas de acesso à justiça sejam realmente efetivas<sup>5</sup>.

A Ouvidoria Eleitoral dos Povos Indígenas foi elaborada a partir deste marco teórico, com dois eixos iniciais: a) efetivação do acesso à justiça com um olhar a partir da perspectiva do grupo social atendido; b) efetivação do acesso à justiça através da escuta das necessidades jurídicas e da atuação no local em que o grupo reside.

## 2 Direito eleitoral e acesso à justiça para indígenas

Apesar de formalmente incluídos no sistema democrático, os povos indígenas brasileiros historicamente enfrentam barreiras estruturais que comprometem o exercício pleno de seus direitos políticos. Tais obstáculos vão desde questões geográficas, como as grandes distâncias entre comunidades e locais de votação, até barreiras culturais e linguísticas, como a ausência de material informativo em línguas originárias e a escassa compreensão dos ritos e normas que compõem o processo eleitoral. Soma-se a isso a reduzida representatividade indígena nas esferas legislativas e a limitada oferta de ações estatais de educação cívica adaptadas às especificidades desses povos.

Embora a Constituição Federal de 1988 lhes assegure os mesmos direitos políticos atribuídos a todos os cidadãos brasileiros (como o alistamento eleitoral, o direito ao voto, à elegibilidade e à organização política), a mera igualdade formal não garante, por si só, o acesso efetivo à justiça eleitoral.

<sup>5</sup> A adoção de pesquisas de *legal needs* e da perspectiva de *outreach legal services* na formulação de políticas públicas para acesso à justiça por grupos vulneráveis foi defendida na tese de doutorado do coautor Cavalcanti perante a Universidade Federal Fluminense - UFF.

Para que o sufrágio seja verdadeiramente universal, é imprescindível considerar as condições materiais e simbólicas que viabilizam o exercício do voto. Isso inclui o acesso à informação em formatos e idiomas culturalmente apropriados, o respeito às formas tradicionais de organização comunitária e o incentivo à participação política indígena conforme suas cosmovisões.

O embasamento teórico do programa da Ouvidoria Eleitoral Indígena, portanto, exige uma reflexão mais ampla sobre os fundamentos do direito ao reconhecimento e à identidade. A compreensão da identidade como uma construção relacional e dinâmica implica reconhecer que ela se constitui a partir da interação com o outro, sendo atravessada por experiências históricas, relações de poder e processos de autodeterminação. Nesse sentido, qualquer tentativa de enquadrar identidades coletivas, como as indígenas, em moldes fixos e externos, desprovidos de escuta ativa, incorre no risco de silenciar a diferença sob o pretexto da proteção ou da inclusão.

Com efeito, da análise dos diversos referenciais teóricos sobre identidade e reconhecimento, oriundos da filosofia, da antropologia, da sociologia e do próprio direito, emerge um consenso: não é possível reconhecer juridicamente a diferença a partir de uma perspectiva homogênea, estática e heterônoma da realidade social. O reconhecimento efetivo da identidade de povos historicamente marginalizados exige o abandono de paradigmas jurídicos tradicionais que universalizam o sujeito de direitos a partir de uma experiência dominante. Em seu lugar, propõe-se um direito pluralista, permeável a saberes interculturais e sensível à diversidade de modos de existência e organização social (MELO, 2018, p. 152)

Por isso, o Direito, enquanto instrumento de mediação de conflitos e de organização social, não pode se fechar em fórmulas dogmáticas ou interpretações descoladas da realidade. Ele deve dialogar com outras áreas do saber, sobretudo com a antropologia e com os saberes originários, acolhendo perspectivas que desafiam seus próprios pressupostos epistemológicos. A abertura a esse diálogo é essencial para que os operadores do direito compreendam como os povos indígenas concebem o território, o tempo, a linguagem, o poder e a justiça, aspectos indispensáveis para a formulação de políticas públicas sensíveis e efetivas.

Nesse cenário, o reconhecimento jurídico da diferença deixa de ser um ato simbólico ou meramente declaratório, e passa a constituir um processo contínuo de escuta, aprendizado, respeito e tradução intercultural, que deve ser incorporado às estruturas institucionais do Estado. Trata-se de construir pontes entre o sistema normativo estatal e os modos de vida indígenas, não apenas para permitir sua existência formal, mas para garantir sua influência, autonomia e protagonismo político.



É justamente nesse contexto que iniciativas como a Ouvidoria Eleitoral Indígena adquirem relevância singular. Ela não se configura apenas como um canal de escuta, mas como uma inovação institucional que promove o diálogo intercultural e atua como ponte entre as garantias constitucionais e sua concretização nas realidades locais. Ao reconhecer as singularidades das comunidades indígenas e construir soluções a partir de suas próprias demandas, o projeto contribui para a superação do déficit democrático histórico e afirma os direitos políticos como expressão concreta da autodeterminação dos povos originários.

### **3 Lançamento, instalação e funcionamento da Ouvidoria Eleitoral Indígena de Roraima**

A Ouvidoria Eleitoral Indígena foi criada através da Resolução/TRE/RR n.º 540/2025<sup>6</sup> e o seu lançamento ocorreu no dia 14 de março de 2025, em solenidade realizada no TRE/RR<sup>7</sup>.

A primeira unidade da Ouvidoria Eleitoral foi instalada no dia 28 de maio de 2025, na comunidade de Maturuca, que é sede administrativa das comunidades da terra indígena Raposa Serra do Sol<sup>8</sup>.

A opção pela instalação na própria comunidade, e não na sede do município de Uiramutã, decorreu da intenção de atuar no local em que se encontra o público alvo, o que facilita o acesso ao serviço e aumenta as condições para o seu êxito.

Aproveitando o deslocamento para aquela região de difícil acesso, assim como a concentração de moradores para o evento, o Tribunal também levou os serviços da Justiça Eleitoral Itinerante, atendendo principalmente a demanda de alistamento eleitoral dos jovens da região, e a Escola Judicial Eleitoral, que promoveu palestras para jovens dentro do programa Eleitor do Futuro<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> De acordo com a Resolução, compete à Ouvidoria Eleitoral Indígena “receber e encaminhar às autoridades competentes manifestações relacionadas à participação dos povos indígenas no processo eleitoral; receber informações, sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios sobre a participação dos povos originários nas eleições, mantendo o interessado sempre informado sobre as providências adotadas; e promover a colaboração com as demais instituições envolvidas para garantir a igualdade de oportunidade do exercício do sufrágio pelos povos indígenas, além de propor o estabelecimento de parcerias com instituições públicas ou privadas, especializadas no tema.” Disponível em: <https://www.tre-rr.jus.br/legislacao/resolucoes-tre-rr/2025/resolucao-no-540-2025>. Consulta em 30/07/2025.

<sup>7</sup> A solenidade de lançamento da Ouvidoria foi presidida pelo coautor Cavalcanti. Estiveram presentes, representando o Conselho Nacional de Justiça, a Conselheira Renata Gil, Ouvidora Nacional da Mulher, e a coautora Melo. Também participaram diversas lideranças indígenas do Estado. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tribunal-de-roraima-lanca-primeira-ouvidoria-eleitoral-dos-povos-indigenas-do-brasil/>. Consulta em 11/07/2025.

<sup>8</sup> Os coautores Melo e Cavalcanti estiveram presentes na instalação da Ouvidoria na Comunidade Indígena de Maturuca. O evento contou com a participação de todas as lideranças da Região das Serras, da TI Raposa Serra do Sol. Disponível em: <https://www.tre-rr.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Maio/tre-rr-instala-ouvidoria-eleitoral-indigena-na-comunidade-maturuca-no-uiramuta>. Consulta em 11/07/2025.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.tre-rr.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Maio/tre-rr-instala-ouvidoria-eleitoral-indigena-na-comunidade-maturuca-no-uiramuta>. Consulta em 11/07/2025.



Instalação da Ouvidoria Eleitoral Indígena em Maturuca. Fonte: TRE/RR

Para o funcionamento da ouvidoria, além de equipar uma sala com mobiliário e equipamentos de informática, o tribunal promoveu a capacitação e a certificação de ouvidores voluntários, que são indígenas moradores da região que, portanto, atuarão mais próximos dos moradores e garantirão que a Ouvidoria funcione de forma ininterrupta.



Certificação dos Ouvidores Indígenas. Fonte: TRE/RR.

Desde o dia do lançamento do projeto, várias demandas foram apresentadas pelas comunidades atendidas. Entre as principais, é possível citar: a) pedido de providências para evitar que, durante o *período eleitoral*, candidatos não indígenas ingressem nas comunidades sem autorização; b) necessidade de instalação de uma urna eletrônica nas comunidades de Barreirinha e Samaúma, que apresentam especial dificuldade de acesso; c) necessidade de capacitação de mulheres indígenas quanto aos seus direitos eleitorais; d) pedido de providências para evitar que indígenas residentes na Guina ingressem nas comunidades no *período eleitoral*; e) elaboração de cartilha eleitoral em língua indígena.

Nos dias 10 e 11 de julho de 2025, duas equipes do tribunal se deslocaram às comunidades de Maturuca, no município de Uiramutã, e Raposa I, no município de Normandia, com os objetivos de apresentar soluções das demandas e ouvir novas reivindicações.



Atendimento da demanda de capacitação de mulheres indígenas na comunidade de Raposa I. Fonte: TRE/RR



Segunda Capacitação de Ouvidores Indígenas na comunidade de Maturuca. Fonte: TRE/RR.

Na visita, foram feitas capacitações para ouvidores e para mulheres indígenas e as comunidades foram informadas sobre o procedimento em andamento para a instalação da urna<sup>10</sup>. Os demais pedidos de providências foram encaminhados às autoridades competentes para fiscalização durante o *período eleitoral*.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.tre-rr.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Julho/tre-rr-realiza-capacitacoes-voltadas-para-cidadania-indigena-e-participacao-feminina-em-normandia>. Consulta em 11/07/2025.

Atendendo outra demanda das comunidades, a equipe do TRE deu início, em conjunto com as lideranças indígenas, aos trabalhos para a elaboração de uma cartilha eleitoral nas línguas macuxi e wapichana.

Na comunidade Raposa I, foi feita a capacitação de ouvidores e mulheres indígenas, foram feitos os atendimentos da Justiça Eleitoral Itinerante e foi instalada a segunda sede física da Ouvidoria Eleitoral Indígena, o Polo de Raposa I<sup>11</sup>.

## Considerações finais

O êxito do projeto piloto em Roraima sugere que sua replicação em outros estados, especialmente aqueles com grande presença indígena, pode representar um avanço relevante na construção de uma Justiça Eleitoral verdadeiramente comprometida com a diversidade e a equidade. A disseminação de práticas como essa deve ser estimulada pelos órgãos centrais do sistema de justiça, como o CNJ e o TSE, inclusive por meio de incentivos normativos e orçamentários.

Além disso, a iniciativa abre caminho para o reconhecimento das comunidades indígenas como protagonistas no processo de aprimoramento institucional da Justiça Eleitoral. Ao formar ouvidores indígenas, criar canais próprios de comunicação e desenvolver material educativo nas línguas originárias, o TRE/RR fortalece a capacidade de agência desses povos e contribui para a construção de uma democracia mais plural, inclusiva e participativa.

É preciso reconhecer que o acesso à justiça eleitoral pelos povos indígenas não se limita à presença física de serviços do Judiciário em seus territórios, mas exige uma escuta sensível, continuada e fundamentada no respeito às suas especificidades. A experiência da Ouvidoria Eleitoral Indígena de Roraima evidencia que, quando o Poder Judiciário adota uma abordagem intercultural, pautada na escuta qualificada e na atuação territorializada, é possível superar barreiras que antes pareciam intransponíveis.

A elaboração de políticas públicas eficientes e que realmente correspondam às necessidades da sociedade demanda uma postura proativa, sensível e estratégica do Poder Judiciário. Diante dos inúmeros desafios estruturais do sistema judicial brasileiro, como a sobrecarga processual, a morosidade e as desigualdades no acesso, torna-se ainda mais urgente que a administração da Justiça vá além do foco exclusivo na produtividade e na racionalização interna, voltando-se com atenção qualificada para o desenvolvimento de políticas que respondam às demandas de grupos sociais historicamente invisibilizados.

Entre as principais dificuldades, destacam-se os obstáculos geográficos e logísticos, como a distância das comunidades até os locais de votação; a ausência

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.tre-rr.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Julho/tre-rr-inaugura-ouvidoria-eleitoral-indigena-na-comunidade-raposa-em-normandia-1>. Consulta em 30/07/2025.

de informações adequadas em línguas originárias; a escassa representação indígena nas instâncias decisórias do Estado; e, sobretudo, a pouca familiaridade das instituições judiciais com os modos de vida e organização próprios dos povos originários. Essas barreiras impõem a necessidade de se repensar o modelo tradicional de prestação jurisdicional, a fim de torná-lo efetivamente acessível, intercultural e responsivo.

Além da necessidade da superação dos empecilhos físicos e históricos, muito possivelmente um dos principais desafios para a implementação material dos direitos políticos das comunidades indígenas é compreender a sua multiplicidade de visões, de relacionamentos com o entorno não indígena e de formas de viver e de se organizar.

Por isso, o efetivo acesso à justiça para os povos indígenas exige um planejamento que não parta exclusivamente da lógica interna dos tribunais, mas que seja construído a partir das verdadeiras necessidades do grupo, identificadas com escuta ativa e atuação no território. É nesse contexto que a criação da Ouvidoria Eleitoral Indígena assume papel central: ao estabelecer um canal permanente de diálogo e escuta qualificada com as comunidades, ela possibilita a identificação das necessidades jurídicas específicas e promove o atendimento no local onde essas necessidades emergem, respeitando os saberes, os tempos e as formas de expressão política dos povos indígenas.

Uma vez identificadas as necessidades, surgem duas possibilidades: primeiro, a solução da demanda através de mecanismos existentes, como ocorreu com a demanda de instalação de urnas eletrônica nas comunidades de Barreirinha e Samaúma. A segunda é a situação em que a iniciativa (ouvidoria) identifica necessidades que justificam e orientam a criação de novas políticas públicas pelos gestores do Poder Judiciário, a exemplo do que ocorreu com a capacitação de mulheres indígenas sobre os seus direitos eleitorais e com a elaboração conjunta de uma cartilha eleitoral em línguas indígenas, sendo que ambas as políticas são desenvolvidas nas próprias comunidades.

## Referências

ALVIM, Joaquim Leonel de Rezende; ALVES, Cleber Francisco; ECONOMIDES, Kim. Entrevista com o Professor Kim Economides, “Professor Emeritus”, da Flinders University, e “Honorary Professor Of Law”, na University Of Southern Queensland, Australia. *Confluências | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, v. 26, n.º. 1, pp. 8-29, 2 abr. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1998.

CAVALCANTI, Mozarildo Monteiro. Acesso à justiça para imigrantes e refugiados venezuelanos no Estado de Roraima: o programa Cives e a utilização das técnicas de priorização do atendimento das legal needs e da perspectiva de outreach legal services na formulação de políticas públicas pelo poder judiciário. 202f. 2024. Tese (Doutorado em Direito e Sociologia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do ‘Movimento de Acesso à Justiça’: epistemologia *versus* metodologia? In: Cidadania, Justiça e Violência. 1999, pp. 61-76. Disponível em <https://repositorio.fgv.br/items/d9572b2d-0f2d-4349-b304-94a414245430>. Acesso em 05/04/2024.

GOETTEMS DOS SANTOS, Karinne Emanoela. Acesso à justiça e ensino jurídico: intersecções entre as ondas renovatórias e os movimentos em direção a uma nova ética profissional. In: Britto, Maria das Graças Pinto de; Almeida, Bruno Rotta; Karnopp, Laerte Radtke (orgs.). Constitucionalismo, Democracia e Direitos Humanos. Goiânia: Alta Performance, 2023, p. 431-457.

MELO, Cristina Nascimento de. Terras Indígenas: identidade, reconhecimento e marco temporal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

## COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL: CRIME ELEITORAL E COMUM CONEXO

José Jairo Gomes<sup>1</sup>

### RESUMO

O texto trata da competência da Justiça Eleitoral na seara criminal, notadamente na hipótese de crime comum conexo com crime eleitoral. Dada a sua natureza constitucional e por ser especial, a competência da Justiça Eleitoral prevalece sobre a da Justiça Comum, sendo prorrogada nas hipóteses de conexão ou continência. Esses institutos ensejam a reunião de processos quando houver vínculo juridicamente relevante entre os referidos crimes, formando-se, então, o *simultaneus processus*. Para que a competência da Justiça Eleitoral seja afirmada não bastam meras referências ao contexto político-eleitoral em que o injusto penal ocorreu. Considerando a inter-relação entre os fatos infracionais, é possível que crime eleitoral e crime comum conexo sejam apurados no âmbito do mesmo procedimento investigatório; e nessa fase de investigação criminal, a análise da conexão dos fatos apurados pode definir se o caso seguirá na Justiça Eleitoral ou na Comum. No entanto, a competência eleitoral só se perpetua (*perpetuatio jurisdictionis*) se houver efetiva imputação de crime eleitoral. Ausente crime eleitoral, a Justiça Especializada é absolutamente incompetente para conhecer e julgar delitos comuns. Mas mesmo que haja conexão entre os crimes eleitoral e comum considerados, a reunião de processos não é automática, podendo ser afastada por razões legais ou de conveniência processual.

Palavras-Chave: Competência; Crime; Conexão; Justiça Eleitoral.

<sup>1</sup> José Jairo Gomes doutorou-se em Direito na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, onde foi Professor Adjunto. É Professor em cursos de pós-graduação, especialização e aperfeiçoamento. É Procurador Regional Eleitoral em Minas Gerais (PRE/MG) e também Procurador Regional da República com atuação perante o TRF da 6ª Região (BH/MG). Foi: 1) Procurador Regional Eleitoral no Distrito Federal (PRE/DF); 2) Coordenar do GENAFE – Grupo Nacional da Função Eleitoral (órgão vinculado ao Gabinete da Procuradoria Geral Eleitoral) em 2018 e 2019; 3) Procurador Adjunto na Procuradoria-Geral Eleitoral – PGE (atuando perante o Tribunal Superior Eleitoral – TSE) em 2012 e 2013; 4) Procurador Regional Eleitoral em Minas Gerais de 2002 a 2010; 5) Promotor de Justiça e Promotor Eleitoral de 1993 a 1997. Após aprovação em concursos de provas e títulos, foi nomeado: no ano de 1996 – Juiz Federal Substituto no Tribunal Regional Federal da 3ª Região (SP); e, no ano de 1997 – Juiz Federal Substituto no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (DF). A convite do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, foi Observador das eleições presidenciais da República Democrática do Congo (África) no ano de 2006. É autor das seguintes obras, dentre outras: 1) *Direito Eleitoral*. 21ª edição. São Paulo: Atlas/GEN, 2025. 2) *Recursos eleitorais*. 7ª ed. São Paulo: Atlas/GEN, 2022. 3) *Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral*. 6ª ed. São Paulo: Atlas/GEN, 2022. 4) *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB*. São Paulo: Atlas/GEN, 2012. 5) *Teoria Geral do Direito Civil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. 6) *Curso de Direito Civil: introdução e parte geral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 7) *Responsabilidade Civil e Eticidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.



## ABSTRACT

The text addresses the jurisdiction of the Electoral Justice in criminal matters, particularly in cases involving common crimes connected to electoral crimes. Due to its constitutional nature and special status, the jurisdiction of the Electoral Justice prevails over that of the Ordinary Justice and extends to cases of connection or joinder. These legal institutes require the consolidation of proceedings when a legally relevant link exists between the crimes, forming a *simultaneus processus*. To affirm the jurisdiction of the Electoral Justice, mere references to the political or electoral context in which the unlawful act occurred are insufficient. Considering the interrelation between the infractions, it is possible for both the electoral crime and the connected common crime to be investigated within the same procedure. At this stage of the criminal investigation, the analysis of the connection between the facts may determine whether the case proceeds before the Electoral or Ordinary Justice. However, the jurisdiction of the Electoral Justice is only preserved (*perpetuatio jurisdictionis*) if there is an actual charge of an electoral crime. In the absence of such a crime, the Specialized Justice is absolutely incompetent to adjudicate common offenses. Nevertheless, even when a connection between electoral and common crimes exists, the consolidation of proceedings is not automatic and may be dismissed for legal or procedural convenience reasons.

Keywords: Jurisdiction; Crime; Connection; Electoral Justice.

### Sumário

1 Devido processo penal: a garantia do juiz natural; 2 Competência criminal da Justiça Eleitoral; 3 Conexão e simultaneus processos; 4 Etapas lógicas de análise da conexão; 4.1 Imputação de crime eleitoral; 4.2 Relação de conexão entre os crimes comum e eleitoral considerados; 4.3 É caso de reunião ou separação de processos?; 5 Conexão de crimes na fase investigatória; 6 A questão da nulidade processual; 7 Conflito aparente de normas: absorção do crime eleitoral pelo comum; 8 Perpetuação da jurisdição eleitoral; Considerações finais; Referências.

## 1 Devido processo penal: a garantia do juiz natural

No Estado Democrático de Direito, o processo penal constitui elemento fundamental para a efetiva realização da lei penal.<sup>2</sup> Excetuando-se a transação

<sup>2</sup> Consoante assinala Michèle-Laure Rassat: “Il y a un lien indissoluble entre les règles de fond du droit pénal, quand elles sont violées, et les règles de forme de la procédure, ce qui n’est le cas dans aucune des autres disciplines juridiques classiques [...]” (RASSAT, Michèle-Laure. *Procédure pénale*. 3<sup>ème</sup> édition. Paris: Ellipses, 2017, p. 8.). Tradução livre: “Há uma ligação indissolúvel entre as regras substantivas do direito penal, quando elas são violadas, e as regras formais de procedimento, o que não ocorre em nenhuma das outras disciplinas jurídicas clássicas”.



penal legalmente regulada, o processo penal constitui o único instrumento pelo qual se pode aplicar sanções criminais. Portanto, sem ele o Direito Penal não se realiza, não se torna efetivo.

Daí a necessidade de o processo penal ser capaz de assegurar a investigação adequada e o esclarecimento completo de fatos delituosos, bem como ensinar a efetiva atuação da lei penal e responsabilização dos agentes infratores, contribuindo, assim, para a almejada pacificação social, objetivo primordial da jurisdição estatal. Mas isso sem jamais olvidar a necessidade de se assegurar a todos o respeito pelos direitos humanos e fundamentais de que são titulares, porque, como alvitra Fischer e Pereira,<sup>3</sup> o *garantismo penal* nada mais é do que a visão atual do constitucionalismo, impondo-se considerar na hermenêutica constitucional a valoração de todos os direitos e deveres existentes no corpo da Constituição.

Por conseguinte, impõe-se que tal instrumento se subsuma ao modelo constitucional de processo justo, e, pois, ao *devido processo legal* nos dois sentidos comumente atribuídos a essa expressão, a saber: (i) procedimental ou formal, que requer a estrita observância do rito ou do procedimento previsto em lei; e, (ii) sentido substancial ou material, pelo qual – a despeito do cumprimento do rito legalmente traçado – não se pode arbitrariamente privar uma pessoa do gozo de seus direitos fundamentais.

Pode-se, pois, asseverar que, com vistas à realização das ingentes funções que lhe são atribuídas no Estado Democrático de Direito, o processo penal deve constituir instrumento justo, conformado ao devido processo legal, eficaz, com duração razoável, e proporcionar segurança jurídica à sociedade e às pessoas que nele porventura se encontrem envolvidas.

Entre as garantias constitucionais regentes do processo penal, destaca-se a do juiz natural, prevista no art. 5º, LIII, da Constituição Federal nos seguintes termos: “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”. Nessa cláusula constitucional, vale ressaltar a leitura que divisa no termo “processado” uma referência ao órgão do Ministério Público, instituição incumbida de formalizar a acusação penal pública (CF, art. 129, I) perante o Estado-juiz, e no termo “sentenciado” uma alusão ao órgão judicial que julgará a causa.

Natural é o juiz nativo ou original, de todos conhecido desde antes da consumação do delito, porque assim se encontra predeterminado ou preestabelecido pela Constituição Política e pelas normas processuais. Acentua Badaró<sup>4</sup> que a definição do juiz natural se dá “segundo todos os critérios de competência, previstos na Constituição, em leis ordinárias e nas leis de organização judiciária”, não se limitando, portanto, ao texto constitucional.

O princípio em apreço – afirma com razão Pérez Pinzón – implica que “al ciudadano solo lo puede investigar y juzgar un funcionario judicial que haya sido

<sup>3</sup> FISCHER, Douglas; PEREIRA, Frederico Valdez. *As obrigações processuais penais positivas*: segundo as cortes europeia e interamericana de direitos humanos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 29.

<sup>4</sup> BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Avahy. *Processo penal*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 13.

creado con antelación al comportamiento desplegado y a quien se hayan definido su competencia y funciones, también antes de la acción u omisión.”<sup>5</sup> Assim, não é possível que alguém seja processado e julgado por juiz *ad hoc* nem por tribunal de exceção (impera o art. 5º, XXXVII, da CF: “não haverá juízo ou tribunal de exceção”), criados especialmente para apreciar determinado delito. Tal princípio também significa garantia de independência (orgânica e funcional em relação a outros órgãos e instituições) e imparcialidade judicial, e visa a evitar que manipulações na Administração da Justiça possam levar a alterações no órgão judicial com vistas a intervir no sentido da prestação jurisdicional.<sup>6</sup>

Resulta claro, pois, que o juiz natural para conhecer e julgar uma causa é aquele definido com base em regras abstratas e previamente positivadas de fixação de competência. Regras essas que se baseiam em critérios constitucionais e legais, dentre as quais se destacam os seguintes: 1) prerrogativa de função (foro privilegiado), 2) Justiça competente, 3) foro ou território (competência *ratione loci*) e 4) juízo (competência de juízo).

## 2 Competência criminal da Justiça Eleitoral

Em decisão paradigmática tomada no Inq 4435 AgR/DF <sup>7</sup>, ante à alegada prática de crime eleitoral e delitos comuns conexos, assentou o Excelso Pretório ter-se caracterizada a competência da Justiça Eleitoral, em razão da incidência do princípio da especialidade. A Justiça especializada – nos termos do art. 35, II, do Código Eleitoral e do art. 78, IV, do CPP –, por prevalecer sobre as demais, alcança os delitos de competência da Justiça comum. No aludido julgado, observou o ministro relator que a Constituição, no art. 109, IV, ao estipular a competência criminal da Justiça Federal, ressalva, expressamente, os casos da competência da Justiça Eleitoral e, consoante o *caput* do art. 121, a definição da competência daquela Justiça especializada foi submetida à legislação complementar. A ressalva do art. 109, IV, e a interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais afastam a competência da Justiça comum, federal ou estadual, e, ante a conexão, implicam a configuração da competência da Justiça Eleitoral em relação a todos os delitos.

<sup>5</sup> PEREZ PINZON, Alvaro Orlando. *Los principios generales del proceso penal*. 2ª edición. Bogotá/Colômbia: Editorial Temis S.A., 2015, p. 129. Tradução livre: “o cidadão só pode ser investigado e julgado por um órgão judicial que tenha sido criado antes da realização do comportamento delituoso, cujas competência e funções foram definidas, também antes da realização da ação ou omissão”.

<sup>6</sup> Não se coloca, aqui, o problema da subjetividade do juiz ou de sua independência psicológica. Como bem assinala Benillouche: “Si les textes permettent de s’assurer du respect de l’indépendance organique et fonctionnelle, il en va différemment de l’indépendance psychologique [...] En effet, comment empêcher un magistrat de se laisser influencer par des pressions extérieures?” (BENILLOUCHE, Mikaël. *Leçons de procédure pénale*. 3ème édition. Paris: Ellipses, 2017, p. 35). Tradução livre: “Se os textos permitem assegurar o respeito da independência orgânica e funcional, o mesmo não ocorre com a independência psicológica [...] Com efeito, como evitar que um magistrado seja influenciado por pressões externas?”

<sup>7</sup> Eis a ementa da referida decisão: “Decisão: O Tribunal, por maioria [...] manteve sua jurisprudência e deu parcial provimento ao agravo interposto pelos investigados para: i) no tocante ao fato ocorrido em 2014, reconsiderar a decisão recorrida e assentar a competência do Supremo Tribunal Federal; e ii) quanto aos delitos supostamente cometidos em 2010 e 2012, declinar da competência para a Justiça Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro; e julgou prejudicado o agravo regimental interposto pela Procuradoria-Geral da República, no que voltado à fixação da competência da Justiça Federal, relativamente ao delito de evasão de divisas [...]” (STF, Inq 4435 AgR/DF, Pleno, rel. min. Marco Aurélio, j. 13 e 14.3.2019).

Vale salientar que essa interpretação não constitui propriamente novidade na jurisprudência, pois há muito encontrava-se consolidada no Excelso Pretório, como revelam os seguintes julgados: STF, Pet-AgRgAgRg 5801/DF, 2ª Turma, rel. min. Celso de Mello, DJe 1.3.2019; STF, Pet-AgRgAgRg 6694/DF, 2ª Turma, red. p/ o acórdão Min. Dias Toffoli, DJe 28.5.2018. Assim, e.g., ao julgar o conflito de competência nº 7033, em outubro de 1996, o Tribunal “concedeu *habeas corpus* de ofício para anular o processo em curso na 3ª Vara Criminal da Justiça Federal de São Paulo, a partir da denúncia, inclusive, e determinou a remessa dos autos ao juiz eleitoral de 1ª instância competente” (STF, CC 7033/SP, Pleno, rel. min. Sydney Sanches, j. 2.10.1996).

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça também possui decisões perfilando esse mesmo entendimento, a ver: (i) “[...] 3. Nos termos do art. 35, II, do Código Eleitoral, compete aos juízes eleitorais processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos, ressalvada a competência originária do Tribunal Superior e dos Tribunais Regionais. [...]” (STJ, AgRg no IP 1181/DF, Corte Especial, rel. min. Og Fernandes, DJe 3.8.2018); (ii) “Ocorrendo crime eleitoral e comum (conexos), a competência para processar e julgar ambos os delitos é da Justiça Eleitoral” (STJ, CC 28378/PB, 3ª Seção, rel. min. Jorge Scartezzini, DJ 27.11.2000); (iii) “Havendo conexão entre um crime eleitoral e outro comum, a Justiça Eleitoral, em prejuízo, julgará os dois delitos. Conflito conhecido, declarando-se competente a Justiça Eleitoral. Acórdão: por unanimidade, conhecer do conflito e determinar a remessa dos autos à Justiça Eleitoral” (STJ, CC 16.316/SP, 3ª Seção, rel. min. Felix Fischer, DJ 26.5.1997). Vale registrar que nesses dois últimos julgados o crime comum conexo é federal, pois em ambos os casos figura como autor agente público federal.

À vista desse quadro, pode-se afirmar que a Justiça Eleitoral detém competência para conhecer e julgar: (i) crime eleitoral; (ii) crime comum estadual conexo crime eleitoral; e (iii) crime comum federal conexo com crime eleitoral.

No entanto, tratando-se de crime comum federal conexo a crime eleitoral, têm-se levantado dois argumentos principais contra a possibilidade de prorrogação da competência da Justiça Eleitoral.<sup>8</sup>

O primeiro argumento sustenta que a competência criminal da Justiça Eleitoral não está prevista na Constituição Federal, sendo, antes, contemplada em normas infraconstitucionais, a saber: Código Eleitoral (CE), art. 35, II, *in fine*, e art. 364; Código de Processo Penal (CPP), art. 78, IV. Assim, seria impossível haver unidade processual, com prorrogação da competência da Justiça Eleitoral, em detrimento da competência da Justiça Federal, porque a última encontra-se prevista expressa e diretamente na Lei Maior. Como é

<sup>8</sup> Frise-se que a questão em exame tem maior interesse quanto aos crimes federais conexos, porque quanto aos crimes estaduais conexos sempre se aceitou tranquilamente a prorrogação da competência da Justiça Eleitoral.

cediço, normas infraconstitucionais não podem alterar a Constituição, sob pena de afetar sua supremacia e força normativa. Outrossim, a Constituição não pode ser interpretada a partir de normas que lhe são inferiores. Deve, então, predominar a regra constitucional, sendo competente cada ramo do Poder Judiciário para o processo e julgamento dos crimes que, pela Constituição (no caso da Justiça Federal) e pela Lei (no caso da Justiça Eleitoral) lhes cabem. Logo, impor-se-ia sempre a tramitação separada dos respectivos processos, cada qual perante o seu próprio juiz natural, cada qual perante a sua própria Justiça.

Na doutrina, essa interpretação foi acolhida por Guilherme Dezem<sup>9</sup> que, após defender a competência da Justiça Eleitoral para a infração comum conexa a crime eleitoral, alerta que se houver “conexão com crime militar ou com crime federal deverá haver separação de processos”, porque ambas as competências estão previstas na Constituição, de modo que, “para que seja cumprido o mandamento constitucional quanto à competência deverá haver separação de processos: o crime eleitoral deverá ser julgado pela Justiça Eleitoral e os crimes militares ou federais na respectiva justiça.”<sup>10</sup>

Tal interpretação já mereceu prestígio no Superior Tribunal de Justiça, conforme se vê nos seguintes julgados: CC 107.913/MT, 3ª Seção, rel. min. Marco Aurélio Bellizze, DJe 31.10.2012; CC 126.729/RS, 3ª Seção, rel. min. Marco Aurélio Bellizze, DJe 30.4.2013; HC 222118/ES, 5ª Turma, rel. min. Joel Ilan Paciornik, DJe 8.2.2017.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> DEZEM, Guilherme Madeira. *Curso de processo penal*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT-Thomson Reuters, 2018, p. 387. No mesmo diapasão, acentua Renato Lima: “[...] somos levados a acreditar que, na medida em que a competência da Justiça Federal vem preestabelecida na própria Constituição Federal, não pode ser colocada em segundo plano por força da conexão e da continência, normas de alteração da competência previstas na lei processual penal. Afinal, é a lei processual que deve ser interpretada por meio da Constituição, e não o contrário.” (LIMA, Renato Brasileiro. *Manual de processo penal*: volume único. 12ª ed. rev., at. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2023. p. 437).

<sup>10</sup> Em igual sentido pronunciaram-se Gustavo Badaró e Pierpaolo Botini, que exemplificam com o crime de lavagem de dinheiro: “Assim, se houver conexão de uma infração de competência da Justiça Eleitoral, que seja infração penal antecedente, com crime de lavagem de dinheiro, que será de competência da Justiça comum, dever-se-á analisar se a competência do crime de lavagem será da Justiça Federal ou Estadual. Se a lavagem de dinheiro for da competência da Justiça Federal, como essa é definida pela Constituição (art. 109 da CF/1988), outro caminho não restará, senão a tramitação separada dos processos. A impossibilidade de reunião dos feitos, com julgamento conjunto, decorre do fato de que a competência da Justiça ‘Federal’ [por erro de impressão, no original constou ‘Eleitoral’] tem assento constitucional (art. 109, *caput*, da CF/1988) e, como tal, não poderia uma regra infraconstitucional, no caso o art. 35, II, do Código Eleitoral, afastar aquela previsão hierarquicamente superior. Logo, a Justiça Eleitoral julgará a infração antecedente, de natureza eleitoral; e a Justiça Federal competirá o processo e julgamento do crime de lavagem. Não infirma tal raciocínio a parte final do inc. IV do art. 109 da CF/1988 ressaltar a competência da Justiça Eleitoral, que prevalecerá sobre a Justiça Federal. Tal exceção não diz respeito à hipótese de conexão entre um crime de competência da Justiça Federal e outro da Justiça Eleitoral. Trata-se apenas de critério de definição de competência na hipótese de um único delito que, ao mesmo tempo, caracterize crime eleitoral, mas também lese bens, serviço ou interesse da União. Não se trata, pois, de disciplina de foro prevalente em caso de conexão, mas de concurso aparente de normas sobre competência.” (BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Avahy; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Lavagem de dinheiro*: aspectos penais e processuais penais: comentários à Lei nº 9.613/1998 com as alterações da Lei nº 12.683/2012. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 257).

<sup>11</sup> Confira-se: “[...] 2. Na eventualidade de ficar caracterizado o crime do art. 299 do Código Eleitoral, este deverá ser processado e julgado na Justiça Eleitoral, sem interferir no andamento do processo relacionado ao crime de falso testemunho, porquanto a competência da Justiça Federal está expressamente fixada na Constituição Federal, não se aplicando, dessa forma, o critério da especialidade, previsto nos arts. 78, IV, do CPP e 35, II, do Código Eleitoral, circunstância que impede a reunião dos processos na Justiça especializada. Precedentes. 3. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo Federal da 3ª Vara Criminal da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, o suscitado.” (STJ, HC 222118/ES, 5ª Turma, rel. min. Joel Ilan Paciornik, DJe 8.2.2017).

Entretanto, a assertiva de que a competência criminal da Justiça Eleitoral não está prevista na Constituição Federal é mais adequada para a Justiça do Trabalho, à qual realmente a Constituição não atribuiu competência criminal<sup>12</sup>. Em verdade, a interpretação sistemática do texto constitucional evidencia a competência criminal da Justiça Eleitoral, pois a esta o Legislador Constituinte não só atribui o conhecimento e julgamento de causas criminais como o *habeas corpus* (CF, art. 121, § 3º e § 4º, V), como também expressamente ressalva sua competência criminal na parte final do inciso IV, art. 109. Em que pese a Constituição não especificar quais crimes são da competência da Justiça Eleitoral (como o faz com a Justiça Federal no art. 109, IV ss.), a expressa ressalva e atribuição de competência criminal deixam clara a competência dessa Justiça Especial para o julgamento de toda matéria eleitoral, inclusive dos crimes eleitorais.

Já o segundo argumento sustenta que a competência da Justiça Federal é funcional e material, e, como tal absoluta. Por conseguinte, jamais poderia ser derogada.

A esse respeito, tem-se que a competência criminal da Justiça Federal é sim funcional e material, e como tal absoluta. Esse tipo de competência é compreendida como inderrogável. Todavia, em diversas oportunidades tal regra foi flexibilizada (ou melhor: não aplicada) pelo Supremo Tribunal Federal, que afirmou sua própria competência para julgar crime conexo cometido por quem não detinha foro privilegiado perante aquela Corte, ainda que o crime conexo fosse da competência material da Justiça Federal e até mesmo do Superior Tribunal de Justiça.<sup>13</sup>

Por outro lado, o Excelso Pretório também acolhe a possibilidade de cisão processual, fazendo-o, porém, de forma casuística ou, consoante ele próprio reconheceu: “segundo as circunstâncias de cada caso”. Nesse sentido, afirmou que lhe pertence “a prerrogativa exclusiva de decidir sobre a cisão

<sup>12</sup> Ao julgar a ADI 3684, o STF concluiu, em definitivo, faltar à Justiça do Trabalho jurisdição penal, *in verbis*: “Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente o pedido formulado na ação direta, de modo a conferir interpretação conforme à Constituição ao seu artigo 114, incisos I, IV e IX, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, para afastar qualquer interpretação que entenda competir à Justiça do Trabalho processar e julgar ações penais, nos termos da medida cautelar anteriormente deferida pelo Plenário, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio. Plenário, Sessão Virtual de 1.5.2020 a 8.5.2020.” (STF, ADI 3684/DF, Pleno, rel. min. Gilmar Mendes, DJe 29.5.2020).

<sup>13</sup> A respeito, veja-se o seguinte julgado: “1. Inquérito Policial. Desmembramento. Inadmissibilidade. Pluralidade reduzida de acusados, dos quais um goza de foro especial por prerrogativa de função, perante o Supremo. Delitos conexos. Impossibilidade de aplicação de critério objetivo para desmembramento. Inexistência de razão relevante. Preliminar rejeitada. Aplicação do art. 80 do CPP. Precedente. Quando o número de acusados e a conexão dos fatos não constituam razão relevante nem conveniente, não se procede a desmembramento de inquérito policial ou de processo de ação penal. 2. Competência criminal. Originária. Ação penal. Denunciados com direito a foro especial por prerrogativa de função, perante o Supremo e o Superior Tribunal de Justiça. Feito da competência do STF. Alegação de ofensa ao princípio do juiz natural pelo titular de foro perante o STJ. Inconsistência. Jurisdição especial instituída no interesse público do bom exercício da função. Predicado objetivo do devido processo legal. Irrenunciabilidade. Presunção de garantia de julgamento mais justo perante a mais alta Corte. Preliminar repelida. [...]” (STF, Inq 2462/RR, Pleno, rel. min. Cezar Peluso, DJe 29.8.2008). Se é verdade que esse julgado refere-se a foro privilegiado no STF (e não em tribunal inferior), é igualmente certo que para os crimes conexos os corréus não detinham prerrogativa de foro. Pode-se, então, concluir que já houve casos de derrogação de competência funcional e material.

de processos envolvendo agentes com prerrogativa de foro, [e] promover, em regra, o seu desmembramento, a fim de manter sob sua jurisdição apenas o que envolva especificamente essas autoridades, segundo as circunstâncias de cada caso [...].” (STF, Inq 3983/DF, Pleno, rel. min. Teori Zavascki, DJe 12.5.2016).<sup>14</sup> Mas é preciso convir que essa compreensão não impede (ao contrário, reafirma) a possibilidade de derrogação da *competência criminal funcional* da Justiça Federal e até mesmo do Superior Tribunal de Justiça em favor do Supremo Tribunal Federal.

No sistema jurídico brasileiro, o fundamento para a afirmação da competência da Justiça Eleitoral para o julgamento de crimes comuns conexos repousa no art. 121, *caput*, §§ 3º e 4º, V, art. 109, IV (parte final) da CF c.c. art. 35, II, art. 364, ambos do CE, e art. 78, IV, do CPP.

O art. 121, § 3º e § 4º, V, atribui à Justiça Eleitoral o julgamento de *habeas corpus*, garantia essa que tem natureza de ação penal cautelar.

O art. 109 da Constituição estabelece que “aos juízes federais compete processar e julgar: [...] IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da *Justiça Eleitoral*;”

O art. 121, *caput*, determina que Lei Complementar disponha sobre a “competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais”. Isso é feito pelo Código Eleitoral (recepcionado pela Constituição como Lei Complementar), quando, em seu art. 35, II, estabelece competir aos juízes eleitorais “processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos”; e também em seu art. 364, ao determinar a aplicação “subsidiária ou supletiva” do CPP no “processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhes forem conexos”. Por sua vez, o art. 78, IV, do CPP estabelece critério para a definição do juízo prevalente ao dispor que “no concurso entre a jurisdição comum e a especial, prevalecerá esta”.

Além disso, consoante assentado pelo Excelso Pretório, sob o ponto de vista constitucional, a razão relevante para a atribuição dessa competência à Justiça Eleitoral liga-se à “preocupação com o bom funcionamento das regras do sistema democrático e com a lisura dos pleitos eleitorais, apurando-se eventuais condutas que afetem indevidamente esses princípios e valores estampados no art. 1º, IV (princípio democrático), c/c art. 14 (soberania popular e sufrágio universal com

<sup>14</sup> Veja-se ainda: “Reclamação. Agravo regimental. Instauração de inquérito perante o Supremo Tribunal Federal. Apuração de supostos crimes cometidos por autoridades com prerrogativa de foro. Investigação de delitos conexos relativos aos demais acusados. Processamento pela Justiça de primeiro grau. Ausência de usurpação de competência desta Corte ou de ofensa à autoridade de suas decisões. [...] 2. Conforme firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “as normas constitucionais sobre prerrogativa de foro devem ser interpretadas restritivamente, o que determina o desmembramento do processo criminal sempre que possível, mantendo-se sob a jurisdição especial, em regra e segundo as circunstâncias de cada caso, apenas o que envolva autoridades indicadas na Constituição” (AP 871 QO, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe de 30-10-2014). 3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (STF, Rcl 20175 AgR /PR, 2ª Turma, rel. min. Teori Zavascki, DJe 9.9.2015).



voto direto, secreto e com igual valor para todos)” (STF, RHC 177243/MG, 2ª Turma, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29.6.2021 – excerto do voto do relator).

O entendimento dominante na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que reconhece a competência da Justiça Eleitoral para julgar crime comum – federal e estadual – conexo com eleitoral, não é fruto do acaso nem de força aleatória, mas, antes, é resultado de interpretação racional da Constituição, que prestigia sua sistematicidade e integridade.

Como se sabe, a interpretação sistemática propugna que a norma jurídica seja lida e compreendida não de forma isolada, mas como *unidade orgânica*, ou seja, tomando-se em consideração todos os preceitos nela contidos. Consoante assinalam Sarmiento e Souza Neto – pela ótica do elemento sistemático – “o direito não é um mero conjunto de normas, mas compõe um ordenamento, em que cada parte tem conexão com o todo, à luz do qual deve ser compreendida. A interpretação sistemática busca promover a harmonia entre essas partes. [...]”<sup>15</sup> Deveras, a interpretação sistemática requer que o sistema jurídico seja harmônico e coerente. Por isso, ao se interpretar determinada norma, impõe-se considerá-la em conjunto com os demais elementos existentes no sistema, havendo uma interação dialética entre o todo e suas partes e vice-versa.

Na seara constitucional, a interpretação sistemática prestigia a *unidade da Constituição*. Esta requer a compreensão global dos preceitos que integram a Constituição, que não devem ser considerados isoladamente, mas de maneira integrada, formando um sistema unitário. De resto – como ensina Canotilho – “a unidade da Constituição” é também uma “exigência de ‘coerência narrativa’ do sistema jurídico.”<sup>16</sup>

Com Ronald Dworkin, pode-se dizer que a conclusão a que chegou a jurisprudência acerca do tema em exame foi firmada por juízes que certamente procuraram apresentar “the best constructive interpretation of the political structure and legal doctrine of their community”.<sup>17</sup> A leitura dos julgados citados revela que houve preocupação com a manutenção da coerência de nossa história institucional, sendo apresentados critérios racionais de justificação. De modo que não se trata de conclusão discricionária nem arbitrária do Excelso Pretório, mas, antes, haurida das normas presentes na Constituição “that provide the best constructive interpretation of the community’s legal practice”.<sup>18</sup>

Assim, com vistas a fundamentar a competência da Justiça Eleitoral para julgar crime comum federal conexo com eleitoral, entre outras coisas,

<sup>15</sup> SARMIENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2ª ed., 2ª reimp. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 419.

<sup>16</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 6ª. ed. rev. 2ª. reimpr. Coimbra: Almedina, 1996, p. 192.

<sup>17</sup> DWORKIN, Ronald. *Law’s empire*. 11th ed. Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press, 2000, p. 255. Tradução livre: “a melhor interpretação da estrutura política e da doutrina jurídica de sua comunidade”.

<sup>18</sup> DWORKIN, Ronald. *Law’s empire*. 11th ed. Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press, 2000, p. 225. Tradução livre: “que proporcionam a melhor interpretação construtiva da prática jurídica da comunidade”.

argumenta-se que a parte final do inciso IV, art. 109, da Lei Maior, “ressalva” expressamente a competência da Justiça Eleitoral em matéria criminal. E se é certo que tal ressalva pode apenas significar a impossibilidade de a Justiça Comum Federal julgar crimes eleitorais, não menos verdadeiro é que também pode significar que a competência criminal da Justiça Eleitoral deve ser respeitada, mesmo quando concretamente firmada por conexão.

Por outro lado, quando a parte final do inciso IV, art. 109, da Lei Maior “ressalva” a competência da Justiça Eleitoral em matéria criminal, o que faz é afirmar a impossibilidade de a Justiça Federal julgar crimes eleitorais. Mas isso não significa que o contrário não possa ocorrer – ou seja, ausente vedação constitucional, não é juridicamente impossível que a Justiça Eleitoral possa julgar crimes federais quando conexos com delitos eleitorais. Afinal, a proibição do referido dispositivo constitucional dirige-se à jurisdição federal, não à eleitoral. Em outros termos: a Constituição veda que a Justiça Federal julgue crimes eleitorais, mas não proíbe a Justiça Eleitoral de julgar crimes comuns conexos com delitos eleitorais. Seguramente, em juízo de ponderação que lhe é próprio e exclusivo, considerou o Legislador Constituinte que, em certos casos, o conhecimento e julgamento conjunto dos crimes comum e eleitoral serão proveitosos para a concretização da ideia de justiça e, sobretudo, para a pacificação social, que, de resto, constitui o fim precípua da jurisdição.

E mais: a Justiça Federal é comum, tal como a Justiça Estadual. E a competência da Estadual é residual, o que significa que sua competência criminal material abrange “todos os delitos”, exceto os definidos como federais. Assim, a especificação dos crimes federais no art. 109 da Constituição tem em vista apenas separar os crimes comuns de competência da Justiça Federal dos demais, que caem na competência residual da Justiça Estadual.

Conquanto a competência material definida na Constituição possa ser ampliada, não pode ser reduzida nem excepcionada. A menos que a própria Constituição estabeleça a exceção. E, nesse ponto, é a própria Constituição que atribui competência criminal à Justiça Federal e à Justiça Eleitoral, embora sem detalhar a da última (o que, na verdade, seria providência desnecessária).

### **3 Conexão e *simultaneus processus***

Considerando, então, a possibilidade de a Justiça Eleitoral ter a sua competência prorrogada ou ampliada para conhecer e julgar crime comum conexo, quer seja federal, quer seja estadual, algumas questões merecem detida reflexão – especialmente no que tange aos desdobramentos de tal definição.



Sobre conexão e continência, assinala Tornaghi<sup>19</sup> que os conceitos desses institutos no Processo Penal diferem dos do Processo Civil, pois nesse último “fala-se de conexão e continência de lides”<sup>20</sup>, enquanto naquele os aludidos institutos estão relacionados às infrações penais. Daí asseverar Tourinho Filho<sup>21</sup> que a “conexão é o nexo, a dependência recíproca que os fatos e as coisas guardam entre si.”

O reconhecimento da conexão ou continência implica a reunião dos respectivos processos, formando-se o *simultaneus processus*. Daí que a incidência desses institutos provoca a modificação da competência normal, inicialmente fixada a partir da aplicação das regras legais que definem o juiz natural para conhecer e julgar a causa penal, afastando-se, portanto, fatores comuns de definição da competência como, por exemplo, o critério territorial. Cuida-se, portanto, de modos de alteração da competência do juiz natural da causa consoante as regras do sistema processual.

O fundamento dos aludidos institutos encontra-se não apenas na economia processual (e.g., significativa redução da prática de atos processuais, a produção de prova passa a ser comum com a reunião dos processos), como também na segurança jurídica, na medida em que buscam minimizar o risco e mesmo evitar decisões conflitantes ou contraditórias acerca de fatos relacionados ou que possuem vínculo entre si.

A legislação eleitoral não traz definição própria de conexão e continência, devendo-se aplicar, supletiva e subsidiariamente, as disposições contidas no Código de Processo Penal (CE, art. 364). Sobre a conexão, esse diploma processual estabelece: “Art. 76. A competência será determinada pela conexão: I – se, ocorrendo duas ou mais infrações, houverem sido praticadas, ao mesmo tempo, por várias pessoas reunidas, ou por várias pessoas em concurso, embora diverso o tempo e o lugar, ou por várias pessoas, umas contra as outras; II – se, no mesmo caso, houverem sido umas praticadas para facilitar ou ocultar as outras, ou para conseguir impunidade ou vantagem em relação a qualquer delas; III – quando a prova de uma infração ou de qualquer de suas circunstâncias elementares influir na prova de outra infração.” Clara está a caracterização da conexão pela ocorrência de pluralidade de infrações (concurso material de crimes), sendo assim classificada: a) intersubjetiva (CPP, art. 76, I), que se desdobra em: a.1) por simultaneidade; a.2) por concurso; a.3) por reciprocidade; b) objetiva ou teleológica (CPP, art. 76, II); e, c) probatória ou instrumental (CPP, art. 76, III). Assim, na conexão há vários fatos e vários crimes, existindo, porém, entre eles um vínculo ou liame.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> TORNAGHI, Hélio. *Curso de processo penal*. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, v. 1, p. 115.

<sup>20</sup> Pelo art. 55 do vigente CPC: “Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.” Portanto, a aferição da conexão é feita pela análise dos elementos da ação.

<sup>21</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Prática de processo penal*. 14ª. ed., at. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 58.

<sup>22</sup> Conexão não deve ser confundida com crime continuado, pois neste há vários fatos, mas um só crime.

Já sobre a continência, prevê o mesmo código: “Art. 77. A competência será determinada pela continência quando: I – duas ou mais pessoas forem acusadas pela mesma infração; II – no caso de infração cometida nas condições previstas nos arts. 51, § 1º, 53, segunda parte, e 54 do Código Penal. (*rectius*: arts. 70, 73 e 74 do CP)”. Portanto, na continência uma causa está contida em outra; existe um só fato, do qual derivam vários crimes.

Havendo conexão ou continência entre crimes, faz-se cabível a reunião dos respectivos processos e o julgamento conjunto de todos eles, formando-se, então, para todos os delitos o *simultaneus processus*.

O juízo em que os processos deverão ser reunidos é definido pelo art. 78 do CPP. No que aqui importa destacar, prevê o inciso IV do referido artigo que “no concurso entre a jurisdição comum e a especial, prevalecerá esta”, isto é, prevalecerá a “especial”.

#### 4 Etapas lógicas de análise da conexão

No âmbito do processo penal, a aferição da conexão entre crime eleitoral e crime comum passa por etapas lógicas sucessivas, que devem ser observadas para que se possa deslocar a competência para a Justiça Eleitoral, e assim formar-se o *simultaneus processus*, a saber:

- a) verificar se há crime eleitoral *imputado* ao réu;
- b) se concretamente houver imputação de delito eleitoral, pesquisar se há relação de conexão entre ele e o crime comum considerado;
- c) se houver crime eleitoral imputado e também se existir conexão, cumpre ainda verificar se é caso de reunião dos processos ou de separação deles.

Fora desse âmbito – ainda na fase da investigação criminal –, também é possível cogitar a ocorrência de conexão entre fatos delituosos em razão da inter-relação ou interdependência constatada entre eles.

Esses temas são melhor explorados a seguir.

##### 4.1 Imputação de crime eleitoral

Em primeiro lugar (item 4, letra a, *supra*), o reconhecimento de conexão processual requer que haja crime eleitoral *imputado* ao réu, isto é, que exista “imputação criminal eleitoral”. É pelo ato processual de imputação que se procede à qualificação jurídica do fato, afirmando-se formalmente sua ocorrência e sua subsunção ou adequação a um tipo penal (= adequação típica).

É pela imputação que a pretensão material acusatória é deduzida em juízo, e, pois, submetida ao Estado-juiz.<sup>23</sup>

A imputação criminal é veiculada na denúncia acusatória, que em regra é oferecida pelo órgão do Ministério Público. A formalização da denúncia com o seu protocolo na secretaria do juízo marca o início do processo penal.<sup>24</sup>

Não se deve se confundir a *imputação fática* em denúncia penal com a mera narrativa de circunstâncias fáticas ou contextualização de evento criminoso. Ainda que na descrição do injusto penal comum haja alusão ou referência a ambiente eleitoral, a eleições ou a quaisquer aspectos político-eleitorais, isso só por si não significa que haja crime eleitoral a ser considerado, tampouco significa que exista conexão com eventual delito eleitoral. A tal respeito, considerem-se os exemplos seguintes. A respeito, considerem-se os seguintes exemplos:

a) se alguém comete latrocínio (CP, art. 157, § 3º, II), estelionato (CP, art. 171) ou tráfico de drogas (Lei nº 11.343/2006, art. 33) e alega que usou o produto do crime para comprar votos (CE, art. 299) ou para financiar campanha eleitoral (sendo o valor omitido na prestação de contas do candidato donatário; CE, art.350), tais destinações espúrias só por si não implicam conexão entre os referidos crimes comum e eleitoral.<sup>25</sup> Sob a ótica dos aludidos crimes comuns contra o patrimônio, a destinação do produto do crime constitui fato posterior punível. O que se tem são delitos diversos de competência de diferentes Justiças, fato que não se altera se nas denúncias por roubo, latrocínio e estelionato ficar registrado que o *producta sceleris* foi empregado para comprar votos ou financiar campanha política de maneira disfarçada ou oculta. O crime eleitoral é autônomo em relação aos comuns, notadamente porque sua caracterização independe da origem do recurso financeiro usado pelo agente. Por outro lado, a motivação político-eleitoral do agente e/ou o “contexto eleitoral” em que o crime comum é cometido são premissas insuficientes para estabelecer conexão jurídica entre os referidos crimes eleitoral e comuns e, conseqüentemente, fundamentar a competência da Justiça Especial.

<sup>23</sup> Na jurisprudência do Excelso Pretório, a qualificação jurídica dos fatos é destacada “como elemento da garantia do juiz natural, por ser o núcleo mínimo essencial da motivação das decisões judiciais [...]”. Considerada a repartição de competências em razão da matéria, para a definição da justiça competente – comum ou especializada, estadual ou federal -, exige-se, em matéria penal, o prévio enquadramento jurídico da conduta objeto de investigação.” (STF, ED-Inq 4596/GO, 1ª Turma, rel. min. Luiz Fux, j. 25.6.2019 – excerto do voto do relator).

<sup>24</sup> Todavia, tem prevalecido o entendimento de que o processo penal se inicia com o ato de recebimento da denúncia.

<sup>25</sup> Esclareça-se que no exemplo apresentado sequer existe a possibilidade de “conexão probatória” entre os delitos contra o patrimônio e os alegados crimes eleitorais. É que – nos termos do art. 76, III, do CPP – a conexão probatória ocorre quando “a prova de uma infração ou de qualquer de suas circunstâncias elementares influir na prova de outra infração”. No caso, a prova dos referidos delitos patrimoniais não tem nenhuma influência nem relação com as dos eleitorais. Trata-se de concurso material de crimes, os quais são cometidos sem relação ou vínculo entre si. Diferente é a situação que se apresenta entre crimes patrimoniais (furto, roubo etc.) e receptação (CP, art. 180), pois para a configuração do último é necessário demonstrar a elementar “produto de crime”, ou seja, é preciso provar a origem criminosa da coisa, sem o que resta inviabilizada a imputação de receptação.

b) candidato eleito omite em sua prestação de contas valores que recebeu de forma disfarçada ou às escondidas e os aplicou em sua campanha (CE, art. 350 – falsidade ideológica); futuramente, já no exercício do cargo, aceita e recebe propina (CP, art. 317 – corrupção passiva) decorrente de fraude a licitação (CP, art. 337-F – frustração do caráter competitivo de licitação) realizada pelos espúrios doadores. Não é possível afirmar a existência de conexão entre os crimes eleitoral e comuns aí considerados, nem sequer conexão probatória. O que se tem são delitos autônomos, ocorridos em tempos e circunstâncias distintos, praticados por agentes diversos e de competência de diferentes ramos do Poder Judiciário.

c) tome-se ainda como exemplo o processo penal instaurado na 3ª Vara da Subseção Judiciária Federal de Juiz de Fora/MG em razão do atentado que vitimou o então candidato à presidência da República Jair Bolsonaro, ocorrido no dia 06 de setembro de 2018. A denúncia criminal apresentada pelo *Parquet* descreve a ocorrência do fato e o define como crime político, tipificando-o no art. 20 da então vigente Lei nº 7.170/1983 (Lei de Segurança Nacional, que foi revogada pela Lei nº 14.197/2021). Sustentou a denúncia que o atentado teve motivação política, consistente em excluir a vítima da disputa eleitoral, resultando lesado o regime representativo e democrático. Pois bem. Ao ser esfaqueado, o candidato realizava importantes atos de campanha e propaganda eleitoral – que foram interrompidos. Poder-se-ia sustentar que houve também a prática do crime eleitoral descrito no art. 332 do CE, que tipifica a conduta de “impedir o exercício de propaganda”. E, conseqüentemente, pleitear o declínio da competência do juízo comum e a remessa dos autos para a Justiça Eleitoral alegando a existência de conexão. Todavia, o acolhimento desse pleito pelo juízo federal seria rematado absurdo, eis que na denúncia não há descrição nem tipificação de crime eleitoral, tampouco foi instaurada na Justiça Eleitoral a persecução penal do referido fato. De sorte que a questão deve ser decidida pelo próprio juízo comum federal, que em tal situação é competente para resolver sobre a sua própria competência (*kompetenz-kompetenz*).

#### **4.2 Relação de conexão entre os crimes comum e eleitoral considerados**

Em segundo lugar (item 4, letra b, *supra*) é preciso verificar se há relação de conexão entre os crimes considerados. Em caso positivo, os diferentes processos poderão ser reunidos para julgamento conjunto, formando-se o *simultaneus processus*.

Deveras, a afirmação da conexão implicará o deslocamento da competência do juiz natural, competência essa prévia e abstratamente definida com base nos

critérios legais, quais sejam: Justiça competente, foro ou território (competência *ratione loci*) e juízo (competência de juízo).

Cumprirá, então, ao juízo comum declinar de sua competência e remeter o processo ao juízo cuja competência é prevalente, no caso o eleitoral. Se o juízo comum não o fizer: 1) o art. 82 do CPP permite ao juízo com competência prevalente “avocar” (ou chamar para si) o processo; 2) à defesa é facultado interpor exceção de incompetência.

Devido à especialidade de sua jurisdição, pertence ao juízo eleitoral a prerrogativa de decidir (i) se há crime eleitoral imputado, (ii) se existe conexão entre os crimes eleitoral e comum considerados, e (iii) se os processos devem ou não ser reunidos ou separados. Confira-se nesse sentido:

“1. A competência da Justiça Eleitoral é condicionada à existência de crime eleitoral, ainda que conexo com crimes comuns, competindo a esta Justiça especializada – com precedência sobre qualquer outra –, proceder à análise se há ou não justa causa de crime especial, condição indispensável à deflagração da jurisdição eleitoral (kompetenz–kompetenz).” (TSE, AREspEl 060037989/ES, rel. min. Antônio Carlos Ferreira, DJe 23.5.2025).

### 4.3 É caso de reunião ou separação de processos?

Em terceiro lugar, ainda que haja crime eleitoral imputado e se reconheça a sua conexão com crime comum (item 4, c, supra), cumpre ainda verificar se a situação enseja a reunião dos processos ou se é caso de separação.

No processo penal, não se pode olvidar que a reunião de processos por conexão não é automática, tampouco deve ocorrer sempre e necessariamente, ainda que haja conexão entre os crimes considerados. Isso é assim também no Direito Comparado, consoante evidencia Armenta Deu ao assinalar que, no contexto do ordenamento espanhol, se procura “incorporar un criterio ponderativo, em virtude del cual se evite el automatismo de la acumulación de las causas y la elephantiasis procesal que se pone de manifiesto em los llamados macroprocesos.”<sup>26</sup>

Assim é que o próprio código processual penal brasileiro prevê grupo de casos em que a separação de processos é obrigatória, e outro em que ela é

<sup>26</sup> Eis o excerto original: “Esta regla general de acumulación por conexión sufre una excepción ponderativa, derivada de la formación de macrocausas que han provocado un efecto contraproducente que ahora pretende evitarse. A tal efecto ‘que la acumulación suponga excesiva complejidad o duración del proceso’ se convierte en un criterio que debe valorar el juez para impedir la acumulación [...]. Se busca, como se ha dicho y explica la Exposición de Motivos de la Ley para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales, incorporar un criterio ponderativo, em virtude del cual se evite el automatismo de la acumulación de las causas y la elephantiasis procesal (sic) que se pone de manifiesto em los llamados macroprocesos.” (ARMENTA DEU, Teresa. *Lecciones de derecho procesal penal*. 11ª edición. Madrid: Marcial Pons, 2018, p. 90.). Tradução livre: “Esta regra geral de acumulação por conexão sofre uma exceção ponderada, derivada da formação de macrocausas que podem provocar um efeito contraproducente que se pretende evitar. Para este fim ‘que a acumulação supõe complexidade excessiva ou duração do processo’ torna-se um critério que o juiz deve avaliar para evitar a acumulação [...]. Busca-se, como se tem dito e explica a Exposição de Motivos da Lei para a aceleração da justiça penal e o fortalecimento das garantias processuais, incorporar um critério de ponderação, em virtude do qual se evita o automatismo da acumulação de causas e a elephantiasis processual (sic) que se manifesta nos chamados macroprocessos”.

facultativa.

Nessa direção, estabelece o art. 79 do CPP que a conexão e a continência não importarão unidade de processo e julgamento quando: (i) houver concurso entre a jurisdição comum e a militar, (ii) houver concurso entre a jurisdição comum e a Justiça da Infância e da Juventude; (iii) se em relação a algum corréu sobrevier doença mental, com a consequente instauração de incidente de insanidade mental em relação a ele (CPP, art. 152); (iv) na hipótese de corréu citado por edital (CPP, art. 366).

Por outro lado, o art. 80 do código processual veicula hipóteses de separação *facultativa* nos seguintes termos: “Será *facultativa* a separação dos processos quando as infrações tiverem sido praticadas em circunstâncias de tempo ou de lugar diferentes, ou, quando pelo excessivo número de acusados e para não lhes prolongar a prisão provisória, ou por outro motivo relevante, o juiz reputar conveniente a separação.”

Note-se na parte final desse dispositivo legal o emprego da cláusula aberta “outro motivo relevante”, a qual autoriza o juízo a determinar a separação dos processos sempre que reputar conveniente. Com essa medida, evita-se um efeito contraproducente decorrente da acumulação de processos sob a presidência do mesmo juízo. Tem-se, pois, que mesmo que haja imputação de crime eleitoral conexo com crime comum, ainda assim é possível afastar a reunião dos processos por motivo relevante.

A separação não é automática e, consoante salientado, deve ser decidida pelo juiz com competência prevalente, que na situação enfocada é o juiz eleitoral.

Também não se pode olvidar o disposto no art. 82 do código processual penal. Nos termos desse dispositivo: “Se, não obstante a conexão ou continência, forem instaurados processos diferentes, a autoridade de jurisdição prevalente deverá avocar os processos que corram perante os outros juízes, salvo se já estiverem com sentença definitiva. Neste caso, a unidade dos processos só se dará, ulteriormente, para o efeito de soma ou de unificação das penas.”

Ao tempo em que embasa a decisão da Justiça Comum de declínio de competência e remessa dos autos ao juiz eleitoral, a primeira parte do citado dispositivo permite ao juiz eleitoral avocar (ou chamar para si) o processo comum conexo.

Por certo que dessas decisões poderão surgir conflitos, positivo ou negativo, a serem solvidos pelo Superior Tribunal de Justiça, nos termos do art. 105, I, d, da Lei Maior – que lhe incumbe de “processar e julgar, originariamente [...] os conflitos de competência entre [...] juízes vinculados a tribunais diversos”.

De outro lado, em sua segunda parte, o aludido art. 82 do CPP justifica a separação de processos quando um deles encontrar-se adiantado em relação ao outro. Com fundamento na razão subjacente a essa regra legal, estabelece

a Súmula 235 do STJ que: “a conexão não determina a reunião dos processos, se um deles já foi julgado”. Em igual sentido, tem a jurisprudência proclamado ser “inviável a reunião de processos supostamente conexos se um deles já foi julgado” (STJ, CC 154.407/PR, 3ª Seção, rel. min. Reynaldo Soares da Fonseca, DJe 20.10.2017). No entanto, se um dos processos já se encontrar julgado, poderão ser reunidos na fase de execução da sentença penal condenatória, o que será determinado pelo juízo da execução criminal.

## 5 Conexão de crimes na fase investigatória

Conforme salientado, no processo penal o instituto da conexão reporta-se a infrações penais (não a ações judiciais), resultando da inter-relação que os fatos e as coisas guardam entre si. A inter-relação ou dependência recíproca entre os fatos delituosos pode ser divisada e estabelecida ainda na fase pré-processual ou investigativa da persecução penal. E isso determinará a fixação “provisória” ou *in status assertionis* da competência, isto é, com base no estado das coisas ou das afirmações existentes no momento.

Apesar de a investigação criminal encontrar-se submetida a “controle de legalidade” pelo Poder Judiciário, nessa fase preambular não existe denúncia nem imputação criminal formalizada. Assim, embora inicialmente estabelecida, a competência para conhecer e julgar a eventual demanda ainda não se fixou de forma permanente, não havendo que se falar em *perpetuatio jurisdictionis*.

Se o procedimento investigatório tiver por objeto delito eleitoral e comum conexo com aquele, é necessário definir se ele tramitará perante a Justiça Comum (estadual ou federal) ou a Justiça Eleitoral, pois esses ramos do Poder Judiciário são independentes entre si e contam com órgãos e estruturas próprias. Somente após tal definição é que se poderá determinar, por exemplo, em qual sistema o procedimento investigatório será registrado e tramitará regularmente, a qual juízo de garantias estará vinculado<sup>27</sup>.

Se a investigação criminal tramitar na esfera da Justiça Eleitoral, após a conclusão do inquérito ou procedimento, duas situações podem ser delineadas. Na primeira, o órgão de acusação (que atua perante a Justiça Eleitoral) conclui pela ocorrência dos crimes eleitoral e do comum conexo e, em consequência, apresenta denúncia contendo a imputação de ambos; nesse caso, será instaurado um só processo criminal perante a Justiça Especializada. Por outro lado, aquele mesmo órgão de acusação pode concluir pela ocorrência dos dois crimes, mas não vislumbrar conexão entre eles, ou seja, as infrações ocorreram, porém não são conexas; nessa hipótese, deve denunciar o crime eleitoral perante

<sup>27</sup> Vale lembrar o disposto no art. 3º-B do CPP (introduzido pela Lei nº 13.964/2019), cujo *caput* reza: “O juiz das garantias é responsável pelo controle da legalidade da investigação criminal e pela salvaguarda dos direitos individuais cuja franquia tenha sido reservada à autorização prévia do Poder Judiciário, competindo-lhe especialmente: [...]”



a Justiça Eleitoral e promover a remessa dos autos para a Justiça Comum apreciar o delito comum. Aqui, na ausência de conexão, a Justiça Eleitoral é absolutamente incompetente para conhecer e julgar o crime comum.

Na segunda situação, o órgão de acusação (que atua perante a Justiça Eleitoral) não vislumbra crime eleitoral ou não se convence de sua ocorrência. Nessa hipótese, deve promover o arquivamento *parcial* do inquérito policial ou do procedimento investigatório, e declinar para a Justiça Comum, que é competente para o conhecimento e julgamento do crime comum. E vale reiterar: na ausência de crime eleitoral, a Justiça Eleitoral é absolutamente incompetente para conhecer e julgar o crime comum. Nesse sentido:

“[...] Inquérito. Apuração inicial. Crimes eleitorais e crimes comuns. Promoção. Arquivamento. Delitos eleitorais. Competência. Crime remanescente. Justiça Federal. [...] 2. Conforme a jurisprudência desta Corte, reafirmada em julgado unânime, em se arquivando o inquérito por falta de justa causa para a ação penal quanto à prática de crimes eleitorais, inexistente prorrogação de competência da Justiça Eleitoral para os delitos comuns remanescentes. Em outras palavras, ‘não havendo falar em conexão entre a prática de crimes eleitorais e comuns, é forçoso constatar que esta Justiça especializada não tem competência para o processamento e julgamento do feito, ante a ausência da *vis attractiva*’ (REspEl 1-72/MT, rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJE de 2/8/2022). [...]” (TSE, AgR-REspe 1911/AM, rel. min. Benedito Gonçalves, DJe 17.10.2023).

“[...] 2. A ausência de justa causa para a configuração de crime eleitoral autoriza o arquivamento parcial do procedimento e afasta a perpetuação da jurisdição eleitoral. 3. O declínio de competência para a Justiça Comum é válido quando não se verificar conexão entre os crimes comuns e o fato pretensamente tido por crime eleitoral.” (TSE, AREspEl 060037989/ES, rel. Min. Antônio Carlos Ferreira, DJe 23.5.2025).

Também pode acontecer de a investigação criminal tramitar na órbita da Justiça Comum e, no decorrer da apuração de crime comum, cogitar-se a ocorrência de delito eleitoral. Aqui igualmente podem ser assinaladas duas situações. Na primeira, o órgão de acusação – que atua perante a Justiça Comum – se convence da ocorrência de crime eleitoral (conexo ou não com crime comum). Em tal caso, não poderá apresentar denúncia criminal em relação ao crime eleitoral e ao crime comum conexo, devendo remeter o feito à Justiça Eleitoral. Mas note-se que na Justiça Eleitoral o respectivo órgão de acusação (Promotor Eleitoral ou Procurador Regional Eleitoral) goza de independência funcional, não estando vinculado àquelas conclusões; por isso: i) se não se convencer da ocorrência do crime alhures vislumbado, deve promover o arquivamento do inquérito ou procedimento em relação ao crime eleitoral (arquivamento parcial), e devolver os autos à Justiça Comum para que nesta se prossiga na persecução do crime comum; ii) se se convencer da ocorrência do crime eleitoral, mas não da conexão deste com o crime comum, deve promover o desmembramento do feito, devolvendo à Justiça Comum a parte relativa ao crime comum para que lá prossiga a persecução criminal.



Já na segunda situação, uma vez encerrado o procedimento investigativo, o órgão de acusação que atua perante a Justiça Comum analisa os elementos de prova colhidos e vislumbra tão-somente a ocorrência de crime comum, não enxergando o cogitado crime eleitoral ou a existência de conexão. É claro que uma tal compreensão deve ser bem fundamentada e decorrer de avaliação criteriosa dos autos, com a devida consideração de todos os elementos colhidos na investigação. Nesse caso, conforme as circunstâncias:

a) poderá o órgão do *Parquet*, a despeito da convicção já formada, encaminhar os autos à Justiça Eleitoral para que esta delibere acerca de todos crimes considerados, inclusive sobre a existência ou não de conexão entre eles. Aqui, portanto, toda a matéria é remetida à Justiça Eleitoral. Note-se, porém, que a Justiça Especializada não fica adstrita nem vinculada às conclusões a que chegou a Justiça Comum.

b) se acerca do crime eleitoral (ou de sua conexão com crime comum) houver meras alegações ou simples cogitações desacompanhadas de indícios mínimos ou evidências razoáveis de sua ocorrência, nada impede que o órgão do *Parquet* formalize denúncia perante a Justiça Comum apenas em relação ao crime comum que entende ocorrido e provado nos autos, em relação ao qual entrevê justa causa. Mas aí, quanto ao suposto crime eleitoral (não vislumbrado), deve encaminhar cópia dos autos à Justiça Eleitoral para que esta delibere acerca dele, visto que não se poderia, nesse caso, suprimir do *Parquet* eleitoral a análise da questão, diante da inaplicabilidade do princípio da unidade entre os diferentes órgãos ministeriais.<sup>28</sup> Em seguida, concordando o Membro do MP Eleitoral com a análise antes procedida pelo órgão do MP da Justiça Comum, poderá arquivar a notícia-crime; mas se discordar daquela análise, deve promover a investigação do crime eleitoral e as ulteriores medidas persecutórias penais.

Essa última solução (letra “b”) tem por si o princípio do *juízo aparente*, pois, até a conclusão do inquérito ou procedimento criminal, não restaram evidenciados indícios mínimos de crime eleitoral que pudessem fundamentar o deslocamento da competência para a Justiça Especializada. Além disso,

<sup>28</sup> Nesse caso, não se há cogitar de *arquivamento implícito*, pois, conforme firme entendimento do Excelso Pretório: i) “[...] 2. Inexiste previsão legal de arquivamento implícito do inquérito quando o Ministério Público opta por desmembrar a propositura da ação, deixando de incluir algum réu na primeira denúncia, oferecendo, posteriormente nova acusação. [...]” (STF, HC 233325 AgR, 2ª Turma, rel. min. André Mendonça, DJe 26-7-2024.); ii) “[...] a denúncia pode ser aditada a qualquer tempo antes da sentença final, assegurado o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa. [...]” (STF, HC 202728 AgR, 1ª Turma, rel. min. Rosa Weber, DJe 23-9-2021); iii) “1. O arquivamento implícito não foi concebido pelo ordenamento jurídico brasileiro, de modo que nada obsta que o *Parquet* proceda ao aditamento da exordial acusatória, no momento em que se verificar a presença de indícios suficientes de autoria de outro corréu. (Precedentes: AI nº 803138 AgR/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 15.10.2012; HC nº 104356/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 02.12.2010; RHC nº 95141/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 23.10.2009). 2. O aditamento da denúncia pode ser feito, a qualquer tempo, com vistas a sanar omissões, desde que ocorra (i) em momento anterior à prolação da sentença final e (ii) seja oportunizado ao réu o exercício do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, ex vi do art. 5º, LIV e LV. [...]” (STF, RHC 113273, 1ª Turma, rel. min. Luiz Fux, DJe 14-8-2013).

está em harmonia com o vigente modelo constitucional de processo, de cariz acusatório, em que o órgão do Ministério Público goza de independência funcional e é titular da ação penal pública incondicionada, sendo dele (e não de outro órgão, autoridade, pessoa ou instituição) a atribuição privativa de formular e deduzir em juízo a imputação penal<sup>29</sup>.

Essa avaliação pode ser feita pela Justiça Comum, dada a incidência da regra *kompetenz-kompetenz*, segundo a qual todo juiz possui competência para examinar sua própria competência para conhecer e decidir determinada causa. De sorte que, sendo o crime eleitoral meramente cogitado, sem que se apresentem indícios razoáveis ou evidências sérias de sua ocorrência, e, ainda, não havendo afirmação nem formalização de imputação criminal de crime eleitoral, compete ao juiz comum apreciar a sua própria competência para conhecer e julgar a causa penal que lhe é submetida pelo órgão acusatório do Ministério Público.

Se posteriormente, em procedimento próprio, for comprovada a ocorrência do crime eleitoral que inicialmente não fora vislumbrado, nada impede que ele seja denunciado na Justiça Eleitoral e oportunamente haja deslocamento da competência da Justiça Comum relativamente ao crime comum inicialmente denunciado, formando-se, então, o *simultaneus processus* no âmbito da Justiça Especializada. Tal deslocamento pode ocorrer até mesmo por avocação por ato do juízo eleitoral.

## 6 A questão da nulidade processual

*Quid juris* se, sendo hipótese de reunião de processos conexos para julgamento conjunto, essa medida não for adotada? A não reunião dos processos enseja nulidade processual?

Consoante dispõe peremptoriamente o art. 564, I, do CPP, há nulidade “por incompetência” do juízo.

Ocorre, porém, que esse dispositivo relaciona-se à “competência” do juízo natural fixada consoante os critérios prévia e abstratamente previstos no sistema processual penal. É nesse sentido que se afirma que o julgamento da causa por juiz “incompetente” (ou que não observou os referidos critérios) acarreta nulidade processual, justamente por se infringir a garantia fundamental do juiz natural (CF, art. 5º, LIII).

<sup>29</sup> Com efeito, a Constituição confere ao Ministério Público independência funcional (CF, art. 127, § 1º) e lhe atribui a função de “promover, privativamente, a ação penal pública” (CF, art. 129, I). Isso implica a impossibilidade constitucional de se determinar ou impor ao Ministério Público a formalização de denúncia e, pois, a perseguição criminal de delito que ele não vislumbra ou afirma inócua no caso examinado. Nesse sentido, já assentou o Excelso Pretório: “[...] (d) Inexistem, por ora, elementos aptos a autorizar que o Supremo Tribunal Federal afaste o enquadramento jurídico-penal das condutas, promovido pela Procuradoria-Geral da República, para, mediante presunção de que teria havido também possível prática do crime do art. 350 do Código Eleitoral, não cogitado pelo *Parquet*, determinar a remessa dos autos à Justiça Eleitoral, sob pena de violação do princípio da inércia, no curso do inquérito; [...]” (STF, ED-Inq 4596/GO, 1ª Turma, rel. min. Luiz Fux, j. 25.6.2019).

Vários são os critérios de fixação da competência, tais como pessoa (foro privilegiado ou por prerrogativa de função), função (critério funcional), matéria (critério material ou *ratione materiae*), lugar ou território (*ratione loci*), juízo. Mas entre esses critérios não figura a conexão nem a continência, porque esses institutos não constituem critérios de fixação de competência, mas sim regras de modificação da competência previamente estabelecida em consonância com os aludidos critérios de fixação.

No âmbito dos institutos da conexão e continência o que se debate é a necessidade ou conveniência de se reunirem processos para julgamento conjunto pelo mesmo órgão judicial; processos esses que tramitam perante diferentes juízos, os quais são naturalmente competentes segundo as regras de fixação de competência. Uma vez reconhecida, a conexão promoverá a expansão da competência do juízo que, segundo os critérios abstratos de fixação, inicialmente não seria o competente. O que ocorre, então, é que um juízo prévia e abstratamente incompetente para determinada causa, vem a se tornar competente em razão da superveniência de fato processual consubstanciado na decisão que determina a reunião dos processos.

A reunião de processos conexos e a consequente formação do *simultaneous processus* submete-se a regime legal próprio. Assim, havendo conexão ou continência:

- a) o juiz comum poderá espontaneamente (*ex officio*) declinar de sua competência e remeter os autos para o juízo eleitoral (CPP, art. 109);
- b) ao tomar conhecimento do processo conexo, o juiz eleitoral poderá avocá-lo (CPP, art. 82) por ato próprio;
- c) o órgão de acusação poderá ingressar com exceção de incompetência;
- d) O réu poderá ingressar com exceção de incompetência “no prazo de defesa” (CPP, art. 108), pleiteando a remessa dos autos ao juízo eleitoral.

No tocante aos prazos para tais providências, vale ressaltar que: (i) para o juízo, não há prazo expresso seja para o declínio, seja para a avocação. Mas é razoável que tais medidas ocorram até antes do início da instrução processual, em razão da regra de identidade física do juiz positivada no § 2º, art. 399, do CPP – que reza: “O juiz que presidiu a instrução deverá proferir a sentença”. (ii) para a acusação, a exceção deve seguir com a denúncia. (iii) para o réu, haverá preclusão temporal se a exceção de incompetência não for oposta “no prazo de defesa” (CPP, art. 95, II, c.c. art. 108), ou seja, na primeira defesa ofertada nos autos, que coincide com a “resposta à acusação” de que falam os arts. 396 e 396-A do CPP.

Não ocorrendo as situações assinaladas, haverá preclusão e, consequentemente, perpetuação da competência do juízo comum, seguindo os processos tramitando separadamente.

Contudo, se ocorrer a primeira ou a segunda das situações há pouco indicadas (a ou b) ou – no caso das terceira e quarta situações (c ou d) – sendo acolhida a exceção de incompetência, o processo conexo deverá ser remetido ao juízo eleitoral, ao qual compete decidir: 1) se há conexão entre os crimes eleitoral e comum imputados, e 2) havendo ou não conexão, se os processos devem ser reunidos ou separados.

Se entender que os processos devem ser separados (independentemente de existir conexão ou continência), o juízo eleitoral devolverá os autos respectivos ao juízo de origem, seguindo tão somente na presidência do processo do crime eleitoral. Entretanto, decidindo que devem ser reunidos, formar-se-á o *simultaneus processus* para todos os delitos, i.e., para o delito eleitoral e o comum, havendo, então, prorrogação de sua competência.

Como se vê, diante da possibilidade de perpetuação da competência do juízo comum, não há espaço para discutir se existe ou não nulidade com fulcro no art. 564, I, do CPP. Deveras, nessa circunstância não se há de falar em “incompetência” do juízo comum. Primeiro, porque é ele o juiz natural da causa conforme o sistema processual. Segundo, porque sua competência restou perpetuada. Se houve a perpetuação da competência do juízo comum, ofende a lógica e a razão falar-se em ocorrência de nulidade por incompetência do juízo.

Nesse quadro, só se poderia cogitar de nulidade processual quando houver decisão determinando a reunião dos processos conexos, sendo tal decisão descumprida pelo juízo comum.

Havendo, então, decisão determinando a reunião dos processos conexos, a competência do juízo eleitoral para o *simultaneus processus* torna-se funcional, porque vinculada à sua função. E como tal possui natureza absoluta. A propósito, o art. 62 do CPC dispõe que a “competência determinada em razão [...] da função é inderrogável por convenção das partes”.

Mas vale assinalar que, mesmo sendo absoluta, a nulidade só gerará efeito concreto se for declarada judicialmente. O efeito invalidante não é automático, mas depende sempre de declaração judicial. Ausente essa declaração, seguirá o ato inquinado produzindo seus efeitos normais.

Outrossim, na apreciação da nulidade, é preciso considerar a instrumentalidade das formas, notadamente se a irregularidade que a motivou carrou prejuízo às partes (CPP, art. 563). Nesse sentido, assentou o Excelso Pretório que o reconhecimento de nulidade dos atos processuais demanda a demonstração do efetivo prejuízo causado, sem o que “estar-se-ia diante de um exercício de formalismo exagerado, que certamente comprometeria o objetivo maior da atividade jurisdicional” (STF, HC 119372, 2ª Turma, rel. min. Teori Zavascki, j. 4.8.2015).

Por outro lado, em que pese o protesto da doutrina processual penal, pacificou-se na jurisprudência a incidência do art. 567 do CPP mesmo se for absoluta a nulidade. Por esse dispositivo: “A incompetência do juízo anula somente os atos decisórios, devendo o processo, quando for declarada a nulidade, ser remetido ao juiz competente.” E mais: tem-se entendido na jurisprudência dos tribunais superiores que até mesmo certos “atos decisórios” praticados por juízo incompetente comportam ratificação. Assim: (i) “Tanto a denúncia quanto o seu recebimento emanados de autoridades incompetentes *rationae materiae* são ratificáveis no juízo competente” (STF, HC 83006, Pleno, rel. min. Ellen Gracie, j. 18.6.2003); (ii) “1. Este Tribunal fixara anteriormente entendimento no sentido de que, nos casos de incompetência absoluta, somente os atos decisórios seriam anulados, sendo possível a ratificação dos atos sem caráter decisório. Posteriormente, passou a admitir a possibilidade de ratificação inclusive dos atos decisórios. Precedentes. Agravo regimental a que se nega seguimento.” (STF, RE 464894 AgR, 2ª Turma, rel. min. Eros Grau, j. 24.6.2008). No mesmo sentido, vide: STF, RHC 129809, rel. min. Cármen Lúcia, 2ª Turma, j. 15.3.2016; STF, RHC 127757, 2ª Turma, rel. min. Teori Zavascki, j. 2.6.2015; STF, HC 88262, 2ª Turma, rel. min. Gilmar Mendes, j. 8.8.2006.

## 7 Conflito aparente de normas: absorção do crime eleitoral pelo comum

Questão interessante se apresenta quando houver conflito aparente de normas, sendo o crime eleitoral absorvido pelo comum.

No caso, a norma definidora do crime eleitoral constituiria meio necessário ou etapa normal de preparação ou realização do “crime comum”. Dentre as regras apontadas pela doutrina para a solução da questão, destaca-se a consunção (aplicável às hipóteses de crime progressivo, crime complexo e progressão criminosa – esta subdividida em progressão criminosa em sentido estrito, *antefactum* e *postfactum* impuníveis). Na consunção, a intenção criminosa é concretizada mediante o cometimento de mais de uma infração. No entanto, o agente é punido por apenas um delito (chamado crime-fim), o qual absorve o outro, denominado crime-meio.

Sendo eleitoral o crime-meio e comum o crime-fim, qual juízo será competente para julgar a causa?

Afigura-se razoável o entendimento que considera competente o juízo comum, em detrimento do eleitoral. Isso porque é esse o delito que efetivamente será julgado.

Retomando o citado exemplo do atentado que vitimou o então candidato presidencial Jair Bolsonaro, é isso que parece ter ocorrido. Na ótica da

acusação, o crime-fim cometido pelo agente foi o de “praticar atentado pessoal” por inconformismo político, com vistas a eliminar ou matar o candidato que se encontrava praticando ato de campanha e propaganda eleitoral. Para tanto, porém, foi necessário realizar a figura típica do art. 332 do CE, de modo a “Impedir o exercício de propaganda”. O crime eleitoral, aqui, é absorvido pelo crime comum, que deve ser julgado pelo juiz comum. Há um só crime, a ser perseguido em um único processo, o que afasta a possibilidade de se cogitar a reunião de processos por conexão e continência.

## 8 Perpetuação da jurisdição eleitoral

Havendo efetiva reunião de processos por conexão ou continência, cumpre ainda destacar a situação em que há absolvição pelo crime que atraiu a competência da Justiça Comum. Continuará o juízo eleitoral competente para julgar o crime comum ou o processo deve ser devolvido ao juízo comum de origem?

A esse respeito, é preciso considerar a ocorrência de *perpetuatio jurisdictionis* do juízo com competência prorrogada, que na situação em exame é o eleitoral. A competência adquirida por força da conexão ou continência se perpetua, subsistindo ainda que haja absolvição ou desclassificação da infração de competência própria do juízo atrativo, i.e., que exerceu a atração. Isso porque, as decisões de absolvição e desclassificação requerem análise do mérito da causa, implicando, portanto, afirmação da competência do juízo eleitoral.

Sobre isso, dispõe o art. 81, *caput*, do CPP: “Verificada a reunião dos processos por conexão ou continência, ainda que no processo da sua competência própria venha o juiz ou tribunal a proferir sentença absolutória ou que desclassifique a infração para outra que não se inclua na sua competência, continuará competente em relação aos demais processos.”

Assim, por exemplo: em processo criminal tramitando na Justiça Comum, o juízo acolhe exceção oposta pela defesa fundada na existência de conexão com crime eleitoral que tramita perante juízo eleitoral, declina de sua competência e remete os autos ao juízo eleitoral (CPP, art. 108, § 1º). Reconhecendo a conexão entre os crimes, o juízo eleitoral determina a reunião dos respectivos processos. Finda a instrução conjunta, o juízo eleitoral absolve o réu do crime eleitoral. Nesse caso, dada a perpetuação de sua competência, continuará o juiz eleitoral competente para decidir o crime comum conexo.

Essa solução é inaplicável à hipótese de extinção de punibilidade (CP, art. 107) do crime em razão do qual se operou a atração, pois esse crime deixa de existir. Aqui, a permanência da competência da Justiça Eleitoral para julgar o crime conexo (em relação ao qual não se operou a prescrição da pretensão

punitiva) implica ampliar ilegal e inconstitucionalmente a competência da Justiça Especializada. No exemplo citado, se em vez de absolver o réu pelo crime eleitoral tivesse o juízo eleitoral declarado extinta a punibilidade pela ocorrência de prescrição da pretensão punitiva estatal, deve remeter os autos do processo por crime comum ao juízo de origem. Nesse sentido: “1. Na hipótese de conexão entre crime de descaminho e de receptação, em que existiu atração do processamento/julgamento para a Justiça Federal, sobrevindo a extinção da punibilidade do agente pela prática do delito de descaminho, desaparece o interesse da União, devendo haver o deslocamento da competência para a Justiça Estadual. 2. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo de Direito da 1ª Vara Criminal de Dourados/MS, ora suscitante” (STJ, CC 110998/MS, 3ª Seção, rel. min. Maria Thereza de Assis Moura, j. 26.5.2010, DJe 4.6.2010).

No entanto, essa a compreensão não tem sido observada na seara eleitoral, conforme revela o seguinte julgado da Corte Superior Eleitoral:

“A competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar os crimes comuns remanescentes deve ser mantida em casos nos quais já há instrução processual (*perpetuatio jurisdictionis*), ainda que haja ulterior desclassificação, absolvição ou extinção de punibilidade com relação ao tipo eleitoral, em franco prestígio aos postulados da identidade física do juiz e da economia processual.” (TSE, AgR-REspEl nº 060057224/BA, rel. min. Antônio Carlos Ferreira, DJe 18.8.2025).

E esse entendimento já reverberou no Supremo Tribunal Federal, a ver: “Extinção da punibilidade declarada em relação ao crime eleitoral. Mesmo operada a prescrição quanto ao crime eleitoral, subsiste a competência da Justiça Eleitoral” (STF, RHC 177243/MG, 2ª Turma, rel. min. Gilmar Mendes, DJe 21.10.2021).

## Considerações Finais

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que a competência criminal da Justiça Eleitoral deita raízes na Constituição Federal. Por se tratar de uma Justiça Especial, sua competência em matéria criminal é prevalente em face da Justiça Comum, sendo prorrogada ou expandida na hipótese de existir conexão ou continência de crime eleitoral com delito comum federal e estadual.

Considerando a inter-relação entre os fatos infracionais, é possível que crime eleitoral e crime comum conexo sejam apurados no âmbito do mesmo inquérito policial ou procedimento investigatório. Nesse caso, é preciso definir se a tramitação ocorrerá na esfera da Justiça Comum (estadual ou federal) ou da Justiça Eleitoral, estabelecendo-se, por exemplo, em qual sistema será



registrado, a qual juízo de garantias estará vinculado para fins de “controle da legalidade da investigação criminal e pela salvaguarda dos direitos individuais cuja franquia tenha sido reservada à autorização prévia do Poder Judiciário” (CPP, art. 3º-A).

O efetivo deslocamento da competência e a consequente formação do *simultaneus processus*, e a perpetuação da jurisdição eleitoral requerem a existência de imputação de crime eleitoral em denúncia criminal formalizada, cumprindo ainda verificar se é caso de reunião dos processos ou de separação. Pertence ao juízo eleitoral a prerrogativa de decidir em definitivo acerca da existência de delito eleitoral, bem como da ocorrência de conexão ou continência com delito comum.

Na hipótese de conexão ou continência entre crimes comum e eleitoral (denunciados respectivamente nas Justiça Comum e Eleitoral), perpetuar-se-á a competência do juízo comum, não havendo que se falar em nulidade processual, diante: i) do não declínio do processo nem sua avocação por parte dos respectivos juízos envolvidos; ii) da não oposição de exceção de incompetência pelo órgão de acusação nem pela defesa no prazo legal; iii) da ocorrência de preclusão temporal da decisão que rejeitou a exceção de incompetência interposta.

Havendo, porém, decisão determinando a reunião dos processos, a partir de sua publicação o juízo eleitoral torna-se funcionalmente competente para o processo e julgamento do crime comum conexo com o eleitoral. De maneira que a não reunião dos processos para julgamento conjunto acarreta a nulidade do processo comum. Nulidade essa de natureza absoluta por se tratar de (in) competência funcional. Mas os atos do processo invalidado poderão ser aproveitados no juízo prevalente, inclusive certos atos decisórios.

## Referências

ARMENTA DEU, Teresa. Estudios sobre el proceso penal acusatório. Bogotá/Colômbia: Editorial Temis S.A., 2014.

ARMENTA DEU, Teresa. Lecciones de derecho procesal penal. 11ª edición. Madrid: Marcial Pons, 2018.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Avahy. Processo penal. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Avahy; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais: comentários à Lei nº 9.613/1998 com as alterações da Lei nº 12.683/2012*. 2ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.



BENILLOUCHE, Mikaël. *Leçons de procédure pénale*. 3<sup>ème</sup> édition. Paris: Ellipses, 2017.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 6<sup>a</sup>. ed. rev. 2<sup>a</sup>. reimpr. Coimbra: Almedina, 1996.

DEZEM, Guilherme Madeira. *Curso de processo penal*. 4<sup>a</sup>. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT-Thomson Reuters, 2018.

DWORKIN, Ronald. *Law's empire*. 11<sup>th</sup> ed. Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press, 2000.

FISCHER, Douglas; PEREIRA, Frederico Valdez. *As obrigações processuais penais positivas: segundo as cortes europeia e interamericana de direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

GOMES, José Jairo. *Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral*. 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas/GEN, 2022.

LIMA, Renato Brasileiro. *Manual de processo penal: volume único*. 12<sup>a</sup> ed. rev., at. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2023.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de processo penal e execução penal*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PÉREZ PINZÓN, Álvaro Orlando. *Los principios generales del proceso penal*. 2<sup>a</sup> edición. Bogotá/Colômbia: Editorial Temis S.A., 2015.

RASSAT, Michèle-Laure. *Procédure pénale*. 3<sup>ème</sup> édition. Paris: Ellipses, 2017.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2<sup>a</sup> ed., 2<sup>a</sup> reimpr. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

TORNAGHI, Hélio. *Curso de processo penal*. 9<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 1.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Prática de processo penal*. 14<sup>a</sup>. ed., at. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1992.

## **CIDADANIA E DEMOCRACIA EM MOVIMENTO: A EXPERIÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL ITINERANTE DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RORAIMA (TRE-RR)**

Adnan Assad Youssef Neto<sup>1</sup>

### **RESUMO**

Este estudo investiga a Justiça Eleitoral Itinerante (JEI) do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE/RR), criada para superar barreiras geográficas e sociais e garantir o acesso ao voto em municípios de difícil alcance e entre populações com maior vulnerabilidade digital. O problema de pesquisa foi: a JEI tem efetivamente alcançado o eleitorado em comunidades indígenas, cidades do interior e vilas interioranas? A justificativa decorre das condições históricas, geográficas e demográficas singulares de Roraima, que dificultam o exercício pleno da cidadania. O objetivo geral foi analisar a criação, organização e impacto da JEI, com foco em suas estruturas, procedimentos e evolução normativa. Os objetivos específicos incluíram: (1) justificar a influência das condições regionais na adoção da JEI; (2) examinar sua estrutura, procedimentos e evolução normativa; (3) demonstrar seu impacto na inclusão eleitoral entre 2023 e 2025. A pesquisa utilizou abordagem qualitativa e quantitativa, de caráter descritivo-analítico, com fontes primárias — relatórios estatísticos, normas e entrevista — e secundárias em Direito. Entre 2023 e 2025, quase 15 mil atendimentos foram realizados, evidenciando a efetividade do programa e consolidando-o como instrumento de inclusão social e fortalecimento dos direitos políticos. Estudos futuros poderão avaliar impactos de longo prazo e a replicabilidade do modelo em outras regiões.

Palavras-chaves: Justiça Eleitoral Itinerante; Inclusão política; Cidadania; Tribunal Regional Eleitoral de Roraima.

### **ABSTRACT**

This study investigates the Mobile Electoral Justice (JEI) of the Regional Electoral Court of Roraima (TRE/RR), created to overcome geographic and social barriers and ensure access to voting in hard-to-reach municipalities and

<sup>1</sup> Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos (UFT). Especialista em Gestão Pública (UCM), Direito Eleitoral (Damásio) e Prestação de Contas Partidárias e Eleitorais (UERR). Bacharel em Direito (UFRR). Servidor da Justiça Eleitoral desde 2008 (Analista Judiciário). Pesquisador do TSE.

among populations with greater digital vulnerability. The research problem was: has the JEI effectively reached the electorate in indigenous communities, inland towns, and rural villages? The justification stems from the unique historical, geographic, and demographic conditions of Roraima, which hinder the full exercise of citizenship. The general objective was to analyze the creation, organization, and impact of the JEI, focusing on its structures, procedures, and normative evolution. Specific objectives included: (1) to justify the influence of regional conditions on the adoption of the JEI; (2) to examine its structure, procedures, and normative evolution; and (3) to demonstrate its impact on electoral inclusion between 2023 and 2025. The study employed a qualitative and quantitative approach, descriptive-analytical in nature, using primary sources — statistical reports, regulations, and interviews — and secondary sources in Law. Between 2023 and 2025, nearly 15,000 services were provided, demonstrating the program's effectiveness and consolidating it as an instrument of social inclusion and strengthening of political rights. Future studies may assess long-term impacts and the replicability of the model in other regions.

**Keywords:** Mobile Electoral Justice; Political inclusion; Citizenship; Regional Electoral Court of Roraima.

## Sumário

Introdução; 1 Roraima: Desafios Regionais para o Exercício da Cidadania; 1.1 Aspectos históricos, geográficos e demográficos: baixa densidade e grandes distâncias; 1.2 A criação da Justiça Eleitoral em Roraima; 2 A Itinerância do Tribunal Regional Eleitoral em Roraima; 2.1 A itinerância eleitoral em Roraima: do projeto à institucionalização; 2.2 O arcabouço legal e alterações legislativas da Justiça Eleitoral Itinerante; 3 A atuação da Justiça Eleitoral Itinerante nos anos de 2023 a 2025 e a possível resposta ao problema de pesquisa; Considerações finais; Referências.

## Introdução

A Justiça Eleitoral brasileira se destaca pela inovação e pela busca de universalizar o acesso ao voto. No entanto, em estados amazônicos como Roraima, marcados por vasto território, baixa densidade populacional, fronteiras internacionais e forte presença de comunidades indígenas e rurais, garantir o exercício dos direitos políticos enfrenta barreiras logísticas e sociais. Nesse

cenário, a criação da Justiça Eleitoral Itinerante (JEI) pelo Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE/RR) representou uma resposta institucional para levar serviços como alistamento, transferência, revisão e regularização eleitoral a locais de difícil acesso, fortalecendo a cidadania e a inclusão democrática.

O problema de pesquisa que orienta este estudo é: a JEI do TRE/RR tem efetivamente alcançado seu objetivo de atender o eleitorado residente em comunidades indígenas, cidades do interior e vilas interioranas? Para respondê-lo, definiu-se como objetivo geral analisar a criação, a organização e o impacto da JEI em Roraima, com ênfase em suas estruturas, procedimentos e evolução normativa. Os objetivos específicos foram: (1) justificar a influência das condições históricas, geográficas e demográficas de Roraima na criação e adoção da JEI; (2) examinar sua estrutura, procedimentos e evolução normativa; e (3) demonstrar seu impacto entre 2023 e 2025 na inclusão eleitoral e promoção da cidadania.

O percurso metodológico envolveu abordagem qualitativa e quantitativa, de caráter descritivo-analítico e comparativo. As fontes primárias incluíram relatórios estatísticos do TRE/RR (alistamentos, transferências e regularizações), legislação eleitoral, resoluções do TSE, normativos locais e o processo administrativo nº 0183/2003, além de entrevista com um ator central da institucionalização da JEI: o coordenador inicial do projeto, Des. Mozarildo Cavalcanti. As fontes secundárias abarcaram literatura em Direito Eleitoral e Constitucional e Direitos Humanos.

Os dados referentes ao período de 2023 a 2025 foram sistematizados em séries históricas e analisados por meio de gráficos e tabelas, permitindo identificar padrões, impactos e lacunas da itinerância. Essa análise crítica, articulada ao referencial teórico e normativo, avaliou a efetividade e os limites da JEI, propondo perspectivas de aprimoramento voltadas à inclusão social, ao fortalecimento do acesso eleitoral e à consolidação dos direitos políticos. Os resultados evidenciam a capacidade do programa em alcançar populações historicamente marginalizadas, reduzindo barreiras geográficas e burocráticas ao exercício do voto. Ademais, a investigação fornece subsídios para o desenvolvimento de políticas públicas futuras que promovam a democratização do acesso aos serviços eleitorais e a ampliação da participação cidadã em todo o território roraimense.

## **1 Roraima: Desafios Regionais para o Exercício da Cidadania**

A análise da criação e da atuação da Justiça Eleitoral em Roraima exige, inicialmente, a compreensão do contexto histórico, geográfico e demográfico do Estado. Esses elementos estruturais não apenas condicionaram a formação de sua identidade político-administrativa, como também determinaram os

desafios enfrentados para a efetivação da cidadania em uma região marcada por fronteiras internacionais, baixa densidade populacional e extensas áreas de difícil acesso. Assim, antes de abordar diretamente a instalação da Justiça Eleitoral, faz-se necessário examinar os fatores que moldaram a trajetória institucional do Estado e justificaram a adoção de soluções inovadoras para a garantia dos direitos políticos de sua população.

### **1.1 Aspectos históricos, geográficos e demográficos: baixa densidade e grandes distâncias**

O Estado de Roraima, enquanto ente federativo autônomo, possui uma formação recente, tendo sido formalmente instituído pela Constituição Federal de 1988, conforme o artigo 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Brasil, 1988).

Sob uma perspectiva histórica, o processo de constituição de Roraima revela-se multifacetado, abrangendo desde a ocupação originária por povos indígenas até sua elevação à condição de estado. A trajetória regional é recente, marcada inicialmente pela presença de etnias como os macuxis, wapixanas, entre outras, posteriormente submetidas à administração da Igreja Católica, que atuava em nome da Coroa portuguesa na consolidação da posse territorial (Farage, 1991, *apud* Santos, 2022). No século XIX, ainda sob jurisdição do Amazonas, a região integrou-se ao ciclo da borracha, destacando-se pelo fornecimento de carne e couro (Santos, 2022). A Proclamação da República trouxe inovações institucionais, como a criação do município de Boa Vista em 1890 e a promulgação de normas fundiárias que, contudo, desconsideraram os direitos territoriais indígenas. Em 1943, a criação do Território Federal de Rio Branco buscou reforçar a segurança das fronteiras nacionais. Posteriormente, durante o regime militar, a construção da BR-174 impulsionou o desenvolvimento econômico, mas ocasionou severos impactos socioambientais e violações aos direitos dos povos originários. A transformação em estado, em 1988, conferiu a Roraima autonomia política e administrativa, diferenciando-o de seu *status* anterior.

Do ponto de vista geográfico, Roraima limita-se com os estados do Amazonas e do Pará, além de fazer fronteira internacional com a Guiana e a Venezuela, integrando a Amazônia Legal (Brasil, 1953). Seu território abrange tanto áreas de floresta amazônica quanto extensas savanas, localmente denominadas lavrado (Barbosa, 2025). A organização espacial caracteriza-se por grandes distâncias e por uma malha viária que conecta a capital aos 14 municípios do interior, o que impõe desafios expressivos à efetivação de políticas públicas e à distribuição de serviços sociais básicos (IBGE, 2022). Embora a rede de rodovias federais, estaduais, municipais e vicinais constitua

a principal estrutura de mobilidade, a vasta extensão rural e as áreas de difícil acesso dificultam o atendimento em saúde, educação e justiça. A população concentra-se majoritariamente em Boa Vista, ao passo que os habitantes do interior, incluindo as comunidades indígenas que representam cerca de 30% do total (IBGE, 2022), enfrentam barreiras geográficas significativas que limitam o acesso a bens e serviços essenciais.

As condições geográficas e demográficas de Roraima, marcadas por extensas áreas de difícil acesso, baixa densidade populacional e forte presença de comunidades indígenas, colocaram desafios singulares para o exercício da cidadania e a efetividade das instituições republicanas. Esses fatores evidenciam que a criação da Justiça Eleitoral no Estado não se tratou apenas de uma formalidade administrativa decorrente de sua transformação em unidade federativa, mas de uma necessidade concreta para assegurar a participação política em um território periférico e fronteiriço. Nesse sentido, a instalação do TRE-RR constituiu passo fundamental para enfrentar as barreiras logísticas e sociopolíticas da região, garantindo que a democracia fosse efetivamente vivenciada em um espaço historicamente marcado por distâncias, isolamentos e exclusões.

## **1.2 A criação da Justiça Eleitoral em Roraima**

Inicialmente cumpre destacar que a Justiça Eleitoral brasileira foi criada na década de 1930, com o objetivo de assegurar a lisura do processo eleitoral e combater práticas fraudulentas, estabelecendo mecanismos voltados à transparência e ao fortalecimento da democracia (TSE, *on-line*). Com isso, a instalação da Justiça Eleitoral em Roraima esteve diretamente vinculada à transformação do antigo Território Federal em Estado da Federação, em 1988, o que viabilizou a criação dos órgãos necessários ao funcionamento das instituições republicanas (TRE-RR, *on-line*).

O Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE-RR) foi instalado em 27 de março de 1992, em sessão solene realizada no Fórum Advogado Sobral Pinto, consolidando o ciclo institucional republicano do novo Estado. Sua primeira composição foi formada por magistrados de diferentes instâncias do Judiciário, contando ainda com a presença de autoridades nacionais e locais, como o presidente do Tribunal Superior Eleitoral à época, ministro Célio Borja, e representantes do Tribunal de Justiça de Roraima. Desde então, o TRE-RR tornou-se o órgão responsável pela administração do processo eleitoral no estado, com competências definidas pela Constituição Federal, pelo Código Eleitoral e por seu Regimento Interno (TRE-RR, *on-line*).

No decorrer dos anos, a Justiça Eleitoral roraimense expandiu sua estrutura física e administrativa. Inicialmente instalada no Fórum Sobral Pinto,

transferiu-se para sede própria em 1999, que posteriormente passou a se chamar Edifício Juiz Humberto Teixeira. A criação de novas zonas eleitorais acompanhou a formação de municípios no Estado, resultando em uma divisão territorial que buscou facilitar o acesso da população ao exercício do voto; em paralelo, o órgão promoveu concursos públicos para ampliar seu quadro de servidores, o que possibilitou a profissionalização e a solidificação de sua estrutura administrativa (TRE-RR, *on-line*).

Ao longo de sua trajetória, o TRE-RR consolidou-se como instrumento essencial de fortalecimento democrático. Foram realizadas eleições municipais, gerais e plebiscitos que marcaram a história política do Estado, como o plebiscito de 1995, que deliberou sobre a emancipação de municípios (TRE-RR, *on-line*). A adoção de tecnologias eleitorais, como a urna eletrônica, ampliou a credibilidade e a celeridade das eleições. Além disso, o Tribunal desenvolveu projetos sociais e educacionais voltados à conscientização política e ao exercício da cidadania, reafirmando seu compromisso não apenas com a organização das eleições, mas também com a promoção da democracia em Roraima (TRE-RR, *on-line*).

Deve ser rememorado que os direitos políticos vão além do conceito de cidadania, visto que, para Ramos (2020), eles englobam direitos de participação que permitem ao povo exercer o poder de forma direta — a chamada democracia participativa — ou indireta — a democracia representativa. Essa participação não se restringe ao direito de votar e ser votado, mas inclui a proposição de projetos de lei via iniciativa popular, a fiscalização de governantes por meio de ações populares, bem como a atuação em colegiados escolares, associações civis, conselhos de saúde do SUS e outras instâncias coletivas, consolidando o engajamento cidadão em múltiplas esferas da vida pública.

Diante desse cenário, tornou-se evidente que a universalização do direito ao voto demandava soluções inovadoras, capazes de aproximar a Justiça Eleitoral das populações mais isoladas. É nesse contexto que emerge a experiência da Justiça Eleitoral Itinerante em Roraima, concebida como um mecanismo de inclusão política voltado a garantir a participação cidadã em regiões de difícil acesso. A criação dessa iniciativa traduziu-se em uma resposta institucional aos limites geográficos e sociais do estado, projetando Roraima como referência nacional na adaptação das estruturas eleitorais às realidades locais.

## **2 A Itinerância do Tribunal Regional Eleitoral em Roraima**

O estudo da Justiça Eleitoral em Roraima não pode prescindir da análise de sua vertente itinerante, mecanismo singular de aproximação entre Estado e sociedade em um território marcado por desigualdades e barreiras geográficas. Esta seção dedica-se a examinar a itinerância do Tribunal Regional Eleitoral em

Roraima, explorando sua gênese, desenvolvimento normativo e consolidação institucional, bem como sua dimensão simbólica enquanto instrumento de efetivação da cidadania. Ao fazê-lo, busca-se evidenciar de que modo a Justiça Eleitoral Itinerante transcende o caráter administrativo, assumindo o papel de política pública inclusiva e de garantia dos direitos humanos fundamentais.

A Justiça Eleitoral Itinerante surgiu como um planejamento do TRE-RR para assegurar o acesso ao voto em comunidades situadas em regiões de difícil acesso, especialmente no interior do estado e entre populações indígenas. Diante das características geográficas e demográficas de Roraima — extensas distâncias, baixa densidade populacional e limitações de infraestrutura —, a iniciativa foi concebida como um instrumento de inclusão política, permitindo que eleitores historicamente marginalizados pudessem exercer plenamente seus direitos eleitorais.

Um dos precursores da Justiça Itinerante em Roraima foi o Tribunal de Justiça de Roraima, com início em abril de 1997, por meio da Resolução nº 01/1997 do Tribunal de Justiça, à época sob a presidência do desembargador Carlos Henrique, que instituiu o chamado Juizado Especial Volante, que foi inspirado em modelo semelhante adotado no Acre, e buscava levar a atividade jurisdicional às comunidades, sobretudo às mais afastadas, com ênfase na conciliação e no atendimento célere (Linhares; Vasconcelos, 2025).

Inicialmente restrito à competência dos Juizados Especiais, o projeto foi ampliado e, em 1999, durante a gestão do desembargador Elair de Moraes, transformou-se em Justiça Itinerante (Resolução nº 04/1999), sendo conduzido pelo então juiz Mozarildo Cavalcanti até 2001; ato contínuo, sob a presidência do desembargador Lupercino Nogueira, houve nova expansão: em maio de 2001, passaram a ser incluídas demandas de família (Resolução nº 09/2001) e, em maio de 2002, questões de registros públicos (Resolução nº 15/2002), com a criação do Programa Itinerante de Registro (Linhares; Vasconcelo, 2025).

## **2.1 A itinerância eleitoral em Roraima: do projeto à institucionalização**

No âmbito do Tribunal Regional de Roraima, a Justiça Eleitoral Itinerante foi criada no ano de 2003, por meio Resolução TRE-RR nº 09, de 16 de setembro de 2003, na gestão do Des. Mauro Campello (TRE-RR, 2003). O programa foi instruído por meio do procedimento administrativo nº 183/2003. Ali são estabelecidos os fundamentos técnicos jurídicos para a criação da itinerância na Justiça Eleitoral de Roraima.

A justificativa do programa fundamenta-se na distribuição dos eleitores no Estado, que à época tinha pouco mais de 210.000 eleitores, denotando a dificuldade do acesso às zonas eleitorais (deve ser ressaltado que, à época, existiam somente 4 (quatro) zonas eleitorais em Roraima, para atender



15 municípios), sendo esclarecido que o eleitor do município do Uiramutã deveria se deslocar por mais de 340 quilômetros para alcançar a sede da então 3ª zona eleitoral, localizada no Município de Alto Alegre (TRE/RR, 2003). O expediente também trouxe os objetivos geral e específico da nascente Justiça Eleitoral Itinerante de Roraima:

2- Objetivos: O programa tem como objetivo geral facilitar e viabilizar o acesso aos serviços eleitorais no Estado de Roraima. São objetivos específicos: proporcionar o atendimento à população nos pontos de maior dificuldade de acesso, como a periferia de Boa Vista, os municípios que não são sede de zona eleitoral, as vilas comunidades indígenas, estradas, vicinais, etc; e b) a entrega imediata de títulos, sem que o eleitor tenha que se deslocar aos cartórios eleitorais; (Processo Administrativo nº 183/2003, TRE-RR, 2003, p. 05).

Os objetivos delineados no programa evidenciam uma clara convergência para a ampliação do exercício da cidadania e a efetivação dos direitos políticos. A iniciativa, ao prever a entrega imediata do título eleitoral após o atendimento, sem a necessidade de deslocamento do eleitor até os cartórios, na maioria das vezes distantes do local de atendimento, demonstra a preocupação em reduzir barreiras geográficas e burocráticas que dificultavam o acesso ao alistamento eleitoral e demais operações cadastrais. Deve ser considerado que, à época, o título eleitoral constituía documento imprescindível para o exercício do voto, a política adotada pelo Tribunal Regional Eleitoral de Roraima representou um mecanismo de inclusão democrática, permitindo que o cidadão, ao concluir o atendimento, já se encontrasse habilitado para o pleno exercício de seu dever-direito político.

Neste contexto, o programa trouxe o plano de ação para o alcance dos resultados:

3- Metodologia: O programa funcionará através do deslocamento de um veículo adaptado aos locais onde os serviços da Justiça Eleitoral serão disponibilizados para a população. O veículo será adaptado para receber o equipamento necessário à realização do serviço. O equipamento, semelhante ao que já existe nos cartórios eleitorais, será conectado a uma linha telefônica móvel para viabilizar o atendimento “on line”. Cada visita será precedida de uma ampla divulgação, objetivando que o maior número de cidadão sejam atendidos. (...) Os serviços oferecidos serão a inscrição eleitoral, a transferência, revisão e a emissão de segunda via de título eleitoral (Processo Administrativo nº 183/2003, TRE-RR, 2003, p. 05).

Aqui é clarificado que, já em 2003, existia a preocupação com a essencialidade dos serviços de *internet* para a realização do atendimento em tempo real. Naquele átimo, a *internet* e seus sistema correlatos ainda eram incipientes, sendo que o seu acesso somente era possível nos locais por meio de linha telefônica. Hoje, com o avanço tecnológico, ainda que seja possível a utilização do telefone, agora móvel, para conexão, o Tribunal Regional Eleitoral utiliza outros meios de comunicação, notadamente antenas que buscam satélites suborbitais. Além do mais, se constata os requisitos mínimos

para o veículo a ser utilizado, reforçando a experiência positiva dele na zona eleitoral. No procedimento foi encartado o croqui com a mapa do modelo ideal de viatura e o veículo adquirido:



Fotos com o croqui do veículo e o automóvel adquirido

O projeto também trouxe a possibilidade de parcerias com outros órgãos públicos, com fundamento no princípio da cooperação dos entes e na economicidade, exemplificando um rol de entes e suas eventuais funções: Polícia Militar (segurança); Estado de Roraima (divulgação e recursos humanos); Prefeituras Municipais (divulgação e recursos humanos); e Banco do Brasil (aquisição de material); somando-se a isso, foram propostas os recursos humanos e materiais mínimos, bem como, sugestão de sua institucionalização (TRE-RR, 2003).

Em sua originalidade, não houve receio de se vislumbrar os resultados esperados:

A efetivação do projeto Justiça Eleitoral Itinerante aproxima a Justiça Eleitoral do cidadão, revitalizando seu prestígio e ao mesmo tempo resgatando o conceito do Poder Judiciário perante a sociedade. Espera-se evitar o acúmulo de títulos nos cartórios eleitorais e evitar a ingerência de estranhos na condução dos interessados na expedição de títulos e outros serviços. Por fim, haverá considerável redução de pessoal nos cartórios eleitorais (Processo Administrativo nº 183/2003, TRE-RR, 2003, p. 05).

Por este trecho são retirados alguns dos preceitos que guiaram a institucionalização da Justiça Eleitoral Itinerante, estabelecendo quais seriam os seus resultados primários pretendidos: primeiro, destacou-se a premência de aproximar a Justiça Eleitoral do cidadão, ainda que estes não fossem eleitores, visto que o alistamento eleitoral é que completa a carga de cidadania (Gomes, 2024); segundo, houve o reconhecimento que o Poder Judiciário Eleitoral precisava resgatar sua credibilidade perante a sociedade e o melhor

instrumento para isso acaba por ser a proximidade com a população; terceiro, a sustentabilidade, questão à frente do seu tempo e jamais superada, foi destacada, visto que, ao que parece, antes de sua criação, os títulos eleitorais eram expedidos, porém, nunca resgatados, criando um estoque de papel e gerência de difícil atuação; quarto, o projeto teve por intuito evitar a influência do poder político nas operações do cadastro eleitoral; e, quinto, diminuição de pessoal nos cartórios eleitorais, em função do princípio da economicidade.

O primeiro magistrado a coordenar os trabalhos da Justiça Eleitoral Itinerante foi, assim como na Justiça Itinerante do Tribunal de Justiça, o então juiz eleitoral Mozarildo Cavalcanti, que, inclusive, manifestou-se favoravelmente ao projeto no dia 14 de março de 2003 (fl. 20) (TRE-RR, 2023).

Em entrevista ao autor, o atualmente desembargador presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima, Desembargador Mozarildo Cavalcanti, questionado sobre como foi o primórdio dos trabalhos da Itinerância Eleitoral em Roraima, afirmou que:

A maior dificuldade na fase inicial foi a falta de estrutura. Conseguimos os recursos para a aquisição do primeiro ônibus junto ao Ministério da Justiça. Iniciada a execução do programa, rapidamente se observou que havia uma demanda reprimida nas comunidades mais isoladas, que passaram a ser atendidas principalmente para o alistamento eleitoral. Este sistema de itinerância da Justiça se revelou eficaz no atendimento a pessoas que residem longe das sedes das zonas eleitorais e têm dificuldade de acessar os serviços da Justiça Eleitoral. Trata-se, portanto, de um serviço que complementa as atividades ordinárias das zonas e que assegura a efetividade do acesso à justiça eleitoral (entrevista, por escrito, datada de 18.09.2025).

O entrevistado deixa patente que o início não foi fácil, seja por falta dos recursos necessários, inclusive financeiros, seja pelas condições geográficas do Estado de Roraima. De outro lado, vislumbra-se que o escopo do projeto de buscar parcerias externas à Justiça Eleitoral Roraimense foi exitoso, uma vez que o primeiro veículo adquirido foi fruto de convênio com o Ministério da Justiça. Ademais, a percepção empírica inicial se confirmou, tendo em vista que, segundo o entrevistado, se constatou que havia uma demanda reprimida. Importante salientar que a eficácia do programa foi atestada, dando vazão aos atendimentos represados. O entrevistado adverte, por derradeiro, que se trata de um serviço complementar

De fato, a Justiça Eleitoral Itinerante constitui-se como um mecanismo essencial de aproximação do Estado às populações historicamente marginalizadas, seja pela barreira geográfica que as enclausura em áreas de difícil acesso, seja pela condição social de vulnerabilidade que as relega às franjas da cidadania. Nesse contexto, incluem-se os pequenos produtores rurais, que enfrentam o isolamento e a ausência de políticas públicas estruturantes;

os moradores da periferia de Boa Vista, cujas realidades cotidianas estão atravessadas pela vulnerabilidade; e, de modo especial, as comunidades indígenas, cuja existência coletiva resiste à invisibilidade imposta por séculos de exclusão. Trata-se, pois, de reconhecer que essas vozes, tantas vezes abafadas pelo peso da desigualdade, encontram na itinerância eleitoral um espaço de visibilidade e afirmação de sua dignidade.

A Justiça Eleitoral Itinerante ultrapassa a função administrativa ao assegurar direitos humanos, viabilizando o voto como expressão da cidadania e da participação política. Ao atender comunidades periféricas e indígenas, promove inclusão, justiça social e reconhecimento, reafirmando que todos são sujeitos de direitos e devem ser ouvidos na esfera democrática (Arendt, 2009).

Assim, a dimensão simbólica da Justiça Eleitoral Itinerante só se concretiza porque encontra respaldo em um arcabouço normativo próprio. As resoluções que regulamentaram a JEI ao longo dos anos permitem compreender como a iniciativa se estruturou e ganhou efetividade, ampliando seu alcance junto às populações em situação de vulnerabilidade.

## **2.2 O arcabouço legal e alterações legislativas da Justiça Eleitoral Itinerante**

A evolução normativa e organizacional da Justiça Eleitoral Itinerante (JEI) em Roraima evidencia a progressiva ampliação do alcance do programa, desde sua criação até as alterações mais recentes. Ao examinar as resoluções de 2003, 2011, 2024 e 2025, é possível compreender como a estrutura legal e administrativa da JEI buscou fortalecer o acesso da população aos serviços eleitorais, promover a cidadania e consolidar a inclusão social, aproximando a Justiça Eleitoral das comunidades mais vulneráveis. Inclusive, o teor do art. 1º da Res. TRE nº 9/2003, são elencados quais seriam os serviços disponibilizados:

Art. 1.º Criar a Justiça Eleitoral Itinerante, programa cujo objetivo é viabilizar e facilitar o acesso da população das localidades distantes das sedes das Zonas Eleitorais, tais como a inscrição eleitoral, a transferência, a revisão e a emissão de segunda via de título de eleitor (TRE-RR, 2003, *on-line*).

Aqui é importante destacar o conceito das operações eleitorais. A primeira operação que um eleitor faz na Justiça Eleitoral é a sua inscrição eleitoral, por meio da qual realiza o alistamento eleitoral, que é compreendido como um procedimento administrativo-eleitoral destinado à qualificação e inscrição dos eleitores, no qual se verifica o atendimento aos requisitos constitucionais e legais necessários à inscrição; uma vez deferida, o indivíduo passa a integrar o corpo eleitoral, adquirindo a capacidade de exercer direitos políticos, como votar e ser votado, ou seja, participar da vida política e exercer a cidadania;

contudo, ressalta-se que o alistamento confere apenas a capacidade eleitoral ativa, enquanto a capacidade eleitoral passiva, ou elegibilidade, depende de outros critérios legais (Gomes, 2024).

Por sua vez, a transferência eleitoral é o ato de solicitar ao juiz a mudança do domicílio eleitoral; para tanto, exige-se que a eleitora ou o eleitor resida há, no mínimo, três meses no novo município e que não tenha requerido alistamento ou outra transferência nos doze meses anteriores; tal requisito, entretanto, não se aplica a servidores públicos civis, militares e autárquicos, bem como a seus familiares, quando a alteração decorrer de remoção ou transferência funcional (Brasil, 1965).

A revisão eleitoral é realizada quando há necessidade de alterar o local de votação dentro do mesmo município, retificar dados pessoais ou regularizar inscrição cancelada. Certas atualizações, quando não afetam o exercício do voto, podem ser feitas sem a abertura de revisão, seja de ofício, por compartilhamento de dados autorizado ou a pedido do eleitor (Brasil, 2021).

Outrossim, em casos de perda, extravio, inutilização ou danificação do título, o eleitor com inscrição regular ou suspensa pode solicitar ao juízo de seu domicílio a expedição de segunda via, sem possibilidade de alteração dos dados constantes do Cadastro Eleitoral. Alternativamente, é possível emitir a via digital pelo aplicativo da Justiça Eleitoral ou reimprimir o documento no site do tribunal, sendo que a expedição pode ocorrer a qualquer tempo, mesmo diante de pendências relativas a obrigações eleitorais, sem implicar a inativação do registro (Brasil, 2021).

Como se percebe, no contexto da Justiça Eleitoral Itinerante, ao contrário da Justiça Comum, não existe a preocupação com a função jurisdicional e sim, tão-somente, da função administrativa da Justiça Eleitoral, de administradora do cadastro eleitoral.

Diante da compreensão das operações eleitorais — alistamento, transferência, revisão e emissão de segunda via — e da natureza eminentemente administrativa da atuação da Justiça Eleitoral, torna-se possível compreender a razão de ser da Justiça Eleitoral Itinerante. A institucionalização desse programa surgiu justamente da necessidade de ampliar o alcance desses serviços básicos, garantindo que populações residentes em locais afastados das sedes das zonas eleitorais pudessem exercer plenamente sua cidadania.

Após alguns anos de vigência, a moldura legislativa da Justiça Eleitoral Itinerante (JEI) foi modificada, com a revogação da Resolução TRE/RR nº 09/2003 pela Resolução TRE/RR nº 84/2011. Ainda assim, a Resolução nº 09/2003 constituiu o marco inaugural da JEI em Roraima, ao prever, de forma simples e objetiva, a necessidade de disponibilizar serviços eleitorais básicos — como alistamento, transferência, revisão e emissão de segunda via

— às populações residentes em áreas distantes das sedes das zonas eleitorais. Naquele momento, tratava-se de um instrumento voltado essencialmente à superação de barreiras geográficas, priorizando o deslocamento de juízes e servidores até localidades previamente definidas. Assim, a concepção inicial da norma concentrava-se na logística do atendimento e na garantia do acesso físico aos serviços, sem incorporar, ainda, dimensões pedagógicas ou de maior complexidade administrativa (TRE-RR, 2003).

Deste modo, a Resolução nº 84/2011 ampliou significativamente o alcance do programa, incorporando novos objetivos e institucionalizando de maneira mais robusta a Justiça Eleitoral Itinerante. Além da prestação de serviços, passou-se a enfatizar a dimensão formativa e cidadã, ao prever a divulgação de campanhas institucionais e a conscientização do eleitor sobre a função social e política do voto. A norma de 2011 introduziu ainda a obrigatoriedade do atendimento *on-line*, a entrega imediata dos documentos, a elaboração de calendário anual, critérios de prioridade para comunidades mais vulneráveis, bem como regras de segurança, divulgação e integração com a Justiça Itinerante estadual. Em síntese, houve uma evolução de um modelo inicial e pragmático para uma estrutura normativa mais abrangente, que alia inclusão social, eficiência administrativa e fortalecimento dos direitos políticos enquanto dimensão essencial dos direitos humanos (TRE-RR, 2011).

Posteriormente, no ano de 2024, a Resolução TRE/RR nº 84/2011 foi revogada pela Resolução TRE/RR nº 511/2024. A novel normativa introduziu uma moldura normativa ainda mais abrangente, marcada pela lógica da cooperação institucional e pelo alinhamento às diretrizes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A JEI passou a ser definida como ação contínua, sob coordenação da Corregedoria Eleitoral, com possibilidade de atuação conjunta com órgãos públicos e privados para a prestação integrada de serviços essenciais de cidadania. Além da manutenção dos serviços eleitorais tradicionais — como alistamento, revisão, transferência, emissão de segunda via e coleta biométrica —, reforçou-se a dimensão colaborativa, com base na cooperação judiciária prevista no Código de Processo Civil e em resoluções do CNJ. Em síntese, enquanto a Resolução nº 84/2011 priorizou a estruturação técnica e pedagógica da Justiça Itinerante, a Resolução nº 511/2024 a reposiciona em uma perspectiva de rede institucional e de efetiva integração entre Justiça Eleitoral, Poder Judiciário e outros atores sociais, reafirmando a centralidade da cidadania como núcleo da democracia (TRE-RR, 2024).

Recentemente, no ano de 2025, a Justiça Eleitoral Itinerante sofreu algumas alterações pontuais, por meio da Res. TRE-RR nº 536/2025, de natureza eminentemente orgânica, sem que houvesse qualquer desvirtuamento de sua finalidade constitucional de ampliar o acesso da população aos serviços eleitorais e de promover a cidadania (TRE-RR, 2025). Com as modificações

introduzidas em 2025, observa-se um deslocamento organizacional do eixo decisório, transferindo para a Presidência do Tribunal Regional Eleitoral a primazia na condução das ações da JEI. A nova redação modificou artigos-chave (2º, 5º, 6º, 7º e 8º), atribuindo à Presidência a iniciativa dos atendimentos, a definição de cronogramas e a resolução de casos omissos, enquanto a Diretoria-Geral passou a ser responsável pela indicação de servidores e pela logística. Importa ressaltar, contudo, que tais mudanças não alteraram o escopo substantivo da Justiça Eleitoral Itinerante, que permanece voltada à inclusão social, ao acesso democrático e à promoção dos direitos políticos, mas apenas reorganizaram internamente a estrutura de governança do programa, visando conferir maior eficiência administrativa (TRE-RR, 2025).

Após a análise das alterações normativas e organizacionais da Justiça Eleitoral Itinerante, torna-se imprescindível verificar como tais mudanças se refletiram na prática. Para tanto, os dados estatísticos referentes ao ano de 2025 oferecem um panorama concreto do alcance e da efetividade do programa, revelando o volume de atendimentos realizados, a diversidade dos serviços prestados e a amplitude territorial das ações. A leitura desses números permite compreender em que medida a JEI continuou a cumprir sua missão de aproximar a Justiça Eleitoral das populações mais vulneráveis e de consolidar a cidadania no Estado de Roraima.

### **3 A atuação da Justiça Eleitoral Itinerante nos anos de 2023 a 2025 e a possível resposta ao problema de pesquisa**

O problema de pesquisa apresentado tem a seguinte pergunta: A Justiça Eleitoral Itinerante do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE/RR) tem alcançado efetivamente o seu objetivo de atingir o eleitorado, em especial aqueles residentes em locais de difícil acesso, como comunidades indígenas, cidades do interior, periferia de Boa Vista e vilas interioranas?

Em contato com o titular da Assessoria de Gestão Estratégica e Eleições, Alessandro Silva de Lima, atualmente responsável pela organização administrativa da Justiça Eleitoral Itinerante, foram disponibilizados os dados de atendimentos dos anos de 2023 a 2025. Nos anos de 2023 e 2024, a estatística de atendimento foi segregada entre os Postos de Atendimento da Justiça Eleitoral e Justiça Eleitoral Itinerantes, vejamos:

Os PAJEs são os Postos de Atendimento da Justiça Eleitoral, criados pela Portaria Conjunta TRE nº 379/2023, com o objetivo de ampliar o acesso da população aos serviços eleitorais, sobretudo nos municípios que não são sede de zona e entre os cidadãos excluídos digitais; a gestão do programa é de responsabilidade da Corregedoria Regional Eleitoral, com apoio das unidades administrativas do Tribunal; os postos prestam serviços de alistamento,



revisão, transferência, emissão de segunda via, certidões eleitorais e outros disponíveis em meio digital; seu funcionamento ocorre em prédios públicos disponibilizados mediante termo de cooperação, nos municípios situados a mais de 50 km da sede da respectiva zona eleitoral, utilizando servidores, materiais e equipamentos da Justiça Eleitoral, no período entre agosto do ano anterior até maio do ano de realização das eleições, desde que haja dotação orçamentária; apenas servidores capacitados pela Escola Judiciária Eleitoral podem atuar no programa; a divulgação das datas e locais é realizada pelo site, pelas redes sociais do Tribunal e também pelo órgão público parceiro, reforçando o caráter de transparência e alcance social da iniciativa, sendo complementar à Justiça Eleitoral Itinerante (TRE-RR, 2023). Posteriormente, por meio das Portarias TRE/RR n.º 330/2024 e 64/2025, foram realizados ajustes pontuais ao programa (TRE-RR, 2024; TRE-RR, 2025).

De todo modo, em 2023, a Justiça Eleitoral Itinerante realizou 5.341 atendimentos em onze municípios, lembrando que Roraima possui quinze municípios na totalidade. Somando os atendimentos do PAJE e JEI, alcançou-se o número de 7.235 eleitores atingidos. Apenas para relembrar, no ano de 2023, segundo o Tribunal Superior Eleitoral, Roraima tinha 369.365 eleitores aptos, ou seja, a somatória dos eleitores atendidos alcançou quase 2% do eleitorado, um número impressionante, dada a situação de isolamento das comunidades atingidas (TSE, 2023).

Já no ano de 2024, foram realizados 4.382 atendimentos, em 6 municípios. O declínio no total de atendimentos se justifica porque a Lei das Eleições (Lei 9.504/97) determina o fechamento do cadastro eleitoral temporariamente em anos eleitorais, asseverando, em seu art. 91, que “Nenhum requerimento de inscrição eleitoral ou de transferência será recebido dentro dos cento e cinquenta dias anteriores à data da eleição” (Brasil, 1997). No ano de 2024, o cadastro foi reaberto no dia 05 de novembro, conforme redação da Res. TSE nº 23.737/2024 (Brasil, 2024). Desta forma, o cadastro ficou fechado durante 7 (sete) meses. Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, o cadastro eleitoral:

é um banco de dados da Justiça Eleitoral que armazena informações pessoais de eleitoras e eleitores, como nome, endereço e filiação. Ele também permite saber quantas pessoas estão aptas a votar em uma eleição e em que localidade. O cadastro registra o histórico de cada cidadão e cidadão em relação aos seguintes serviços: situação do título de eleitor; comparecimento às urnas; justificativa eleitoral; transferência de domicílio eleitoral; atuação como mesário ou mesária; débitos eleitorais; entre outros (TSE, online, 2024).

Os números disponibilizados de 2023 e 2024 não distinguem os tipos de atendimento, se foram alistamentos, transferências, informações ou pedidos de segunda via. Contudo, se verifica que realmente a Justiça Eleitoral Itinerante atinge a quase totalidade dos municípios de Roraima e a periferia de Boa Vista.



Os dados referentes ao ano de 2025 apresentam maior detalhamento, ainda que os atendimentos tenham sido realizados apenas até o mês de maio. Embora não haja, até o momento, informações consolidadas, a prévia indica os seguintes números: 1.262 revisões, 1.008 alistamentos, 652 transferências e 418 orientações, totalizando 3.340 atendimentos realizados em 6 (seis) municípios (TRE-RR, 2025).

Observa-se que, mesmo em um período reduzido de apenas cinco meses, o quantitativo de atendimentos já se aproxima dos resultados obtidos em 2024, sendo relevante destacar que ainda restam sete meses de atividades a serem contabilizados a partir de maio. A Assessoria de Gestão Estratégica do TRE-RR afirmou que já existe um calendário para atingir mais 6 municípios até o fim deste ano.

Entre 2023 e 2025, os atendimentos realizados pela Justiça Eleitoral Itinerante totalizaram 14.957, número expressivo considerando o eleitorado de Roraima, que em agosto do corrente ano atingiu 382.209 eleitores aptos. Esses dados indicam que o programa conseguiu atingir uma parcela significativa da população, especialmente em municípios de difícil acesso e entre cidadãos com maior vulnerabilidade, promovendo a inclusão eleitoral e a efetivação dos direitos políticos.

Os dados indicam que a Justiça Eleitoral Itinerante cumpriu seu papel, ampliando o acesso aos serviços em áreas de difícil alcance e para cidadãos mais vulneráveis. Entre 2023 e 2025, mostrou-se eficaz em diversos atendimentos, mas ainda enfrenta desafios, como concentração em certas regiões, dependência de recursos e falta de avaliação sobre satisfação e impacto. Apesar disso, consolidou-se como importante instrumento de democratização, que pode ser fortalecido com maior cobertura, regularidade e melhor análise de dados.

Destarte, observa-se que a Justiça Eleitoral Itinerante do TRE/RR tem promovido efetivamente a inclusão eleitoral em municípios de difícil acesso e entre cidadãos com menor familiaridade com meios digitais; para fortalecer ainda mais sua atuação, recomenda-se ampliar a cobertura territorial, garantir a regularidade das operações ao longo do ano, investir na capacitação contínua de servidores e implementar mecanismos sistemáticos de monitoramento e avaliação do impacto do programa, de modo a consolidar uma política pública sustentável e plenamente alinhada à promoção da cidadania.

## **Considerações finais**

Em suma, a Justiça Eleitoral Itinerante do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima representa uma experiência pioneira de inclusão política em um estado marcado por barreiras geográficas, baixa densidade populacional e presença significativa de comunidades indígenas e rurais. A análise histórica,

normativa e empírica permitiu justificar a influência das condições regionais na criação do programa, examinar sua estrutura e procedimentos, bem como demonstrar seu impacto na promoção da cidadania.

Entre 2023 e 2025, quase 15 mil atendimentos foram realizados, evidenciando a efetividade do programa na democratização do voto e no fortalecimento dos direitos políticos, especialmente entre eleitores de áreas de difícil acesso e com maior vulnerabilidade digital. A JEI consolidou-se como instrumento de inclusão social, aproximando a Justiça Eleitoral das comunidades historicamente marginalizadas e reafirmando o princípio de que todos os cidadãos devem ter voz ativa na vida política.

### Em 2023

- Qt de ações do PAJE: 8
- Municípios atendidos PAJE: 4
  - Uiramutã, Amajari, Normandia e Bonfim
- Atendimentos do PAJE: 1.894

- Qt de ações da JEI: 15
- Municípios atendidos JEI: 11
  - Normandia, Uiramutã, Rorainópolis, Alto Alegre, Caracará, Boa Vista, Pacaraima, Caroebe, Cantá, Amajari e Bonfim.
- Atendimentos da JEI (ações com o TJ e demais órgãos): 5.341

**Total de atendimentos dos 2 programas: 7.235**

### Em 2024

- Qt de ações do PAJE: 14
- Municípios atendidos PAJE: 6
  - Uiramutã, Amajari, Normandia e Bonfim, Caroebe e Iracema
- Atendimentos do PAJE: 4.111

- Qt de ações da JEI: 4
- Municípios atendidos JEI: 5
  - Normandia, Caroebe, Baliza, São Luiz, Uiramutã
- Atendimentos da JEI (ações com o TJ e demais órgãos): 271

**Total de atendimentos dos 2 programas: 4.382**

Figura com a quantidade de atendimentos da JEI e PAJEs em 2024 e 2025. Fonte: Assessoria de Gestão Estratégica e Eleições (AGESTE/TRE-RR)

Apesar dos avanços, desafios permanecem, como a ampliação territorial dos atendimentos, a manutenção contínua de recursos e a implementação de mecanismos de monitoramento sistemático. Estudos futuros poderão avaliar o impacto de longo prazo da JEI, analisar a percepção dos eleitores atendidos e investigar a replicabilidade do modelo em outras regiões, contribuindo para o aprimoramento contínuo de políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos políticos e à cidadania.

## Referências

ARENDT, Hanna. Origens do Totalitarismo. Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. Trad. Roberto Raposo. São Paulo, Companhia do Bolso, 2009.

Disponível em <https://alegre.ifes.edu.br/images/stories/Arquivos/Ifes-em-casa/historia/Renata-Alves/Origens-do-Totalitarismo-Hannah-Arendt.pdf>. Acesso em 15 set. 2025.

BARBOSA, Reinaldo Imbrozio. Lavrado de Roraima: Caracterização, Biodiversidade, Populações Humanas e Conservação na Maior Savana do Norte da Amazônia Brasileira. 2025. Disponível em: <https://repositorio.inpa.gov.br/items/aad9cb07-c55c-4f0a-b8e7-fdd46191cd2b>. Acesso em: 06 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, 15 jul. 1965. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm). Acesso em: 18 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 31 out. 1966. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5173.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5173.htm). Acesso em: 05 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília, 30 set. 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm).

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Roraima – TRE-RR. Portaria nº 379/2023. Institui o programa de Postos de Atendimento da Justiça Eleitoral (PAJE). Boa Vista, 2023. Disponível em: <https://www.tre-rr.jus.br/legislacao/portarias-do-tre-rr-1/2023/portaria-no-379-2023>. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Roraima – TRE-RR. Portaria nº 330/2024. Institui o programa de Postos de Atendimento da Justiça Eleitoral – PAJE. Boa Vista, 2024. Disponível em: <https://www.tre-rr.jus.br/legislacao/portarias-do-tre-rr-1/2024-1/portaria-no-330-2024>. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Roraima – TRE-RR. Portaria nº 64/2025. Altera a redação dos artigos 2º e 5º da Portaria nº 330/2024. Boa Vista, 2025. Disponível em: <https://www.tre-rr.jus.br/legislacao/portarias-do-tre-rr-1/2025/portaria-no-64-2025>. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Roraima – TRE-RR. Resolução nº 009/2003. Institui a Justiça Eleitoral Itinerante. Revogada pela Resolução nº 084/2011. Disponível em: <https://www.tre-rr.jus.br/legislacao/resolucoes->

[tre-rr/2003/resolucao-tre-rr-009-2003-revogada-pela-resolucao-tre-rr-084-2011-1](#). Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Roraima – TRE-RR. Resolução nº 084/2011. Institui a Justiça Eleitoral Itinerante e estabelece normas para o seu funcionamento. Revogada pela Resolução TRE-RR nº 511/2024. Boa Vista, 2011. Disponível em: <https://www.tre-rr.jus.br/legislacao/resolucoes-tre-rr/2011/resolucao-tre-rr-084-2011>. Acesso em: 17 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Roraima – TRE-RR. Resolução nº 511/2024. Institui o atendimento da Justiça Eleitoral Itinerante. Boa Vista, 2024. Disponível em: <https://www.tre-rr.jus.br/legislacao/resolucoes-tre-rr/2024/resolucao-tre-rr-no-511-2024>. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Roraima – TRE-RR. Resolução nº 536/2025. Altera dispositivos da Resolução nº 511/2024, que institui o atendimento da Justiça Eleitoral Itinerante. Boa Vista, 2025. Disponível em: <https://www.tre-rr.jus.br/legislacao/resolucoes-tre-rr/2025/resolucao-no-536-2025>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral - TSE. Resolução nº 23.659, de 26 de outubro de 2021. Dispõe sobre a gestão do Cadastro Eleitoral e sobre os serviços eleitorais que lhe são correlatos. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 26 out. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-659-de-26-de-outubro-de-2021>. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE. Resolução nº 23.737, de 27 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre o cronograma operacional do Cadastro Eleitoral para as Eleições 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 27 fev. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-737-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 20 set. 2025.

GOMES, José J. Direito Eleitoral. 20 ed. rev., atual. e reform. Barueri/SP: Atlas, 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Roraima | Pesquisa | Censo 2022 | Território. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/pesquisa/10102/0>. Acesso em: 15 set. 2025.

LINHARES, Erick; VASCONCELOS, Tânia. Justiça Itinerante de Roraima: a história de um Judiciário inclusivo. 2023. Disponível em: [https://amaerj.org.br/wp-content/uploads/2023/10/1782\\_artigo-historia-Justica-Itinerante-Premio-Patricia-Acioli-pdf.pdf](https://amaerj.org.br/wp-content/uploads/2023/10/1782_artigo-historia-Justica-Itinerante-Premio-Patricia-Acioli-pdf.pdf). Acesso em: 13 set. 2025.

RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SANTOS, Nelvio Paulo Dutra. Resumo histórico de Roraima: um projeto político inacabado(?). In: SANTOS, Roberto Ramos; OLIVEIRA, Reginaldo

Gomes de (org.). Do passado ao presente: voto e institucionalidade da Assembleia Legislativa de Roraima (1991-2021). Boa Vista: Editora da UFRR, 2022. p. 23-40.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RORAIMA – TRE-RR. História da Justiça Eleitoral de Roraima. Disponível em: <https://www.tre-rr.jus.br/institucional/memorial-da-justica-eleitoral-de-roraima/historia-da-justica-eleitoral-de-roraima>. Acesso em: 10 set. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RORAIMA – TRE-RR. Processo Administrativo nº 183/2003. Boa Vista: TRE-RR, 2003. Origem: TRE-RR. p. 3-18.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE. Estatísticas do eleitorado mensal de Roraima. Disponível em: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleitor-eleitorado-mensal/home?p0\\_uf=RR&session=302227385468723](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleitor-eleitorado-mensal/home?p0_uf=RR&session=302227385468723). Acesso em: 16 set. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE. História da Justiça Eleitoral. Portal do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/justica-eleitoral/historia/historia-do-tse>. Acesso em: 21 set. 2025.

## CONSTITUCIONALISMO DIGITAL E JURISDIÇÃO ELEITORAL: UMA ANÁLISE DO EFEITO VISUAL *OUTDOOR* NO CIBERESPAÇO

Yara Micaella da Silva Araújo<sup>1</sup>

Nathália Furtado Vilarinho de Andrade<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente trabalho tem como problema central a investigação da possibilidade de aplicação do denominado efeito visual *outdoor* ao espaço virtual, vedação contida no art. 39, § 8º, da Lei nº 9.504/1997 c/c o art. 26, § 1º, da Resolução TSE nº 23.610/2019. À luz da corrente teórica contemporânea do “Constitucionalismo Digital”, e ainda, considerando que o Direito Eleitoral decorre da própria Constituição da República, compreende-se cabível a aplicação de normas eleitorais também aos fatos ocorridos no ciberespaço (hipótese). Tem-se como objetivo geral a análise do efeito visual *outdoor* bem como do respectivo fundamento jurídico que autoriza a sua aplicação às situações ocorridas na *internet*. Tem-se como objetivos específicos a investigação do constitucionalismo digital, a compreensão da jurisdição eleitoral, o estudo da propaganda eleitoral como espécie de propaganda política (gênero) e a vedação do efeito visual *outdoor* nesta modalidade de propaganda e, por fim, a análise da Representação Eleitoral por propaganda irregular nº 0600953-95.2022.6.23.0000, julgada pelo Tribunal Regional Eleitoral de Roraima nas Eleições Gerais de 2022. Cada objetivo específico comporá item próprio deste trabalho. O presente artigo terá como pano de fundo metodológico o estudo de caso do precedente criado a partir do julgamento da Representação Eleitoral nº 0600953-95.2022.6.23.0000, aforada no TRE/RR em 2022.

Palavras-chave: propaganda eleitoral; espaço virtual; representação; TRE/RR; vedação.

### ABSTRACT

The present study has as its central issue the investigation of the possibility of applying the so-called *outdoor* visual effect to the virtual space, a prohibition set

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Universidade Federal de Roraima – UFRR, mestre em Direito pela Universidade Estácio de Sá – UNESA/RJ, doutoranda em Direito pela UNESA/RJ, Assessora Jurídica da Presidência no TRE/RR.

<sup>2</sup> Graduada em Direito pela Universidade Federal de Roraima – UFRR, Especialista em Direito Público pela Universidade Estadual de Roraima – UERR, Especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto Damásio, Chefe da Assessoria Jurídica da Presidência no TRE/RR.

forth in Article 39, § 8, of Law No. 9,504/1997 in conjunction with Article 26, § 1, of TSE Resolution No. 23,610/2019. In light of the contemporary theoretical framework of “Digital Constitutionalism” and considering that Electoral Law derives from the Constitution of the Republic itself, it is understood that the application of electoral rules to facts occurring in cyberspace is appropriate (hypothesis). The general objective is to analyze the *outdoor* visual effect as well as the corresponding legal grounds that authorize its application to situations occurring on the internet. The specific objectives are: the investigation of digital constitutionalism; the understanding of electoral jurisdiction; the study of electoral propaganda as a species of political propaganda (genus) and the prohibition of the *outdoor* visual effect in this modality of propaganda; and, finally, the analysis of Electoral Representation for irregular propaganda No. 0600953-95.2022.6.23.0000, adjudicated by the Regional Electoral Court of Roraima (TRE-RR) in the 2022 General Elections. Each specific objective will constitute a separate section of this work. The methodological background of the present article will be the case study of the precedent established by the judgment of Electoral Representation No. 0600953-95.2022.6.23.0000, filed before TRE/RR in 2022.

Keywords: electoral propaganda; virtual space; representation; TRE/RR; prohibition.

## Sumário

Introdução; 1 Constitucionalismo digital; 2 Jurisdição eleitoral; 3 Propaganda eleitoral e efeito visual *outdoor*; 4 A Aplicação do efeito visual *outdoor* no ciberespaço: um estudo de caso da Representação Eleitoral por propaganda irregular nº 0600953-95.2022.6.23.0000 julgada pelo TRE-RR; Considerações Finais; Referências.

## Introdução

A evolução tecnológica tem provocado profundas transformações no âmbito do Direito Eleitoral, exigindo uma releitura de conceitos tradicionalmente aplicados ao processo democrático. No contexto brasileiro, o Constitucionalismo Digital surge como resposta à necessidade de adaptação normativa frente ao crescimento do ciberespaço, consolidando-se como uma corrente teórica voltada à proteção de direitos fundamentais na *internet*, incluindo os direitos políticos e partidários. Ao reconhecer que o exercício do poder e a participação política

também ocorrem no ambiente digital, o Constitucionalismo Digital reafirma a relevância do vínculo entre a Constituição Federal e o microssistema eleitoral, garantindo que a regulação jurídica acompanhe as inovações tecnológicas.

A Justiça Eleitoral desempenha papel central nesse cenário, ao acumular funções jurisdicionais e administrativas voltadas à organização, supervisão e fiscalização do processo eleitoral. Enquanto exerce sua jurisdição na solução definitiva de conflitos e na imposição de sanções por ilícitos eleitorais, a atuação administrativa abrange atividades que vão desde a expedição de títulos eleitorais até a implementação de medidas preventivas contra propaganda irregular. Nesse sentido, a estrutura da Justiça Eleitoral, composta pelo Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Eleitorais, Juízes Eleitorais e Juntas Eleitorais, garante a operacionalização eficiente de normas eleitorais em diferentes instâncias, inclusive diante de desafios emergentes no ciberespaço.

A propaganda eleitoral, elemento essencial ao processo democrático, tem sido intensamente impactada pela presença digital, exigindo a aplicação de normas já consolidadas no espaço físico a contextos virtuais. O fenômeno do efeito visual *outdoor*, tradicionalmente vedado, foi recentemente reconhecido no ciberespaço pelo Tribunal Regional Eleitoral de Roraima em caso paradigmático de propaganda irregular, destacando a importância da governança digital no controle do processo eleitoral. Tal precedente evidencia que a Justiça Eleitoral deve acompanhar as mudanças tecnológicas, garantindo que o ambiente virtual não se torne espaço de desequilíbrio político, assegurando, assim, a proteção dos direitos fundamentais e a igualdade de condições entre os participantes do pleito.

## 1 Constitucionalismo Digital

A Constituição Federal é a principal fonte do Direito Eleitoral, vez que o Direito Eleitoral é instrumento regulador do acesso ao poder (ZILIO, 2024). Daí porque todo o microssistema de normas, tanto de natureza material quanto de natureza processual, na seara eleitoral, recebe forte influência constitucional, a exemplo do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), da Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/1990), da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), dentre outras.

Recordando as lições de Paulo Bonavides “do ponto de vista material, a Constituição é o conjunto de normas pertinentes à organização do poder, à distribuição da competência, ao exercício da autoridade, à forma de governo, aos direitos da pessoa humana, tanto individuais como sociais” (2011, p. 80).

E conclui, “tudo quanto for, enfim, conteúdo básico referente à composição e ao funcionamento da ordem política exprime o aspecto material da Constituição” (2011, p. 80).



Desse modo, quando a Constituição Federal disciplina o exercício do poder e o funcionamento da ordem política – não obstante ocupar-se também com a estruturação do Estado e o reconhecimento de direitos fundamentais aos indivíduos – demonstra que o Direito Eleitoral decorre dela.

Corroborando com essa compreensão, Rodrigo López Zilio discorre que “todo esse arcabouço [...] evidencia o estrito vínculo entre o Direito Eleitoral e a Constituição Federal, o que permite afirmar a necessidade de se adotar uma visão constitucionalizada do Direito Eleitoral [...] a partir da ideia de uma participação periódica, livre e direta” (2024, pp. 31/32).

Observe-se que compoendo a dogmática constitucional, estruturada em nove títulos, tem-se, na Constituição Brasileira de 1988, o Título II, dedicado aos “*Direitos e Garantias Fundamentais*”, no qual foram inseridos dois capítulos específicos, de grande relevância para o Direito Eleitoral, a saber, o Capítulo IV, voltado aos Direitos Políticos, e o Capítulo V, voltado aos Partidos Políticos (ZILIO, 2024).

Assim, no que diz respeito aos direitos políticos e partidários, a Constituição da República prevê o direito de sufrágio universal e o voto direto e secreto (art. 14); as condições de elegibilidade (art. 14, § 3º); as hipóteses de inalistabilidade (art. 14, § 2º); as causas de inelegibilidade (art. 14, §§ 6º e 7º); a ação de impugnação de mandato eletivo – AIME (art. 14, § 10); a vedação da cassação de direitos políticos, estabelecendo hipóteses de suspensão e perda de tais direitos (art. 15); o princípio da anualidade eleitoral (art. 16); e ainda, consagra o art. 17 à disciplina dos partidos políticos (ZILIO, 2024).

Todavia, o constante e irrefreável desenvolvimento tecnológico tem sido responsável pelo surgimento de novos contextos sociais e econômicos, até então não abarcados de forma clara e suficientemente exaustiva pelo ordenamento jurídico brasileiro, a reclamar adaptações interpretativas quando da aplicação das mais variadas normas, a fim de se proporcionar a adequada proteção aos direitos fundamentais, a exemplo dos direitos políticos, em planos jurídicos abstratos, como no ciberespaço.

O Direito Eleitoral, assim como os demais ramos jurídicos, também vem sofrendo os impactos da evolução tecnológica, tendo em vista que o processo eleitoral, notadamente no que diz respeito à propaganda eleitoral, vem sendo marcado por fenômenos como o uso de inteligência artificial e *deepfakes*, utilização de bots e disparos em massa, *hate speech* nas redes sociais, dentre outros, situações jurídicas que requerem uma resposta do Poder Judiciário.

Nesse contexto, ante o estrito vínculo entre o Direito Eleitoral e o Direito Constitucional no Brasil, necessário se faz analisar agora o fenômeno do Constitucionalismo Digital.

Em relevante trabalho publicado na Revista Brasileira de Direito, Gilmar Ferreira Mendes, ao buscar situar o fenômeno do Constitucionalismo Digital, a partir das pesquisas empreendidas por Nicolas Suzor<sup>3</sup>, afirma que “A expressão ‘Constitucionalismo Digital’ foi utilizada nos estudos iniciais sobre o tema para se referir a um movimento constitucional de defesa da limitação do poder privado de atores da *internet*, em oposição à ideia de limitação do poder político estatal” (2020, p. 04).

Avançando na análise da evolução do conceito de Constitucionalismo Digital, agora citando os trabalhos de Lex Gill e Dennis Redeker<sup>4</sup>, Gilmar Mendes afirma que “em trabalhos mais recentes, porém, a terminologia passou a ser utilizada como um guarda-chuva que abrange as mais diversas iniciativas jurídicas e políticas, estatais e não-estatais, voltadas à afirmação de direitos fundamentais na *internet*” (2020, p. 04).

E conclui, “nesse último sentido, portanto, seria possível estabelecer uma relação de equivalência entre a ideia de ‘Constitucionalismo Digital’ e a noção de ‘declarações de direitos fundamentais na *internet* (*Internet Bill of Rights*)” (2020, pp. 04/05).

Ao final, embasado nas ideias de autores como Eduardo Celeste<sup>5</sup>, Claudia Padovani<sup>6</sup> e Meryem Marzouki<sup>7</sup>, Gilmar Mendes traça um conceito para o fenômeno do Constitucionalismo Digital, afirmando que se trata de “uma corrente teórica do Direito Constitucional contemporâneo que se organiza a partir de prescrições normativas comuns de reconhecimento, afirmação e proteção de direitos fundamentais no ciberespaço” (2020, p. 05), tratando-se, pois, de ideologia constitucional estruturada em um conjunto normativo de proteção dos direitos fundamentais na *internet* com vistas a busca do reequilíbrio de poderes na governança do ambiente digital.

Os direitos políticos e partidários, que se enquadram no rol de direitos e garantias fundamentais constitucionalmente tutelados, também não estão imunes ao ciberespaço, onde vem sendo bastante explorados, especialmente em matéria de propaganda eleitoral, corolário do direito fundamental à livre manifestação do pensamento e liberdade de expressão (art. 5º, incisos IV e IX e art. 220).

<sup>3</sup> SUZOR, Nicolas. The Role of the Rule of Law in Virtual Communities. *Tese de doutoramento - Queensland University of Technology*, p. 1-325, 2010 e em BERMAN, Paul Schiff. Cyberspace and the State Action Debate: The Cultural Value of Applying Constitutional Norms to “Private” Regulation. *University of Colorado Law Review*, v. 759, 2005.

<sup>4</sup> GILL, Lex; REDEKER, Dennis; GASSER, Urs. Towards Digital Constitutionalism? Mapping Attempts to Craft an *Internet Bill of Rights*. *Research Publication No. 2015-15 November 9, 2015*, v. 7641, 2015.

<sup>5</sup> CELESTE, Edoardo. Digital constitutionalism: a new systematic theorisation. *International Review of Law, Computers and Technology*, v. 33, n. 1, p. 76-99, 2019, p. 89.

<sup>6</sup> PADOVANI, Claudia; SANTÂNIELLO, Mauro. Digital constitutionalism: Fundamental rights and power limitation in the *Internet* eco-system. *International Communication Gazette*, v. 80, n. 4, p. 295-301, 2018.

<sup>7</sup> MARZOUKI, Meryem. A Decade of CoE Digital Constitutionalism Efforts: Human Rights and Principles Facing Privatized Regulation and Multistakeholder Governance. *International Association for Media and communication Research Conference (IAMCR)*, v. July, n. 1, 2019.

Ocorre que a Justiça Eleitoral brasileira vem enfrentando uma avalanche de demandas, como a autuação massiva de representações eleitorais fundadas na prática de ilícitos eleitorais no espaço virtual, de modo que no estágio atual do Direito Eleitoral, as normas que outrora foram criadas, em sua origem, para atenderem a situações jurídicas ocorridas no espaço físico, precisam ser expandidas ao ciberespaço, a fim de que o Estado não perca a governança do ambiente digital, no qual transita uma infinidade incalculável de internautas, sendo a *internet* fundamental na definição do resultado de um pleito eleitoral.

Nessa perspectiva, o presente trabalho ocupa-se com a análise de um caso paradigmático julgado pelo Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE/RR), a Representação Eleitoral por propaganda irregular nº 0600953-95.2022.6.23.0000, tratando-se de precedente que reconheceu a aplicação do efeito visual *outdoor* no ciberespaço (art. 39, § 8º, da Lei nº 9.504/1997 c/c o art. 26, § 1º, da Resolução TSE nº 23.610/2019), com a conseguinte incidência dos seus efeitos sancionatórios aos representados.

## 2 Jurisdição Eleitoral

Para além da função jurisdicional, a Justiça Eleitoral detém igualmente atribuições administrativas (função administrativa), vez que prepara, organiza e gere todo o processo eleitoral, este compreendido como o lapso de tempo que “se inicia com o alistamento do eleitor e a consequente distribuição do corpo eleitoral e se encerra com a diplomação dos eleitos” (BARREIROS NETO, 2023, p. 21).

Atuando administrativamente, o Juiz Eleitoral deve agir independentemente de provocação do interessado, exercitando o poder de polícia que detém, como bem expressa o art. 41, § 2º, da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), ao dispor que “o poder de polícia se restringe às providências necessárias para inibir práticas ilegais, vedada a censura prévia”. Na atuação administrativa, inexistente a ser resolvida.

Pode-se elencar como atuação administrativa da Justiça Eleitoral a expedição de título eleitoral, a inscrição de eleitores, a transferência de domicílio eleitoral, a fixação de locais de funcionamento de zonas eleitorais, a designação de locais de votação, a nomeação de pessoas para compor a Junta Eleitoral e a Mesa Receptora, a adoção de medidas para fazer impedir ou cessar imediatamente propaganda eleitoral realizada irregularmente (GOMES, 2020).

Já a jurisdição eleitoral (função jurisdicional), nas lições de José Jairo Gomes, “caracteriza-se pela solução imperativa, em caráter definitivo, dos conflitos intersubjetivos submetidos ao Estado-juiz, afirmando-se a vontade estatal em substituição à dos contendores” (2020, p. 162).

Ela é exercida exemplificativamente na Justiça Eleitoral nas hipóteses de decisões que imponham multa pela realização de propaganda eleitoral ilícita (artigos 36, § 3º e art. 37, § 1º da Lei das Eleições), nas decisões que decretem inelegibilidade na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), naquelas que cassem o registro ou o diploma nas ações fundadas nos artigos 30-A, 41-A e 73 da Lei nº 9.504/97, dentre tantas outras hipóteses (GOMES, 2020).

Vencidas estas considerações preliminares, cumpre discorrer agora sobre como a Justiça Eleitoral se estrutura no Brasil. Assim, como já afirmado no tópico anterior, os artigos 118 a 121 da Constituição Federal de 1988 tratam dos Tribunais e Juízes Eleitorais, dispondo que são órgãos da Justiça Eleitoral brasileira o Tribunal Superior Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais, os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais.

Em *Comentários à Constituição do Brasil*, Fernando Neves da Silva, afirma que o Tribunal Superior Eleitoral “é o órgão máximo da Justiça Eleitoral, atuando como colegiado revisor de decisões de tribunais regionais e, nas eleições presidenciais, como instância originária, competindo-lhe dirimir todas as questões pertinentes a tal disputa” (CANOTILHO, 2018, p. 285).

Quanto à competência dos Tribunais Regionais Eleitorais observa que “julgam originariamente as causas relativas às eleições estaduais e os recursos interpostos contra as decisões dos Juízes Eleitorais, bem como organizam, em suas respectivas circunscrições, as eleições suplementares” (CANOTILHO, 2018, p. 285).

Já no que diz respeito aos Juízes Eleitorais pondera que “são os magistrados encarregados de julgar os litígios relativos às eleições municipais e exercer o poder de polícia sobre as atividades eleitorais, inclusive a propaganda” (CANOTILHO, 2018, p. 285).

E, por fim, destaca que às Juntas Eleitorais compete “atuar na apuração das eleições realizadas em cada Zona Eleitoral, sob o comando do Juiz Eleitoral” (CANOTILHO, 2018, p. 285), tratando-se de órgãos temporários.

O presente trabalho se ocupa quanto à possibilidade do exercício da jurisdição eleitoral em face de situações jurídicas (eventuais ilícitos eleitorais) ocorridas na *internet*.

### **3 Propaganda eleitoral e efeito visual *outdoor***

A propaganda política é gênero que se divide em (i) propaganda partidária, (ii) propaganda intrapartidária e (iii) propaganda eleitoral, sendo a análise desta última essencial ao deslinde do presente tema.

Rodrigo Zilio destaca que “é inerente ao processo eletivo a possibilidade da utilização de qualquer método persuasivo lícito que objetive a adesão do

eleitor [...] Pela importância que ostenta no processo eleitoral é elementar a preocupação do legislador em estabelecer regras, impor limites e esclarecer os procedimentos pertinentes” (2024, p. 419).

Ora, a propaganda política, notadamente a propaganda eleitoral, seja ela positiva ou negativa, exerce forte influência sobre a decisão a ser tomada pelo cidadão eleitor, podendo muitas vezes definir o resultado de um pleito, razão pela qual a sua utilização na rádio, na televisão, na *internet* ou em qualquer outro meio de comunicação, é devidamente regulamentada no Brasil, a fim de que os *players* disputem em igualdade de condições.

José Jairo Gomes ensina que “propaganda significa difundir, espalhar, propalar, alastrar, multiplicar por meio de reprodução, tornar comum a muitas pessoas. Tecnicamente, traduz procedimentos de comunicação em massa, pelos quais se difundem ideias, informações e crenças com vistas a obter-se a adesão dos destinatários” (2020, p. 703).

Quanto à propaganda partidária (espécie que decorre da propaganda política como gênero), esta se traduz no denominado *direito de antena* ou acesso gratuito, franqueado aos partidos políticos, aos meios de comunicação social, para a divulgação e propagação de suas ideologias, possuindo *status* constitucional, nos termos do art. 17, § 3º, da CF/88.

Deve-se observar que apenas terá direito de acesso gratuito ao rádio e à televisão, assim como aos recursos do fundo partido, as greis que tenham atingido a cláusula de desempenho prevista no art. 17, § 3º, da CF/88, a partir da redação dada pela EC nº 97/2017.

A propaganda partidária tem como objetivos a divulgação da ideologia de determinado partido político e seus programas, possibilitando, às agremiações, a exposição e o debate público de seus projetos e metas, dos valores que defende, de suas propostas para o desenvolvimento da sociedade, bem como de suas propostas para a solução de problemas nacionais, regionais ou locais, etc.

Por fim, a Lei nº 9.096/1995, Lei dos Partidos Políticos, em seus artigos 45 a 49, disciplina as hipóteses de cabimento, vedações, sanções e formas de transmissão da propaganda partidária, matéria também regulamentada pela Resolução TSE nº 20.034/1997.

No que diz respeito à propaganda intrapartidária (espécie que decorre da propaganda política como gênero), é aquela que apenas pode ser realizada nos 15 dias que antecedem a data prevista para a convenção partidária. Ela não se destina aos eleitores em geral, daí porque a vedação do uso dos meios de comunicação de massa, mas aos integrantes da convenção de escolha dos candidatos que disputarão os cargos eletivos.

Encontra-se prevista no art. 36, § 1º, da Lei das Eleições, consoante o qual “ao postulante a candidatura a cargo eletivo é permitida a realização, na

quinzena anterior à escolha pelo partido, de propaganda intrapartidária com vista à indicação de seu nome, vedado o uso de rádio, televisão e *outdoor*”.

Deve-se observar, por fim, que a escolha dos candidatos pelos partidos deverá ser feita no período de 20 de julho a 05 de agosto do ano em que se realizarem as eleições, nos termos do art. 8º, *caput*, da Lei das Eleições.

Avançando agora para a análise da propaganda eleitoral, também espécie da denominada propaganda política, ela vem sendo definida como aquela “elaborada por partidos políticos e candidatos com a finalidade de captar votos do eleitorado para investidura em cargo público-eletivo” (GOMES, 2020, p. 715).

Portanto, é instrumento voltado ao apelo do cidadão eleitor, com a finalidade de obter sua simpatia e confiança. Por meio dela o candidato veicula, principalmente, as suas propostas, podendo ser *propaganda eleitoral positiva*, cujo objetivo é exaltar a qualificação de determinado candidato, havendo também a denominada *propaganda eleitoral negativa*, que se destina a desqualificação do adversário.

José Jairo Gomes explica que a propaganda eleitoral “caracteriza-se por levar ao conhecimento público, ainda que de maneira disfarçada ou dissimulada, candidatura ou os motivos que induzam à conclusão de que o beneficiário é o mais apto para o cargo em disputa” (2020, p. 715).

Rodrigo Zílio pondera que “o fundamento da propaganda eleitoral se encontra no art. 36 e seguintes da Lei das Eleições, além das resoluções do TSE, mas que também, para além da propaganda eleitoral lícita, são reconhecidas a propaganda eleitoral *extemporânea*, a criminosa e a irregular” (2024, p. 429).

Ocorre que, por força do art. 36, da Lei nº 9.504/1997, a propaganda eleitoral só é permitida a partir do dia 16 de agosto do ano da eleição, estendendo-se até o dia do pleito, tratando-se do denominado *período eleitoral*.

Neste momento do calendário eleitoral, o candidato ou candidata já terá sido escolhido na convenção partidária, bem como o seu pedido de registro já deverá ter sido requerido à Justiça Eleitoral, vez que o prazo para a prática deste ato encerra-se às 19h00 do dia 15 de agosto do ano da eleição (art. 11 da Lei das Eleições). Logo, se a propaganda eleitoral for realizada fora desse período, qualifica-se como *extemporânea* ou antecipada, sujeitando o agente à responsabilização e sanção.

Quanto à propaganda eleitoral criminosa, nas lições de Zílio, trata-se daquela que, para além da irregularidade, é praticada em ofensa a bem jurídico relevante tutelado, para o qual existe a previsão de um tipo penal. Nessa hipótese, haverá apuração do fato por meio de ação penal pública incondicionada, em observância ao procedimento instituído no art. 356 e seguintes do Código Eleitoral (2024, p. 429).

Pode-se citar como exemplo de propaganda eleitoral criminosa a hipótese

prevista no art. 323 do Código Eleitoral, que institui como tipo penal a ação de “divulgar, na propaganda eleitoral ou durante período de campanha eleitoral, fatos que sabe inverídicos em relação a partidos ou a candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado”, com pena de detenção de dois meses a um ano, ou pagamento de 120 a 150 dias-multa.

E ainda, a ação de “caluniar alguém, na propaganda eleitoral, ou visando fins de propaganda, imputando-lhe falsamente fato definido como crime” (art. 324 do CE), cuja pena prevista é de detenção de seis meses a dois anos, e pagamento de 10 a 40 dias-multa.

Já a propaganda eleitoral irregular é aquela realizada em ofensa a texto de lei, sem, contudo, tratar-se de um tipo penal, como é o caso, por exemplo, da propaganda mediante a utilização de *outdoors*, vedada no Brasil a partir da Lei nº 11.300/2006, que produziu alterações na Lei nº 9.504/1997 (ZILIO, 2024).

A propaganda irregular é apurada por meio de representação, observado o procedimento disposto no art. 96, da Lei das Eleições, de modo que a sanção aplicada depende da norma de direito material violada, podendo ser multa, retirada da propaganda, subtração ou perda do tempo destinado à propaganda, dentre outras sanções legais (ZILIO, 2024).

A par de tudo o que foi dito, adentrar-se-á agora na análise da denominada propaganda eleitoral mediante utilização de *outdoors*, modalidade de propaganda irregular.

Observe-se que o § 8º do art. 39 da Lei nº 9.504/1997 dispõe que é vedada a propaganda eleitoral mediante utilização de *outdoors*, inclusive eletrônicos, sujeitando-se a empresa responsável, os partidos, as coligações e os candidatos à imediata retirada da propaganda irregular e ao pagamento de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

Mas como conceituar *outdoor*? Nas lições de José Jairo Gomes “para os fins de propaganda eleitoral, a configuração do *outdoor* pode se dar a partir da junção ou justaposição de vários painéis ou placas de proporções menores, desde que, tomados em conjunto, haja semelhança ou efeito visual de *outdoor*” (2020, pp. 750/751).

No mesmo sentido, o § 1º do art. 26 da Resolução TSE nº 23.610/2019, dispõe que “a utilização de engenhos ou de equipamentos publicitários ou ainda de conjunto de peças de propaganda, justapostas ou não, que se assemelhem ou causem efeito visual de *outdoor* sujeita a pessoa infratora à multa prevista neste artigo”.

Logo, não só o emprego do *outdoor* em si (seja ele convencional ou eletrônico) é vedado para fins de propaganda eleitoral, mas igualmente a utilização de artefatos propagandísticos, a exemplo da justaposição de placas, que causem o denominado “efeito visual *outdoor*”, ou seja, efeito semelhante



ao produzido pelo *outdoor*, caracterizado pela magnitude e impacto visual causado pelo engenho publicitário, ao se destacar em relação à paisagem urbana ao seu redor.

Feitas estas considerações passa-se agora à análise da Representação Eleitoral por propaganda irregular nº 0600953-95.2022.6.23.0000, tratando-se de precedente do TRE-RR que reconheceu a aplicação do efeito visual *outdoor* no ciberespaço (art. 39, § 8º, da Lei nº 9.504/1997 c/c o art. 26, § 1º, da Resolução TSE nº 23.610/2019).

#### **4 A Aplicação do efeito visual *outdoor* no ciberespaço: um estudo de caso da Representação Eleitoral por propaganda irregular nº 0600953-95.2022.6.23.0000 julgada pelo TRE/RR.**

Trata-se de representação por propaganda irregular ajuizada pela Coligação Roraima Muito Melhor, em 31/08/2022, em desfavor da Coligação Roraima Trabalhando e Deus Abençoando e de seu candidato ao Governo, Antônio Oliverio Garcia de Almeida, que na época dos fatos concorria à reeleição, nas Eleições Gerais de 2022, pelo Estado de Roraima.

Na petição inicial (Id. 6108827), a Coligação representante alegava que, em 16/08/2022, o então candidato ao Governo, pela Coligação representada, organizou movimentação na Praça do Centro Cívico, em frente ao Palácio Senador Hélio Campos, com a alcunha de “ADESIVAÇO”, com o intuito de marcar o início oficial de sua campanha eleitoral.

Afirmava ainda que as mídias digitais (fotos e filmagens), resultantes do referido evento, foram utilizadas para compor propaganda eleitoral divulgada na *internet*, especialmente nos perfis do candidato criados no *Facebook* e *Instagram*.

Em suas razões, a Coligação representante insurgia-se pelo fato de as referidas mídias (fotos e filmagens) conterem uma bandeira com a imagem do candidato representado em tamanho aproximado de 110,25 m<sup>2</sup>, imortalizada na rede mundial de computadores.

Requeru – em sede de decisão liminar – o reconhecimento do denominado efeito visual *outdoor*, também no ciberespaço, com a consequente retirada dos links da *internet* (endereços URL assinalados na petição inicial), nos quais a bandeira em questão aparecia. Ao final, postulou a aplicação da multa prevista no § 8º do art. 39 da Lei nº 9.504/1997.

Sustentou que o tamanho padrão de um *outdoor* é de 27 m<sup>2</sup> (09x03), de sorte que a bandeira em questão equivaleria a mais de 05 (cinco) *outdoors*, alcunhando o artefato propagandístico de “propaganda eleitoral megalomaníaca”.

A fim de comprovar as dimensões da bandeira (110,25 m<sup>2</sup>), a Coligação representante demonstrou que em consulta às ferramentas de medição desenvolvidas pelo Google, a partir de algoritmos e inteligência artificial, o tamanho real, em metros, do diâmetro do jardim circular construído em torno do mastro da bandeira estadual localizada em frente ao Palácio Senador Hélio Campos, seria de pouco mais de 14 m, consignando a seguinte imagem na petição inicial (Id. 6108827):



A partir do ponto referencial do mastro da bandeira do Estado de Roraima, em frente ao Palácio Senador Hélio Campos, a Coligação representante desenvolveu escala cartográfica em dimensão A4 (21 x 29,7 cm), na qual se observava que os mesmos 14 m, em proporções reais, equivaleriam a 04 cm na referida escala, consignando a presente imagem na petição inicial e em lâmina anexa a ela (Id. 6108827 e 6108833):



**Escala Cartográfica**  
**14 m = 4cm**

A Coligação representante sustentou que “não se pode dizer que uma bandeira eleitoral de mais de 110,25 m<sup>2</sup> não produza o denominado efeito

*outdoor*, especialmente porque a sua extensão equivaleria a 05 (cinco) *outdoors*, e ainda, destaca-se na paisagem em relação às pessoas, em relação aos carros estacionados, em relação ao prédio governamental, em relação ao mastro da bandeira estadual, tratando-se de uma verdadeira propaganda eleitoral megalomaniaca, imortalizada na *internet*” (Id. 6108827).

Sustentou ainda que “não existe limitação na Lei das Eleições, nas Resoluções e na jurisprudência dos Tribunais, quanto aos artefatos ou engenhos publicitários que podem produzir o denominado efeito *outdoor*, de sorte que qualquer meio de propaganda pode assumir o denominado efeito visual *outdoor*, seja ele uma placa, um LED, uma bandeira, ou o que for, e ainda, seja ele sésil ou mesmo móvel, não havendo limitação quanto a isso” (Id. 6108827).

Em decisão proferida pelo relator e Juiz Auxiliar do TRE – RR, Marcelo Lima de Oliveira, deferiu-se o pedido liminar determinando aos representados a remoção da propaganda identificada nos links indicados na inicial, no prazo de 03 (três) horas a contar da intimação da decisão, sob pena de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), por hora de descumprimento (Id. 6109087).

Em sentença, a representação foi julgada procedente, confirmando-se a medida liminar, aplicando-se multa aos Representados, no patamar mínimo de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), de forma solidária, nos termos do art. 39, § 8º, da Lei nº 9.504/1997 (Id. 6113453).

O juízo destacou que, “os Representados se valeram efetivamente de recurso assemelhado a *outdoor* (bandeira de grande extensão), na medida em que restou nítido o grande impacto visual causado por artefato que simula este tipo de publicidade”. Ressaltou-se, ainda, que “os Representados se utilizaram de bandeira de grandes dimensões em local aberto ao público, de modo que a caracterização do efeito *outdoor* restou patente. Tal fato é corroborado quando se verifica que tal artifício foi infinitamente replicado nas redes sociais do candidato Representado”. (Id. 6113453).

Houve a interposição de Recurso Eleitoral tanto pelo representante, para majorar a multa, quanto pelos representados, combatendo a sentença, de modo que, quando do seu julgamento pelo TRE – RR, a multa foi majorada para R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), considerando a notícia de reincidência e da notória capacidade econômica dos recorridos (Id. 6138078). O processo transitou em julgado em 09/10/2024.

Após esta análise da Representação Eleitoral nº 0600953-95.2022.6.23.0000, julgada no TRE – RR, que reconheceu a aplicação do efeito visual *outdoor* no espaço virtual e criou um precedente paradigmático, João Victor Rozatti Longhi bem discorre sobre o tema afirmando que o avanço tecnológico tem produzido impactos no regime jurídico da propaganda eleitoral, “que também

teve de se adaptar a essa profunda mudança, pois, além do ambiente físico com circulação de faixas, *outdoors*, muros e caras pintadas, agora temos um ambiente digital, muito mais amplo, com ações muito mais intensas e baratas, que precisa ter sua potencialidade controlada” (2024, pp. 15/16).

Discorrendo sobre o espaço cibernético, Claudio Joel Brito Lóssio afirma que “o ciberespaço é um local onde há a troca de conhecimentos e informações, não possuindo um espaço físico, mas existindo de forma virtual, embora real” (2024, p. 32).

Assim, “a *internet* [...] atingiu uma popularidade tão grande que acabou agregando a ciência Cibernética, que estuda a relação entre homens e máquinas, e a informação, diante desse novo sítio digital, denominado espaço cibernético” (2024, p. 44).

No contexto do surgimento do Constitucionalismo Digital – seja como ideologia constitucional, seja como uma corrente teórica do Direito Constitucional contemporâneo – que vem sendo compreendido como um conjunto normativo voltado ao reconhecimento e à proteção de direitos fundamentais na *internet*, a exemplo dos direitos políticos e partidários, com vistas a busca do reequilíbrio de poderes na governança do ambiente digital, observa-se que o Tribunal Regional Eleitoral de Roraima não tem se mostrado indiferente a este fenômeno, expandindo, pioneiramente, a aplicação de normas eleitorais ao ciberespaço.

Logo, a Justiça Eleitoral deve estar atenta aos avanços tecnológicos, vez que o espaço virtual é um espaço de frequência coletiva, cujo acesso é franqueado a uma infinidade indeterminada de pessoas, os internautas, com potencial de gerar grandes impactos no processo democrático, de modo que o Estado Juiz também precisa exercer governança sobre este ambiente, a fim de garantir o equilíbrio e a lisura no pleito.

## Considerações Finais

A análise empreendida no presente artigo permitiu constatar a centralidade da Constituição Federal no âmbito do Direito Eleitoral, uma vez que este ramo jurídico decorre diretamente da ordem constitucional e nela encontra seu fundamento de validade. A disciplina dos direitos políticos e partidários, assim como as condições de elegibilidade, inelegibilidades e garantias fundamentais, reafirma a estreita conexão entre o direito de participação democrática e a normatividade constitucional. Essa constatação reforça a necessidade de se compreender o Direito Eleitoral a partir de uma visão constitucionalizada, sobretudo em face dos desafios impostos pelo contexto digital contemporâneo.

Nesse cenário, verificou-se que a Justiça Eleitoral brasileira, além de sua função jurisdicional, exerce relevante papel administrativo na organização e condução do processo eleitoral. Tal dualidade funcional assegura não apenas a regularidade do pleito, mas também a efetividade dos princípios constitucionais que orientam o regime democrático. A possibilidade de atuação da jurisdição eleitoral em face de ilícitos ocorridos no ambiente virtual revela-se medida necessária e compatível com a complexidade da sociedade em rede, na qual as práticas eleitorais transcendem o espaço físico e alcançam o ciberespaço.

No tocante à propaganda eleitoral, identificou-se sua relevância como instrumento de convencimento e difusão de ideias, legitimamente assegurado, mas também rigidamente regulado pelo ordenamento jurídico. O regramento legal, ao vedar práticas abusivas e assegurar igualdade de condições na disputa, busca resguardar a higidez do processo eleitoral. A vedação ao uso de *outdoors* e a repressão a práticas de efeito visual que comprometam o equilíbrio da disputa demonstram a preocupação normativa em evitar distorções na comunicação política e proteger o eleitorado de influências desproporcionais.

O estudo de caso analisado — Representação Eleitoral nº 0600953-95.2022.6.23.0000, julgada pelo TRE/RR — evidenciou o pioneirismo da Justiça Eleitoral em expandir a aplicação de normas eleitorais ao espaço digital, reconhecendo a ocorrência do efeito visual *outdoor* no ciberespaço. Ao sancionar a conduta de utilização de artefato propagandístico de grandes dimensões, divulgado em redes sociais, o Tribunal firmou precedente paradigmático que reafirma a necessidade de se adaptar a interpretação das normas e a jurisprudência dos Tribunais à realidade tecnológica, garantindo que a governança eleitoral também se estenda ao ambiente virtual.

Diante do exposto, conclui-se que a incorporação do fenômeno do Constitucionalismo Digital ao Direito Eleitoral é imperativa para assegurar a efetividade dos direitos políticos e a legitimidade do processo democrático em tempos de intensa digitalização. Cabe à Justiça Eleitoral manter-se vigilante e responsiva às inovações tecnológicas, de modo a preservar a lisura do pleito e assegurar que o exercício da cidadania, seja no espaço físico ou no cibernético, ocorra sob as garantias constitucionais que sustentam o Estado Democrático de Direito.

## Referências

BARREIROS NETO, Jaime. Direito Eleitoral. 13ª Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 26.ed. São Paulo:

Malheiros, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14737.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm). Acesso em: 01 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Dispõe sobre normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 01 set. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; MENDES, Gilmar Ferreira; STRECK, Lenio Luiz (coordenadores). Comentários à Constituição do Brasil. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 16ª Ed. São Paulo: Atlas, 2020.

LONGHI, João Victor Rozatti. Propaganda eleitoral na *internet* [recurso eletrônico] / João Victor Rozatti Longhi ... [et al.]. – 2. ed. - Indaiatuba, SP : Editora Foco, 2024.

LÓSSIO, Cláudio Joel Brito. O Direito e o Ciberespaço. 2ª Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. Constitucionalismo digital e jurisdição constitucional: uma agenda de pesquisa para o caso brasileiro. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, vol. 16, n. 1, p. 1-33, Janeiro-Abril, 2020 - ISSN 2238-0604 [Received/Recebido: Maio 21, 2020; Accepted/Aceito: Setembro 17, 2020;

Publicado/Published: Outubro 05, 2020]. Disponível em: < <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/4103/2571> >. Acesso em: 29/08/2025.

ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral. 10ª Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

# **INCOERENTE FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA DO SISTEMA BRASILEIRO E ANÁLISE DE DADOS REFERENTES ÀS DOAÇÕES DE PESSOAS FÍSICAS EM RORAIMA**

Leíse Valéria Novo dos Santos<sup>1</sup>

Ana Claudia Santano<sup>2</sup>

## **RESUMO**

O artigo analisa o modelo vigente do sistema de financiamento no Brasil e a sua aplicação no Estado de Roraima em relação às doações de pessoas físicas. Como é sabido, em razão do fim das doações de pessoas jurídicas, as pessoas físicas se destacam por ser uma das poucas fontes de recursos para as campanhas eleitorais. O objetivo é examinar dados obtidos por meio de prestação de contas sobre as arrecadações de receitas privadas advindas de pessoas físicas em face do antes e depois da criação do fundo especial de financiamento de campanha (2017). É examinada a média de doação por doadores, o número de eleitores do Estado, quantidade de doadores e a proporcionalidade dos indicadores. Análise é quantitativa, delimitada às eleições 2016, 2018, 2020, 2022 e 2024 e permite concluir que as doações de pessoas físicas não sofreram grandes oscilações no período assinalado.

Palavras-chave: financiamento; campanha; doações; privadas.

## **ABSTRACT**

This article analyzes the current model of the financing system in Brazil and its application in the State of Roraima concerning donations from individuals. As is known, due to the end of donations from legal entities, individuals stand out as one of the few sources of funding for electoral campaigns. The aim is to examine data obtained through accounting reports on private revenue collection from individuals before and after the creation of the special campaign financing fund (2017). The average donation per donor, the number of voters in the state, the number of donors, and the proportionality of the indicators are examined.

<sup>1</sup> Graduação em Direito, 2008. Pós-Graduação em Direito Processual Civil, 2010; Especialização Financiamento de Campanha e Prestação de Contas Anuais e Eleitorais; 2024. Servidora do TRE-RR.

<sup>2</sup> Doutora e mestra em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Espanha. Estágio pós-doutoral em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná; pesquisadora do Observatório de Direito Eleitoral; Observadora eleitoral internacional e nacional (experiência em organismos internacionais); Coordenadora-geral da Transparência Eleitoral Brasil.



Analysis is quantitative, limited to the elections of 2016, 2018, 2020, 2022, and 2024, and allows us to conclude that donations from individuals have not experienced significant fluctuations during the specified period.

Keywords: financing; campaign; donations; private.

## Sumário

Introdução; 1 O incoerente financiamento de campanha eleitoral do sistema brasileiro; 2 Doação financeira por pessoa física e a fiscalização da justiça eleitoral; 3 Uma análise de dados do Estado de Roraima; Considerações finais; Referências.

## Introdução

O financiamento das campanhas eleitorais é um tema que sempre desperta discussão, o que faz com que pesquisas sobre este assunto sejam recorrentes e variadas. Deveras, o financiamento das campanhas eleitorais possui papel extremamente importante à garantia da lisura do processo eleitoral, especialmente em relação à igualdade de condições aos candidatos na disputa do pleito. É dizer que corresponde a administração de entrada e saída de recursos das campanhas eleitorais.

No Brasil, o modelo atual de financiamento de campanha adotado é o misto. A Lei das Eleições (Lei 9504/97), em seu artigo 17, estabelece uma responsabilidade solidária entre partidos e candidatos no que se refere à arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais (Brasil, 1997).

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4650 (Brasil, STF, 2016), o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou inconstitucional, em 2015, o modelo de financiamento privado dos partidos e das campanhas eleitorais até então vigentes; e decretou o fim das doações por pessoas jurídicas, que representavam a maior parte do financiamento de campanhas eleitorais à época. Em seguida, foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (Lei n.º. 13.487/2017), formando o modelo de financiamento público, que passou a representar a maioria dos recursos de campanhas eleitorais desde as Eleições 2018 (Brasil, 2017).

Passadas quatro eleições (2018, 2020, 2022 e 2024), o modelo vigente de financiamento de campanha mostra-se incoerente, considerando a conjuntura que surgiu com a justificativa de buscar o combate à corrupção e paridade de armas. Além disso, não houve fomento de doações de outras fontes de recursos, como são as pessoas físicas.

Diferentemente da compreensão que pode trazer o senso comum, não existiu o fim do financiamento privado das campanhas eleitorais com o julgamento da ADI n.º 4650 (Brasil, STF, 2016) com a criação do fundo especial público, uma vez que ainda há a arrecadação de receitas provenientes de doações financeiras de pessoas físicas.

Nesse sentido, tradicionalmente, no sistema arrecadatário de recursos para campanha de doações financeiras de pessoas físicas é permitido: a) a doação de até 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano imediatamente anterior à eleição (Art. 23, § 1º, da Lei n.º 9.504, de 1997); b) arrecadação de recursos próprios do candidato até 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer (Art. 23, § 2º-A, da Lei n.º 9.504, de 1997) (Brasil, 1997); c) contribuição financeira paga pelos filiados da agremiação, Lei n.º 9.096 de 1995, Lei dos Partidos Políticos. Ademais, surge no Brasil, o crowdfunding<sup>3</sup>, inovador no que tange à política e à forma de os cidadãos se mobilizarem (Brasil, 1995).

Essas doações são declaradas nas prestações de contas, seja de campanha ou de exercício financeiros de partidos políticos. A Justiça Eleitoral exerce o papel de fiscalizadora, inclusive, utiliza-se convênio com diversos bancos de dados para o cruzamento das informações que são apresentadas ao TRE. Os sistemas, notadamente o SPCE, destacam indícios de irregularidades sobre doadores. Vale ressaltar que as informações são públicas e disponibilizadas no Processo Judicial Eletrônico e [Divulgacandcontas.tse.br](http://Divulgacandcontas.tse.br).

É com base nisso que há o objetivo de analisar o vigente modelo de financiamento do Brasil, a fiscalização da Justiça Eleitoral quanto às doações financeiras de pessoas físicas e os dados públicos do Estado de Roraima frente a essa arrecadação de recursos privados. O exame de dados públicos é de uma análise quantitativa sob a perspectiva das doações financeiras de pessoas físicas, do Estado com menor Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, qual seja, Roraima, nas eleições 2016, 2018, 2020, 2022 e 2024. Por isso, é válido definir os aspectos considerados: média de doações por doador, quantitativo de eleitores e o número de doadores pessoas físicas.

Das situações, há o propósito de observar na política roraimense a existência ou não de maiores transformações em razão do modelo vigente de financiamento de campanha e poderio econômico. É essa pergunta que norteará as conclusões introdutórias dessa pesquisa, que não pretende esgotar o tema, mas sim oferecer uma agenda de novas pesquisas sobre as doações de pessoas físicas na política.

---

<sup>3</sup> Termo inglês *crowdfunding* que significa «financiamento coletivo».

## **1 O incoerente financiamento de campanha eleitoral do sistema brasileiro**

No Brasil, o modelo de financiamento adotado é o “misto, porém, com forte inclinação para o financiamento público, porque é do Estado que provém o grande volume dos recursos que irrigam as campanhas” (Gomes, 2020, p. 639).

Quanto ao financiamento público, há argumentos para um maior controle e transparência dos custos de campanhas como forma de reduzir a desigualdade entre os candidatos. Ademais, essa medida poderia contribuir significativamente para a redução da corrupção na gestão estatal, ao diminuir a influência dos interesses privados na administração pública (Pardo, 2013).

Até 2015, eram fortes as doações provenientes de pessoas jurídicas. Contudo, em meio ao cenário de escândalos de corrupção que conectavam o modelo de financiamento de campanhas então adotado, a Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a ADI 4.650 perante o Supremo Tribunal Federal. Assim, o STF, vislumbrando inconstitucionalidade nos artigos 31, 38 e 39 da lei dos partidos políticos, julgou procedente a ação e proibiu a doação eleitoral por pessoas jurídicas tanto para campanhas quanto para os partidos políticos (Brasil, STF, 2016).

Em seguida, o Congresso Nacional, integrado pelos atores que se beneficiam em larga escala do modelo de financiamento adotado, vieram a tomar uma decisão que, a despeito de contrariar a tradicional modulagem do sistema de financiamento até então aplicado, adotou outro para a inserção de um modelo público para as campanhas eleitorais, somando-se ao fundo partidário. Assim, foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha por meio da Lei nº. 13.487/2017, que passou a representar a maioria dos recursos de campanhas eleitorais desde as Eleições 2018 (Brasil, 2017).

Após algumas eleições já com a aplicação desse modelo público de financiamento de campanhas, percebe-se que, ao contrário do que se defendeu no momento, não deixou de existir a infiltração do poder econômico nas eleições.

Na análise dos destinatários das contribuições dos maiores financiadores de campanha nas eleições de 2010, em geral pessoas jurídicas, observou-se que esses grandes doadores distribuem recursos para candidatos e partidos políticos concorrentes, os quais muitas vezes mantinham programas e ideologias divergentes e até opostas (Sarmiento; Osorio, 2014).

Isso fazia com que o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil era, em sua grande maioria, de origem privada, caracterizando-se por doações substanciais provenientes de empresas de diversos setores, as quais, em geral, mantinham relações comerciais com entidades públicas ou almejavam

estabelecê-las. Nesse contexto, a dinâmica das campanhas eleitorais assemelhava-se a um jogo predeterminado, influenciado por magnatas empresariais que favoreciam o candidato disposto a atender aos seus interesses após a eleição (Palmeira, 2021).

Como salientou David Samuels, *in verbis*:

A elite econômica brasileira, altamente concentrada e politicamente esperta, tenta modelar ações do governo por meio dos custeios de campanha. No Brasil, o grosso das contribuições é “voltado para serviços”, isto é, o dinheiro é dado em troca de serviços esperados do governo (Samuels, 2007, p. 11-28).

É certo que o Fundo Especial de Financiamento (FEFC), criado em 2017, veio como uma alternativa de recursos para os candidatos e que possibilitou que vultosas quantias de dinheiro público fossem destinadas às campanhas eleitorais. Ele é composto por duas fontes principais: (i) uma dotação orçamentária da União, destinada especificamente para o ano eleitoral, cujo valor é estipulado pelo TSE para cada eleição; e (ii) 30% dos recursos provenientes da reserva específica de emendas de bancada estadual, os quais são de execução obrigatória e destinados às despesas necessárias ao custeio das campanhas eleitorais (Santano, 2020).

Em termos de dados, no que diz respeito às quantias, vale destacar que no pleito de 2018, foi distribuído R\$ 1,7 bilhão do Fundo Eleitoral para as legendas financiarem as campanhas daquele ano. Nas Eleições Municipais de 2020, o montante totalizou R\$ 2,03 bilhões. Nas Eleições Gerais de 2022, a quantia atingiu R\$ 4,9 bilhões (TRE-RR, 2024) que foram divididos entre os 32 partidos registrados no TSE naquele momento. Conforme a lei aprovada pelo Congresso Nacional, o valor do Fundo Eleitoral para as Eleições Municipais de 2024 seria de R\$ 4,9 bilhões (Roraima, TRE-RR, 2024). Nota-se, portanto, que não há um critério claro para a determinação desse valor, que está submetido praticamente ao livre arbítrio do Congresso Nacional. Tanto é assim que a questão foi debatida na ADI 7058 pelo STF e, até o momento, ficou estabelecido que o Congresso possui discricionariedade para fixar o valor do FEFC.

Nesse cenário, é crucial refletir se a proibição das doações por pessoas jurídicas e a introdução do Fundo Especial de Campanha conseguiram atender às demandas por um modelo de financiamento eleitoral mais justo, em conformidade com os princípios democráticos, de igualdade, República e proporcionalidade.

É necessário ponderar se as questões anteriores serão realmente resolvidas, uma vez que parece que os líderes partidários continuam a ser os mais favorecidos, uma vez que a distribuição dos recursos públicos é deixada a critério do próprio partido político (Palmeira, 2021). Ou seja, a divisão de recursos internamente entre as candidaturas fica reservada à direção nacional

do partido, que somente precisa estabelecer a reserva de recursos para as candidaturas negras e de mulheres, mas que é livre para escolher onde alocará os recursos, gerando desigualdades e impactos importantes nas condições de competição.

Dito isso, observa-se a lógica incoerente do modelo de financiamento de campanha do Brasil frente à proibição de pessoas jurídicas em realizar doações. A uma, considerando a expectativa no que tange ao fomento de doações de outras fontes de recursos, como de pessoas físicas. A duas, a predominância da política movida por recursos públicos, com referência às eleições 2016, 2018, 2020, 2022 e 2024, objeto de estudo, que se demonstra imprecisa na proposta de combater a permanência de poderosos partidos nos principais cargos públicos.

A pesquisa poderá não se encerrar, mormente o tema ter possibilidade de se aprofundar no que se refere às novas pesquisas sobre as doações de pessoas físicas na política e aos resultados de eleições.

## **2 Doação financeira por pessoa física e a fiscalização da justiça eleitoral**

Com o fim das doações de pessoas jurídicas como fonte autorizada de arrecadação, apenas pessoas físicas continuaram aptas a realizar doações. A interrupção repentina deste importante fluxo de recursos para as campanhas colocou os partidos em uma situação bastante delicada para cumprir seus compromissos, manter sua estrutura e financiar suas campanhas (Santano *et al.*, 2022).

No Brasil, não existe uma tradição de doações de pessoas físicas para o financiamento de campanhas ou para partidos. Como o cenário político sofreu mudanças, começaram a surgir alternativas de doações privadas.

É nesse plano que surge o crowdfunding, algo inovador no que tange à política e à forma de os cidadãos se mobilizarem, ainda que não seja um fenômeno propriamente novo no mundo.

O Tribunal Superior Eleitoral afastou a possibilidade da utilização do *crowdfunding* nas campanhas para as eleições municipais de 2016. Contudo, surgiu o Financiamento Coletivo ou “Vaquinha Virtual”, como modalidade de arrecadação de recursos para campanhas eleitorais, a partir da reforma eleitoral de 2017 e foi utilizada nas eleições de 2018 e seguintes.

A Resolução TSE nº 23.607/19 (Brasil, 2019) dispõe que as empresas ou entidades com cadastro aprovado pelo TSE estão autorizadas a arrecadar recursos, desde que previamente contratadas por pré-candidatos ou partidos

políticos. A empresa só pode receber doação realizada por pessoa física e deve, obrigatoriamente, emitir e enviar recibo de cada contribuição efetuada. Todas as doações recebidas mediante financiamento coletivo podem ser em dinheiro ou cartão com a identificação obrigatória de cada um dos doadores, com o nome completo e o número de inscrição no CPF e a data-limite é o dia da eleição.

Nesse entendimento, Luiz Carlos dos Santos Gonçalves assevera que:

A modalidade mencionada é outra inovação da reforma eleitoral de 2017, a possibilidade de vaquinhas, também conhecidas pela menos feliz palavra inglesa *crowdfunding*. São arrecadações efetuadas por meio de instituições que promovem técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios na *Internet*, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares, art. 23, §4º, IV, da lei 9.504/97 (Gonçalves, 2018, p. 198).

Também é incontestável que o *crowdfunding* representa uma forma de mobilização cívica na qual as pessoas acreditam que sua participação pode ser mais eficaz e direta, promovendo uma maior coesão entre os membros da comunidade e incentivando o sentimento de cidadania (Santano, 2016).

Apesar disso, no Estado de Roraima, o *crowdfunding* não obteve grande expressividade desde que surgiu, uma vez que do total de recursos privados e o tipo de receita de financiamento coletivo, nas eleições de 2018 representou 0,26%; já em 2020, pleito municipal, apenas 0,11%; eleições gerais de 2022 foi equivalente a 0,45%, em 2024, foi de aproximadamente 0,19%, de acordo com a consulta realizada na página oficial do TSE, portal de dados abertos, prestação de contas, tipo de receitas (Brasil, TSE, 2025a).

Utilizada como fonte permitida do sistema arrecadatório de recursos para campanha, as doações financeiras de pessoas físicas ocorrem da seguinte forma: a) da doação de até 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano imediatamente anterior à eleição (Art. 23, § 1º, da Lei nº. 9.504, de 1997); b) também por prestar serviços e doar bens móveis ou imóveis de sua propriedade, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) por doador (Art. 23, § 7º, da Lei nº. 9.504, de 1997) (Brasil, 1997).

Nos termos do art. 23 da lei 9.504/97 essa doação permitida de pessoa física às campanhas eleitorais deve observar o citado limite de 10%. Assim, o doador que tenha declarado R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) de rendimentos brutos no ano anterior, poderá doar, no máximo, R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) às campanhas eleitorais. Ressalta-se que as doações somente podem ser realizadas na conta bancária de campanha do candidato, por meio de depósito identificado, transferência bancária, cheque cruzado ou nominal e, ainda, mecanismo eletrônico no site do candidato, partido ou coligação que permita utilização de cartão de crédito, desde que o doador seja identificado e haja emissão de recibo eleitoral.

Poderá existir fonte de arrecadação advinda de recursos próprios do candidato que tem possibilidade de investir em sua campanha até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer (Art. 23, § 2º-A, da Lei nº. 9.504, de 1997) (Brasil, 1997).

Vale lembrar o disposto no art. 39, da Lei 9.096 (Brasil, 1995), que permite que o partido político possa receber doações de pessoas físicas para constituição de seus fundos. Ou seja, tal doação representa uma forma de arrecadação por meio das contribuições de filiados e parlamentares que constituem receitas declaradas na prestação de contas do exercício financeiro da agremiação partidária.

Seja em relação às prestações de contas eleitorais, seja nas prestações de contas dos exercícios financeiros dos Diretórios Partidários, cabe à Justiça Eleitoral fiscalizar a regularidade dessas arrecadações.

No que se refere à prestação de contas eleitorais, a Lei das Eleições (Brasil, 1997) dispõe sobre a matéria a partir do art. 28, estabelecendo que os candidatos devem prestar contas. Por meio da vigente Resolução TSE nº 23.607/19, regulamenta-se que a prestação de contas deve ser elaborada e transmitida por meio do Sistema de Prestação de Contas de Campanha Eleitoral (SPCE) (Brasil, TSE 2019).

No que se refere a conformidade em relação à doação de pessoa física, impende destacar os seguintes aspectos que são analisados por parte da Justiça Eleitoral (Brasil, TSE, 2019):

- a) Se houve descumprimento quanto à entrega dos relatórios financeiros de campanha no prazo estabelecido pela legislação eleitoral (art. 47, I, da Resolução TSE nº 23.607/2019). Observando-se que poderá acontecer em casos de recursos arrecadados com envio intempestivo.
- b) Se houve conformidade dos extratos bancários juntados aos autos apresentados, de modo a abranger todo o período da campanha eleitoral, conforme o disposto no art. 53, II, alínea “a”, da Resolução TSE nº 23.607/2019. Nesse sentido, realiza-se a conciliação manual, a fim de afastar possíveis situações que não representam omissão na prestação de contas ou lançamentos indevidos, como, por exemplo, estorno de débitos e de créditos, bloqueio judicial, entre outros.
- c) Se existem divergências entre a movimentação financeira registrada na prestação de contas e aquela registrada nos extratos eletrônicos (art. 53, I, alínea “g” e II, alínea “a”, da Resolução TSE nº 23.607/2019. Um exemplo seria um PIX rejeitado.
- d) Se os recibos eleitorais foram emitidos após a entrega da prestação de contas final (arts. 7º, § 4º e 33, *caput* e § 1º, da Resolução TSE n. 23.607/2019).



e) Se houve apresentação dos canhotos dos recibos eleitorais solicitados, no caso de candidato, e recibo de doação emitido pelo SPCA, no caso de partido político, para avaliação das doações para verificação das informações constantes dos canhotos se conferem com aquelas registradas nas doações recebidas.

Por sua vez, o TSE realizou convênio com diversos bancos de dados para o cruzamento das informações enviadas pelos partidos e candidatos no que tange ao financiamento. Desde 2002, são agregados ao sistema novos mecanismos de fiscalização de contas eleitorais, inclusive por meio da troca de informações com outros órgãos públicos como a Receita Federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), do Ministério da Fazenda.

Destacam-se situações de indícios de recebimento de recurso de fonte vedada (arts. 57, § 3º, da Resolução TSE n. 23.607/2019) que podem ser objeto de questionamento ao prestador de conta a fim de esclarecer a situação (Brasil, TSE, 2019):

Doador com indícios de falta de capacidade econômica: (i) por estar inscrito como beneficiário em programas sociais do governo; (ii) renda conhecida é incompatível com o valor doado; (iii) sem vínculo empregatício (inscritos como desempregados no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED);

Doador de campanha registrado no Sistema de Controle de Óbitos;

Concentração de doadores em uma mesma empresa a determinado candidato;

Doador sócio ou dirigente de empresa que recebeu recursos da administração pública, indicando a possibilidade de repasse indireto de recursos públicos à campanha.

Durante muitos anos, a prestação de contas foi realizada de forma superficial; no entanto, tanto a Justiça Eleitoral quanto a legislação têm proporcionado cada vez mais mecanismos para garantir um controle efetivo dessas contas.

A fiscalização é pública e conta com a participação de outras instituições, como o Ministério Público, partidos, candidatos participantes das eleições e os cidadãos em geral. Ademais, os dados são eletrônicos e as informações públicas, disponibilizados no Processo Judicial Eletrônico e no próprio [Divulgacandcontas.tse.br](http://Divulgacandcontas.tse.br), de livre acesso.

### **3 Uma análise de dados do Estado de Roraima**

O caminho de análise é quantitativo sob a perspectiva das doações financeiras de pessoas físicas, delimitado ao Estado de Roraima, eleições

2016, 2018, 2020, 2022 e o pleito mais recente, ano de 2024. Inicialmente, cabe mencionar que o Estado de Roraima é considerado o menos populoso do país, com uma população de 636.707 pessoas, segundo estimativas de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023).

Sobre organizações de representação política, existem 28 (vinte e oito) Diretórios Estaduais em Roraima e 10 (dez) não estão vigentes, conforme informação da seção de partidos políticos do TRE-RR (TRE-RR, 2025b). O número de eleitores, aptos a votar conforme cadastro eleitoral verificado em 13 de setembro de 2025, é de 389.863, nos termos do portal de dados abertos de estatísticas do eleitorado disponibilizado na página do TSE (Brasil, TSE, 2025c), representando o menor colégio eleitoral do Brasil.

O produto interno bruto (PIB) é o mais baixo entre os Estados, equivalendo a 0,15% da economia brasileira.

Nesse contexto, quanto ao objeto de estudo, retoma-se acerca da matéria lógica incoerente do modelo de financiamento de campanha brasileiro, considerando a expectativa quanto à promoção das doações financeiras de pessoas físicas e a influência do poder econômico. Apresenta-se a análise à luz de dados relacionados à média de doações por doador, quantitativo de eleitores e o número de doadores pessoas físicas.

A partir dos dados abertos consultados na página do Tribunal Superior Eleitoral, específico Prestação de Contas (Brasil, TSE, 2025d), observa-se na Tabela 1.

TABELA 1 – Doações financeiras de pessoas físicas

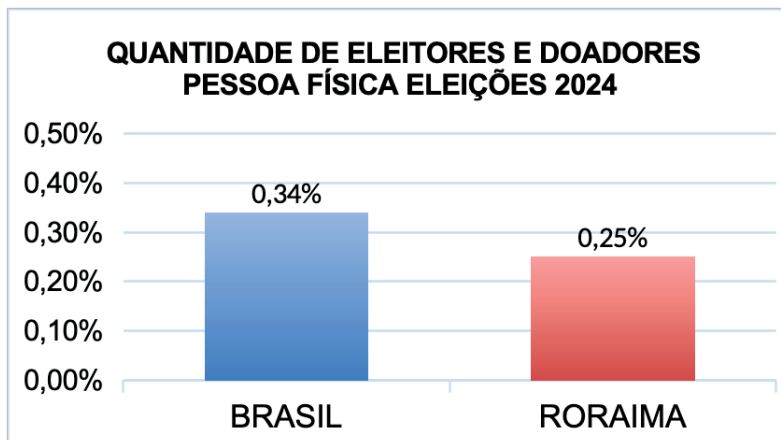
ESTADO DE RORAIMA					
	ELEIÇÕES MUNICIPAIS			ELEIÇÕES GERAIS	
	2016	2020	2024	2018	2024
Média das doações por doador (R\$)	2.708,48	2.558,58	3.458,31	3.050,97	4.624,44
Quantidade de doadores	2.084	1.633	1.008	2.364	1.858

Fonte: TSE (2024)

A diferenciação entre eleições municipais e gerais se faz necessária em razão do cargo político em disputa. Dos primeiros resultados de comparação dos pleitos, é perceptível que não há grande alteração entre a média das doações por doador em reais e a questão da quantidade de doadores pessoas físicas. Devido a isso, pode-se aferir que a proibição de doações de pessoas jurídicas, até então, não gerou impactos sobre o comportamento das doações de pessoas físicas no período assinalado.

Em 2024, em um comparativo Nacional, os dados assim se apresentam:

**GRÁFICO 1 – Proporção entre a quantidade de eleitores e doadores pessoa física**



Fonte: A Autora (2024)

Assim, há evidências que o Estado de Roraima possui uma proporção menor de doadores pessoas físicas em relação ao quantitativo de eleitores, comparativo à média Nacional nas eleições de 2024.

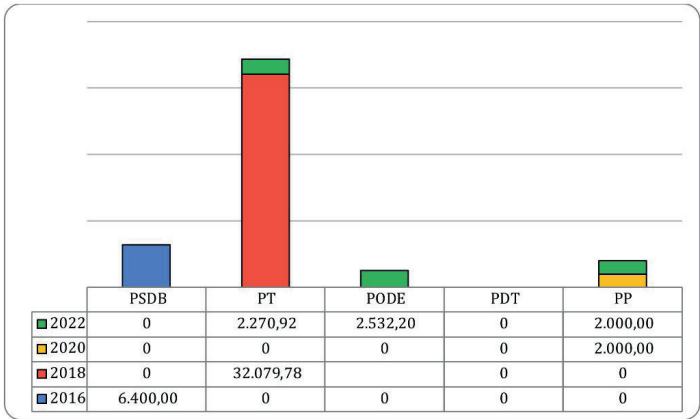
Relembra-se que até 2015, fortes eram as doações provenientes de pessoas jurídicas. Contudo, na análise, o Estado de Roraima mostra-se sem alterações no que tange a variável de doações de pessoas físicas, o que pode sugerir que não houve fomento de tais doações, mesmo diante da demanda por recursos, que acabou sendo absorvida pelos recursos públicos do FEFC.

Nessa conjuntura, quanto às espécies de recursos financeiros de arrecadação de doações de pessoas físicas, cabe mostrar em gráficos pelo menos duas: a) a contribuição de filiados ao partido político; e b) doações financeiras por crowdfunding.

Sobre a primeira, a contribuição financeira tem expressa previsão na legislação eleitoral como uma das fontes de receitas dos partidos políticos e deve ser paga pelos filiados da agremiação que assim entender estatuir, conforme 31, V da Lei nº 9.096/95, Lei dos Partidos Políticos (Brasil, 1995).

As informações, base dos dados abaixo, foram declaradas à Justiça Eleitoral conforme a Resolução TSE nº 23.604/2019, que regulamenta as finanças e contabilidade dos partidos (Brasil, 2019; TRE-RR, 2024b).

GRÁFICO 4 – Doações recebidas pelos partidos políticos



Fonte: A Autora (2024)

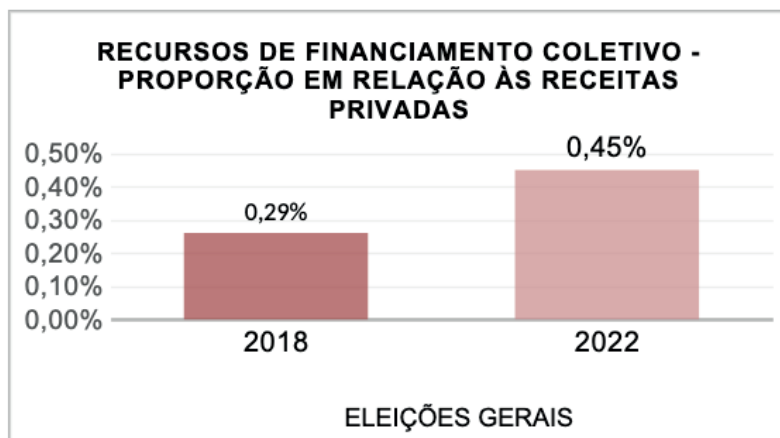
Por amostra, PSDB, PT, PODE, PDT e PP, Diretórios Regionais do Estado de Roraima, a partir do gráfico acima, demonstram que poucas foram as contribuições de filiados. Contudo, é notável as quantias das contribuições ao PT no ano de 2018 e nenhuma contribuição recebida pelo PDT nos exercícios 2016, 2018, 2020 ou 2022.

É válido registrar que, nesse aspecto, analisa-se exercício financeiro e não eleições, tendo em vista que essa espécie de doação é diretamente à agremiação partidária.

Já sobre a segunda, uma forma de doação de pessoa física que foi regulamentada no Brasil com a reforma eleitoral de 2017, o financiamento coletivo se apresenta como uma nova modalidade de arrecadação de recursos para campanhas eleitorais.

Desta forma, a análise ocorre em relação às eleições gerais dos anos de 2018 e 2022, no Estado de Roraima (Brasil, TSE, 2025a), conforme Gráfico 5.

GRÁFICO 5 – Financiamento coletivo nas campanhas eleitorais



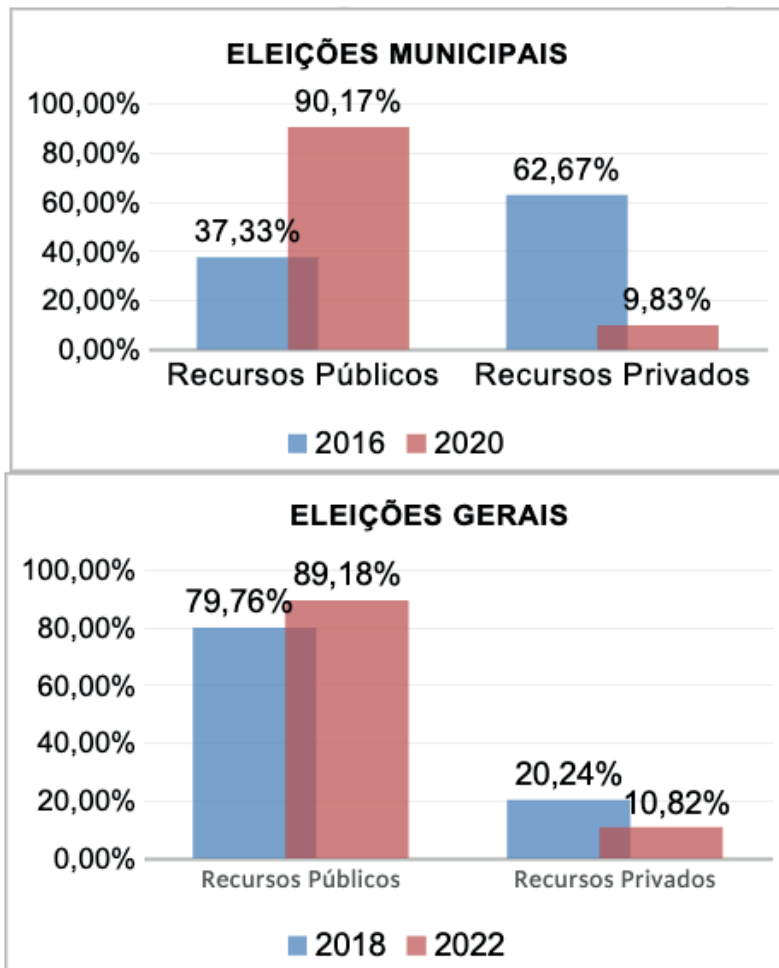
Fonte: A Autora (2024)

Do gráfico acima, observa-se um início de adesão a esse novo modelo de doação de pessoa física. Importante registrar que em 2024, eleição proporcional, o índice foi de 0,19%. É certo que é necessário esperar outros pleitos eleitorais para a conclusão se a aceitação é concreta pelos eleitores roraimenses.

Afinal, é inegável que o *crowdfunding* representa uma forma de mobilização cívica na qual as pessoas acreditam que sua participação pode ser mais eficaz e direta, promovendo uma maior coesão entre os membros da comunidade e incentivando o sentimento de cidadania (Santano, 2016).

Por outro lado, é essencial demonstrar a pesquisa em relação aos recursos públicos e privados. Os gráficos apresentados abaixo, relacionam a proporcionalidade das arrecadações públicas *versus* as arrecadações privadas, eleições municipais (2016 e 2028) e eleições gerais (2020 e 2022) (Brasil, TSE, 2025e).

GRÁFICO 6 – Arrecadações públicas *versus* Arrecadações privadas



Fonte: A Autora (2024)

Tais gráficos, representam que há, efetivamente, uma significativa correlação entre a disputa do pleito eleitoral roraimense e a influência dos recursos públicos, em razão das elevadas receitas obtidas dessa espécie pelos candidatos.

Destacam-se as eleições municipais de 2020 que o percentual chegou a 90,17% dos recursos arrecadados. Naquela ocasião, era mais recente a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (Brasil, 2017). Em 2024, os recursos públicos representaram 93,10% do total das receitas de campanhas.

Destarte, a criação do FEFC, que é mantido com recursos do orçamento da União e reserva de emendas parlamentares, não trouxe grandes contribuições ao cenário político do Estado de Roraima no aspecto das doações de pessoas físicas às campanhas eleitorais.

A participação cidadã para além do voto é estável e segue um padrão nacional de pouco impacto em termos de financiamento.

## **Considerações Finais**

Não existe um modelo ideal de financiamento de campanha, as regras se adequam às culturas políticas. Busca-se um sistema de financiamento bem-sucedido, o que não ocorre no Brasil.

Até 2015 as receitas privadas oriundas de pessoas jurídicas representavam a maioria dos recursos arrecadados. Em meio ao cenário de escândalos de corrupção, em 2015, o STF (ADI 4.650), vislumbrando inconstitucionalidade nos artigos 31, 38 e 39 da lei 9.096/95, julgou procedente a ação e proibiu a doação eleitoral por pessoas jurídicas.

De fato, existe um grande marco no modelo de financiamento brasileiro, de modo que as campanhas eleitorais passaram a ser financiadas em sua grande parte por recursos públicos. Assim, criou-se o FEFC em 2017, transformando o modelo até então aplicado.

Por esse fundo público começam a ser distribuídas importantes quantias para os partidos políticos com a justificativa de aumentar a igualdade na disputa no pleito eleitoral. O que se percebe é que este valor possui uma tendência crescente e que, por estar sujeita à discricionariedade do Congresso Nacional, dificilmente recuará.

Ocorre que é incoerente o propósito do modelo atual de financiamento de campanha brasileiro, de modo que dados revelam que não houve grandes transformações na política antes ou depois do fim das doações de pessoas jurídicas, em termos de valores de doações para o financiamento da política local.

No cenário do Estado de Roraima, trouxeram-se dados que corroboram com essa afirmação, uma vez que as doações de pessoas físicas não oscilaram, mas se nota que os recursos públicos possuem uma importância ímpar para as campanhas de agora.

Pode-se, inclusive, perguntar-se se não deixou de existir a infiltração do poder econômico nas eleições deste Estado do extremo norte do Brasil. Contudo, atendendo aos limites desse trabalho, não foi possível aprofundar essa questão.

É inegável que essa questão de financiamento da política está estritamente



ligada à importância de fomentar a transparência e análise de dados públicos para maior envolvimento da sociedade, considerando a natureza propriamente dita da democracia. Dos dados públicos obtidos para essa pesquisa, foi realizada uma análise quantitativa, resultados da comparação entre os pleitos do período selecionado. Com isso, não foram percebidas grandes alterações entre a média das doações em reais e a questão da quantidade de doadores pessoas físicas. Já a proporcionalidade entre número de eleitores e os doadores da respectiva eleição é pequena.

No que se refere ao financiamento coletivo de campanha, é possível verificar uma certa aceitação desse novo modelo de doação de pessoa física entre os roraimenses, uma vez que obteve crescimento nas eleições gerais de 2018 e 2022.

Das arrecadações comparadas, sejam públicas ou privadas, Eleições Municipais (2016 e 2020) ou Gerais (2018 e 2022), é visível a predominância dos recursos públicos em quaisquer dos pleitos eleitorais.

Conclui-se que o Estado de Roraima, conforme análise dos dados públicos referentes às eleições 2016, 2018, 2020, 2022 e 2024, possui a política predominantemente movida por recursos públicos, o que pode favorecer a permanência de poderosos partidos frente aos principais cargos públicos.

Dessa maneira, apresenta-se incoerente o modelo vigente de financiamento de campanha eleitoral.

Por fim, uma alternativa possível para o sistema misto brasileiro seria o modelo no qual o financiamento das campanhas políticas envolvesse a mobilização da sociedade civil, ainda que por meio de diminutas doações. O financiamento de campanha poderia indicar um alinhamento ideológico do doador e o processo eleitoral, muito além da votação.

## Referências

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF, Presidência da República [2009]. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm). Acesso em 2 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para eleições. Brasília, DF, Presidência da República [2009]. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm). Acesso em 2 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Institui o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 out. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13487.htm). Acesso em 2 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4650, Relator(a): Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 17-09-2015, Processo Eletrônico DJe-034, Divulgado em 23-02-2016, Publicado em 24-02-2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339864/false>. Acesso em 13 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE nº 23.604/2019. Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos - da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Brasília, DF, Tribunal Superior Eleitoral [2019]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em 2 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE nº 23.607/2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília, DF, Tribunal Superior Eleitoral [2019]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em 2 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Tipo de Receita - SIG Prestação de Contas. 2025a. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-prestacao-contas/tipo-de-receita?session=145984384926>. Acesso em: 18 de set de 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). SIG Eleitor - Eleitorado Mensal. 2025c. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/home?session=117568190365075>. Acesso em: 13 de set. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Pessoas Físicas Doadoras - SIG Prestação de Contas. 2025d. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-prestacao-contas/pessoas-fisicas-doadoras?session=106849758908705>. Acesso em: 18 de set de 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Painéis de Prestação de Contas - SIG Prestação de Contas. 2025e. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-prestacao-contas/paineis-de-prestacao-de-contas?session=106849758908705>. Acesso em: 18 de set de 2025.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Direito eleitoral. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rr.html>. Acesso em: 15 de mai. 2024.

PALMEIRA, Jonathas Campos. O novo modelo de financiamento de campanha. Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 89-107, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse>.

[jus.br/xmlui/handle/bdtse/10399](https://jus.br/xmlui/handle/bdtse/10399). Acesso em: 3 mai. 2024.

PARDO, R. G. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais. Revista eletrônica EJE. n. 4, ano 3. 2013. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-3/financiamento-dos-partidos-e-campanhas-eleitorais>. Acesso em: 19 mai. 2024.

SAMUELS. David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 3, n. 4, p. 11-28, jan./jun. 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/752>. Acesso em: 1 mai. 2024.

SANTANO, Ana Claudia. O financiamento coletivo de campanhas eleitorais como medida econômica de democratização das eleições. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 11, n. 2, p. 29-66, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3334>. Acesso em: 2 mai. 2024.

SANTANO, Ana Claudia. Uma análise desde o ponto de vista econômico da legislação referente ao financiamento da política no Brasil. Direito Público, [S. l.], v. 17, n. 91, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2758>. Acesso em: 1 mai. 2024.

SANTANO, Ana Claudia *et al.* Financiamento de campanhas eleitorais: debates para uma proposta técnica. 1. ed. Brasília: Transparência Eleitoral Brasil, 2022. v. 1. 70p. Disponível em: [file:///C:/Users/Pleno/Downloads/Financiamento de campanhas eleitorais de.pdf](file:///C:/Users/Pleno/Downloads/Financiamento%20de%20campanhas%20eleitorais%20de.pdf). Acesso em: 20 mai. 2024.

SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais. Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, Belo Horizonte, ano 8, n. 26, p. 15-38, jan./mar. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/11592>. Acesso em: 13 mai. 2024.

Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE-RR). Eleições 2024: confira 6 pontos essenciais sobre o fundo eleitoral. 2024. Disponível em: <https://www.trerr.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/eleicoes-2024-confira-6-pontos-essenciais-sobre-o-fundo-eleitoral>. Acesso em: 02 mai. 2024.

Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE-RR). Quadro de Dirigentes Partidários. 2025b. Disponível em: <https://www.tre-rr.jus.br/partidos/partidos-politicos/quadro-de-dirigentes-partidarios/dirigentes-partidarios-estaduais-em-roraima/@@display-file/file/DIRIGENTES%2520ESTADUAIS%252017.09.pdf>. Acesso em: 18 de set. 2025.

Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE-RR). Contas Partidárias. 2024. Disponível em: <https://www.tre-rr.jus.br/partidos/contas-partidarias/contas-partidarias>. Acesso em: 14 de mai. 2024.

## **INDEPENDÊNCIA FEMININA NA ADVOCACIA E NA JUSTIÇA ELEITORAL: REFLEXÕES HISTÓRICAS E CONTEMPORÂNEAS**

Joana Sarmento de Matos<sup>1</sup>

### **RESUMO**

Este artigo discute a trajetória feminina no universo jurídico, resgatando personagens históricas que romperam barreiras em diferentes contextos, como Esperança Garcia, Myrthes Gomes de Campos e Lídia Poët. Analisa-se, também, a relevância das iniciativas institucionais voltadas à participação das mulheres na Justiça Eleitoral, destacando avanços, desafios e tensões existentes entre igualdade formal e material. O estudo enfatiza a importância da independência feminina e da rejeição a práticas de tutela, defendendo que a emancipação deve se dar pela autonomia e pelo reconhecimento pleno da capacidade das mulheres.

Palavras-chave: advocacia; igualdade de gênero; Justiça Eleitoral; participação institucional; direitos fundamentais.

### **ABSTRACT**

This article discusses the female trajectory in the legal universe, highlighting historical figures who broke barriers in different contexts, such as Esperança Garcia, Myrthes Gomes de Campos, and Lídia Poët. It also analyzes the relevance of institutional initiatives aimed at promoting women's participation in Electoral Justice, highlighting advances, challenges, and tensions between formal and substantive equality. The paper emphasizes the importance of female independence and the rejection of tutelary practices, arguing that emancipation must be achieved through autonomy and the full recognition of women's capacities.

Keywords: advocacy; gender equality; Electoral Justice; institutional participation; fundamental rights.

<sup>1</sup> Graduação em Direito, iniciada em 1999 na Universidade Católica de Petrópolis e concluída no Instituto Vianna Junior em 2003. Pós-graduada em Direito Público pela Universidade do Grande Rio, conclusão (2005). Mestra em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania, pela Universidade Estadual de Roraima (2023). Doutorado em andamento, concluiu os créditos em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad Del Museo Argentino (tese a ser encerrada). Atuou como docente na Faculdade do Sudeste Mineiro na cadeira de Direito Penal de 2009 até meados de 2010. Ingressou na magistratura TJRR (2010). Titular da Segunda Vara de Família da Comarca de Boa Vista. Juíza Eleitoral da e. Corte do TRE-RR desde 2023 e exerce o cargo de Juíza Ouvidora do TRE-RR. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4062251228198774>.

## Sumário

Introdução; 1 A trajetória feminina na advocacia; 1.1 Esperança Garcia e a resistência na escravidão; 1.2 Myrthes Gomes de Campos e o pioneirismo no século XIX; 1.3 Lídia Poët e o exemplo italiano; 2 Igualdade formal e material no campo jurídico; 2.1 Cotas de gênero no processo eleitoral; 2.2 Fraudes às cotas e jurisprudência do TSE; 2.3 Súmula 73 do TSE; 2.4 Participação feminina nos TREs; 3 A independência feminina como eixo central; 3.1 Autonomia *versus* tutela institucional; 3.2 O risco das candidaturas fictícias; 3.3 Interseccionalidade e desigualdades múltiplas; 3.4 Comparações internacionais; 3.5 A independência como reconhecimento de capacidade; 3.5 A independência como reconhecimento de capacidade; 4 Reflexões interdisciplinares: ciência e cultura popular; 4.1 Lições da biologia evolutiva; 4.2 Filosofia política e democracia inclusiva; 4.3 Cultura popular como crítica social; 4.4 Linguagem e poder simbólico; 4.5 Democracia e representatividade; Considerações finais; Referências.

## Introdução

A inserção das mulheres no universo jurídico representa uma conquista marcada por resistência, coragem e persistência ao longo da história. Durante séculos, a estrutura social brasileira e de outros países foi organizada sob bases patriarcais, em que a atuação feminina era restrita ao espaço privado, limitado ao lar e à família. Nesse contexto, a presença das mulheres em profissões que demandavam formação universitária e visibilidade social, como a advocacia e a magistratura, era não apenas rara, mas, em muitos casos, expressamente proibida pelas normas vigentes e pelos costumes sociais.

Apesar dessas barreiras, diferentes mulheres se destacaram em momentos históricos diversos, rompendo gradativamente com padrões de exclusão e abrindo espaço para novas gerações. Essa trajetória não se deu de forma linear ou sem obstáculos; ao contrário, foi marcada por preconceitos institucionais, resistência por parte das ordens profissionais e até mesmo por legislações que restringiam explicitamente o exercício da advocacia e do magistério jurídico às mulheres. Assim, cada avanço representou não apenas uma conquista individual, mas um marco coletivo na luta pela emancipação feminina no campo jurídico.

No Brasil, exemplos como o de Esperança Garcia, considerada pela Ordem dos Advogados do Brasil como autora da primeira petição redigida por uma

mulher no país, revelam a profundidade e a ancestralidade dessa luta. Já Myrthes Gomes de Campos, no início do século XX, enfrentou a resistência institucional para ser reconhecida como advogada, abrindo caminho para que outras mulheres pudessem atuar profissionalmente no direito. Em paralelo, no cenário internacional, algumas figuras, como Lúcia Poët, na Itália, simbolizam que esse processo de exclusão e posterior conquista do espaço jurídico não foi um fenômeno isolado, mas um movimento que atravessou fronteiras.

No campo eleitoral, as conquistas também ocorreram de forma gradual e, em muitos casos, somente após intensa pressão social e política. A criação da Justiça Eleitoral em 1932, por exemplo, representou um marco para a cidadania feminina no Brasil, pois foi nesse momento que o direito de voto das mulheres foi formalmente reconhecido. A partir daí, a Justiça Eleitoral assumiu papel fundamental na garantia da igualdade política e na construção de um sistema democrático mais inclusivo, ainda que os desafios permanecessem.

Nas últimas décadas, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Supremo Tribunal Federal (STF) têm desempenhado papéis decisivos no fortalecimento da presença feminina na política. Medidas como a reserva mínima de candidaturas de cada gênero, prevista na Lei n. 9.504/1997, e a destinação proporcional de recursos financeiros e tempo de propaganda para candidaturas femininas, consolidada pela jurisprudência da ADI 5617, são exemplos de instrumentos que procuram transformar a igualdade formal em igualdade material.

Contudo, permanece atual o debate sobre os limites e os efeitos dessas medidas. De um lado, é inegável que políticas afirmativas são importantes para corrigir desigualdades históricas e ampliar a presença feminina em espaços decisórios. De outro, não se pode reduzir a emancipação feminina a políticas de tutela que, em determinadas circunstâncias, reforçam a ideia de que a mulher depende de concessões para conquistar espaço. Nesse sentido, torna-se indispensável discutir a independência feminina não apenas como a ocupação de vagas ou o cumprimento de percentuais, mas como o reconhecimento pleno da autonomia, da competência e da autoridade simbólica das mulheres no campo jurídico e eleitoral.

O presente artigo, portanto, tem como objetivo resgatar marcos históricos da presença feminina na advocacia e na Justiça Eleitoral, analisar criticamente os instrumentos normativos e jurisprudenciais que buscam ampliar sua participação institucional e defender a independência feminina como elemento essencial para a consolidação da igualdade de gênero e o fortalecimento da democracia brasileira.

## **1 A trajetória feminina na advocacia**

### **1.1 Esperança Garcia e a resistência na escravidão**

A história da advocacia feminina no Brasil tem um marco simbólico importante em Esperança Garcia, mulher negra escravizada no Piauí, no século XVIII. Em 6 de setembro de 1770, ela redigiu uma carta endereçada ao governador da capitania denunciando maus-tratos sofridos por ela e seus filhos na fazenda de Algodões, onde vivia em regime de cativo. O documento, considerado uma petição, foi reconhecido pela Ordem dos Advogados do Brasil, em 2017, como o primeiro registro jurídico elaborado por uma mulher no país (OAB, 2017).

Segundo Rebelo (2023), a carta de Esperança evidencia não apenas a coragem de se manifestar contra abusos em uma época de severa repressão, mas também a consciência sobre a possibilidade de recorrer à autoridade pública para buscar justiça. Trata-se de um gesto que extrapola o âmbito individual, tornando-se um símbolo da resistência feminina e da inserção das mulheres negras na luta por direitos no Brasil.

Esse reconhecimento tardio mostra a importância de recuperar vozes historicamente silenciadas. Como observa Ribeiro (2019), autoras negras muitas vezes foram apagadas da história oficial do direito, cabendo à memória institucional resgatar sua contribuição. O ato de Esperança Garcia, portanto, não é apenas um marco jurídico, mas um testemunho de que a advocacia, mesmo antes de ser oficialmente exercida por mulheres, já servia como instrumento de emancipação e denúncia.

### **1.2 Myrthes Gomes de Campos e o pioneirismo no século XIX**

Outro momento decisivo na trajetória feminina na advocacia brasileira ocorreu com Myrthes Gomes de Campos, primeira mulher oficialmente autorizada a advogar no Brasil. Formada em Direito pela então Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro, em 1898, ela enfrentou quase uma década de resistência institucional até ser admitida nos quadros da Ordem dos Advogados (naquela época chamada de Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros) em 1906 (Revista do IOAB, 1899).

De acordo com Guimarães e Ferreira (2009), o exercício da advocacia era considerado um “ofício viril” pelo Direito Romano, o que reforçava a ideia de que essa atividade seria reservada aos homens. Nesse contexto, a presença de uma mulher em ambientes como as faculdades de Direito já causava grande escândalo social, situação vivida por Myrthes Gomes de Campos ao tornar-se a primeira a enfrentar tais preconceitos na antiga capital da República. Apesar das resistências, sua dedicação e perseverança permitiram que conquistasse o respeito dos colegas e concluisse o bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais em 1898.



No Brasil, assim como em outros países, havia forte resistência à inserção feminina no mercado de trabalho, tendo em vista que se esperava que as mulheres priorizassem exclusivamente as funções de mãe e esposa dentro do espaço doméstico. E, assim, antes de Myrthes, várias outras mulheres também concluíram seus estudos, graduaram-se como bacharéis em Direito. No entanto, não chegaram a exercer a profissão e muito menos a serem aceitas na OAB da época.

A resistência para poder ser admitida nos quadros da Ordem dos Advogados antes de 1906 contou com vários artifícios, sempre presididos por outros advogados, tradicionais e fielmente defensores do Direito Romano, os chamados romanistas. Segundo Guimarães e Ferreira (2009), entre as estratégias utilizadas para tentar dificultar o ingresso de Myrthes Gomes de Campos no exercício da advocacia estavam manobras regimentais, como pedidos sucessivos de esclarecimento que obstruíam as sessões. Chegou-se, inclusive, a questionar a legalidade da atuação de mulheres casadas na advocacia, argumento que se mostrava descabido no caso de Myrthes, já que era solteira.

Conforme relatam Guimarães e Ferreira (2009), os feministas da advocacia (que não eram totalmente de acordo com a ortodoxia dos romanistas do Instituto) atuaram de forma estratégica para superar as resistências do Instituto dos Advogados Brasileiros. Em apenas duas semanas, conseguiram um parecer favorável da Comissão de Sindicância, algo inédito até então e, logo depois, mobilizaram apoios para assegurar o quórum necessário. Assim, em 12 de julho de 1906, a filiação de Myrthes Gomes de Campos foi aprovada por 23 votos a 15.

Ao ser finalmente aceita, Myrthes não apenas abriu caminho para outras advogadas, mas também demonstrou que a competência jurídica feminina não poderia mais ser ignorada. Como destaca Diniz (2006), a conquista de Myrthes marcou simbolicamente a quebra do paradigma patriarcal no direito brasileiro, abrindo espaço para que outras mulheres ingressassem na carreira forense ao longo do século XX.

### **1.3 Lídia Poët e o exemplo italiano**

No cenário internacional, destaca-se a experiência de Lídia Poët, na Itália, cujo percurso é frequentemente comparado ao de Myrthes Gomes.

Conforme relata Gallanti (2023), Lídia Poët nasceu em 1855, em Perrero, no Vale Germanasca, província de Turim, sendo a filha mais nova de uma família valdense que valorizava a cultura e a educação. Desde cedo, recebeu incentivo para estudar e destacou-se como aluna brilhante, com domínio de diversas línguas e interesse pelas humanidades. Optou por seguir adiante em sua formação e, desafiando os preconceitos da época, matriculou-se na Faculdade de Direito da Universidade de Turim, onde se formou com excelente

desempenho. Em 1883, após concluir estágio e obter aprovação na Ordem dos Advogados de Turim, tornou-se a primeira mulher advogada da Itália.

Pouco tempo depois, contudo, sua inscrição foi anulada pelo Tribunal de Apelação de Turim, sob justificativas misóginas, como a suposta incompatibilidade entre o exercício da advocacia e o papel social atribuído às mulheres (Gallanti, 2023).

Conforme relata Zanetti (2010), o caso Poët teve grande repercussão na Europa, pois expôs a resistência institucional em aceitar mulheres em profissões tradicionalmente masculinas. Somente em 1920, quase quarenta anos depois, Lúdia foi reintegrada oficialmente, após alterações legislativas e sociais que refletiam a força do movimento feminista italiano.

Conforme Gallanti (2023), embora os movimentos feministas do início do século XX reconhecessem que determinadas leis fossem necessárias para restaurar a ordem após a guerra, também denunciavam sua insuficiência diante da busca pela igualdade. Nesse contexto, as mulheres conquistaram uma primeira forma de emancipação ao assumirem papel essencial no bem-estar familiar, ainda que não alcançassem posições de destaque social. Foi nesse cenário que Lúdia Poët conseguiu registrar-se na Ordem dos Advogados de Turim. Sem casar-se ou ter filhos, dedicou sua vida no serviço ao próximo até falecer em 25 de fevereiro de 1949, em Diano Marina. Sepultada em Perrero, sua terra natal, recebeu em seu túmulo a inscrição que a consagra como a primeira advogada da Itália, lembrada como referência para a luta pela igualdade de gênero.

Esse episódio revela, como observa Scott (1995), que a exclusão das mulheres do espaço jurídico foi um fenômeno estrutural, presente em diversos países, e não apenas no Brasil. Ao mesmo tempo, demonstra que conquistas jurídicas não são lineares, mas resultado de embates prolongados, contraculturas e instituições enraizadas no patriarcado.

## **2 Igualdade formal e material no campo jurídico**

A Constituição da República de 1988, no artigo 5º, inciso I, estabelece que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988). Trata-se de um marco fundamental para a igualdade formal, assegurando que não haja distinção jurídica entre os sexos. No entanto, como observa Bobbio (1992), a igualdade formal, embora necessária, nem sempre é suficiente para corrigir desigualdades concretas, o que levou ao desenvolvimento de políticas específicas de incentivo à participação feminina.

No direito eleitoral, esse movimento se traduziu na adoção de medidas como a reserva mínima de candidaturas femininas. Ainda que tenham sido concebidas como instrumentos de correção de assimetrias históricas, sua

eficácia e legitimidade permanecem objeto de intenso debate acadêmico e institucional.

## **2.1 Cotas de gênero no processo eleitoral**

A Lei n. 9.504/1997 instituiu a obrigatoriedade de que cada partido político registre, no mínimo, 30% e, no máximo, 70% de candidaturas de cada gênero (Brasil, 1997). Essa medida, inicialmente saudada como avanço democrático, foi posteriormente reforçada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 5617, em que se determinou a destinação proporcional de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) às candidaturas femininas (Brasil, 2018).

Sacchet (2009) observa que a medida teve impacto simbólico relevante ao colocar a questão de gênero no centro do debate político. Contudo, sua efetividade prática ainda gera dúvidas, tendo em vista que a simples reserva de vagas não altera, por si só, as estruturas sociais e partidárias que dificultam a ascensão de mulheres na política. Desse modo, pode-se dizer que as cotas funcionam mais como um mecanismo de transição do que como uma solução definitiva para a desigualdade.

## **2.2 Fraudes às cotas e jurisprudência do TSE**

A prática de candidaturas fictícias, também conhecidas como “candidaturas laranjas”, ilustra bem a fragilidade do modelo. Em diversas ocasiões, o TSE identificou o uso de nomes femininos apenas para preencher formalmente o percentual legal, sem que houvesse efetiva participação eleitoral. No julgamento do AgR-REspEl n. 193-92/PI, em 2019, o Tribunal cassou toda a chapa proporcional por fraude à cota de gênero (Brasil, 2019). No mesmo sentido, em 2021, no AgR-REspEl n. 0600814-50/MG, o TSE reafirmou que tais condutas violam a autenticidade do processo eleitoral (Brasil, 2021).

Como observa Figueiredo (2022), a multiplicidade de fraudes não apenas desvirtua a norma, mas também coloca em dúvida se a estratégia das cotas é capaz de produzir resultados sólidos sem o devido fortalecimento da autonomia feminina na política. A existência de candidaturas fictícias mostra que a igualdade material não pode ser reduzida a percentuais matemáticos, mas deve ser construída pela efetiva valorização da capacidade das mulheres.

## **2.3 Súmula 73 do TSE**

Em 2024, o TSE aprovou a Súmula n. 73, estabelecendo que a fraude à cota de gênero implica a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos

Partidários (DRAP) e a nulidade dos votos obtidos pela chapa (Brasil, 2024). Ainda que essa medida reforce o compromisso institucional com a lisura das eleições, evidencia também a necessidade de constante intervenção judicial para garantir que a norma seja cumprida.

A vice-presidente do TSE (em 2024), ministra Cármen Lúcia, ressaltou que a aprovação da norma representa um avanço na luta pela igualdade, destacando que sua consolidação trará maior clareza às decisões judiciais e benefícios não apenas para magistrados e tribunais, mas também para a sociedade e para os próprios candidatos e candidatas (TSE, 2024).

## **2.4 Participação feminina nos TREs**

Em 2025, o TSE aprovou resolução que introduziu critérios de igualdade de gênero e diversidade racial na formação das listas tríplices para a composição dos Tribunais Regionais Eleitorais (Brasil, 2025). Essa decisão, proposta pela Ministra Cármen Lúcia, representa um esforço institucional de abrir espaço para a presença de mulheres também nos órgãos internos da Justiça Eleitoral.

Ainda que relevante, a medida reafirma a lógica de estímulo externo, e não de consolidação espontânea da presença feminina. Como ressalta Piovesan (2021), a representatividade institucional é essencial para a democracia; contudo, para que ela seja legítima, precisa estar alicerçada não apenas em normas formais, mas, sobretudo, no reconhecimento social da competência e da autonomia das mulheres.

Dessa forma, a análise da igualdade formal e material no campo eleitoral evidencia que, embora as cotas tenham desempenhado papel relevante ao colocar a participação feminina na agenda política, suas limitações são evidentes. A dependência de percentuais numéricos e a necessidade de intensa fiscalização judicial revelam que tais instrumentos, isoladamente, não asseguram uma transformação estrutural. A emancipação feminina não pode se reduzir ao cumprimento de metas legais, mas precisa estar fundamentada no reconhecimento pleno da capacidade e da independência das mulheres, sem a necessidade de tutela institucional.

## **3 A independência feminina como eixo central**

A igualdade de gênero no campo jurídico e eleitoral, embora respaldada por dispositivos constitucionais e por políticas públicas, não pode ser entendida como plenamente alcançada pela simples criação de cotas ou normas específicas. A verdadeira emancipação feminina exige o reconhecimento social e institucional da autonomia, da capacidade e da autoridade simbólica das mulheres. Sem esse reconhecimento, qualquer conquista corre o risco de ser

interpretada como dependente de medidas externas, reduzindo o protagonismo feminino a uma concessão tutelada.

Segundo Dias (2019), um dos grandes desafios da luta das mulheres no direito é superar a visão de que sua presença em determinados espaços seria resultado de privilégios ou exceções. Para a autora, a emancipação precisa ser afirmada pelo mérito, pela competência técnica e pelo exercício pleno de direitos, sem necessidade de justificativas adicionais. Nesse sentido, o debate em torno da igualdade deve deslocar-se da lógica de cotas obrigatórias para uma perspectiva de valorização concreta da participação feminina em todas as instâncias.

### **3.1 Autonomia *versus* tutela institucional**

As políticas de ação afirmativa, como as cotas eleitorais, foram concebidas como instrumentos de inclusão e correção de desigualdades históricas. Entretanto, há o risco de que se transformem em uma forma de tutela institucionalizada, como se as mulheres necessitassem constantemente de apoio formal para permanecer em espaços de poder. Esse raciocínio perpetua a ideia de incapacidade, quando, na realidade, as mulheres já demonstraram, ao longo da história, plena aptidão para ocupar funções políticas e jurídicas de destaque.

De acordo com Carvalho (2020), a autonomia feminina deve ser compreendida como o exercício de escolhas livres, pautadas na competência e na participação ativa, e não apenas como o preenchimento de percentuais preestabelecidos. A visão de tutela pode enfraquecer a percepção social sobre a legitimidade da presença feminina, transformando conquistas em concessões.

### **3.2 O risco das candidaturas fictícias**

O fenômeno das candidaturas fictícias, conhecidas como “laranjas”, revela a fragilidade de um sistema que aposta apenas em números para promover a inclusão. O TSE, ao analisar casos como o AgR-REspEl n. 193-92/PI (2019) e o AgR-REspEl n. 0600814-50/MG (2021), deixou claro que a fraude às cotas de gênero compromete não só a legitimidade das eleições, mas também a própria ideia de promoção da participação feminina (Brasil, 2019; Brasil, 2021).

Para Figueiredo (2022), esse tipo de fraude demonstra que a emancipação não pode ser alcançada unicamente por imposições legais. O verdadeiro fortalecimento da presença feminina exige incentivo à militância política, investimento em formação cidadã e reconhecimento da liderança das mulheres nos partidos, e não apenas a observância formal de percentuais.

### **3.3 Interseccionalidade e desigualdades múltiplas**

A independência feminina também deve ser analisada sob a ótica da interseccionalidade, conceito desenvolvido por Crenshaw (1989) e amplamente adotado por estudiosas como Carneiro (2003). Essa abordagem reconhece que as mulheres não vivem experiências homogêneas, mas enfrentam desafios diferenciados, a depender de sua raça, classe social, orientação sexual e território de origem.

No contexto amazônico, por exemplo, a participação política feminina ainda é marcada por dificuldades adicionais, como a distância geográfica em relação aos centros decisórios, a precariedade de infraestrutura e as barreiras culturais. Isso reforça a necessidade de pensar a independência feminina não apenas como conquista formal, mas como processo que deve contemplar a diversidade de trajetórias e garantir que mulheres de diferentes perfis possam exercer protagonismo real.

### **3.4 Comparações internacionais**

O debate sobre a independência feminina não se limita ao Brasil. No cenário internacional, casos como o de Lúdia Poët, na Itália, e a trajetória de juízas como Ruth Bader Ginsburg, nos Estados Unidos, mostram que a resistência feminina às estruturas patriarcais foi uma realidade comum em diferentes países e épocas.

Segundo Scott (1995), a exclusão das mulheres das instituições jurídicas reflete a própria lógica de construção dos sistemas de poder, que durante séculos associaram racionalidade e autoridade ao masculino. A entrada das mulheres em tribunais, universidades e parlamentos rompeu esse paradigma, ainda que de forma lenta e desigual.

Essas experiências internacionais reforçam a ideia de que a emancipação não decorre apenas de medidas formais, mas da insistência em afirmar a legitimidade da atuação feminina. Como destacou Ginsburg em diversos votos paradigmáticos da Suprema Corte norte-americana, a igualdade de gênero não é uma concessão, mas um direito intrínseco da cidadania.

### **3.5 A independência como reconhecimento de capacidade**

Mais do que assegurar vagas em listas ou percentuais mínimos em eleições, a independência feminina deve ser compreendida como o reconhecimento social da capacidade plena das mulheres para deliberar, julgar, advogar e liderar. Essa visão rompe com estereótipos de fragilidade ou dependência e reforça que a presença feminina qualifica as instituições democráticas, tornando-as mais plurais e representativas.

Como sintetiza Piovesan (2021), a representatividade política e institucional só será plenamente legítima quando for resultado do reconhecimento da competência, e não da imposição de cotas. Nesse sentido, a Justiça Eleitoral tem papel fundamental ao fomentar a autonomia, criando condições para que as mulheres participem por mérito próprio, sem depender de tutela.

## **4 Reflexões interdisciplinares: ciência e cultura popular**

O debate sobre a participação feminina na advocacia e na Justiça Eleitoral não pode ser conduzido apenas sob o prisma normativo. Ele exige uma abordagem interdisciplinar que incorpore contribuições da biologia, da filosofia política, da cultura popular e das ciências sociais. Essa ampliação do olhar permite compreender que a emancipação feminina não se limita ao cumprimento de percentuais legais, mas se relaciona com dinâmicas mais amplas de poder, legitimidade e transformação social.

### **4.1 Lições da biologia evolutiva**

A teoria da seleção natural formulada por Charles Darwin no século XIX enfatiza que a sobrevivência das espécies não depende exclusivamente da força bruta, mas da capacidade de adaptação ao meio (Darwin, 1859). Essa perspectiva, transposta simbolicamente para o campo social, ajuda a compreender a trajetória das mulheres no universo jurídico.

Ao longo da história, as mulheres precisaram adaptar-se a ambientes hostis, dominados por estruturas patriarcais, criando estratégias de resistência e persistência. Myrthes Gomes de Campos, por exemplo, soube insistir diante da recusa institucional até que fosse reconhecida como advogada. Do mesmo modo, as magistradas brasileiras que hoje ocupam cadeiras nos tribunais superiores representam não apenas conquistas individuais, mas a demonstração de que, pela adaptação e pela resiliência, é possível alterar padrões historicamente consolidados.

Essa analogia mostra que a emancipação feminina não depende de imposições externas, mas da capacidade de resistência e afirmação, o que reforça a ideia de que a verdadeira transformação se dá pela valorização da competência, e não pela fixação de percentuais.

### **4.2 Filosofia política e democracia inclusiva**

Do ponto de vista da filosofia política, a democracia pressupõe a inclusão de todos os grupos sociais no processo decisório. John Rawls, em sua teoria da justiça como equidade, argumenta que as instituições devem



assegurar condições mínimas para que todos possam competir em igualdade de oportunidades (Rawls, 1997). Isso significa que a exclusão histórica das mulheres da política e do direito não pode ser corrigida apenas pela igualdade formal; é necessário criar condições reais para sua participação.

No entanto, como observa Bobbio (1992), a transição da igualdade formal para a igualdade material deve ser feita com cautela, para não transformar medidas corretivas em mecanismos permanentes de dependência. A democracia inclusiva, portanto, só será plena quando a presença das mulheres decorrer do reconhecimento de sua legitimidade e de sua contribuição efetiva, e não da imposição de cotas que, muitas vezes, são fragilizadas por práticas de fraude e manipulação.

### **4.3 Cultura popular como crítica social**

A cultura popular brasileira oferece lições importantes sobre desigualdade e emancipação. A música “Vozes da Seca”, de Luiz Gonzaga e Zé Dantas, critica a esmola como prática que humilha e vicia, em vez de promover autonomia. A metáfora é útil para pensar a questão de gênero: a emancipação feminina não pode ser reduzida a concessões formais, mas deve resultar do reconhecimento da capacidade das mulheres.

Como lembra Candido (2000), a literatura e a música popular funcionam como formas de interpretação da realidade social, denunciando injustiças e estimulando a reflexão crítica. Nesse sentido, trazer a cultura popular para o debate jurídico não é apenas um recurso retórico, mas uma forma de mostrar que o tema da igualdade transcende as normas escritas e permeia a vida cotidiana.

### **4.4 Linguagem e poder simbólico**

Pierre Bourdieu (1991) desenvolveu o conceito de “poder simbólico” para mostrar como a linguagem e os signos sociais podem funcionar tanto como instrumentos de dominação quanto de emancipação. No campo jurídico, a linguagem sempre foi utilizada como barreira de acesso, marcada por tecnicismos que afastavam leigos e, em especial, mulheres.

Quando mulheres como Esperança Garcia, ainda no século XVIII, utilizaram a linguagem jurídica para se manifestar, romperam essa barreira simbólica. Hoje, a presença de advogadas, juízas e ministras não apenas amplia a representatividade institucional, mas também transforma a própria linguagem jurídica em instrumento de inclusão. Ao dominar esse poder simbólico, as mulheres afirmam sua independência e legitimidade, superando a visão de que sua presença depende de quotas formais.

#### **4.5 Democracia e representatividade**

A democracia, para ser legítima, precisa refletir a diversidade da sociedade. Como destaca Dahl (2001), a qualidade democrática depende da efetiva participação de todos os grupos sociais no processo de tomada de decisão. A baixa representatividade feminina em cargos eletivos e instituições jurídicas compromete essa legitimidade.

Por isso, a ampliação da presença de mulheres na Justiça Eleitoral e na advocacia não é apenas uma questão de igualdade de oportunidades, mas de fortalecimento da própria democracia. Entretanto, como adverte Piovesan (2021), essa representatividade só será sólida se construída sobre a valorização da competência e da autonomia feminina, e não sobre mecanismos que podem ser percebidos como tutelas ou favores institucionais.

Assim, a interdisciplinaridade mostra que a emancipação feminina deve ser compreendida como um processo amplo, que envolve dimensões biológicas, filosóficas, culturais e simbólicas. A democracia inclusiva se fortalece não pelo cumprimento de percentuais, mas pelo reconhecimento de que as mulheres, pela sua trajetória, capacidade e legitimidade, são protagonistas indispensáveis na construção de um Estado mais justo e representativo.

#### **Considerações finais**

A trajetória feminina na advocacia e na Justiça Eleitoral revela um processo histórico de resistência, persistência e conquista de espaços que foram negados durante séculos às mulheres. O resgate de figuras como Esperança Garcia, Myrthes Gomes de Campos e Lúcia Poët mostra que, mesmo em contextos de severa exclusão, as mulheres encontraram formas de utilizar o direito como instrumento de denúncia, emancipação e transformação social. Essas personagens não apenas desafiaram as estruturas de poder de suas épocas, mas também abriram caminhos para que novas gerações de mulheres pudessem ocupar lugares de protagonismo no cenário jurídico e político.

No Brasil contemporâneo, a Constituição Federal de 1988 consolidou o princípio da igualdade entre homens e mulheres, trazendo para o plano formal a garantia de que todos são titulares dos mesmos direitos e obrigações. Contudo, a experiência prática demonstra que a igualdade formal não foi suficiente para eliminar as barreiras concretas à participação feminina, o que motivou a adoção de medidas específicas no âmbito eleitoral, como as cotas de gênero.

Essas políticas, ao longo dos anos, tiveram o mérito de colocar a questão da representatividade feminina na agenda pública, e de provocar debates institucionais importantes. O Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral, por meio de decisões como a ADI 5617 e as reiteradas cassações de

chapas com fraudes à cota de gênero, procuraram dar efetividade às normas e assegurar que as candidaturas femininas não fossem meramente simbólicas. No entanto, a recorrência de fraudes, bem como a necessidade constante de intervenção judicial, revela as limitações desse modelo.

Mais do que ampliar o número de candidaturas registradas, é necessário fortalecer a legitimidade e a autonomia das mulheres na política e no direito. A dependência de percentuais ou de estímulos externos pode gerar a percepção de tutela institucional, reduzindo conquistas históricas à condição de concessões. A verdadeira emancipação feminina exige que sua participação decorra do reconhecimento social e institucional da capacidade, da competência e da autoridade simbólica que já foram amplamente demonstradas por inúmeras juristas, advogadas e magistradas ao longo da história.

A interdisciplinaridade contribui para essa compreensão; a biologia mostra que a adaptação e a resiliência são fatores determinantes para a sobrevivência; a filosofia política ensina que a justiça só é plena quando há equidade real de oportunidades; a cultura popular denuncia as práticas de dependência que limitam a autonomia; e a sociologia da linguagem revela que o domínio do discurso jurídico é um ato de afirmação e poder. Todos esses campos convergem para um ponto comum: a emancipação feminina não pode se reduzir ao cumprimento de normas formais, mas deve ser afirmada pela independência e pelo protagonismo efetivo.

Assim, a conclusão que se impõe é a de que o fortalecimento da democracia brasileira passa pela consolidação da independência feminina, tanto na advocacia quanto na Justiça Eleitoral. Reconhecer a contribuição das mulheres nesses espaços significa não apenas corrigir desigualdades históricas, mas também enriquecer o processo democrático com diversidade, pluralidade e legitimidade. A igualdade de gênero, portanto, não será conquistada apenas pelo atendimento a percentuais, mas pelo reconhecimento pleno da capacidade das mulheres de exercer, em pé de igualdade com os homens, todas as funções sociais, políticas e jurídicas que compõem a vida democrática.

## Referências

- BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 out. 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5617. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 15 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 193-92/PI. Relator: Min. Jorge Mussi. Julgado em 19 set. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 0600814-50/MG. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em 18 maio 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Súmula n. 73. Aprovada em 21 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Resolução que estabelece critérios de igualdade de gênero e diversidade racial na formação das listas tríplices dos TREs. Sessão de 5 mar. 2025.

CANDIDO, Antonio. Literatura e sociedade. 9. ed. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul, 2000.

CARNEIRO, Sueli. A construção do outro como não-ser: o discurso da diferença. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

CARVALHO, Priscila. Autonomia feminina e cidadania: desafios contemporâneos. Revista de Estudos de Gênero, v. 22, n. 2, p. 45-63, 2020.

COLASANTI, Marina. Às seis da tarde. Poema.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex: a Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. University of Chicago Legal Forum, Chicago, v. 1989, n. 1, p. 139-167, 1989.

DAHL, Robert. Sobre a democracia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DARWIN, Charles. A origem das espécies. São Paulo: Martin Claret, 2001. (Obra original publicada em 1859).

DIAS, Maria Berenice. Mulheres no direito brasileiro. 2. ed. São Paulo: RT, 2019.

DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro: introdução ao direito civil. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FIGUEIREDO, José Jairo Gomes. Fraude à cota de gênero: análise jurisprudencial do TSE. Revista Brasileira de Direito Eleitoral, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 201-220, 2022.

GALLANTI, Lídia. Lidia Poët, a primeira advogada da Itália. Storica National Geographic, 18 fev. 2023. Disponível em: <https://www-storicang-it>.

[translate.google.com/translate?sl=pt&tl=pt&hl=pt-BR&xt=pt&pt=pt&sc=sc](https://translate.google.com/translate?sl=pt&tl=pt&hl=pt-BR&xt=pt&pt=pt&sc=sc). Acesso em: 1 set. 2025.

GUIMARÃES, Lucia Maria Paschoal; FERREIRA, Tânia Maria Tavares Bessone da Cruz. Myrthes Gomes de Campos (1875-?): pioneirismo na luta pelo exercício da advocacia e defesa da emancipação feminina. *Revista Gênero*, Niterói, v. 9, n. 2, p. 135-151, 1. sem. 2009. Disponível em: <https://ieg.ufsc.br/public/storage/articles/October2020/27042011-02244612artigogui maraesImpandferreiramtbc.pdf>. Acesso em: 1 set. 2025.

OAB. Ordem dos Advogados do Brasil. Conselho Federal. OAB reconhece Esperança Garcia como a primeira advogada do Brasil. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.oab.org.br/>. Acesso em: 10 set. 2025.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REBELO, Tainara. Esperança Garcia: a primeira advogada do Brasil. *Ecoa UOL*, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa>. Acesso em: 10 set. 2025.

REVISTA DO IOAB. Parecer sobre a inscrição de Myrthes Gomes de Campos. Rio de Janeiro, 1899.

RIBEIRO, Djamilia. Pequeno manual antirracista. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SACCHET, Teresa. Capital social, gênero e representação política no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 2, p. 305-332, nov. 2009.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, 1995.

TSE. TSE aprova súmula sobre fraude à cota de gênero. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 16 maio 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Maio/tse-aprova-sumula-sobre-fraude-a-cota-de-genero?> Acesso em: 10 set. 2025.

ZANETTI, Susanna. *Storia delle donne in Italia*. Torino: Laterza, 2010.

## **INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA CONDENAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DE CONDENAÇÃO CRIMINAL NA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990, COM AS ALTERAÇÕES OCORRIDAS EM RAZÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº. 135/2010: EFICÁCIA, CONTROVÉRSIAS E EVOLUÇÃO LEGISLATIVA**

Eduardo Morais da Rocha<sup>1</sup>

Emerson Luis Delgado Gomes<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Nos idos de 2010, havia uma intensa cobrança da sociedade civil para que fossem criadas regras legislativas com o desiderato de afastar da vida pública, os políticos que sofressem condenação pela prática de atos ilícitos no exercício da função pública ou em decorrência dela. Destaca-se que naquela época, a lei das inelegibilidades (LC 64/90), estabelecia o prazo de 03(três) anos para a maioria dos casos de supressão da capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado), que na prática, não conseguia expurgar da vida pública, condenados pela prática de ilícitos regulados na lei complementar em tela. Naquele cenário de grande insatisfação da sociedade, a proposta popularmente apelidada de “Lei Ficha Limpa”, aportou no Congresso Nacional com o apoio de diversas instituições da sociedade civil e a assinatura de mais de um milhão e meio de eleitores, tornando-se o quarto projeto de iniciativa popular que foi transformado em lei. A denominada “lei da ficha limpa” estabelece uma série de critérios que devem ser cumpridos por aqueles que querem ocupar cargo eletivo. A implementação legislativa, além de várias inovações acerca das causas de inelegibilidade absorvidas pela lei complementar n. 64/90, afastou da disputa a cargo eletivo, qualquer condenado por um colegiado de juízes em ação de improbidade administrativa e/ou condenação criminal, mesmo nos casos em que a parte aguarda julgamento de seu recurso. Assim, o ordenamento jurídico criou a possibilidade de se subtrair do condenado, por tempo indeterminado, a capacidade eleitoral passiva. Portanto, o presente estudo tem como escopo evidenciar a celeuma legislativa imbricada a partir da vigência da Lei Complementar nº. 135/2010, e trazer um caminho teórico para sanear o equívoco. Foi utilizada a metodologia

<sup>1</sup>Bacharelato em Direito pela Universidade de Brasília – UnB. 1991-1994. Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Pós-Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa, Portugal. Desembargador Federal do TRF-1.

<sup>2</sup>Bacharelato em Direito pela Universidade Federal de Roraima – UFRR. 1994-1999. Especialista em Direito Eleitoral, Unyleya, Brasil. 2015/2016. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRA-DEP), desde 2016. Conselheiro Federal da OAB, por três triênios consecutivos (2017/2015). Mestrando pelo Instituto de Direito Público (IDP) em “Democracia, Estado e desenvolvimento econômico”. 2025. Advogado.

do método dedutivo como técnica para as conclusões apresentadas. Pode-se apontar como equivocada a opção do legislador em condicionar a incidência do prazo de 08 (oito) anos de inelegibilidade, somente após o cumprimento das penas decorrentes das hipóteses previstas nas alíneas “e” e “f”, do art. 1º, I da Lei das Inelegibilidades. Isso se reforça porque a “lei da ficha limpa” prevê também que a partir da condenação colegiada, incida uma hipótese de inelegibilidade que se alinha como “inelegibilidade recursal”, já que é atraída em razão de recurso interposto pela parte condenada por um colegiado. Nesse quadrante, a parte ficará inelegível a partir da condenação colegiada até o trânsito em julgado, que a depender dos recursos que serão interpostos, não possui tempo certo para findar. Essas nuances legislativas de subtração da capacidade eleitoral passiva se mostram equivocada sob vários prismas, em especial, por estabelecer marcos temporais indeterminados para a vigência da inelegibilidade.

Palavras-chave: inelegibilidade material; inelegibilidade recursal; *detração ambivalente*; lei complementar nº 64/90; suspensão dos direitos políticos; capacidade eleitoral passiva.

## ABSTRACT

Back in 2010, there was intense pressure from civil society for the creation of legislative rules with the aim of removing from public life politicians who had been convicted for committing illegal acts in the exercise of public office or as a result of it. It is noteworthy that at that time, the Ineligibility Law (Complementary Law 64/90) established a 3 (three) year period for most cases of suppression of passive electoral capacity (the right to be voted for), which, in practice, failed to purge from public life those convicted of illegal acts regulated by the aforementioned complementary law. In that scenario of great societal dissatisfaction, the proposal popularly nicknamed the “Ficha Limpa Law” (Clean Record Law) arrived in the National Congress with the support of various civil society institutions and the signatures of over one and a half million voters, becoming the fourth popular initiative bill to be transformed into law.

The so-called “Ficha Limpa Law” establishes a series of criteria that must be met by those who wish to hold elective office. The legislative implementation, besides several innovations regarding the causes of ineligibility incorporated into Complementary Law No. 64/90, barred from running for elective office anyone convicted by a panel of judges in an administrative misconduct lawsuit and/or with a criminal conviction, even in cases where the party is awaiting the judgment of their appeal. Thus, the legal system created the possibility of depriving the

convicted individual of their passive electoral capacity for an indefinite period. Therefore, the present study aims to highlight the legislative controversy that became entangled following the enactment of Complementary Law 135/2010 and to propose a theoretical path to rectify the misconception. The methodology of the deductive method was used as a technique for the conclusions presented. The legislator's option to condition the application of the 8 (eight) year period of ineligibility only after the fulfillment of the sentences resulting from the hypotheses provided in items “e” and “f” of Art. 1, I of the Ineligibility Law can be pointed out as mistaken. This is reinforced because the “Ficha Limpa Law” also stipulates that from the collegiate conviction onward, a hypothesis of ineligibility arises, which is termed “recursal ineligibility” (appeal-related ineligibility), since it is triggered due to an appeal filed by the party convicted by a collegiate body. In this quadrant, the party will be ineligible from the collegiate conviction until the final and unappealable judgment (trânsito em julgado), which, depending on the appeals that will be filed, has no set time to end. These legislative nuances of subtracting passive electoral capacity are misguided from several perspectives, especially for establishing indefinite timeframes for the duration of the ineligibility.

**Keywords:** ficha limpa law; ineligibility; passive electoral capacity; legislative flaw; procedural ineligibility.

## Sumário

Introdução; 1 Desenvolvimento; Considerações finais; Referências.

## Introdução

O cenário político brasileiro, na década de 2010, foi palco de intensa mobilização da sociedade civil por maior moralidade na administração pública. Insatisfeita com a ineficácia da Lei de Inelegibilidades (LC 64/90) – que estabelecia um prazo de apenas três anos de suspensão do direito de ser votado para a maioria dos casos –, a população clamava por um instrumento legal mais rigoroso capaz de afastar definitivamente da vida pública políticos condenados por atos de improbidade ou ilícitos criminais. Como resposta a essa demanda, emergiu a proposta popularmente conhecida como “Lei Ficha Limpa” (LC 135/2010), fruto de uma iniciativa popular com mais de 1,5 milhão de assinaturas.



A nova legislação representou um avanço significativo ao incorporar uma série de critérios rígidos e inovações, como a vedação de candidaturas para qualquer cidadão condenado por um colegiado de juízes, mesmo que seus recursos ainda estivessem pendentes. No entanto, essa evolução legislativa gerou uma complexa celeuma. Ao criar a figura da “inelegibilidade recursal” – que se inicia a partir da condenação em segunda instância e se estende até o trânsito em julgado final –, a lei instituiu, na prática, um marco temporal indeterminado para a suspensão dos direitos políticos. Este estudo tem como objetivo central evidenciar essa controvérsia imbricada na LC 135/2010, analisando criticamente a opção do legislador e propondo um caminho teórico para sanar o equívoco, com foco nas nuances que regulam a subtração da capacidade eleitoral passiva. A metodologia empregada para tal análise será o método dedutivo.

## Desenvolvimento

Em consonância com o que se trouxe alhures, o legislador findou por ampliar a vigência da restrição da capacidade eleitoral passiva, na medida em que as alíneas acima indicadas estabelecem marco inicial de inelegibilidade a partir de uma condenação colegiada, sem delimitação temporal de sua cessação.

O elastério das alíneas “e” e “l”, da lei das inelegibilidades, ao criar o que se chama de “inelegibilidade recursal”, estabelece a possibilidade de a parte ficar inelegível pelo período em que seu processo tramita nas esferas recursais até seu trânsito em julgado. Não obstante, condiciona a inelegibilidade de 08 (oito) anos, após o cumprimento da pena estabelecida na decisão condenatória criminal ou de improbidade administrativa<sup>3</sup>.

Diante disso, deve-se questionar se a inelegibilidade advinda da interposição de um recurso pela parte que sucumbiu em qualquer das condenações abarcadas pelas alíneas referidas, pode ser compensada do prazo previsto na lei de regência, visto que seu início somente se dará após o cumprimento da pena.

Tendo como referência os marcos temporais acima elencados, seria possível fazer um desenho da arquitetura legal da matéria, destacando a existência de três momentos distintos que serão computados automaticamente e alargarão a incapacidade eleitoral passiva da parte condenada (*ius honorum*), os quais: (I)

<sup>3</sup> ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL, INDEFERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. EXISTÊNCIA DE CONDENACÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO. INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE DA ALÍNEA E DO INCISO I DO ART. 1º DA LC 64/90. NÍTIDA INTENÇÃO DEREDESCUTIR MATÉRIA JÁ SUFICIENTEMENTE APRECIADA E DECIDIDA. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS HABEIS PARA MODIFICAR A DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

[...]  
<sup>4</sup> A extinção da punibilidade decretada pelo Juízo de Execução, em razão do cumprimento da pena, constitui o marco inicial da contagem do prazo de 8 anos de inelegibilidade a que alude a alínea e do inciso I do art. 1º da LC 64/90. Precedente: AgR- REspe 227-83/SP, Rel. Min. LUCIANA LOSSIO, publicado na sessão de 23.10.2012. 5. Agravo Regimental a que se nega provimento. (AgR-REspe 362-33, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, PSESS em 25.10.2016.)

a decorrente da decisão condenatória por ato de improbidade administrativa ou condenação criminal, que flui a partir do trânsito em julgado; (II) a prevista na lei complementar 64/90, que nas alíneas aqui destacadas (“e” e “l”), incidirá após o cumprimento da pena, podendo ser qualificada como “material”; (III) recursal, que vigorará desde a interposição de recurso para combater o acórdão condenatório até o trânsito em julgado<sup>4</sup>.

Nesse prisma, ao considerar a redação atual das alíneas “e” e “l”, da LC 64/90, a inelegibilidade também flui após o cumprimento da pena consumada com o trânsito em julgado<sup>5</sup>. Nesse interregno, caso a decisão condenatória tenha ocorrido em julgamento colegiado, já se pode dizer que a parte vinha sofrendo restrição na capacidade eleitoral passiva, tudo em razão da inelegibilidade “recursal” prevista na lei de regência.

Assim, o lapso temporal decorrido entre a condenação colegiada, quando se inicia a inelegibilidade advinda da interposição do recurso e a imutabilidade da decisão, que se opera com o trânsito em julgado, demonstra que a subtração da capacidade eleitoral passiva ocorrerá em dois momentos, sendo a primeira com prazo indeterminado, já que deriva da interposição de recurso até seu trânsito. A segunda se perfaz após o cumprimento da pena.

Logo, não se pode admitir que a legislação imponha ao cidadão, prazo indeterminado de inelegibilidade.

O Supremo Tribunal Federal, ao tratar do tema na ADI nº. 4578/DF, não fixou qualquer tipo de solução para a problemática evidenciada, postergando a análise da matéria de forma difusa. Contudo, foi confirmada a constitucionalidade da

<sup>4</sup> ELEIÇÕES 2020. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. INDEFERIMENTO. VIOLAÇÃO AO ART. 489, § 1º, IV, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INEXISTÊNCIA. CAUSA DE INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, I, DA LC Nº 64/1990. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDENACÃO PROFERIDA POR ÓRGÃO COLEGIADO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS E OUTRAS PENAS. INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE A PARTIR DA DECISÃO COLEGIADA CONDENATÓRIA. INOCORRÊNCIA DE CUMPRIMENTO DE TODAS AS SANÇÕES IMPOSTAS PARA SERVIR COMO MARCO INICIAL DA INELEGIBILIDADE. DECISÃO RECORRIDA EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. SUMULA Nº 30/TSE. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE FUNDAMENTO DA DECISÃO AGRAVADA. INCIDÊNCIA DA SUMULA Nº 26/TSE. AGRAVO DESPROVIDO. 1. A luz do princípio da dialeticidade, é inviável o conhecimento de recurso que deixe de apresentar argumentos necessários para infirmar fundamentos suficientes para a manutenção da decisão objurgada. 2. Na espécie, o recurso especial do ora agravante teve seu curso denegado sob os seguintes fundamentos: (i) ausência de violação ao art. 489, § 1º, IV, do CPC, tendo em vista que o TSE/SP manifestou-se de forma específica e fundamentada acerca da tese de suposto exaurimento do prazo de inelegibilidade a que alude o art. 1º, I, I, da LC nº 64/1990 e (ii) a conclusão da Corte regional a respeito do marco inicial da contagem do prazo da inelegibilidade inserta no art. 1º, I, I, da LC nº 64/90 se alinha à jurisprudência desta Corte, atraindo a incidência da Súmula nº 30/TSE. 3. O agravante não se desincumbiu do seu ônus de infirmar o fundamento atinente à incidência da Súmula nº 30/TSE, o qual se revela apto a sustentar, por si só, o decisum objurgado, o que, nos termos do enunciado sumular nº 26/TSE, obsta o provimento do agravo interno. 4. Agravo a que se nega provimento. (TSE - REspEI: 06003154020206260294 ARAOIABA DA SERRA - SP 060031540, Relator.: Min. Edson Fachin, Data de Julgamento: 02/09/2021, Data de Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Tomo 171)

<sup>5</sup> (...) De acordo com o disposto na parte final da alínea l, o cômputo do prazo da inelegibilidade se inicia desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 anos após o cumprimento da pena, o que, nos termos da jurisprudência do TSE, deve ser compreendido a partir do instante em que todas as cominações impostas no título condenatório tenham sido completamente adimplidas. Isso, contudo, não ocorreu no caso dos autos, tendo em vista que não houve o ressarcimento ao erário. Não pode ser acolhida a argumentação recursal relativa a não ter sido iniciado o cômputo do prazo de inelegibilidade, visto que essa se estende desde a condenação ou trânsito em julgado até 8 anos após o cumprimento integral da pena. (TSE - RO-EI: 060154260 FLORIANÓPOLIS - SC, Relator.: Min. Raul Araújo Filho, Data de Julgamento: 27/10/2022, Data de Publicação: 27/10/2022)

lei complementar 135/2010, inclusive sob a perspectiva da moralização da política em detrimento da liberdade individual em candidatar-se<sup>6</sup>.

A proposta inicial do Relator, Ministro Luiz Fux, na já mencionada Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4578/DF, era possibilitar a compensação entre a inelegibilidade recursal e a inelegibilidade material. Porém, a proposta não teve adesão suficiente.

Noutro vértice, a coexistência entre inelegibilidade e suspensão dos direitos políticos não elide a detração do tempo de inelegibilidade material com o tempo de inelegibilidade recursal decorrente do próprio comando constitucional estatuído no art. 14, § 9, da Constituição Federal, sob pena de se punir o cidadão com a supressão de direitos fundamentais por prazo indeterminado ou mesmo estender tal período de forma absolutamente vedada pela ordem constitucional.

Sobreleva notar que o fenômeno jurídico da detração, tal qual previsto no art. 387 do Código de Processo Penal, teria lugar, mudando o que precisa ser mudado, na ambiência do processo eleitoral.

Portanto, a conjugação das diferentes modalidades de supressão da capacidade eleitoral passiva prevista na Lei das Inelegibilidades (alíneas “e” e

<sup>6</sup> (...) O direito político passivo (*ius honorum*) é possível de ser restringido pela lei, nas hipóteses que, in casu, não podem ser consideradas arbitrárias, porquanto se adequam à exigência constitucional da razoabilidade, revelando elevadíssima carga de reprovabilidade social, sob os enfoques da violação à moralidade ou denotativos de improbidade, de abuso de poder econômico ou de poder político. 6. O princípio da proporcionalidade resta prestigiado pela Lei Complementar nº 135/10, na medida em que: (i) atende aos fins moralizadores a que se destina; (ii) estabelece requisitos qualificados de inelegibilidade e (iii) impõe sacrifício à liberdade individual de candidatar-se a cargo público eletivo que não supera os benefícios socialmente desejados em termos de moralidade e probidade para o exercício de referido munus público.

<sup>7</sup> O exercício do *ius honorum* (direito de concorrer a cargos eletivos), em um juízo de ponderação no caso das inelegibilidades previstas na Lei Complementar nº 135/10, opõe-se à própria democracia, que pressupõe a fidelidade política da atuação dos representantes populares.

<sup>8</sup> A Lei Complementar nº 135/10 também não fere o núcleo essencial dos direitos políticos, na medida em que estabelece restrições temporárias aos direitos políticos passivos, sem prejuízo das situações políticas ativas.

<sup>9</sup> O cognominado desacordo moral razoável impõe o prestígio da manifestação legítima do legislador democraticamente eleito acerca do conceito jurídico indeterminado de vida pregressa, constante do art. 14, § 9º da Constituição Federal.

<sup>10</sup> O abuso de direito à renúncia é gerador de inelegibilidade dos detentores de mandato eletivo que renunciarem aos seus cargos, posto hipótese em perfeita compatibilidade com a repressão, constante do ordenamento jurídico brasileiro (v.g., o art. 53, § 6º, da Constituição Federal e o art. 187 do Código Civil), ao exercício de direito em manifesta transposição dos limites da boa-fé.

<sup>11</sup> A inelegibilidade tem as suas causas previstas nos §§ 4º a 9º do art. 14 da Carta Magna de 1988, que se traduzem em condições objetivas cuja verificação impede o indivíduo de concorrer a cargos eletivos ou, acaso eleito, de os exercer, e não se confunde com a suspensão ou perda dos direitos políticos, cujas hipóteses são previstas no art. 15 da Constituição da República, e que importa restrição não apenas ao direito de concorrer a cargos eletivos (*ius honorum*), mas também ao direito de voto (*ius suffragii*). Por essa razão, não há inconstitucionalidade na cumulação entre a inelegibilidade e a suspensão de direitos políticos.

<sup>12</sup> A extensão da inelegibilidade por oito anos após o cumprimento da pena, admissível à luz da disciplina legal anterior, viola a proporcionalidade numa sistemática em que a interdição política se põe já antes do trânsito em julgado, cumprindo, mediante interpretação conforme a Constituição, deduzir do prazo posterior ao cumprimento da pena o período de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o trânsito em julgado.

<sup>13</sup> Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. Ações declaratórias de constitucionalidade cujos pedidos se julgam procedentes, mediante a declaração de constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade instituídas pelas alíneas “c”, “d”, “f”, “g”, “h”, “j”, “m”, “n”, “o”, “p” e “q” do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10, vencido o Relator em parte mínima, naquilo em que, em interpretação conforme a Constituição, admitia a subtração, do prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade posteriores ao cumprimento da pena, do prazo de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o seu trânsito em julgado.

<sup>14</sup> Inaplicabilidade das hipóteses de inelegibilidade às eleições de 2010 e anteriores, bem como para os mandatos em curso, à luz do disposto no art. 16 da Constituição. Precedente: RE 633.703, Rel. Min. GILMAR MENDES (repercussão geral). (STF - ADI: 4578 AC, Relator.: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 16/02/2012, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 29/06/2012)

“l”, da Lei Complementar nº. 64/90, com a redação da Lei Complementar nº. 135/2010) reclama a aplicação de detração.

Ademais, o ordenamento jurídico vigente permite que se estabeleçam premissas mais ousadas quanto à compensação da inelegibilidade nas diferentes fases previamente estabelecidas: (I) inelegibilidade recursal; (II) suspensão dos direitos políticos e (III) inelegibilidade material (vige após o cumprimento da pena).

Em tal viés, foi consignado que há na legislação de regência a previsão de dois institutos que limitam a capacidade eleitoral: inelegibilidade (passiva) e a suspensão dos direitos políticos (ativa e passiva).

Noutro horizonte, é possível inferir que quem está com os direitos políticos suspensos, tem suprimida a capacidade eleitoral passiva e ativa. Logo, forçoso concluir que durante a vigência de tal suspensão, poder-se-á detrair também o prazo pelo qual a inelegibilidade operará, já que com os direitos políticos suspensos, não há capacidade eleitoral passiva.

Por razões lógicas, o inverso não se aplica, uma vez que a inelegibilidade suprime apenas a capacidade eleitoral passiva, permanecendo em vigor a ativa.

Dessas premissas, delimita-se tal princípio como *detração ambivalente* que se dá com a possibilidade de se compensar o prazo de inelegibilidade imposto pelas leis de regência com a inelegibilidade recursal, inelegibilidade material e suspensão dos direitos políticos e da qual é possível criar um microsistema de contagem a vigorar sob os seguintes preceitos:

- (I) A inelegibilidade material pode ser detraída do prazo em que vigorar a suspensão dos direitos políticos;
- (II) O lapso temporal decorrido da inelegibilidade recursal será detraído do prazo de 08 (oito) anos previsto para a inelegibilidade material;
- (III) O prazo em que vigorar a inelegibilidade processual e a suspensão dos direitos políticos será somado e detraído da inelegibilidade material.

## Considerações finais

Consoante asseverado, o ordenamento jurídico vigente permite que se reconheça a compensação de diferentes modalidades de inelegibilidades, sob a análise dos seguintes marcos: (I) inelegibilidade recursal; (II) suspensão dos direitos políticos e (III) inelegibilidade material.

Assim, proclama-se no cenário delineado, a *detração ambivalente*, a qual pressupõe que o prazo das alíneas “e” e “l”, da Lei Complementar nº. 64/90 – em virtude das quais se fixará a inelegibilidade material – seja compensado do tempo em que vigorar a suspensão dos direitos políticos e do prazo que perdurar a inelegibilidade recursal.

Nessa senda, as implementações legais advindas dos dispositivos trazidos na Lei Complementar nº. 135/2010 (alíneas “e” e “l”), não podem ser interpretadas apenas sob a influência de um espírito moralizador objetivado pelo legislador, pois o aludido diploma legal não é um fim em si mesmo, e precisa se ajustar aos demais institutos consolidados no ordenamento jurídico vigente.

O sistema democrático perseguido por todos tem como signo um ordenamento jurídico imune a qualquer tipo de vassalagem ou tutela meta-jurídica. A probidade intelectual exige do operador do direito uma postura hígida quanto ao conteúdo axiológico-normativo haurido do texto constitucional.

Conforme defendido, aplica-se a *detração ambivalente* nos moldes propostos; afinal, não se pode ora pregar uma emancipação da razão jurídica e depois recuar sob alegações casuísticas de redenção moral.

Em tal desiderato, vale aqui o que expressa NIETZSCHE como um necessário *desafio*:

*“precisamos de uma crítica dos valores morais, e antes disso precisamos questionar o próprio valor desses valores – e para isso é necessário o conhecimento das condições e circunstâncias das quais eles surgiram, sob as quais eles se desenvolveram e se deslocaram (a moral como consequência, como sintoma, como máscara, como tartufaria, como doença, como mal-entendido; mas também como causa, como remédio, como estimulante, como repressão, como veneno)”<sup>15</sup> ”.*

Importante registrar que tramitou na Câmara dos Deputados e no Senado Federal o Projeto de Lei nº. 192, de 2023, que altera em parte a Lei Complementar nº. 64/90, fixando a inelegibilidade para os casos de condenação criminal, desde a referida condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos, ressalvados os itens da alínea “e”, 6 a 10 e os crimes contra a administração pública, cuja inelegibilidade ocorrerá desde a condenação por órgão colegiado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, vejamos:

“(...) e) os que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a referida condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos, pelos crimes a seguir, ressalvados os itens 6 a 10 e os crimes contra a administração pública, cuja inelegibilidade ocorrerá desde a condenação por órgão colegiado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena”:

No que concerne a condenação por ato de improbidade administrativa, a mudança legal prevê:

“(...) 1) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe, concomitantemente,

<sup>15</sup> NIETZSCHE, Friedrich. **Genealogia da moral**. Tradução de Inês A. Lohbauer. São Paulo: Martin Claret, 2017. p. 34. Título original: Zur Genealogie der Moral.

na parte dispositiva da decisão, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação por órgão colegiado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos;

O legislador foi feliz nas mudanças, já que doravante, o prazo de inelegibilidade será de 08 (oito) anos a partir da condenação colegiada, afastando a redação anterior que ampliava de forma indeterminada a incapacidade eleitoral passiva do condenado.

Todavia, como ainda não houve sanção presidencial, permanece a celeuma retratada.

Portanto, a concepção de *detracção ambivalente* nasce como resultado do cotejo dos dispositivos referidos (alíneas “e” e “f”, da LC 64/90), frente aos demais institutos, com o desiderato de albergar com justeza a coexistência da suspensão dos direitos políticos e da inelegibilidade em nosso ordenamento jurídico e constitucional.

## Referências

SOARES, Adriano. A sanção de inelegibilidade e o trânsito em julgado (a nova “inelegibilidade processual”), disponível em “adrianosoareslcom.br”, 23 de fevereiro de 2012.

CÂNDIDO, Joel J. Direito Eleitoral brasileiro. 12ª Ed., revista, atualizada e ampliada. – Bauru, SP: EDIPRO, 2006.

CÂNDIDO, Joel. Direito penal eleitoral e processo penal eleitoral. Bauru, SP:2006.

CONEGLIAN, Olivar. Propaganda Eleitoral: de acordo com o Código Eleitoral e com a Lei 9.504/97, modificada pelas Leis 9.840/99, 10.408/02, 10.740/03, 11.300/06, 12.034/09 e Lei Complementar 135/2010. 11ª edição, Curitiba: juruá, 2012.

ESMERALDO, Elamana Viana Lucena. Processo Eleitoral: sistematização das ações eleitorais. Leme: J. H. Mizuno, 2011.

CASTRO, Edson de Resende. Teoria e prática de Direito Eleitoral – Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 3º Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

SCHWABE, Jürgen. Cinquenta anos da jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão. Tradução: Beatriz Hennig, Leonardo Martins, Mariana Bigelli de Carvalho, Tereza Maria de Castro e Vivianne Geraldine Ferreira. Montevideu: Fundação Konrad-Adenauer, 2005, p. 113.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional. Coimbra: Almedina, 1991,

p. 235-236.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 18<sup>a</sup> ed. Malheiros Editores, 2006, p. 434.

## **GASTOS ELEITORAIS DE CAMPANHA E DESEMPENHO ELEITORAL DOS CANDIDATOS AOS CARGOS LEGISLATIVOS NO ESTADO DE RORAIMA NAS ELEIÇÕES DE 2022.**

Fabrício de Queiróz Macêdo<sup>1</sup>

Francisco Carlos da Costa Filho<sup>2</sup>

Rildo Dias da Silva<sup>3</sup>

### **RESUMO**

A presente pesquisa busca analisar a relação de conformidade entre gastos de campanha e desempenho eleitoral dos candidatos aos cargos legislativos no estado de Roraima nas eleições de 2022. Para tal são analisadas as variáveis de desempenho da campanha eleitoral, sob a métrica de obtenção de votos, gastos de campanha de 68 candidatos e resultado. Com característica descritiva são realizados testes de variância, análise de *cluster* e de correspondência. Como principais achados destacam-se a partir do teste de anova a significância estatística dos gastos apresentados para comporem a análise, possibilitando a utilização da análise multivariada de *clusters*. Esta, por sua vez identificou a formação de três grupos com característica de alto grau de homogeneidade interna e heterogeneidade externa, permitindo uma melhor compreensão dos gastos priorizados pelos candidatos, bem como a identificação da utilização de grupo de gastos, que reduz a transparência na prestação de contas final por parte de candidatos. A análise de correspondência reforça a observação da existência de uma relação positiva entre gastos com comunicação, publicidade e estrutura, com desempenho eleitoral, corroborando com resultados de pesquisas anteriores.

**Palavras-chave:** gasto de campanha; sufrágio; voto; desempenho eleitoral.

<sup>1</sup> Mestre em Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Auditoria Pública pela Faculdade Atual da Amazônia. Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). Professor do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Roraima (UFRR).

<sup>2</sup> Doutor e Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade federal do Ceará. Professor do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Roraima (UFRR).

<sup>3</sup> Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB/DF). Especialista em Metodologia do Ensino-Aprendizagem no Processo Educativo, pela Faculdade de Educação “São Luís” – Jaboticabal/SP. Graduação em Licenciatura Plena em Geografia pela Faculdade de Educação, Ciências e Letras - União Pioneira de Integração Social (UPI/DF). Professor Titular do Curso Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais e Ciências da Natureza da Universidade Estadual de Roraima (UERR). Professor Permanente do Curso de Mestrado Profissional em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania da Universidade Estadual de Roraima (UERR).



## ABSTRACT

This research seeks to analyze the relationship between campaign spending and electoral performance of candidates for legislative positions in the state of Roraima in the 2022 elections. To this end, the variables of electoral campaign performance are analyzed, using the metric of votes obtained, campaign spending by 68 candidates and results. Descriptive tests of variance, *cluster* analysis and correspondence were carried out. The main findings from the ANOVA test were the statistical significance of the spending presented for the analysis, making it possible to use multivariate cluster analysis. This, in turn, identified the formation of three groups with a high degree of internal homogeneity and external heterogeneity, allowing for a better understanding of the spending prioritized by the candidates, as well as identifying the use of group spending, which reduces transparency in the final accountability of candidates. The correspondence analysis reinforces the observation that there is a positive relationship between spending on communication, advertising and structure with electoral performance, corroborating the results of previous research.

Keywords: Campaign Spending. Suffrage. Voting. Electoral Performance.

### Sumário

Introdução; 1 Financiamento de campanha e gastos eleitorais; 2 Sufrágio e campanha eleitoral; 3 Metodologia; 3.1 Tipologia de pesquisa; 3.2 Descrição dos dados e espaço amostral; 3.3 Abordagem estatística; 4 Resultados; Considerações finais; Referências.

## Introdução

Os gastos de campanha eleitoral no Brasil têm crescido ao longo dos anos, especialmente após a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) instituído pela Lei nº 13.487/2017 (BRASIL, 2017), o qual passou a destinar recursos públicos para financiar as candidaturas.

Segundo dados divulgados no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, os gastos declarados pelos candidatos nas eleições de 2022 já ultrapassam R\$13 bilhões (valores consultados em 16/11/2023), sendo mais de

89% provenientes de recursos públicos. Esse valor é mais que o quadruplo do que foi gasto nas eleições de 2020, cerca de R\$ 2,8 bilhões, e mais que o triplo do que foi gasto nas eleições de 2016, cerca de R\$3,5 bilhões, em valores corrigidos.

A maior parte dos gastos é destinada à campanha tradicional, como material impresso, publicidade em carro de som e produção de programas de rádio e televisão. A campanha digital, que envolve impulsionamento de conteúdo nas redes sociais e criação e hospedagem de sites, representa apenas uma pequena fração dos gastos, cerca de 4%.

O Brasil é o país com o maior gasto público com campanhas e partidos políticos no mundo, superando países como Estados Unidos, Alemanha e França, segundo dados disponibilizados pelo Instituto de Matemática Pura e Aplicada – IMPA (CASTRO; CÂMARA; OLIVEIRA, 2021). Esse cenário tem gerado críticas e questionamentos sobre a eficiência e a transparência do uso dos recursos públicos na política brasileira.

Logo, a análise das fontes de financiamento, bem como do destino dos recursos empregados nas campanhas, com a utilização de verbas públicas, as quais são disponibilizadas nas prestações de contas dos candidatos, podem trazer contribuições para a ciência política e, consequentemente para a melhoria do processo democrático. E nesse contexto surge a presente questão de pesquisa: *Qual a relação de conformidade entre gastos de campanha e desempenho eleitoral dos candidatos aos cargos legislativos no Estado de Roraima nas eleições de 2022?* Desse modo, tendo em vista o pressuposto de que o número de votos obtidos pelo candidato, é tido como uma métrica de desempenho em relação ao seu oponente, o objetivo da presente pesquisa consiste em analisar a relação de conformidade entre gastos de campanha e desempenho eleitoral dos candidatos aos cargos legislativos no estado de Roraima nas eleições de 2022.

Para tal, são traçados três objetivos específicos: a) Discriminar os tipos de gastos de campanha permitidos e os incorridos pelos candidatos; b) Examinar a partir dos dados coletados, se existe uma estrutura ótima de gastos eleitorais; e c) Testar a relação entre os dados coletados e desempenho eleitoral.

O tema de pesquisa se justifica na área pessoal pelo contexto no qual está inserido, permitindo uma compreensão mais aprofundada do funcionamento do sistema político brasileiro. Além de ajudar na compreensão sobre as estratégias de campanha e a influência do financiamento na política. Academicamente, a pesquisa em gastos de campanha eleitoral é relevante por contribuir para o campo dos estudos políticos e econômicos. Ela pode revelar padrões e tendências nos gastos de campanha, bem como a eficácia

de diferentes estratégias de campanha. Para a sociedade, a pesquisa é crucial para a transparência e a responsabilidade democrática, permitindo que os cidadãos entendam melhor como os recursos são utilizados nas campanhas eleitorais, além disso, pode ajudar a identificar e prevenir possíveis abusos de poder econômico-privado no financiamento de campanhas.

Assim, conforme Sarmiento e Osorio (2014), segundo os quais o crescimento dos gastos de campanhas eleitorais não pode ser explicado pelo aumento demográfico ou pela inflação. A explicação para este crescimento pode estar relacionada ao impacto do poder econômico sobre as eleições, uma vez que o dinheiro é capaz de viabilizar espaços publicitários nas mídias, produção de panfletos e outros materiais de campanha, contratação de funcionários etc. (SARMENTO; OSÓRIO, 2014). Nesse contexto são levantadas as seguintes hipóteses, as quais servirão para balizar os resultados dos testes estatísticos a serem realizados.

Considerando que os gastos eleitorais contribuem para o aumento da divulgação de campanha, aumentando a probabilidade de êxito no processo eleitoral. H1: Existe relação positiva entre gastos eleitorais e quantidade de votos obtidos.

Uma vez que os gastos eleitorais não são aleatórios, eles são realizados dentro de um contexto, visando tanto a divulgação de campanha como outros aspectos particulares, como por exemplo: combater Fake News e expor os pontos fracos dos adversários. H2: Existe uma estrutura ótima de gastos eleitorais.

## **1 Financiamento de Campanha e gastos eleitorais**

O financiamento de campanha e o gasto eleitoral são elementos centrais na condução de eleições democráticas. Esses aspectos não apenas moldam a dinâmica das campanhas, mas também influenciam diretamente a integridade e a equidade do processo eleitoral. O financiamento de campanhas pode ser compreendido como os recursos financeiros utilizados para promover candidaturas, e esses recursos podem vir de fontes públicas, privadas ou de autofinanciamento pelos próprios candidatos (ROCHA, 2019).

Historicamente, a questão do financiamento de campanhas tem suscitado debates intensos em várias democracias ao redor do mundo. Nos Estados Unidos, por exemplo, o julgamento “*Citizens United v. FEC*” de 2010 permitiu que corporações e sindicatos gastassem ilimitadamente em campanhas eleitorais, o que transformou radicalmente o panorama do financiamento eleitoral (ASSIS, 2011). Esse julgamento tem sido criticado por aumentar a influência do dinheiro nas eleições, colocando em risco a igualdade de condições entre os candidatos.

No contexto brasileiro, a legislação eleitoral tem passado por várias reformas visando limitar o impacto do dinheiro nas campanhas. A Lei nº 13.488/2017, conhecida como Minirreforma Eleitoral, introduziu limites mais rígidos para doações de campanha e aumentou a transparência das fontes de financiamento (COSTA, 2019). No entanto, desafios persistem, como a fiscalização efetiva das despesas de campanha e a prevenção do uso de caixa dois (TEIXEIRA, 2011).

Além das fontes de financiamento, os gastos eleitorais também são um aspecto crucial. O montante gasto em campanhas pode influenciar significativamente os resultados eleitorais, dado que recursos financeiros substanciais permitem aos candidatos maior visibilidade através de publicidade, eventos e materiais de campanha (OHMAN, 2015). Estudos demonstram que candidatos com maiores orçamentos de campanha tendem a obter melhores resultados nas urnas, evidenciando uma correlação entre gasto eleitoral e sucesso eleitoral (ARRAES, 2017).

Outro aspecto a ser considerado é a disparidade de recursos entre os candidatos, que pode exacerbar as desigualdades existentes na sociedade. Candidatos com acesso a maiores recursos financeiros podem superar facilmente adversários menos financiados, não necessariamente com base em mérito ou propostas, mas sim na capacidade de gastar mais (ARRAES, 2017). Isso levanta questões sobre a justiça e a representatividade do processo eleitoral.

No cenário internacional, diversos países têm adotado mecanismos diferentes para lidar com o financiamento de campanhas. Na Europa, muitos países implementam sistemas de financiamento público de campanhas, visando reduzir a dependência de doações privadas e nivelar o campo de jogo para todos os candidatos (SAMUELS, 2006). Esses sistemas, no entanto, também enfrentam críticas, especialmente no que diz respeito à eficiência e à alocação justa dos recursos públicos (PINTO-DUSCHINSKY, 2002).

Em suma, o financiamento de campanha e o gasto eleitoral são temas complexos e multifacetados que requerem uma abordagem equilibrada para garantir eleições justas e democráticas. A transparência, a fiscalização rigorosa e as reformas contínuas são essenciais para mitigar os impactos negativos do dinheiro nas eleições e assegurar que todos os candidatos tenham uma oportunidade igual de participar do processo democrático (SCARROW, 2007).

## **2 Sufrágio e campanha eleitoral**

O sufrágio, ou o direito ao voto, é um dos pilares fundamentais das democracias modernas. O conceito de sufrágio universal implica que todos os cidadãos adultos tenham o direito de votar, independentemente de raça, gênero,

condição econômica ou nível de educação (AZEVEDO, 2018). A expansão do sufrágio ao longo dos séculos foi uma luta árdua em muitas sociedades, e a conquista desse direito foi crucial para a democratização e a inclusão política (CALHEIROS; BRASIL, 2020).

A relação entre sufrágio e campanhas eleitorais é intrínseca, pois o sucesso de uma campanha está diretamente ligado à mobilização do eleitorado. Campanhas eleitorais eficazes são projetadas para alcançar e engajar o maior número possível de eleitores, utilizando diversas estratégias de comunicação e marketing político (NORRIS, 2000). A participação eleitoral é, portanto, um indicador crucial da saúde democrática de uma nação, refletindo o nível de envolvimento e interesse dos cidadãos nos processos políticos (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995).

No Brasil, a história do sufrágio é marcada por avanços significativos, especialmente após a redemocratização em 1985. A Constituição de 1988 garantiu o voto a todos os cidadãos brasileiros maiores de 18 anos, além de permitir o voto facultativo para jovens de 16 e 17 anos e para analfabetos (CARVALHO, 2008). Essa ampliação do direito ao voto representou um marco importante na inclusão política e na consolidação da democracia no país (AVRITZER, 2016).

As campanhas eleitorais, por sua vez, desempenham um papel crucial na educação política dos eleitores e na formação de opinião pública. A eficácia de uma campanha eleitoral pode ser medida pela sua capacidade de informar e persuadir os eleitores, bem como pela habilidade de mobilizar bases de apoio e incentivar a participação no processo eleitoral (KATZ; LAZARSELD, 1955). Técnicas modernas de campanha, como a utilização de mídias sociais e análise de dados, têm revolucionado a maneira como os candidatos se conectam com o eleitorado (BIMBER, 2014).

No entanto, a relação entre campanhas eleitorais e sufrágio também levanta questões sobre a equidade e a acessibilidade do processo eleitoral. Disparidades socioeconômicas podem influenciar a participação eleitoral, com eleitores de baixa renda enfrentando maiores barreiras para exercer seu direito ao voto (LIJPHART, 1997). Além disso, a desinformação e as campanhas de desinformação têm se tornado preocupações crescentes, afetando a qualidade da informação disponível para os eleitores e, consequentemente, suas decisões de voto (TUCKER *et al.*, 2018).

A participação eleitoral no Brasil também tem sido objeto de estudo, especialmente no que diz respeito às variações regionais e demográficas. Pesquisas mostram que a abstenção eleitoral é mais alta em regiões menos desenvolvidas e entre eleitores com menor nível educacional (NICOLAU, 2002). Essas desigualdades destacam a importância de políticas que promovam

a inclusão e a acessibilidade, garantindo que todos os cidadãos possam participar plenamente do processo democrático (BRAGA; PIMENTEL JR., 2011).

Em resumo, o sufrágio e as campanhas eleitorais são elementos interdependentes que sustentam a prática democrática. Enquanto o sufrágio assegura que todos os cidadãos tenham o direito de participar do processo eleitoral, as campanhas desempenham o papel de engajar e informar o eleitorado. A promoção de eleições justas, transparentes e inclusivas é essencial para fortalecer a democracia e assegurar que a voz de todos os cidadãos seja ouvida (NORRIS, 2002).

Para concluir, a contínua evolução das campanhas eleitorais e a expansão do sufrágio representam passos importantes na direção de democracias mais inclusivas e representativas. A eficácia dessas campanhas e a integridade do processo de votação são fundamentais para garantir que o poder político seja verdadeiramente refletivo da vontade do povo (DALTON, 2008). Portanto, políticas que promovam a equidade, a transparência e a acessibilidade continuam sendo essenciais para o fortalecimento das democracias contemporâneas.

### **3 Metodologia**

Nesta seção são apresentadas a tipologia da pesquisa, bem como a composição da amostra do estudo, o tratamento dos dados e testes estatísticos realizados para o alcance dos objetivos propostos.

#### **3.1 Tipologia da pesquisa**

A presente pesquisa pode ser classificada em relação aos objetivos como sendo uma pesquisa descritiva, a qual segundo Gil (1999), tem como principal objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis; quanto aos procedimentos a pesquisa é documental, pois se baseia em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (BEUREN, 2013). Quanto a abordagem do problema classifica-se como uma pesquisa quantitativa, a qual segundo Richardson (1999), caracteriza-se pelo emprego de quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas; e finalmente quanto à natureza, essa classifica-se como sendo aplicada, pois conforme Michel (2009) esse tipo de pesquisa visa gerar conhecimentos para aplicação prática dirigida à solução de problemas específicos.

### 3.2 Descrição dos dados e espaço amostral

Para os fins a que a pesquisa se dirige, foram coletados dados das prestações de contas dos candidatos para o cargo legislativo de deputado(a) estadual, compreendendo as eleições no ano de 2022, do Estado de Roraima, obtidos diretamente do repositório de Dados Eleitorais do TSE e posteriormente categorizados por elementos de despesa, nos termos do artigo 35, da Resolução nº 23.607, de 17/12/2019 – TSE, e vinculados ao candidato que realizou tais gastos. A escolha do período em análise deve ao fato de ser a eleição mais recente.

Com relação a amostra, está foi composta inicialmente pelos 407 candidatos ao cargo de deputado estadual no ano de 2022 do estado de Roraima, posteriormente foi determinada a média aritmética e o desvio padrão dos votos obtidos pelos 24 candidatos mais votados, e estabelecido finalmente que a amostra seria composta apenas pelos candidatos que tivessem obtido votos igual ou superior a 1.173 (média menos 3 desvios padrões) e igual ou inferior a 10.033 (média mais 3 desvios padrões), estabelecendo-se assim o intervalo dos dados a serem considerados na pesquisa, o qual ficou estabelecido em 68 candidatos.

Após essa primeira categorização de variáveis quantitativas (montante dos gastos de campanha), foram acrescentadas outras informações de natureza qualitativa, de acordo com as hipóteses levantadas, que foram as variáveis dicotômicas ou binárias (*dummy*) visando demonstrar se os candidatos estavam concorrendo a reeleição, e quais foram eleitos (reeleitos).

Ocorre que o sucesso eleitoral, conforme Mancuso e Speck (2015) pode ser medido de duas formas: (a) quantidade de votos obtidos e/ou; (b) eleição do candidato; tendo em vista que em um sistema proporcional, nem sempre assume a cadeira aquele que obtiver o maior número de votos em comparação aos outros concorrentes (DEMARZO, 2004).

Para simplificação da análise, bem como para o tratamento dos dados, foram agrupados os 41 elementos de gastos eleitorais em cinco blocos, alinhado aos estudos de Heiler *et al.* (2016) e Oliveira, Nascimento e Carvalho Júnior (2022) conforme demonstrado no Quadro 1 abaixo.

De acordo com Figueredo Filho (2006), é de se esperar que gastos eleitorais contribuam significativamente para o aumento do fluxo de informação do candidato com a população, e conseqüentemente que exista uma alta correlação positiva e significativa entre estes gastos eleitorais e votos recebidos.

Quadro 1 - Categorização dos Gastos

<b>Bloco_1: Gastos com pessoal - GCP</b>			
2.1 Despesas c/ pessoal	2.2 Encargos Sociais	2.16 Alimentação	2.17 Água

Bloco_2: Gastos com comunicação e publicidade - GMC			
2.6 Passagem Aérea	2.7 Publicidade por carros de som	2.9 Correspondências e despesas postais	2.12 Publicidade por adesivos
2.14 Publicidade por jornais e revistas	2.15 Publicidade por materiais impressos	2.19 Comícios	2.21 Eventos de promoção de candidatura
2.23 Produção de programas de rádio, televisão ou vídeo	2.26 Criação e inclusão de páginas na <i>internet</i>	2.31 Produção de jingles, vinhetas e slogan	2.34 Atividades de militância e mobilização de rua
2.36 Despesas com hospedagem		2.38 Despesas com impulsionamento de conteúdos	
Bloco_3: Gastos com estrutura - GCE			
2.3 Impostos, contribuições e taxas	2.4 Locação/cessão de bens imóveis	2.5 Despesas com transporte ou deslocamento	2.8 Locação/cessão de bens móveis
2.10 Materiais de expediente	2.11 Combustíveis e lubrificantes	2.13 Serviços prestados por terceiros	2.18 Energia elétrica
2.20 Pesquisas ou testes eleitorais	2.22 Encargos financeiros, taxas bancárias e/ou op. de cartão de crédito	2.24 Multas eleitorais	2.28 Aquisição/doação de bens móveis ou imóveis
2.29 Serviços próprios prestados por terceiros	2.30 Telefone	2.32 Pré-instalação física de comitê de campanha	2.33 Cessão ou locação de veículos
2.35 Reembolso de gastos realizados por eleitores	2.37 Taxa de Administração de Financiamento Coletivo		2.42 Serviços advocatícios
2.43 Serviços contábeis		2.44 Despesas com geradores de energia	
Bloco_4: Outros gastos - OGN			
2.27 Diversas a especificar			
Bloco_5: Doações efetuadas a outros candidatos - DEC			
2.25 Doações financeiras a outros candidatos/partidos			

Fonte: Adaptado de Oliveira, Nascimento e Carvalho Junior (2022).



Logo, as variáveis utilizadas na pesquisa foram definidas a partir de estudos anteriores analisados, bem como resultados empíricos previamente observados, a exemplo de (a) Figueredo Filho (2006); e (b) Heiler *et al.* (2016), os quais encontraram forte relação positiva entre gastos eleitorais e quantidade de votos obtidos.

### 3.3 Abordagem estatística

É adotada uma abordagem estatística descritiva como ponto de partida fundamental para a análise dos dados coletados. Essa técnica permite uma exploração minuciosa das características essenciais do conjunto de dados, através de medidas como média, mediana, moda e desvio padrão, proporcionando uma compreensão inicial abrangente sobre a distribuição e o comportamento das variáveis em estudo. Essa análise detalhada é crucial para estabelecer uma base sólida de entendimento sobre os dados, fornecendo *insights* preliminares que orientarão as etapas subsequentes da pesquisa.

Além disso, são empregadas técnicas estatísticas mais avançadas, como a análise de variância (ANOVA), a análise de *cluster* e a análise de correspondência, para uma investigação mais aprofundada das relações e padrões nos dados. A ANOVA é utilizada para examinar diferenças significativas entre grupos de variáveis, permitindo uma comparação precisa e estatisticamente fundamentada entre diferentes condições ou categorias. A análise de *cluster*, por sua vez, identifica agrupamentos naturais dentro do conjunto de dados, revelando padrões e segmentando os elementos em grupos mais homogêneos, o que pode auxiliar na identificação de perfis ou categorias distintas dentro da amostra.

A análise de *clusters* compreende diversas etapas a saber; (a) seleção dos indivíduos a serem agrupados; (b) definição de um conjunto de variáveis a partir das quais se fará o agrupamento dos indivíduos; (c) definição de uma medida de semelhança (distância) entre cada dois indivíduos; (d) Escolha de um critério de agregação, ou seja, definição de um algoritmo de partição; e (e) validação dos resultados encontrados (PEREIRA, 2004).

Adicionalmente, a análise de correspondência (Anacor) é aplicada para investigar associações entre variáveis categóricas, possibilitando uma compreensão mais profunda das relações entre diferentes categorias de dados (FIECAFI, *et al.*, 2007). Fávero *et al.* (2009) afirmam que essa análise retrata a correspondência de categorias de variáveis qualitativas, sendo base para desenvolvimento de mapas perceptuais

Essas técnicas estatísticas são empregadas de forma complementar, permitindo uma análise multifacetada e abrangente dos dados. Através dessa combinação de métodos descritivos e análises estatísticas avançadas, é possível

não apenas descrever, mas também explorar e interpretar de maneira mais completa os dados coletados, fornecendo uma base sólida para as conclusões e recomendações que serão apresentadas ao final deste artigo. assim são testadas as seguintes hipóteses expostas no Quadro 2.

Quadro 2 - Hipóteses de Pesquisa

Hipóteses	Explicações
<b>H1:</b> Existe relação positiva entre gastos eleitorais e quantidade de votos obtidos.	Gastos eleitorais contribuem para o aumento da divulgação de campanha, aumentando a probabilidade de êxito no processo eleitoral, ao, permitindo que eleitoras e eleitores conheçam projetos e direcionamentos ideológicos de candidatos e partidos.
<b>H2:</b> Existe uma estrutura ótima de gastos eleitorais.	Os gastos eleitorais não são aleatórios, eles são realizados dentro de um contexto, visando tanto a divulgação de campanha como outros aspectos particulares, como por exemplo: combater Fake News e expor os pontos fracos dos adversários.

Fonte: Elaboração própria.

## 4 Resultados

Nesta seção são apresentados e discutidos os resultados quanto às estatísticas descritivas das variáveis quantitativas, bem como os testes de análise de variância e análise de *cluster* dos gastos por candidato, e pôr fim a análise de correspondência das variáveis qualitativas, ou seja, gastos por candidato e situação de eleito.

Na Tabela 1 observa-se as estatísticas descritivas das variáveis sob análise. Das quais dentre as cinco, ressaltam-se os Gastos com Comunicação e Publicidade (2GMC) e Gastos com Estrutura (3GCE), os quais totalizam 78,35% dos gastos totais dos candidatos da amostra selecionada.

Destaca-se a variável 2GMC a qual obteve a maior proporção (44,43%), além do fato de apresentar maior média, valor máximo e desvio padrão, portanto, demonstra que as estratégias de gastos destoam bastante entre os candidatos analisados. Nesse sentido, percebe-se uma priorização quanto aos gastos que visam a promoção e divulgação, alinhando este resultado aos achados de Ohman (2015).

Quanto aos gastos abrangidos pela variável 3GCE, estes representam 33,92% das opções de investimento pelos candidatos, configurando-se como o segundo item com maior valor para a média, valor máximo e desvio padrão. Cabe destacar

que para todas as cinco variáveis analisadas, ao menos um candidato apresentou gasto zero, conforme demonstrado na coluna de valor mínimo.

Tabela 1 - Estatísticas Descritivas

Variáveis	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
1GCP	68	,00	213336,00	23511,4001	46507,79127
2GMC	68	,00	412404,00	81019,4524	87410,12021
3GCE	68	,00	377830,41	61849,2443	76337,06586
4OGN	68	,00	325069,60	15977,7766	50562,12843
5DEC	68	,00	,39	,0057	,04729
DESPESA TOTAL	68	,00	998498,21	182357,8791	211013,16734
VOTOS	68	1179	8746	3292,44	2001,468

Fonte: Dados da Pesquisa (2024)

Por fim, destacasse a disparidade de gastos entre os candidatos haja vista o alto desvio padrão das despesas totais, sendo a candidata Catarina Guerra a que apresentou maior gasto total. Souza (2016) em seu estudo aponta que no processo eleitoral brasileiro existe essa disparidade tendo em vista a existência de diferentes tipos de candidatos e suas origens. Antes de realizar a análise de *clusters* faz-se necessário a realização do teste de ANOVA, para identificar variáveis significantes a serem inseridas no modelo, conforme abaixo.

Pela análise de variância (Tabela 2), percebe-se que das 5 variáveis sob análise, apenas quatro demonstraram ser estatisticamente significantes (Sig. < 0,005). Assim, a variável 5DEC (Doações efetuadas a outros candidatos) foi excluída do objeto de estudo por não apresentar significância estatística dos valores declarados pelos candidatos.

Tabela 2 - ANOVA

Variáveis	Cluster		Erro		Z	Sig.
	Quadrado Médio	df	Quadrado Médio	df		
1GCP	15563156995,535	2	1750661346,060	65	8,890	,000
2GMC	188004696420,623	2	2090862428,745	65	89,917	,000
3GCE	112291739865,677	2	2551520169,858	65	44,010	,000
4OGN	72392597693,325	2	407726712,929	65	177,552	,000
5DEC	,000	2	,002	65	,094	,911

Os Testes-F devem ser usados apenas para finalidades descritivas porque os *cluster* foram escolhidos para maximizar as diferenças entre os casos em *clusters* diferentes. Os níveis de significância observados não estão corrigidos para isso e, dessa forma, não podem ser interpretados como testes da hipótese de que as médias de *cluster* são iguais.

Fonte: Dados da Pesquisa (2024)

Para a definição dos *clusters*, inicialmente foi realizada uma análise de *clusters* hierárquica, para a determinação do número de *clusters*. Desse modo, a solução com três *clusters* mostrou-se a melhor em todos os processamentos, conforme demonstrado no dendrograma. Neste ponto da análise (Tabela 3), observa-se os *clusters* obtidos a partir do critério de agregação.

O *Cluster 1* apresenta apenas nove candidatos, com uma característica bem marcante, mais de 66% (6 candidatos) destes foram eleitos para o cargo de deputado estadual, além do fato de terem seus gastos priorizados entre os Blocos 2GMC (Gastos com comunicação e publicidade) e 3GCE (Gastos com estrutura), tendo os gastos com comunicação e publicidade recebido a maior parcela das verbas de campanha.

No *Cluster 2*, temos a maioria dos deputados eleitos, observa-se aqui uma estrutura de gastos mais disperso, aparentemente sem uma estratégia definida de gastos, com estes sendo distribuídos entre os blocos na seguinte proporção: (a)Gastos c/ 1GCP 12,34%; (b) Gastos c/ 2GMC 42,81%; (c) Gastos c/ 3GCE 35,16%; e ainda (d) 4OGN com 9,69% dos gastos totais do *Cluster* analisado.

Já o *Cluster 3* possui uma distinção mais nítida em relação aos demais, pois as duas candidatas que ficaram no *cluster*, apresentaram gastos significantes com as despesas que compõem os blocos 2GMC (Gastos com comunicação e publicidade) e 4OGN (Outros Gastos), com ênfase de gastos no bloco 4OGN.

Tabela 3 - *Clusters*

Número de casos em cada <i>cluster</i>			Candidatos
<i>Cluster</i>	1	9	1 Francisco dos Santos Sampaio – 8.746 votos (reeleito) 2 Joilma Teodoro de A. Silva – 7.658 votos (eleita) 3 Tayla Ribeiro Peres Silva – 7.292 votos (reeleita) 4 Jorge Everton B. Guimarães – 6.627 votos (reeleito) 5 Francisco C. Linhares de Sá Filho – 4.320 (eleito) 6 Gabriel Figueira P. Picanço – 3.861 votos (reeleito) 7 Lenir Rodrigues Santos 8 Evangelista Soares Siqueira 9 Melquisedek da Silva Menezes
	2	57	1 Marcos Jorge de Lima – 7.624 votos (eleito) 2 José Hamilton G. Loureiro Neto – 7.053 (reeleito) 3 Francisca Aurelina de M. Lima – 6.959 (reeleito) 4 Francisco Mozart H. Pinheiro – 6.661 (reeleito) 5 Renato de Souza Silva – 6.331 (reeleito) 6 Marcelo Mota de Macêdo – 5.862 (reeleito) 7 Antônio Eduardo Filho – 5.276 (reeleito) 8 Idazio Chagas de Lima – 5.039 9 Lucas de Souza Gonçalves – 4.591 10 Gerson Chagas – 4.579 (reeleito) 11 Eder Barcelos Brandão – 4.490 (reeleito) 12 Ângela Aguida Portella – 4.475 (reeleita) 13 Marcio Agra Belota – 3.549 14 Meton Melo Maciel – 3.412 15 Rarison F. Rodrigues Barbosa – 3.200 16 Isamar P. Ramalho Junior – 3.145 17 Armando do Carmo Araújo – 3.046 (...) Demais Candidatos
	3	2	1 Catarina de Lima Guerra da Silva – 6.939 (reeleita) 2 Sandra Lima Leal
Válido		68	
Omisso		,0	-

Fonte: Dados da Pesquisa (2024)

Neste ponto da análise (Tabela 3), observa-se os *clusters* obtidos a partir do critério de agregação, e os mesmos podem ser considerados satisfatórios, uma vez que todas as variáveis se mostraram significativas ao menos ao nível de 5%. Podemos afirmar, com uma probabilidade de 95%, que os candidatos estão corretamente agrupados.

Logo, observa-se que cada *cluster* identificado possui características diversas e únicas, as quais podem ser resumidas conforme Quadro abaixo:

Quadro 3 - Características dos *Clusters*

<i>Cluster</i>	<b>Características</b>
1	Neste <i>cluster</i> a grande singularidade são os gastos prioritizados entre os Blocos 2GMC (Gastos com comunicação e publicidade) e 3GCE (Gastos com estrutura).
2	Os candidatos selecionados para o <i>cluster</i> tem despesas realizadas em todas as dimensões (Blocos), logo sem um direcionamento claro.
3	O <i>cluster</i> 3, embora seja o menor de todos, demonstra que grande parte das despesas realizadas foram atípicas, pois os candidatos que foram selecionados para ele possuem despesas que não são classificadas nos outros blocos de gastos em sua grande maioria, dando ênfase ao Bloco 4OGN (Outros Gastos), o qual serve para discriminar aquilo que não tem correspondência em nenhum dos outros blocos.

Fonte: Elaboração própria.

A seguir, são apresentados os mapas perceptuais das análises de correspondência que apresentaram dados significantes. Sendo relacionadas as variáveis Blocos de Gastos e Situação: (a) Eleito por QP<sup>4</sup>; (b) Eleito por Média; e (c) Não Eleito, conforme Figura 1 e Figura 2.

A análise da Figura 1 permite observar a proximidade entre as variáveis no mapa perceptual, constatando-se que gastos médios com GMC (gastos com comunicação e publicidade) estão associados à situação Não Eleito, enquanto altos gastos com GMC estão associados à situação de eleito, seja por Quociente Partidário ou pela Média. Aqui percebe-se que candidatos que destinaram grande parcela dos recursos de campanha com gastos de comunicação e publicidade têm logrado mais êxito nas eleições, resultado este também apontado por Gomes (2001), uma vez que a publicidade ajuda em difundir um candidato entre os eleitores.

<sup>4</sup> QP = Quociente Partidário (vagas que são preenchidas por candidatos de acordo com as regras que se aplicam ao sistema proporcional).

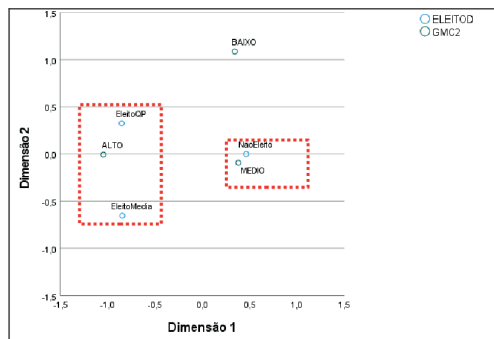


Figura 1 - Mapa Perceptual GMC

Fonte: Dados da Pesquisa (2024)

Percebe-se ainda que não há associação de baixos gastos com GMC e situação eleitoral, portanto até mesmo os candidatos não eleitos apresentam gastos médios. Na Figura 2 a seguir é apresentado o mapa perceptual dos Gastos com Estrutura e Situação: (a) Eleito por QP; (b) Eleito por Média; e (c) Não Eleito.

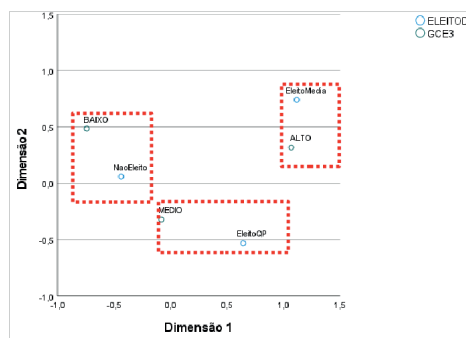


Figura 2 - Mapa Perceptual GCE

Fonte: Dados da Pesquisa (2024)

A Figura 2 mostra ainda que há associação entre baixo gasto com GCE e candidatos Não Eleitos, associação de gastos médios com GCE e Eleito por QP além de associação de altos gastos com GCE e Eleitos por Média, conforme levantado na literatura, indicando que tantos gastos com comunicação e publicidade além de estrutura se relacionam com resultado das eleições (HEILER, VIANA; SANTOS, 2016).

## Considerações Finais

Na presente pesquisa, busca-se analisar a relação de conformidade entre gastos de campanha e desempenho eleitoral dos candidatos aos cargos legislativos no estado de Roraima nas eleições de 2022. Com natureza descritiva e quantitativa foi possível observar alguns padrões e nuances que elucidam a complexidade dessa relação e suas implicações no cenário político.

Como principais resultados, destacam-se que referente ao primeiro objetivo específico, discriminar os tipos de gastos de campanha permitidos e os incorridos pelos candidatos. Foi possível observar nas estatísticas descritivas que os gastos de campanha se concentram naqueles abrangidos pelos Blocos 2-GMC (comunicação) e 3-GCE (estrutura), justamente por existir uma demanda significativa por estrutura e comunicação eficaz.

Já referente ao segundo objetivo específico, examinar a partir dos dados coletados, se existe uma estrutura ótima de gastos eleitorais. A partir da Anova e Análise de *Cluster* percebe-se que não há uma estrutura ótima, todavia percebemos que os gastos com comunicação e publicidade podem dar uma vantagem competitiva ao candidato que prioriza investimento neste quesito.

Por fim no que tange ao terceiro objetivo específico, testar a relação entre os dados coletados e desempenho eleitoral. Quando observado os mapas perceptuais nota-se que há sim uma correlação positiva entre gastos nos Blocos 2-GMC e 3-GCE com o desempenho eleitoral, pois os candidatos que mais gastaram nesses segmentos tiveram melhor desempenho.

Em um outro espectro observou-se ainda que ocorreu uso bastante substancial por alguns candidatos da amostra, dos Gastos do Bloco 4-OGN (Outros Gastos), o qual diminui a transparência das prestações de contas, pois não evidencia os fins aos quais os recursos foram utilizados. É essencial que uma campanha esteja em sintonia com os concorrentes que possuem maior acesso a financiamento, de modo a garantir uma competitividade equilibrada, ficando evidenciado que quando da existência de recursos esse são utilizados de maneira bastante análoga entre a maioria dos candidatos.

Os resultados da pesquisa mostram claramente a relação entre desempenho eleitoral e gastos de campanha: quanto mais recursos são investidos, maiores as chances de ser eleito. No entanto, é importante destacar que essa não é a única variável determinante para o sucesso eleitoral, pois existem outros fatores, não abordados por esta pesquisa, que também influenciam significativamente os resultados.

As hipóteses levantadas ajudaram a entender melhor essa relação, pois conforme o estudo foi sendo desenvolvido os resultados foram apontando na direção da aceitação das mesmas, conforme podemos observar no quadro abaixo:



Quadro 4 - Resultado das Hipóteses

Hipótese	Resultado Esperado	Verificação
H1: Existe relação positiva entre gastos eleitorais e quantidade de votos obtidos.	Relação significativa e decisiva de influência dos gastos eleitorais no resultado das urnas.	Aceita
H2: Existe uma estrutura ótima de gastos eleitorais.	Existência de uma estrutura ótima de gastos eleitorais, que se configuraria nos gastos realizados pelos candidatos eleitos.	Parcialmente Aceita

Fonte: Resultado da pesquisa.

Diante disso, este estudo não apenas contribui para a ampliação do conhecimento acadêmico sobre o tema, mas também oferece *insights* importantes para os atores políticos e gestores de campanha, destacando a importância de uma abordagem estratégica e personalizada no planejamento e execução das despesas de campanha.

Além disso, é crucial ressaltar que este trabalho serve como um ponto de partida para futuras pesquisas, que podem explorar mais a fundo a complexidade dessa relação e suas implicações para a democracia e o sistema político. Futuras investigações poderiam incluir análises temporais comparando várias campanhas eleitorais ou diferentes cargos, além de ampliar a amostra. Compreender melhor esses mecanismos é essencial para promover uma participação política mais informada e fortalecer os fundamentos da democracia.

## Referências

- ARRAES, Ronaldo; AMORIM, Octavio; SIMONASSI, Andrei. Despesas de campanha e sucesso eleitoral nos pleitos legislativos brasileiros. Dados, v. 60, p. 1059-1093, 2017.
- ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. Financiamento de campanha e fidelidade partidária: Desafio intransponível? Revista Gestão & Políticas Públicas, v. 1, n. 1, p. 1-18, 2011.
- AVRITZER, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AZEVEDO, Alvina Gonçalves. A história do direito ao voto no Brasil. 2018. 79 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade

Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2018.

BEUREN, Ilse Maria. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

BIMBER, Bruce. Os meios digitais nas campanhas de Obama de 2008 e 2012: Adaptação ao ambiente de comunicação política personalizada. Revista de tecnologia da informação & política, v. 2, p. 130-150, 2014.

BISQUERRA, Rafael; SARRIERA, Jorge Castellá; MARTÍNEZ, Francesc. Introdução à estatística: enfoque informático com o pacote estatístico SPSS. Porto Alegre: Artmed, 2004.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; PIMENTEL JR, Jairo. Os partidos políticos brasileiros realmente não importam? Opinião pública, v. 17, p. 271-303, 2011.

BRASIL. Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm). Acesso em 20 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. Minirreforma Eleitoral de 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113488.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113488.htm). Acesso em 26 fev. 2024.

BRASIL. Resolução TSE nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em 17 mar. 2024.

CALHEIROS, Iara Loureto; DE CARVALHO BRASIL, Silvio Fernando. A conquista do voto feminino no Brasil e o papel da mulher no processo eleitoral. Boletim de Conjuntura (BOCA), v. 1, n. 3, p. 25-29, 2020.

CÂMARA, Odilon; CASTRO, Luciano; OLIVEIRA, Sebastião. QUÃO DIFERENTE É O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO? UM ESTUDO COMPARATIVO. Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, v. 15, n. 37, 2022

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

COSTA, Natalia Dias. Da ilegalidade do financiamento privado de campanha eleitoral no Brasil e a possível prática de crime eleitoral. 2019. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/13464> Acesso em 20 mar. 2024.

DEMARZO, M.S. (2004). Eleições conscientes e quocientes das eleições. Revista Brasileira Multidisciplinar, v. 8, n. 2, p. 33-38, 2004. Disponível em: <http://doi.org/10.25061/2527-2675/ReBraM/2004,v8i2.303>. Acesso em 20 dez. 2023.

FIPECAFI. Análise multivariada: para os cursos de administração, ciências

contábeis e economia. FIPECAFI – Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras; Luiz J. Corrar, Edilson Paulo, José Maria Dias Filho (coordenadores). São Paulo: Atlas, 2007.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. Gastos eleitorais: os determinantes das eleições? Estimando a influência dos gastos de campanha nas eleições de 2002. Revista Urutágua, v. 8, p. 1-10, 2005.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Neusa Demartini. Formas persuasivas de comunicação política: propaganda política e publicidade eleitoral. Edipucrs, 2001.

HEILER, Jeison Giovani; VIANA, João Paulo Saraiva Leão; SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. O custo da política subnacional: a forma como o dinheiro é gasto importa? Relação entre receita, despesas e sucesso eleitoral. Opinião Pública, v. 22, p. 56-92, 2016.

Katz, E. & Lazarsfeld, P. (1955). La Influencia Personal. El individuo en el proceso de comunicación de masas. Barcelona: Revista Española de Investigaciones Sociológicas.

LIJPHART, Arend. Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma presidential address, American Political Science Association, 1996. American political science review, v. 91, n. 1, p. 1-14, 1997.

MANCUSO, W.p.; SPECK, B. W. (2015). Financiamento empresarial na eleição para deputado federal (2002-2010): determinantes e consequências. Teoria & Sociedade, 23(2), 103-125.

MICHEL, Maria Helena. Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NICOLAU, J. História do voto no Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

NORRIS, Pippa. A virtuous circle: political communications in postindustrial societies. Cambridge: University Press, 2000.

OHMAN, Magnus. Introdução ao financiamento político. Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, p. 23-35, 2015.

OLIVEIRA, H. G. O.; NASCIMENTO, E. M.; CARVALHO JÚNIOR, L. E. Dinheiro na campanha eleitoral: Uma análise das relações entre os gastos de campanha e o desempenho eleitoral dos candidatos aos cargos legislativos do estado de Minas Gerais no ano de 2018. In: XXII Congresso USP International Conference in Accounting, 2022. Anais [...] São Paulo: FEA/USP. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/22UspInternational/ArtigosDownload/3733.pdf>

Acesso em: 10 out. 2023.

PEREIRA, Alexandre. Guia prático de utilização do SPSS: análise de dados para ciências sociais e psicologia. 5ª ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2004.

Pinto-Duschinsky, Michael. Política de financiamento: uma visão global. *Journal of Democracy*. Disponível em: Acesso em: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/financing-politics-a-global-view/>. 20 mai. 2024.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, Márcio Luciano da et al. Democracia, fundo eleitoral e abuso do poder econômico no Brasil. 2019. Disponível em: <http://65.108.49.104:80/xmlui/handle/123456789/163> Acesso em: 20 fev. 2024.

RODRIGUES, Adriano; PAULO, Edilson. Introdução à análise multivariada. Análise Multivariada: para os cursos de administração, ciências contábeis e economia. FIPECAFI – Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras; Luiz J. Corrar, Edilson Paulo, José Maria Dias Filho (coordenadores). São Paulo: Atlas, 2007.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *Reforma política: lições da história recente*, p. 133-56, 2006.

SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. Eleições, Dinheiro e Democracia. A ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais. *Direitos Fundamentais e Justiça*, ANO 8 (Edição nº 26), páginas 15 a 38, 2014. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/233/747>. Acesso em: 1 jun. 2024.

SCARROW, Susan E. Finanças políticas em perspectiva comparada. *Anu. Rev. Ciência*, v. 10, p. 193-210, 2007.

SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de *et al.* Candidatos diferentes, campanhas iguais? um estudo sobre estratégias de gastos de campanha de candidatos a deputado federal no Estado de São Paulo em 2010, 2016.

TUCKER, Joshua A. et al. Mídias sociais, polarização política e desinformação política: uma revisão da literatura científica. (19 de março de 2018), 2018.

TEIXEIRA, Rodolfo Márcilio. Os dilemas do financiamento político: lições para o caso brasileiro. *Política & Sociedade*, v. 10, n. 19, p. 139-166, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2011v10n19p139>. Acesso em: 02 maio 2024.

VERBA, Sidney; SCHLOZMAN, Kay Lehman; BRADY, Henry E.. 1995. *Voz e Igualdade: voluntarismo cívico na política americana*. Cambridge: Harvard University Press.

## REFLEXÕES SOBRE A DIFICULDADE DE ACESSO À JUSTIÇA ELEITORAL DE POVOS INDÍGENAS PARA OS PLEITOS ELEITORAIS NAS COMUNIDADES INDÍGENAS NO ESTADO DE RORAIMA

Ataliba De Albuquerque Moreira<sup>1</sup>

Edson Damas Da Silveira<sup>2</sup>

### RESUMO

O acesso à justiça eleitoral, princípio essencial do Estado Democrático de Direito, ganha relevância no contexto indígena, em especial no estado de Roraima, onde os povos originários enfrentam obstáculos históricos, jurídicos e estruturais que comprometem a cidadania política. Apesar dos avanços trazidos pela Constituição de 1988, persistem barreiras que dificultam tanto o exercício do voto quanto a efetiva participação em candidaturas. O presente artigo tem por objetivo analisar as dificuldades de acesso à justiça eleitoral vivenciadas pelos povos indígenas de Roraima, considerando os aspectos normativos, estruturais e culturais, e propor caminhos para a efetivação da cidadania política indígena. A pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada em análise bibliográfica e documental, incluindo diplomas legais, resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, decisões judiciais, relatórios institucionais e referências empíricas como palestras técnicas sobre o tema. Os achados revelam que, embora a Constituição de 1988 tenha rompido com o paradigma tutelar do Estatuto do Índio, a cidadania indígena segue limitada por entraves burocráticos, logísticos e culturais. Dificuldades no alistamento, carência de intérpretes, desinformação e baixa representatividade partidária são fatores que restringem o pleno exercício da democracia. A análise do caso *Yatama vs. Nicarágua* pela Corte Interamericana de Direitos Humanos evidencia a necessidade de flexibilização do sistema político-eleitoral brasileiro, em respeito ao princípio da igualdade material e ao pluralismo cultural. O acesso à justiça eleitoral indígena em Roraima demanda medidas integradas que articulem aprimoramento normativo, políticas públicas inclusivas e diálogo intercultural. A cidadania indígena deve ser entendida como direito originário,

<sup>1</sup> Advogado e Palestrante. Lecionou como professor Substituto na Universidade Federal de Roraima. Exerceu o Cargo de Secretário Geral da Junta Comercial e Secretário Chefe Adjunto da Casa Civil do Governo do Estado de Roraima. Foi Membro Auxiliar do Grupo Técnico Especializado de Estudos de Áreas Indígenas de Roraima. Foi Juiz Eleitoral Substituto e Juiz Eleitoral Titular (Classe Jurista) do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima. Mestrando em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania da Universidade Estadual de Roraima.

<sup>2</sup> Advogado e consultor jurídico. Membro aposentado do Ministério Público do Estado de Roraima. Mestre, doutor e pós doutor em Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra-Portugal. Mestre em Antropologia. Vice-reitor da Universidade Estadual de Roraima. Professor no curso de direito e na Pós-graduação em várias universidades brasileiras.

não concessão estatal, exigindo ações afirmativas que consolidem uma democracia plural, participativa e intercultural.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral; Povos Indígenas; Cidadania Política; Constituição de 1988; Roraima.

## ABSTRACT

Access to electoral justice, an essential principle of the Democratic Rule of Law, gains special relevance in the indigenous context, particularly in the state of Roraima, where native peoples face historical, legal, and structural obstacles that compromise political citizenship. Despite the advances brought by the 1988 Constitution, barriers persist that hinder both the exercise of voting rights and the effective participation in candidacies. This article aims to analyze the difficulties of access to electoral justice experienced by indigenous peoples in Roraima, considering normative, structural, and cultural aspects, and to propose pathways for the realization of indigenous political citizenship. The research adopts a qualitative approach, based on bibliographic and documentary analysis, including legal statutes, resolutions of the Superior Electoral Court, judicial decisions, institutional reports, and empirical references such as technical lectures on the subject. The findings reveal that, although the 1988 Constitution broke with the tutelary paradigm of the Indian Statute, indigenous citizenship remains limited by bureaucratic, logistical, and cultural barriers. Difficulties in voter registration, lack of interpreters, misinformation, and low party representation are factors that restrict the full exercise of democracy. The analysis of the case *Yatama vs. Nicaragua* by the Inter-American Court of Human Rights highlights the need for flexibility in the Brazilian political-electoral system, in respect for the principle of substantive equality and cultural pluralism. Access to indigenous electoral justice in Roraima requires integrated measures that combine normative improvements, inclusive public policies, and intercultural dialogue. Indigenous citizenship must be understood as an inherent right, not a state concession, requiring affirmative actions to consolidate a plural, participatory, and intercultural democracy.

Keywords: Electoral Justice; Indigenous Peoples; Political Citizenship; 1988 Constitution; Roraima.

## Sumário

Introdução; 1. Contexto histórico e jurídico dos direitos indígenas no Brasil; 1.1 Estatuto do Índio; 1.2 Ruptura com a constituição de 1988: direitos originários, reconhecimento cultural, pluralismo jurídico; 2 Identidade indígena: critérios antropológicos e jurídicos; 2.1 Autoidentificação, heteroidentificação e critérios étnico-culturais; 2.2 Superação de estereótipos: indígena urbano, conectado, bilíngue, mas ainda indígena; 2.3 Impacto da documentação civil integracionista (nomes e registros apagados); Considerações Finais; Referências.

## Introdução

O acesso à justiça, enquanto princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, representa não apenas a possibilidade formal de recorrer ao Poder Judiciário, mas a efetiva concretização de direitos em sua dimensão material. No campo eleitoral, essa garantia ganha relevo por se relacionar diretamente com a cidadania ativa e com a participação política, elementos essenciais da democracia representativa brasileira. No entanto, para povos indígenas, especialmente nas comunidades do estado de Roraima, a plena fruição desse direito enfrenta obstáculos históricos, jurídicos e estruturais que limitam a inserção dessas populações no processo eleitoral.

A exclusão indígena da esfera político-eleitoral não é recente. Durante décadas, a legislação nacional se pautou por um paradigma tutelar e integracionista, em que o indígena somente adquiria a capacidade civil — e, consequentemente, política — quando deixava de ser reconhecido como tal. O Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973), ainda em vigor, reflete esse modelo ultrapassado, ao classificar os indígenas em categorias como isolados, em vias de integração e integrados, vinculando o exercício de direitos fundamentais à perda da identidade cultural. Com a Constituição Federal de 1988, esse paradigma sofreu uma ruptura importante: reconheceu-se a diversidade étnica, cultural e linguística dos povos indígenas, assegurando-lhes direitos originários sobre suas terras, modos de vida e formas de organização social. Todavia, apesar do avanço constitucional, persistem lacunas normativas e barreiras práticas que inviabilizam a efetividade desses direitos.

No âmbito do direito eleitoral, os entraves têm se manifestado de forma concreta em Roraima, estado marcado pela presença de diferentes povos indígenas — como os Yanomami, Macuxi, Wapichana, Ingarikó e Taurepang — e por históricos conflitos fundiários e de exclusão social. Até recentemente, indígenas encontravam dificuldades para realizar seu alistamento eleitoral



por exigências incompatíveis com sua realidade: domínio da língua portuguesa, comprovação de serviço militar, apresentação de domicílio com CEP urbano, entre outras. Embora avanços significativos tenham sido alcançados, sobretudo por meio de resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (a exemplo da Resolução TSE nº 23.659/2021), a cidadania política indígena ainda se vê limitada por obstáculos estruturais: barreiras geográficas, ausência de infraestrutura, escassez de intérpretes, desinformação e baixa representatividade nas instâncias partidárias.

A problemática não se resume ao direito de votar. As candidaturas indígenas encontram desafios ainda mais complexos, relacionados à baixa base eleitoral, à falta de financiamento, à carência de apoio partidário e à ausência de formação política específica. A experiência internacional da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no julgamento do caso *Yatama vs. Nicarágua*, abre espaço para reflexões sobre a necessidade de flexibilização do sistema político-eleitoral brasileiro, a fim de contemplar a participação efetiva desses povos, em respeito ao princípio da igualdade material.

Nesse cenário, o presente trabalho tem como objetivo geral refletir sobre as dificuldades de acesso à justiça eleitoral vivenciadas pelas comunidades indígenas de Roraima, analisando tanto os aspectos jurídicos quanto os desafios práticos enfrentados no exercício da cidadania política. Como objetivos específicos, busca-se: (i) examinar o marco normativo referente aos direitos indígenas e à participação política; (ii) identificar os entraves institucionais e logísticos que comprometem o exercício do voto e das candidaturas; (iii) avaliar as boas práticas implementadas em experiências nacionais e internacionais; e (iv) propor caminhos para a efetivação da inclusão indígena nos pleitos eleitorais.

A relevância desta pesquisa reside em seu caráter interdisciplinar, ao unir direito constitucional, eleitoral e antropologia jurídica, além de responder a uma demanda social urgente: a efetivação da cidadania indígena em um dos estados brasileiros em que os desafios da inclusão democrática se mostram mais intensos. Considera-se, assim, que a igualdade, conforme destacado pelo desembargador Erick Cavalcanti Linhares Lima em palestra proferida no seminário Democracia em Movimento, não constitui ponto de partida, mas de chegada — e sua construção exige políticas afirmativas, diálogo intercultural e comprometimento institucional.

Metodologicamente, o artigo adota abordagem qualitativa, valendo-se de pesquisa bibliográfica e documental, com ênfase na análise de diplomas legais, resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, decisões judiciais e relatórios institucionais. Além disso, utiliza como referência empírica a palestra mencionada, por oferecer um panorama atualizado, técnico e sensível sobre o tema.



# 1 Contexto Histórico e Jurídico dos Direitos Indígenas no Brasil

## 1.1 Estatuto do Índio

A história jurídica brasileira no tocante à questão indígena sempre esteve atravessada por contradições, omissões e, sobretudo, pela imposição de um paradigma eurocêntrico que relegou os povos originários à condição de outros a serem integrados, civilizados e, em última instância, assimilados pela chamada comunhão nacional. Desde o período colonial até o século XX, observa-se uma clara tentativa de invisibilização da identidade indígena, transformando-a em uma categoria transitória, incapaz de existir por si mesma dentro do Estado-nação. O Estatuto do Índio, promulgado em 19 de dezembro de 1973 (Lei nº 6.001), é a expressão mais evidente dessa perspectiva, marcada pelo paternalismo tutelar e pelo viés assimilacionista que reduzia a cidadania indígena a uma concessão provisória.

Segundo Almeida (2018), ao longo de quase dois séculos de independência, as constituições brasileiras atenderam prioritariamente aos interesses das elites dominantes, ignorando sistematicamente os direitos de indígenas, negros, mulheres e pobres. Essa exclusão institucionalizada se deu por meio de dispositivos legais que reforçavam uma lógica de homogeneização cultural, fundada em bases eurocêntricas (Almeida, 2018). O projeto de Brasil foi erigido sob a noção de uma sociedade branca, católica e moderna, cabendo ao indígena apenas adaptar-se a esses padrões ou permanecer na marginalidade jurídica e política.

Desde a colonização portuguesa, as leis oscilaram entre a proteção parcial e o ataque direto aos povos originários. O Regimento Geral de Tomé de Sousa (1549) já estabelecia distinção entre índios aliados, que deveriam ser protegidos, e índios insurgentes, passíveis de escravização (Thomas, 1982). Mais tarde, o Diretório dos Índios (1755–1798) instituiu uma política moralizadora e disciplinadora, forçando a vida em aldeamentos para catequização e trabalho compulsório (Almeida, 2018). A Lei de Terras de 1850, por sua vez, intensificou a espoliação territorial, considerando os indígenas como hordas selvagens e autorizando a incorporação de aldeias aos bens nacionais quando houvesse miscigenação ou dispersão (Cunha, 1992).

Esse padrão normativo também se refletiu nas constituições imperiais e republicanas. A Constituição de 1824 silenciou sobre os povos indígenas, relegando-os à invisibilidade, e apenas o Ato Adicional de 1834 trouxe menções à catequese e civilização (Lacerda, 2008). A República tampouco alterou a realidade: a Constituição de 1891 ignorou a existência indígena, reafirmando a lógica de exclusão (Almeida, 2018). Apenas em 1934 houve, pela primeira vez, referência aos indígenas, mas ainda sob o termo silvícolas, cuja destinação era a

incorporação à comunhão nacional (Brasil, 1934). Até meados do século XX, os indígenas eram oficialmente considerados relativamente incapazes pelo Código Civil de 1916, submetidos ao regime de tutela (art. 6º, parágrafo único).

É nesse contexto histórico de marginalização que surge, em plena ditadura militar, o Estatuto do Índio (1973). Sua elaboração refletiu não apenas as pressões internas por uma política unificada, mas também o ambiente internacional inaugurado pela Convenção nº 107 da OIT (1957), ratificada pelo Brasil em 1965, que embora reconhecesse a necessidade de proteção dos povos indígenas, também reforçava uma visão integracionista, propondo a integração progressiva na vida dos respectivos países (Brasil, 1966). O Estatuto, assim, é herdeiro direto dessa mentalidade.

Logo em seu artigo 1º, a lei explicita sua ambiguidade: buscava preservar a cultura indígena e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional. Essa redação deixa claro que a preservação cultural era vista apenas como um estágio temporário, devendo ceder lugar à integração final na sociedade envolvente. Tal como observa Souza Filho (2004), tratava-se de um diploma jurídico com caráter individualista e integracionista, em que a tutela seria temporária até que o indígena se tornasse um cidadão comum, isto é, deixasse de ser indígena.

O caráter tutelar do Estatuto está evidente em dispositivos como o art. 7º, que submetia ao regime tutelar os indígenas ainda não integrados à comunhão nacional, e o art. 9º, que previa a possibilidade de emancipação individual mediante requisitos como idade mínima de 21 anos, conhecimento da língua portuguesa e razoável compreensão dos usos e costumes da comunhão nacional. Havia até mesmo a previsão de emancipação coletiva (art. 11), condicionada à edição de decreto presidencial, o que só ocorreu em 1978, revelando, como destaca Bicalho (2010), a contradição entre o discurso de emancipação e a ausência de cumprimento das responsabilidades do Estado, como a demarcação de terras.

Na prática, o Estatuto do Índio consolidava a visão de que os indígenas não eram sujeitos plenos de direitos, mas apenas cidadãos em potencial, cuja cidadania dependia de um processo de assimilação cultural e social. Como sublinha Villas Boas Filho (2008), o diploma negava a originalidade dos povos indígenas, tratando-os como incapazes de gerir suas próprias vidas e justificando, assim, a tutela estatal. A cidadania indígena, portanto, não era concebida como plena e autônoma, mas como provisória e condicionada.

É importante notar que esse modelo jurídico expressava um paradigma colonial persistente, que já se manifestava nas práticas coloniais de catequização e exploração e que, no século XX, foi revestido de uma roupagem legalista. O objetivo central permanecia o mesmo: reduzir a diversidade cultural indígena a

um padrão homogêneo de cidadania nacional, invisibilizando suas identidades próprias e seus direitos originários.

Somente com a Constituição de 1988 é que se rompeu com esse paradigma integracionista. Os artigos 231 e 232 inauguraram uma nova era, reconhecendo os povos indígenas como sujeitos de direitos plenos e permanentes, com garantias sobre suas terras, línguas, tradições e acesso à justiça. Foi a primeira vez que o Estado brasileiro reconheceu, de maneira inequívoca, o direito dos povos indígenas de serem permanentemente indígenas, sem a necessidade de assimilação. Esse marco constitucional representou não apenas uma vitória jurídica, mas também política e simbólica, fruto da intensa mobilização indígena durante a Assembleia Nacional Constituinte.

Apesar disso, como apontam Alfinito e Amado (2021), as práticas institucionais ainda hoje oscilam entre o reconhecimento e a persistência do viés tutelar. Muitos agentes públicos e setores do Judiciário continuam a tratar os indígenas ora como tutelados, ora como integrados demais para reivindicar direitos específicos. Esse resquício evidencia que o paradigma integracionista do Estatuto de 1973 ainda não foi completamente superado no plano social e político, mesmo que a Constituição de 1988 tenha estabelecido novas bases normativas.

## **1.2 Ruptura com a Constituição de 1988: direitos originários, reconhecimento cultural, pluralismo jurídico**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, chamada de Carta Cidadã, marca uma ruptura paradigmática em relação à legislação anterior sobre os povos indígenas, especialmente quando comparada ao Estatuto do Índio de 1973, que se fundava numa lógica tutelar e integracionista. Essa mudança não se restringe apenas a aspectos jurídicos formais: ela representa um reposicionamento do Estado diante da história de colonização, apagamento cultural e negação de autonomia que marcaram a experiência indígena desde a chegada dos colonizadores até a redemocratização. Três dimensões se destacam nesse processo: os direitos originários, o reconhecimento cultural e o pluralismo jurídico.

O artigo 231 da Constituição de 1988 é o marco inaugural dos direitos indígenas no ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo. Ele reconhece os povos indígenas como titulares de direitos originários sobre suas terras, ou seja, direitos que não são criados pelo Estado, mas preexistem à própria formação do Brasil. O constituinte de 1988 rompeu, assim, com a lógica jurídica colonial e integracionista, que enxergava o indígena como incapaz, carente de tutela e destinado à assimilação cultural.

O Estatuto do Índio de 1973, ao classificar os indígenas como isolados, em

vias de integração ou integrados, evidenciava esse paradigma assimilacionista. Tratava-se de um modelo que negava aos povos originários a plena capacidade civil e subordinava suas formas de vida ao ideal de homogeneização cultural. A Constituição de 1988, ao contrário, consagrou a autonomia, reconhecendo que os povos indígenas têm direito a existir com seus próprios modos de organização social, costumes, crenças e tradições.

Esse reconhecimento tem efeitos jurídicos profundos. Ao admitir os direitos originários sobre a terra, a Carta impôs limites ao poder discricionário do Estado e à sanha de exploração dos recursos naturais por interesses privados e públicos. Como observa Cunha (1987), há um abismo entre legislação e prática, especialmente quando se trata de grupos politicamente fragilizados. Ainda assim, a Constituição de 1988 representa um divisor de águas, pois transfere a responsabilidade para a União de demarcar e proteger as terras tradicionalmente ocupadas, estabelecendo a inalienabilidade e imprescritibilidade desses territórios (art. 231, §§ 1º a 6º).

Outro ponto central da ruptura constitucional foi o reconhecimento da diversidade cultural como elemento constitutivo da sociedade brasileira. Os artigos 210, 215 e 231 da Constituição garantem aos povos indígenas o direito de preservar e transmitir suas línguas, crenças, tradições e processos próprios de aprendizagem. Essa previsão rompe com séculos de tentativas de apagamento, como a substituição forçada de nomes indígenas por nomes portugueses nos registros civis, ou a imposição da língua portuguesa como única forma legítima de comunicação oficial.

A Constituição, portanto, nega a ideia de que a identidade indígena estaria atrelada a estereótipos visuais ou geográficos. O indígena não deixa de sê-lo por viver em contexto urbano, usar roupas ocidentais ou dominar tecnologias digitais. Como destacou um desembargador citado na palestra que fundamenta este estudo, a identidade étnica reside no pertencimento comunitário, e não em signos exteriores cristalizados pelo olhar colonizador.

Nesse sentido, Oliveira (2008) reforça que ser indígena traduz-se na autoafirmação e no vínculo com uma coletividade que se distingue da sociedade nacional por suas práticas e categorias próprias de interação. Assim, o direito à identidade vai além do respeito às festas, rituais ou alimentação; implica também o direito a não ter suas histórias encobertas por preconceito, desprezo e invisibilização (Souza Filho, 2012).

Com isso, a Constituição de 1988 altera a compreensão do que é ser brasileiro: não mais um sujeito homogêneo, construído a partir da matriz europeia, mas uma sociedade plural, composta por diversas etnias, culturas e formas de vida.

A dimensão mais complexa dessa ruptura é o reconhecimento, ainda que

limitado, do pluralismo jurídico. A Constituição de 1988 admite que os povos indígenas possuem formas próprias de organização normativa, capazes de reger sua vida coletiva em harmonia com a ordem constitucional brasileira.

Historicamente, o Brasil foi moldado pelo monismo jurídico, herança dos Estados modernos europeus do século XVI, que impunham um único sistema de direito a toda a sociedade, ignorando a diversidade de práticas jurídicas locais (Lápoz Bárcenas, 2002). Como observa Wolkmer (1998), ainda que a América Luso-Hispânica tenha experimentado certa pluralidade de regras durante os primeiros séculos de colonização, prevaleceu o projeto uniformizador dos Estados nacionais, incompatível com a pluralidade étnica.

A Constituição de 1988, embora não tenha reconhecido plenamente a jurisdição indígena, abriu brechas para se pensar em uma convivência entre o direito estatal e o direito consuetudinário indígena. A adesão do Brasil à Convenção 169 da OIT reforça esse movimento ao recomendar que os povos indígenas possam exercer formas próprias de justiça, ainda que subordinadas a limites constitucionais.

No entanto, o pluralismo jurídico no Brasil permanece mais no plano teórico do que prático. Como observa Barié Gregor (2000), a Constituição reconhece costumes e tradições, mas não lhes confere o estatuto de direito positivo pleno, deixando sua interpretação frequentemente nas mãos de antropólogos e juízes não indígenas. Assim, muitos direitos só são efetivados por via judicial, diante da ausência de legislação complementar.

A experiência internacional mostra caminhos possíveis. O caso *Yatama vs. Nicarágua*, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, reconheceu o direito de organizações indígenas participarem do processo eleitoral mesmo sem partidos políticos. Esse precedente revela como o pluralismo pode expandir-se para campos como a representação política, algo ainda restrito no Brasil.

A Constituição de 1988 representou, portanto, uma ruptura em três frentes: reconheceu os direitos originários dos povos indígenas, promoveu o reconhecimento cultural da diversidade brasileira e abriu espaço para a reflexão sobre o pluralismo jurídico. Contudo, o caminho entre norma e realidade permanece permeado de tensões. De um lado, a Constituição avançou ao romper com a lógica integracionista do Estatuto do Índio; de outro, sua implementação encontra obstáculos na lentidão da demarcação de terras, na resistência política de setores econômicos e na persistência de uma mentalidade monista e centralizadora.

O desafio contemporâneo é fazer valer a promessa constitucional de uma sociedade pluriétnica e multicultural, em que o direito não seja apenas o reflexo da tradição ocidental liberal, mas também incorpore as formas de vida e os

sistemas normativos dos povos originários. Como alerta Wolkmer (2015), esse processo exige profundas transformações nas práticas sociais, nas estruturas políticas e nos valores cotidianos, de modo a construir uma democracia realmente participativa e plural.

## **2 Identidade Indígena: Critérios Antropológicos e Jurídicos**

### **2.1 Autoidentificação, Heteroidentificação e Critérios Étnico-Culturais**

O debate sobre a autoidentificação, a heteroidentificação e os critérios étnico-culturais se insere em um campo complexo e fundamental para a compreensão dos direitos humanos contemporâneos, especialmente no que diz respeito aos povos indígenas e tribais. Esses conceitos dialogam diretamente com a noção de livre determinação dos povos, princípio basilar do direito internacional, que reconhece a capacidade das comunidades de se constituírem e se afirmarem segundo suas próprias referências históricas, culturais, sociais e espirituais.

De acordo com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a autoidentificação deve ser compreendida como um elemento central do direito dos povos de serem quem são, vinculando-se ao reconhecimento interno da própria identidade coletiva e à definição de quem integra a comunidade (CIDH, 2019). Nesse sentido, não se trata de uma concessão estatal, mas de um atributo essencial, anterior ao próprio Estado, uma vez que esses povos são preexistentes às fronteiras políticas modernas e às estruturas jurídicas impostas pela colonização. Como destacou um dirigente indígena colombiano, a autodeterminação está ligada “ao direito de ser, à possibilidade de ser nós mesmos vincula território, estrutura social e política. [É] ser nós mesmos, por nós mesmos (CIDH, 2019).

Essa perspectiva reforça que a autoidentificação não depende de registros formais, documentos estatais ou políticas de reconhecimento. Pelo contrário, condicionar o exercício de direitos coletivos a cadastros ou personalidades jurídicas constituídas por legislação nacional equivale a negar o princípio da livre determinação. A identidade de um povo, portanto, existe independentemente de chancela governamental. Reconhecer essa autonomia significa respeitar suas formas próprias de organização, governança e transmissão cultural (CIDH, 2019).

Por outro lado, a heteroidentificação surge como uma prática externa de definição ou imposição de identidade. Trata-se de processos em que agentes estatais, instituições ou grupos externos pretendem classificar, determinar ou validar quem é e quem não é indígena, quilombola ou pertencente a determinado grupo étnico-cultural. Essa lógica, ao estabelecer critérios alheios à vivência interna da comunidade, viola frontalmente o princípio da autoidentificação.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) tem reiterado que a identificação de um povo “é um fato histórico-social que faz parte de sua autonomia”, sendo inadmissível que o Estado determine verticalmente os critérios de pertencimento étnico (Corte IDH, 2006; 2007).

A imposição de critérios externos frequentemente resulta em formas de invisibilidade jurídica, marginalização ou mesmo negação da condição de povos. Como aponta a CIDH (2019), muitos Estados insistem em reconhecer povos indígenas apenas como “etnias” ou “associações civis”, o que descaracteriza seu estatuto de povos dotados de autodeterminação e implica a redução de seus direitos a categorias meramente administrativas. Esse enquadramento equivocado tem consequências sérias: impede o reconhecimento de assembleias comunitárias como instâncias legítimas de decisão, bloqueia o acesso a territórios ancestrais, dificulta a gestão de recursos públicos e reforça um regime de tutela que contradiz os instrumentos internacionais de direitos humanos.

Nesse contexto, os critérios étnico-culturais desempenham um papel decisivo. Eles se referem àquilo que distingue e caracteriza um povo em sua singularidade: o território, a língua, os modos de organização social, as práticas religiosas, espirituais e sepulcrais, bem como a preservação e transmissão dos saberes tradicionais. A CIDH ressalta que a identidade cultural é dinâmica e evolutiva, moldada pelas interações históricas, sociais e políticas (CIDH, 2019). Entretanto, essa plasticidade não elimina sua especificidade: ela se ancora em laços profundos com a terra, a ancestralidade e os recursos naturais. Por isso, a violação do território não é apenas um dano material, mas um atentado contra a própria sobrevivência cultural e espiritual do povo (Corte IDH, 2005).

O direito à identidade cultural, reconhecido como fundamental tanto em sua dimensão individual quanto coletiva, encontra respaldo em diversos tratados e declarações internacionais, como a Convenção 169 da OIT e a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas (ONU, 2007). Este direito não pode ser reduzido a um atributo decorativo ou simbólico, mas deve orientar todas as políticas públicas dirigidas a esses povos. A negação desse princípio é, em essência, uma forma de discriminação estrutural, perpetuando séculos de colonialismo, racismo e práticas assimilacionistas (Anaya, 2010; CIDH, 2019).

Importa destacar ainda que o direito à identidade cultural implica a proibição da assimilação forçada. A Declaração Americana sobre os Povos Indígenas (2016) e a Declaração da ONU (2007) determinam que os Estados devem impedir qualquer política ou prática que prive um povo de sua integridade cultural, sua identidade étnica ou seu território. O apagamento de idiomas, a interferência em territórios sagrados e a imposição de modelos de desenvolvimento contrários às cosmovisões indígenas representam violações graves, capazes de colocar em risco a continuidade física e cultural desses coletivos.



A resistência de povos indígenas e tribais em manter e fortalecer suas próprias instituições, idiomas e modos de vida, portanto, não é uma mera questão cultural, mas sim uma reivindicação jurídica que se vincula diretamente ao princípio de não discriminação. Como enfatiza a CIDH (2019), negar o direito de autoidentificação significa impor obstáculos à livre determinação e, portanto, praticar discriminação. Esse cenário exige dos Estados a adoção de medidas não apenas de reconhecimento formal, mas de transformação estrutural de suas legislações e instituições, rumo a um Estado verdadeiramente plurinacional, pluricultural e intercultural (Calí Tzay, 2020).

## **2.2 Superação de estereótipos: indígena urbano, conectado, bilíngue, mas ainda indígena**

A trajetória histórica dos povos indígenas no Brasil é marcada por uma contínua tensão entre invisibilização, estigmatização e resistência. Desde o período colonial, as estratégias de dominação e expropriação territorial conduziram à marginalização desses grupos, impondo-lhes estereótipos raciais e culturais que moldaram a percepção social sobre sua identidade. A concepção colonial de “índio”, derivada do erro de rota de Cristóvão Colombo, e reforçada por documentos como a carta de Pero Vaz de Caminha, instaurou um imaginário de inferioridade, desumanização e exotização dos corpos indígenas, associando-os a atributos de selvageria, preguiça e primitivismo (Gonzaga, 2021; Oliveira; Freire, 2006). Nesse contexto, a etnogênese surge como um fenômeno de afirmação identitária, em que povos cuja identidade foi suprimida ou ocultada passam a reafirmá-la, promovendo a recuperação do orgulho étnico e da autoestima coletiva (IBGE, 2010; Baniwa, 2006).

O processo de etnogênese não é apenas cultural, mas político, jurídico e social. Baniwa (2006) ressalta que as conquistas legais, políticas públicas e a consolidação dos movimentos indígenas a partir da Constituição de 1988 possibilitaram uma ressignificação positiva das identidades, desconstruindo estereótipos que historicamente os retratavam ora como vítimas passivas, ora como bárbaros e traídores. Esse movimento de autoafirmação transcende a dicotomia entre “índio de verdade” e “índio de mentira” criticada por Xakriabá (2019), ao demonstrar que a presença urbana, a conectividade digital, o bilinguismo ou a participação em espaços acadêmicos e políticos não comprometem a identidade indígena, mas se inserem na complexidade de sua existência contemporânea.

A persistência dos estereótipos racistas e coloniais, no entanto, não se limita à construção do “outro” histórico. Ela se manifesta também na administração pública, onde os critérios para reconhecimento indígena frequentemente se baseiam em categorias fixas, territorialidades delimitadas e estatísticas



estatais que não contemplam os indígenas urbanos ou aqueles em processo de reafirmação identitária (Baniwa, 2006; Igreja, 2005). A crítica de Oliveira (1998) às denominações de “remanescentes”, “descendentes” e “misturados” evidencia a limitação do olhar institucional, que tende a deslegitimar etnicidades que não se enquadram nos padrões pré-estabelecidos, desconsiderando processos históricos de territorialização, diáspora e interculturalidade. Nesse sentido, o método de autoidentificação do IBGE é celebrado por Baniwa (2006) como um instrumento mais confiável, pois permite que os próprios indivíduos definam suas afiliações culturais e étnicas, fortalecendo a autonomia do sujeito e o direito à autodeterminação.

O enfrentamento da colonialidade do saber e do poder, como discutido por Gonzaga (2021) e Césaire (1978), evidencia que a descolonização não se resume a uma independência formal ou jurídica, mas envolve uma reconstrução epistemológica que desafia o legado de exploração e dominação cultural, econômica e política. Nesse processo, o indígena urbano, conectado e bilíngue representa a superação de estereótipos e a construção de uma identidade que articula modernidade, tecnologia e tradição. A luta por reconhecimento, portanto, não é apenas territorial, mas também epistêmica, reivindicando o direito à memória, à cultura e à participação política (Xakriabá, 2019).

A perspectiva interseccional de Bilge e Collins (2020) reforça essa compreensão ao evidenciar que raça, etnia, classe, gênero, sexualidade e outras categorias estruturam experiências de vida sobrepostas, moldando desigualdades e resistências. O indígena contemporâneo, sobretudo o que habita contextos urbanos, enfrenta múltiplas camadas de discriminação, mas também demonstra estratégias de resiliência que articulam saberes tradicionais e habilidades modernas, desde o domínio digital até a fluência em diferentes idiomas. Essa combinação desafia a narrativa colonial que associava os povos originários à preguiça, selvageria ou atraso, demonstrando que a identidade indígena não está vinculada a um estereótipo estático, mas a uma dinâmica de adaptação, preservação cultural e resistência social (Spencer, 2006; Igreja, 2005).

Além disso, o debate sobre mestiçagem e identidade, como proposto por Igreja (2005), mostra que a hibridização cultural não diminui a pertinência de pertencer a uma etnia, mas amplia as possibilidades de autoidentificação e de construção de coletividades políticas e culturais. A mestiçagem, ao ser deslocada entre diferenças, permite repensar os processos de reconciliação histórica e mediação cultural, evitando a armadilha de categorias essencialistas impostas pelo Estado ou pela academia. Nesse sentido, os indígenas urbanos bilíngues não representam uma perda de autenticidade, mas a concretização de estratégias de sobrevivência e de afirmação identitária no mundo contemporâneo, mantendo vínculo com sua ancestralidade e com seus territórios originais, ainda que adaptados às novas circunstâncias (Baniwa, 2006).

### **2.3 Impacto da documentação civil integracionista (nomes e registros apagados)**

O sub-registro civil é uma realidade que traduz, em sua essência, a desigualdade social estrutural, especialmente no que se refere às populações mais vulneráveis, como os povos indígenas brasileiros. A ausência de uma certidão de nascimento não se limita à mera formalidade burocrática: ela representa a negação da própria cidadania e impede o acesso a direitos básicos, como educação, assistência social, mercado de trabalho formal e previdência (IBGE, 2010). Dados do Censo de 2010 revelam essa disparidade de forma contundente: enquanto 98% das crianças não indígenas são registradas no próprio ano de nascimento ou nos três meses subsequentes, apenas 67,8% das crianças indígenas alcançam esse marco, refletindo a exclusão histórica desse grupo da documentação civil formal (IBGE, 2010).

Frente a esse quadro, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), instituiu o projeto “Cidadania, Direito de Todos”, cujo objetivo central é garantir a emissão de documentação básica para os indígenas, de modo a assegurar a materialização de direitos fundamentais historicamente negados (CNJ/SDH, 2012). A operacionalização desse projeto foi formalizada por meio do Acordo de Cooperação Técnica n.º 47, de 22 de fevereiro de 2012, firmado entre CNJ, Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), SDH, Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Defensoria Pública da União (DPU), Associação de Notários e Registradores do Brasil (ANOREG) e Associação Nacional de Registradores das Pessoas Naturais (ARPEN).

A cláusula primeira do acordo determina a conjugação de esforços para assegurar cidadania aos povos indígenas mediante a expedição de documentação básica, e a cláusula segunda detalha responsabilidades comuns aos signatários, que incluem a divulgação da relevância do exercício da cidadania, mobilização de recursos humanos e financeiros, compartilhamento de informações sobre as comunidades com maior demanda de registro, articulação com outras instituições e monitoramento dos resultados das ações (CNJ, 2012). Esse arcabouço evidencia uma preocupação explícita com a preservação da identidade cultural dos indígenas, reconhecendo que qualquer iniciativa voltada à erradicação do sub-registro deve respeitar os aspectos históricos, sociais e tribais dessas comunidades (Lima, 2011).

A implementação prática dessas medidas revelou desafios típicos da interface entre regulamentação e cultura local. Muitos líderes indígenas, conhecidos como “tuxauas”, manifestaram resistência ao registro civil por temerem que a aquisição de documentos formais implicasse a perda de sua identidade étnica (CNJ, 2012). Para superar essa barreira, o CNJ adotou uma abordagem de

diálogo e deferência, respeitando o calendário cultural das comunidades, incluindo períodos de roça, caça e celebrações religiosas, reforçando que o registro civil não significaria a assimilação ou homogeneização cultural do indígena (Lima, 2011).

Do ponto de vista legal, a Resolução Conjunta n.º 03, assinada em 19 de abril de 2012 pelo CNJ e CNMP, trouxe uma inovação significativa ao permitir que os indígenas escolhessem livremente seus nomes de registro, sem interferência de critérios externos e preconceituosos. Tal medida corrigiu uma prática histórica de “destribalização” iniciada ainda no período colonial, quando políticas de integração cultural, como o Diretório das Povoações dos Índios de 1757, buscavam homogeneizar indígenas e colonos portugueses, apagando diferenças étnicas e culturais (GARCIA, 2007). A Lei Registral anterior à Constituição de 1988 reproduzia esse paradigma, condicionando a capacidade civil do indígena à renúncia de sua cultura e tradições, prática que foi superada pela Constituição Cidadã, que reconheceu o direito dos povos indígenas à sua organização social, línguas, crenças e costumes (CF, 1988; Lima, 2011).

A Resolução Conjunta n.º 03 também abordou o problema do registro tardio, criando instrumentos práticos que permitem ao indígena se registrar com base no Registro Administrativo de Nascimento Indígena (RANI) fornecido pela FUNAI ou mediante outros dados comprobatórios apresentados ao cartório de registro civil, com assistência da própria FUNAI (CNJ/CNMP, 2012). Essa regulamentação permite a retificação de registros, incluindo a grafia correta de nomes e sobrenomes indígenas, garantindo a preservação da identidade cultural e a segurança jurídica, ao mesmo tempo que respeita a diversidade de tradições que permeiam a vida dessas comunidades (CNJ/CNMP, 2012).

O impacto dessas medidas é exemplificado pelo caso do líder Yanomami Davi Kopenawa, que ao longo de sua vida teve diversos nomes impostos por agentes externos, incluindo Funai e garimpeiros, até poder finalmente adotar o nome de sua própria escolha, respeitando seus costumes e contexto cultural (Kopenawa, 2015). Essa experiência individual reflete a situação coletiva de muitos indígenas, que ao longo da história foram obrigados a assumir nomes e registros que apagavam sua identidade étnica, reforçando o caráter integracionista e assimilacionista da legislação anterior.

Em última análise, a documentação civil integracionista brasileira, especialmente no contexto de nomes e registros apagados, evidencia a tensão histórica entre cidadania formal e identidade cultural. A atuação do CNJ, CNMP e instituições parceiras demonstra a possibilidade de conciliar o exercício de direitos civis com a preservação da cultura indígena, garantindo que o acesso à documentação básica não se transforme em instrumento de assimilação forçada. Ao permitir que os indígenas mantenham seus nomes,

etnias e locais de nascimento conforme sua tradição, o Estado brasileiro promove a igualdade material, reconhecendo que tratar os desiguais de forma desigual, respeitando suas especificidades, constitui a maior expressão de justiça e cidadania (Lima, 2011).

## Considerações finais

A análise empreendida ao longo deste trabalho evidenciou que o acesso à justiça eleitoral pelos povos indígenas de Roraima é um desafio que transcende a mera dimensão normativa, alcançando esferas estruturais, históricas e culturais. Embora a Constituição de 1988 tenha representado uma ruptura decisiva em relação ao paradigma tutelar e integracionista do Estatuto do Índio de 1973, reconhecendo a diversidade étnica e os direitos originários, a efetividade dessas garantias ainda se encontra comprometida por práticas estatais, institucionais e sociais que mantêm resquícios de colonialidade e exclusão.

Constatou-se que a cidadania indígena no campo eleitoral enfrenta obstáculos múltiplos: desde as exigências burocráticas incompatíveis com a realidade das comunidades até a carência de políticas públicas voltadas à inclusão linguística, territorial e cultural. O caso *Yatama vs. Nicarágua*, na esfera internacional, reforça a necessidade de repensar o modelo político-eleitoral brasileiro, sob a ótica da igualdade material e da diversidade cultural, de modo a possibilitar não apenas o exercício do voto, mas também a participação ativa e autônoma nas candidaturas e instâncias de representação.

A experiência roraimense revela que o acesso à justiça eleitoral depende da articulação de três dimensões: (i) o aperfeiçoamento normativo, que deve superar as ambiguidades do Estatuto do Índio e regulamentar de forma mais clara os direitos assegurados pela Constituição; (ii) a implementação de políticas públicas específicas, que contemplem intérpretes, transporte, tecnologia e formação política voltada às comunidades indígenas; e (iii) o fortalecimento do diálogo intercultural, em que o Estado reconheça as formas próprias de organização e de expressão política desses povos.

Assim, a cidadania indígena não pode ser concebida como concessão ou assimilação, mas como um direito originário que precisa ser concretizado por meio de ações afirmativas e pela efetiva inclusão desses povos no espaço democrático. A superação dos entraves atuais exige não apenas ajustes institucionais, mas uma transformação cultural e política que reconheça a democracia brasileira como necessariamente pluriétnica e intercultural.

Portanto, retomar a problemática inicial conduz à reflexão de que o acesso à justiça eleitoral para os povos indígenas de Roraima é, ao mesmo tempo,

um desafio e uma oportunidade. Desafio, porque revela a persistência de desigualdades históricas; oportunidade, porque sua superação pode consolidar um modelo democrático mais inclusivo, participativo e fiel ao pluralismo constitucional de 1988. A efetivação desse caminho não é apenas uma questão de justiça, mas de reconhecimento da própria essência da democracia brasileira.

## Referências

- ALFINITO, A. C.; AMADO, L. H. E. O direito que transborda os tribunais: advocacia indígena, território e pandemia. *Plataforma de Antropologia e Respostas Indígenas à COVID-19*, v. 1, n. 10, nov. 2021.
- ALMEIDA, A. C. Aspectos das políticas indigenistas no Brasil. *Interações (Campo Grande)*, v. 19, n. 3, p. 611-626, 2018.
- ANAYA, J. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración. In: CHARTERS, C.; STAVENHAGEN, R. (eds.). *El desafío de la Declaración: historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: IWGIA, 2010. p. 202.
- BANIWA, G. S. L. O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas do Brasil de hoje. Brasília: Ministério da Educação, 2006.
- BARIÉ GREGOR, C. *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*. México: Instituto Indigenista Interamericano, 2000.
- BICALHO, P. S. *Protagonismo indígena no Brasil: movimento, cidadania e direitos (1970–2009)*. 2010. Tese (Doutorado em História) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- BILGE, S.; COLLINS, P. *Interseccionalidade*. Trad. R. Souza. São Paulo: Boitempo, 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1934.
- CALÍ TZAY, F. Prólogo. In: DAHL, J. *et al.* *Construyendo autonomías*. Lima: IWGIA, 2020. p. 7.
- CÉSAIRE, A. *Discurso sobre o colonialismo*. Trad. N. Sousa. Lisboa, 1978.
- CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.176/19, 29 set. 2019.
- CORTE IDH. *Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguai*. Sentença de 17 jun. 2005.

CORTE IDH. Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 29 mar. 2006.

CORTE IDH. Caso do Povo Saramaka vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 nov. 2007.

CUNHA, M. C. História dos índios no Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

CUNHA, M. Os direitos do índio: ensaios e documentos. São Paulo: Brasiliense, 1987.

GARCIA, E. F. O projeto pombalino de imposição da língua portuguesa aos índios e a sua aplicação na América meridional. Tempo, v. 12, n. 23, p. 23-38, 2007.

GONZAGA, A. A. Decolonialismo indígena. São Paulo: Matrioska, 2021.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?busca=1&id=3&idnoticia=2194&t=censo-2010-poblacao-indigena-896-9-mil-tem-305-etnias-fala--274&view=noticia>. Acesso em: 26 ago. 2025.

IGREJA, R. F. A. M. L. Estado, diferença cultural e políticas multiculturalistas: uma comparação entre Brasil e México. 2005. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

KOPENAWA, D.; ALBERT, B. A queda do céu: palavras de um xamã Yanomami. Trad. B. Perrone-Moisés. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

LACERDA, R. F. Os povos indígenas e a Constituinte: 1987–1988. Brasília: CIMI, 2008.

LÁPOZ BÁRCENAS, F. Autonomía y derechos indígenas en México. México: CONACULTA, 2002.

LIMA, E. V. D. Estatuto do Índio. Salvador: Jus Podium, 2011.

OLIVEIRA, J. P. Sem a tutela, uma nova moldura de nação. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (orgs.). A Constituição de 1988 na vida brasileira. São Paulo: Aderaldo & Rothschild/ANPOCS, 2008.

OLIVEIRA, J. P. Uma etnologia dos “índios misturados”? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. Mana, v. 4, n. 1, p. 47-77, abr. 1998.

OLIVEIRA, J. P.; FREIRE, C. A. R. A presença indígena na formação do Brasil. Brasília: MEC/SECAD/LACED, 2006.

ONU. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Adotada pela Assembleia Geral em 13 set. 2007.

SOUZA FILHO, C. F. M. Direito dos povos indígenas. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2004.

SOUZA, M. J.; URQUIZA, A. H. A. Peculiaridades do alistamento eleitoral e

do direito ao voto do eleitor indígena. *Direitos Humanos e Democracia*, v. 10, n. 19, p. 1-17, jan./jun. 2022.

SPENCER, S. *Race and ethnicity: identity, culture and society*. London; New York: Routledge, 2006.

THOMAS, G. *Política indigenista dos portugueses no Brasil 1500-1640*. São Paulo: Loyola, 1982.

VILLAS BÔAS FILHO, O. Os direitos indígenas no Brasil contemporâneo. In: BITTAR, E. C. B. *História do direito brasileiro: leituras da ordem jurídica nacional*. São Paulo: Atlas, 2008.

WOLKMER, A. C. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito*. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

WOLKMER, A. C. Pluralidade jurídica na América luso-hispânica. In: WOLKMER, A. C. (org.). *Direito e justiça na América Latina: da conquista à colonização*. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 1998.

XAKRIABÁ, C. Concepção de uma xakriabá sobre a autonomia indígena em meio a processos de tutela. *Vukápanavo – Revista Terena*, v. 2, n. 2, 2019.

# **VOTO SUSTENTÁVEL: REDUZIR, CONSCIENTIZAR E DEMOCRATIZAR INOVAÇÃO E RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NA JUSTIÇA ELEITORAL DE RORAIMA**

Phillip Barbieux Sampaio Braga de Macedo<sup>1</sup>

Lorrane Pereira da Costa<sup>2</sup>

## **RESUMO**

Este artigo apresenta a experiência do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE-RR) com o projeto Voto Sustentável: Reduzir, Conscientizar e Democratizar, uma iniciativa pioneira que busca aliar inovação tecnológica, responsabilidade socioambiental e cidadania digital no processo de emissão de títulos eleitorais. A proposta consiste na substituição gradual das impressoras a *laser* por impressoras térmicas, que além de serem compactas para as atividades itinerantes, reduzem significativamente o consumo de papel, *toner* e energia elétrica, além de estimularem a adesão dos eleitores ao aplicativo e-Título.

Palavras-chave: voto sustentável; cidadania digital; e-Título; sustentabilidade; Justiça Eleitoral.

## **ABSTRACT**

This article presents the experience of the Regional Electoral Court of Roraima (TRE-RR) with the project Sustainable Vote: Reduce, Raise Awareness and Democratize, a pioneering initiative that aims to combine technological innovation, socio-environmental responsibility and digital citizenship in the issuance of voter ID cards. The proposal consists of the gradual replacement of *laser* printers with thermal printers, which, in addition to being compact and suitable for itinerant electoral operations, significantly reduce the consumption of paper, *toner* and electricity, while encouraging voters to adopt the e-Título mobile application.

Keywords: sustainable vote; digital citizenship; e-Título; sustainability; electoral justice.

<sup>1</sup> Juiz Titular da Comarca de Pacaraima/RR. Juiz Auxiliar da Presidência do TRE-RR. Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes – ATAME. Mestre em Direitos Humanos e Segurança Pública na Universidade Estadual de Roraima. <http://lattes.cnpq.br/4024982545965311>.

<sup>2</sup> Técnica Judiciária TJRR. Chefe da Assessoria de Planejamento e Gestão Estratégica do TRE-RR. Especialista em Gestão Judicial, Direito Civil e Direito Processual Civil. Mestre em Psicologia Criminal. <https://lattes.cnpq.br/6747574360596726>.



## Sumário

Introdução: solução para desafios logísticos e operacionais;  
1 Referencial teórico: uma prática que articula inovação tecnológica, sustentabilidade ambiental e cidadania digital; 2 Metodologia; 3 Desenvolvimento e Resultados: 3.1 Planejamento e Estruturação do Projeto; 3.2 Execução e Ampliação do Piloto nas Zonas da Capital; 3.3 Resultados Técnicos e Econômicos; 3.4 Impactos Ambientais e Estratégicos; 3.5 Perspectivas de Expansão; 3.6 Monitoramento por Indicadores; Considerações finais; Referências.

## **Introdução: solução para desafios logísticos e operacionais**

A Justiça Eleitoral brasileira é reconhecida por sua capilaridade e capacidade de alcançar comunidades em locais remotos, garantindo a efetividade do direito ao voto e o fortalecimento da democracia.

Essa missão, entretanto, encontra desafios logísticos e operacionais significativos, especialmente nas ações da Justiça Eleitoral Itinerante, que leva serviços de alistamento, revisão e emissão de títulos eleitorais a comunidades ribeirinhas, indígenas e interioranas, muitas vezes utilizando estruturas montadas em embarcações ou em locais de infraestrutura limitada.

Nessas situações, o uso de impressoras a *laser* (figura 1) revelou-se problemático: ao serem acionadas, provocavam quedas de energia nos barcos de apoio ou nos prédios improvisados, ocasionando interrupções no atendimento e exigindo soluções precárias, como o uso de múltiplas extensões ligadas a diferentes circuitos elétricos. Esse contexto não apenas comprometia a continuidade dos serviços, mas também expunha servidores e eleitores a desconfortos e riscos operacionais.

Nesse cenário, a sustentabilidade deve ser entendida como a integração entre viabilidade econômica, justiça social e equilíbrio ambiental. Assim, superar limitações logísticas com soluções de baixo impacto dialoga diretamente com esse tripé.

Ao mesmo tempo, a emissão tradicional de títulos eleitorais em papel A4 implicava alto consumo de insumos como papel, *toner* e energia elétrica, além de elevados custos de manutenção. A gestão ambiental, nesse contexto, não deve ser vista apenas como obrigação, mas como oportunidade para inovar e reduzir desperdícios.

Essa prática mostrava-se incompatível com as diretrizes de sustentabilidade definidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), notadamente pela Resolução nº 400/2021, que instituiu a Política de Sustentabilidade do Poder Judiciário, e com o compromisso institucional do Tribunal Regional

Eleitoral de Roraima (TRE-RR) de promover eficiência administrativa e responsabilidade socioambiental por meio de seu Plano de Logística Sustentável (PLS). Foi nesse cenário de desafios logísticos e ambientais que surgiu o projeto Voto Sustentável: Reduzir, Conscientizar e Democratizar. Projetos institucionais que internalizam responsabilidade socioambiental alinham-se à perspectiva de que a inovação deve ser acompanhada de políticas públicas consistentes.

A iniciativa também reflete a concepção de que sustentabilidade é, sobretudo, “cuidado com a vida em todas as suas formas”. Alia duas frentes de inovação: de um lado, a mobilidade, com a adoção de impressoras térmicas mais leves, compactas e energeticamente eficientes (figura 2), capazes de operar em ambientes com infraestrutura restrita, como os atendimentos itinerantes; de outro, a sustentabilidade, ao reduzir drasticamente o consumo de papel, *toner* e energia, além de estimular a transição gradual para o uso do aplicativo e-Título, consolidando a cidadania digital.

Saliente-se que tal medida além de estar em consonância com a economicidade serve de estímulo e irá incutir no usuário da justiça eleitoral o costume de não fazer mais uso do papel para impressões de títulos e documentos a fim. No longo prazo, a questão certamente trará benefício exponencial.

O projeto, impulsionado pelo Laboratório de Inovações TREnovar, fundamentado em estudo técnico da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC), demonstrou viabilidade econômica e operacional, apresentando custo unitário médio de apenas R\$0,0205 por título impresso, contra R\$0,12 no modelo tradicional. Além disso, mostrou-se alinhado a indicadores estratégicos nacionais, como o Índice de Desempenho de Sustentabilidade (IDS) do CNJ, e a compromissos globais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, em especial os ODS 9 (Indústria, inovação e infraestrutura), 12 (Consumo e produção responsáveis) e 13 (Ação contra a mudança global do clima).

Diante disso, o presente artigo tem por objetivo analisar a concepção, a execução piloto e os resultados preliminares do projeto Voto Sustentável no TRE-RR, destacando sua dupla contribuição: garantir a continuidade e a qualidade dos serviços da Justiça Eleitoral Itinerante e, ao mesmo tempo, promover a sustentabilidade e a modernização digital no atendimento ao eleitorado.

## **1 Referencial teórico: Uma prática que articula inovação tecnológica, sustentabilidade ambiental e cidadania digital**

A reflexão sobre sustentabilidade e inovação no Poder Judiciário brasileiro tem se intensificado nas últimas décadas, especialmente a partir da criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2004, que assumiu o papel de formular políticas nacionais voltadas à eficiência, à transparência e à responsabilidade socioambiental.

Nesse contexto, a Resolução CNJ nº 400/2021 instituiu a Política de Sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário, estabelecendo como diretrizes o uso racional de insumos, a redução de impactos ambientais e a promoção de uma cultura organizacional comprometida com o desenvolvimento sustentável. Tais medidas refletem um movimento global de integração entre gestão pública e agenda ambiental, vinculando o sistema de justiça a práticas de governança sustentável.



Figura 1 - Impressora a laser utilizada no barco da Justiça Eleitoral Itinerante.

Fonte: TRE-RR

No caso da Justiça Eleitoral, essas diretrizes encontram campo fértil para aplicação. A emissão de títulos eleitorais, tradicionalmente realizada em papel A4 com impressoras a *laser*, representa um processo de alto consumo de papel, *toner* e energia elétrica, além de custos significativos de manutenção.

Tal realidade justifica a busca por soluções inovadoras que não apenas garantam eficiência administrativa, mas também estejam alinhadas aos princípios da economicidade e da preservação ambiental. Projetos que racionalizam o uso de insumos e promovem a digitalização dos serviços eleitorais respondem diretamente às exigências da Resolução nº 400/2021, além de contribuírem para a melhoria do Índice de Desempenho de Sustentabilidade (IDS), indicador utilizado pelo CNJ para avaliar os tribunais em sua política ambiental.

Além da perspectiva ambiental, a inovação tecnológica no Judiciário conecta-se ao fortalecimento da cidadania digital. Nesse campo, destaca-se o e-Título, aplicativo lançado pela Justiça Eleitoral em 2017, que substitui o documento físico e incorpora funcionalidades como consulta à situação eleitoral, localização da seção de votação e emissão de certidões.

O incentivo ao uso do e-Título como alternativa digital insere-se em uma tendência mais ampla de desmaterialização de documentos públicos, aumentando a acessibilidade, reduzindo custos e fortalecendo a cultura da participação cidadã em ambientes digitais.

A literatura sobre Governo eletrônico e inovação pública ressalta que a transformação digital no setor público deve estar acompanhada de políticas de inclusão, para que a modernização não aprofunde desigualdades de acesso. No caso específico da Justiça Eleitoral, a combinação de soluções digitais com estratégias de atendimento itinerante garante que comunidades ribeirinhas, indígenas e interioranas tenham acesso equitativo a serviços de qualidade, promovendo tanto a eficiência operacional quanto a inclusão social.



Figura 2 - Impressora térmica instalada na 5ª  
Zona Eleitoral do TRE-RR.

Fonte: TRE-RR

Por fim, o Projeto Voto Sustentável insere-se também em um contexto internacional de compromissos assumidos pelo Brasil perante a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Três Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são diretamente impactados pela iniciativa: o ODS 9 (Indústria, inovação e infraestrutura), ao promover soluções tecnológicas sustentáveis; o ODS 12 (Consumo e produção responsáveis), ao reduzir o uso de insumos e estimular práticas mais conscientes; e o ODS 13 (Ação contra a mudança global do clima), ao mitigar impactos ambientais decorrentes do uso intensivo de papel, *toner* e energia.

Assim, o projeto Voto Sustentável pode ser compreendido como uma prática que articula inovação tecnológica, sustentabilidade ambiental e cidadania digital, dialogando com as agendas nacional e internacional de modernização do serviço público e de responsabilidade socioambiental.

## 2 Metodologia

O presente estudo adota a abordagem de estudo de caso, considerada apropriada para compreender fenômenos complexos em seu contexto real, modalidade apropriada para a análise aprofundada de uma experiência

institucional específica, neste caso, a implementação do projeto Voto Sustentável no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE-RR).

O estudo de caso permite compreender como a inovação proposta respondeu a problemas logísticos e ambientais concretos, além de avaliar seus impactos econômicos, operacionais e sociais.

A pesquisa foi desenvolvida a partir de três eixos metodológicos:

1 - Análise documental: foram examinados documentos institucionais relacionados ao projeto, incluindo o Termo de Abertura do Projeto (TAP), o Plano Geral de Projeto (PGP), o Relatório de Andamento do Projeto (RAP), o Relatório Técnico da STIC, bem como a Decisão Presidencial nº 764/2025, que autorizou sua execução. Esses registros forneceram dados técnicos sobre custos, consumo de insumos, viabilidade operacional e alinhamento estratégico do projeto.

2 - Observação empírica do projeto-piloto: o estudo considerou a experiência prática realizada na 1ª Zona Eleitoral de Boa Vista, escolhida como unidade piloto para a instalação de impressoras térmicas e fornecimento de bobinas de papel. Essa etapa possibilitou avaliar a aplicabilidade da solução em contexto real, especialmente em localidades atendidas pela Justiça Eleitoral Itinerante, onde os problemas com impressoras a *laser* eram mais críticos.

3 - Coleta de dados comparativos: utilizou-se como base o relatório técnico elaborado pela Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC), que comparou custos, consumo energético e requisitos logísticos entre impressoras a *laser* e impressoras térmicas. Foram analisados indicadores como custo unitário por título (R\$0,0205 na impressão térmica contra R\$0,12 na impressão a *laser*), necessidade de infraestrutura elétrica, portabilidade e geração de resíduos.

Complementarmente, o plano do projeto prevê a aplicação de questionários de satisfação junto a servidores e eleitores atendidos, com o objetivo de mensurar a percepção sobre a qualidade do atendimento e a aceitação da solução tecnológica.

Os resultados dessas consultas serão incorporados em relatórios técnicos posteriores, contribuindo para avaliar a viabilidade de expansão da iniciativa para outras zonas eleitorais.

A metodologia, portanto, articula dados quantitativos (custos, consumo de insumos, índices de desempenho) e qualitativos (percepção dos usuários e servidores), em consonância com as boas práticas de avaliação de políticas públicas no âmbito do Judiciário.

A iniciativa também confirma a ideia de inovação sustentável, que combina criatividade tecnológica com responsabilidade ambiental.

## 3 Desenvolvimento e Resultados

### 3.1 Planejamento e Estruturação do Projeto

O Projeto *Voto Sustentável: Reduzir, Conscientizar e Democratizar* foi formalizado no âmbito do TRE-RR por meio do Termo de Abertura de Projeto nº 117/2025 (TAP), posteriormente detalhado no Plano Geral de Projeto (PGP) e no Relatório de Andamento do Projeto (RAP).

Sua concepção esteve alicerçada em dois grandes desafios. O primeiro, de ordem logística, relacionava-se às limitações da Justiça Eleitoral Itinerante, em que o uso de impressoras a *laser* provocava quedas constantes de energia e interrupções no atendimento em barcos e localidades com infraestrutura precária. O segundo, de natureza ambiental e econômica, decorria do elevado consumo de papel, *toner* e energia elétrica no modelo tradicional de impressão.

Os ganhos identificados no projeto alinham-se ao conceito do *triple bottom line*, segundo o qual o desempenho deve ser avaliado em três dimensões: econômica, social e ambiental. Com esse horizonte, o projeto foi estruturado em torno de três pilares estratégicos: a redução do consumo de insumos e custos, a conscientização de eleitores e servidores sobre o uso responsável dos recursos públicos e a democratização do acesso à cidadania digital por meio da adesão ao e-Título.

As entregas previstas incluíram a instalação de impressoras térmicas na 1ª e 5ª Zonas Eleitorais, o desenvolvimento de campanhas de conscientização em parceria com a Escola Judiciária Eleitoral (EJE), o treinamento de servidores, a aplicação de questionários de satisfação e a elaboração de relatório técnico conclusivo.

### 3.2 Execução e Ampliação do Piloto nas Zonas da Capital

O projeto iniciou-se em setembro de 2025 na 1ª Zona Eleitoral de Boa Vista (figura 3), com instalação de impressoras térmicas, fornecimento de bobinas e treinamento das equipes. Em 9 de setembro de 2025 (terça-feira), a solução foi ampliada para a 5ª Zona Eleitoral, também sediada na capital, de modo a cobrir as duas unidades com maior massa de atendimento do Regional. Essa ampliação segue a evidência já apontada no planejamento: a 5ª Zona Eleitoral registra picos relevantes de emissão de títulos e a 1ª Zona Eleitoral mantém volume elevado e estável, tornando-as ambientes ideais para avaliação comparada de desempenho e logística.

Nos dois cartórios, as impressoras térmicas demonstraram operação estável em contextos com limitações elétricas e de infraestrutura, mitigando os problemas previamente observados com impressoras a *laser* nas ações

itinerantes (quedas de energia, interrupções e improvisos elétricos). A implantação simultânea nas Zonas Eleitorais da capital também facilita a coleta de dados padronizados (tempo médio de atendimento, falhas, consumo por bobina, percepção de usuários), permitindo análises mais robustas de custo-benefício e de impactos na rotina de atendimento.

### **3.3 Resultados Técnicos e Econômicos**

O estudo comparativo elaborado pela Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC) demonstrou ganhos expressivos com a substituição do modelo de impressão.

O custo por título, que na impressão a *laser* era de R\$ 0,12, caiu para R\$ 0,0205 com o uso das impressoras térmicas, enquanto que o preço médio dos equipamentos também apresentou diferença significativa, variando entre R\$ 250,00 e R\$ 600,00 nas térmicas, contra R\$ 900,00 a R\$ 1.100,00 nas a *laser*.

Além disso, as impressoras térmicas consomem menos energia, podendo operar em nobreaks simples, enquanto as a *laser* exigem circuitos elétricos exclusivos, incompatíveis com embarcações e locais improvisados.

Do ponto de vista logístico, as impressoras térmicas são mais leves, silenciosas e compactas, o que facilita seu transporte para comunidades de difícil acesso.

Esses resultados preliminares confirmam a viabilidade técnica, operacional e econômica da solução, assegurando não apenas economia de recursos públicos, mas também maior eficiência no atendimento ao eleitorado.

### **3.4 Impactos Ambientais e Estratégicos**

Do ponto de vista ambiental, a substituição do papel A4 e da tinta por bobinas térmicas resulta na redução da geração de resíduos sólidos associados a *toner* e cartuchos descartáveis.

Outro ganho é o menor volume de insumos necessários para transporte e armazenamento, o que contribui para a diminuição das emissões logísticas.

A mudança também possibilita um uso mais racional de energia elétrica, mitigando falhas operacionais e impactos ambientais relacionados à produção e ao descarte de insumos.

No campo estratégico, o projeto contribui diretamente para a melhoria do Índice de Desempenho de Sustentabilidade (IDS) do CNJ, além de alinhar-se ao Plano de Logística Sustentável (PLS) do TRE-RR e à Agenda 2030 da ONU, em especial aos ODS 9, 12 e 13.



3.5. Perspectivas de Expansão

Com a ampliação para a 5ª ZE em 09/09/2025, o projeto entra em fase de consolidação na capital, formando uma base empírica comparável entre duas unidades de alto volume. A partir dos resultados consolidados (custos, estabilidade elétrica, logística e satisfação), será apresentada proposta de escala gradual para as demais zonas do estado, priorizando aquelas com maior frequência de ações itinerantes e/ou restrições de infraestrutura.



Figura 3 - Orientações aos servidores sobre o funcionamento da impressora térmica na 1ª Zona

Fonte: TRE-RR

3.6 Monitoramento por Indicadores

A efetividade do projeto Voto Sustentável depende não apenas da adoção da tecnologia, mas também da construção de métricas capazes de avaliar seu desempenho em termos operacionais, econômicos, ambientais e sociais. Para isso, o TRE-RR estruturou um conjunto de indicadores voltados às 1ª e 5ª Zonas Eleitorais, unidades com maior massa de atendimento e onde a solução está em fase de implementação.

O quadro a seguir sintetiza os principais indicadores de monitoramento:

Quadro 1 – Indicadores de Monitoramento (1ª e 5ª Zonas Eleitorais)

Dimensão	Indicador	Descrição	Fonte de dados
Produtividade	Títulos emitidos por dia	Número médio de títulos eleitorais emitidos diariamente em cada ZE.	Sistema ELO / relatórios de cartório



Produtividade	Trocas de bobina	Quantidade de bobinas térmicas utilizadas por período de atendimento.	Registro manual pelos servidores
Eficiência Operacional	Tempo médio por atendimento	Tempo médio de emissão de cada título, comparando <i>laser</i> x térmica.	Cronometragem amostral
	Interrupções elétricas	Número de quedas de energia ou reinícios de equipamentos durante atendimentos.	Relato dos servidores / diário de bordo
Custo e Sustentabilidade	Custo médio por título	Cálculo do custo unitário (papel térmico + energia) por título emitido.	Relatório STIC
	Consumo de <i>toner</i> /cartucho	Redução percentual no uso de <i>toner</i> e cartuchos em relação ao modelo <i>laser</i> .	Controle de insumos (STIC/almoxarifado)
	Resíduos gerados	Volume estimado de resíduos (A4 + <i>toner</i> ) evitados com a adoção da impressão térmica.	Relatório STIC / PLS TRE-RR
Satisfação e Cidadania	Satisfação dos servidores	Percentual de servidores que avaliam positivamente a solução térmica.	Questionário aplicado nas ZEs
	Satisfação dos eleitores	Grau de aprovação do atendimento por parte do eleitorado atendido.	Pesquisa rápida de opinião
Satisfação e Cidadania	Estímulo ao uso do e-Título	Percentual de eleitores orientados a instalar/utilizar o aplicativo.	Registros de balcão / questionários

Fonte: elaboração própria com base em documentos do projeto Voto Sustentável (TRE-RR, 2025).

O acompanhamento sistemático desses indicadores permitirá aferir a eficiência operacional das impressoras térmicas em comparação às *lasers*, fornecendo dados objetivos sobre desempenho e estabilidade.

Também possibilitará avaliar a economia financeira e ambiental decorrente da redução no uso de papel e *toner*, destacando o impacto positivo da substituição tecnológica.

Outro aspecto relevante é a mensuração do grau de satisfação de servidores e eleitores com a nova tecnologia, permitindo compreender a percepção dos usuários diretamente envolvidos no processo.

Por fim, o monitoramento permitirá verificar o estímulo à cidadania digital, medido pela maior adesão ao aplicativo e-Título como alternativa ao documento impresso.

Esse sistema de acompanhamento, além de subsidiar relatórios de prestação de contas, fornece base empírica para a expansão do projeto às demais zonas eleitorais e para sua possível replicação em outros tribunais regionais eleitorais do país.

## Considerações finais

O projeto Voto Sustentável: Reduzir, Conscientizar e Democratizar, desenvolvido pelo Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE-RR), representa uma experiência inovadora na interface entre logística eleitoral e sustentabilidade ambiental. Sua concepção partiu de um problema concreto enfrentado nas ações da Justiça Eleitoral Itinerante, em que a utilização de impressoras a *laser* comprometia o fornecimento de energia em embarcações e localidades de infraestrutura precária.

A adoção de impressoras térmicas mostrou-se uma solução adequada não apenas para eliminar essas barreiras operacionais, mas também para reduzir custos, racionalizar o consumo de insumos e estimular a cidadania digital por meio da adesão ao aplicativo e-Título.

Os resultados preliminares confirmam a viabilidade técnica, econômica e ambiental da proposta: custo unitário por título seis vezes inferior ao modelo tradicional, menor consumo energético, eliminação de insumos poluentes como *toner* e cartuchos e maior portabilidade logística. Além disso, a implantação inicial nas 1ª e 5ª Zonas Eleitorais, unidades de maior demanda da capital, permite consolidar dados empíricos relevantes, apoiados por um sistema de indicadores que mensura produtividade, eficiência, sustentabilidade e satisfação dos usuários.

Experiências locais bem-sucedidas, como o Voto Sustentável, podem catalisar transformações globais, especialmente quando articuladas a agendas internacionais como a Agenda 2030.

No plano estratégico, a iniciativa contribui para o aprimoramento do Índice de Desempenho de Sustentabilidade (IDS) do CNJ, fortalece o Plano de Logística Sustentável (PLS) do TRE-RR e dialoga com compromissos globais, notadamente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. Tais conexões evidenciam o potencial de replicação do modelo em outros tribunais regionais eleitorais, especialmente aqueles que enfrentam realidades semelhantes em ações itinerantes ou em localidades de difícil acesso.

Conclui-se, portanto, que o Voto Sustentável não se limita a um projeto

de modernização tecnológica, mas constitui uma prática de governança socioambiental capaz de aliar eficiência administrativa, inovação e responsabilidade com as futuras gerações. Sua expansão progressiva poderá consolidar um novo paradigma na emissão de títulos eleitorais, reafirmando o papel da Justiça Eleitoral como promotora de inovação sustentável e cidadania digital no Brasil.

## Referências

BARBIERI, José Carlos. Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 25-28.

BARBIERI, José Carlos; CAJAZEIRA, Jorge Emanuel. Responsabilidade social empresarial e empresa sustentável: da teoria à prática. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 121-128.

BARBIERI, José Carlos; SIMANTOB, André. Inovação e sustentabilidade. São Paulo: Campus, 2007, p. 88-95.

BOFF, Leonardo. Sustentabilidade: o que é – o que não é. Petrópolis: Vozes, 2012, p.47.

ELKINGTON, John. Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business. Oxford: Capstone, 1997, p. 20-25.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014, p. 23-30.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 11 set. 2025.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, p. 25-30.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 67-72.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RORAIMA. Decisão Presidencial nº 764/2025 (ev. 0963878). Processo SEI nº 0001330-69.2025.6.23.8000. Boa Vista: TRE-RR, 2025.

\_\_\_\_\_. Plano de Logística Sustentável do TRE-RR. Boa Vista: TRE-RR, [2023?]. Disponível em: <https://www.tre-rr.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/sustentabilidade>. Acesso em: 11 set. 2025.

\_\_\_\_\_. Plano Geral de Projeto – Voto Sustentável: Reduzir, Conscientizar e Democratizar (ev. 0981610). Processo SEI nº 0001330-69.2025.6.23.8000. Boa Vista: TRE-RR, 2025.

\_\_\_\_\_. Relatório de Andamento do Projeto – Voto Sustentável (ev. 0981663).

Processo SEI nº 0001330-69.2025.6.23.8000. Boa Vista: TRE-RR, 2025.

\_\_\_\_\_. Relatório Técnico STIC – Comparativo de Impressão de Títulos Eleitorais (ev. 0962987). Processo SEI nº 0001330-69.2025.6.23.8000. Boa Vista: TRE-RR, 2025.

\_\_\_\_\_. Termo de Abertura de Projeto nº 117/2025 – Voto Sustentável: Reduzir, Conscientizar e Democratizar (ev. 0966212). Processo SEI nº 0001330-69.2025.6.23.8000. Boa Vista: TRE-RR, 2025.

\_\_\_\_\_. Notícia institucional: “Voto Sustentável aposta em tecnologia e consciência ambiental para modernizar a Justiça Eleitoral”. Portal do TRE-RR, 05 set. 2025. Disponível em: <https://www.tre-rr.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Setembro/projeto-201cvoto-sustentavel201d-aposta-em-tecnologia-e-consciencia-ambiental-para-modernizar-a-justica-eleitoral>. Acesso em: 10 set. 2025.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015, p. 39-45.





**TRE – RORAIMA**

 **trereroraima**