



LAICIDADE ESTATAL: VÍNCULOS E LIMITES A PARTIR DA JURISPRUDÊNCIA DO TSE SOBRE ABUSO DE PODER RELIGIOSO

STATE SECULARISM: CONNECTIONS AND BOUNDARIES BASED ON TSE JURISPRUDENCE ON RELIGIOUS POWER ABUSE

AFONSO NONATO DO NASCIMENTO NETO¹

LUCAS RIBEIRO DE FARIA²

UBIRAJARA COELHO NETO³

RESUMO

O presente artigo busca analisar os vínculos e limites entre laicidade estatal e liberdade religiosa no contexto eleitoral, utilizando como referência fundamentos expostos em decisões recentes do TSE. O problema central da pesquisa é delimitar conceitualmente laicidade, diferenciando-a do laicismo, e investigar sua relação com a liberdade do discurso religioso em matéria eleitoral. Os principais julgados examinados serão os recursos ordinários 2653-08/RO e 5730/MG, além do recurso especial 8285/GO, todos do TSE. A análise do aporte teórico-argumentativo expressa pelos ministros nesses julgados visa demonstrar a possibilidade de equilibrar a exigência de laicidade estatal e o respeito à liberdade religiosa. Para isso, a pesquisa combinará dois métodos: analítico, com foco na identificação dos fundamentos teóricos e normativos das decisões, e hipotético-dedutivo, buscando demonstrar a hipótese de que laicidade e religiosidade são dimensões conciliáveis na experiência democrática brasileira. Em um segundo momento, após delimitar o sentido e alcance da laicidade e do direito à liberdade religiosa — inclusive se sua manifestação deve ser reservada à esfera privada ou se pode se expressar na esfera pública — a pesquisa irá compreender as diversas concepções doutrinárias e jurisprudenciais sobre abuso de poder religioso, além de analisar a evolução do entendimento do TSE sobre essa categoria e como ela expressa a tensão entre as demandas por respeito à laicidade estatal e à liberdade religiosa.

¹ Advogado e mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Sergipe.

² Advogado, professor, mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Sergipe, pós-graduado em Ciências Criminais pela Faculdade de Direito 8 de Julho, especializado em processo penal pelo Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM, em parceria com a Universidade de Coimbra/PT.

³ Especialista, Mestre e Doutor em Direito Constitucional pela UFMG. Pós doutor pela Universidade de Lisboa, sob orientação do Prof. Jorge Miranda. Professor de Direito Constitucional e Eleitoral graduação e mestrado - UFS. Chefe do Departamento de Direito e Coordenador do Curso





Palavras-chave: Laicidade; Liberdade Religiosa; Abuso de Poder Religioso; Julgados do TSE.

ABSTRACT

The present article aims to analyze the connections and boundaries between state secularism and religious freedom within the electoral context, using recent TSE decisions as a reference. The central problem of the research is to conceptually define secularism, distinguishing it from laicism, and to investigate its relationship with the freedom of religious discourse in electoral matters. The main cases examined will be ordinary appeals 2653-08/RO and 5730/MG, along with special appeal 8285/GO, all from the TSE. The analysis of the theoretical and argumentative framework expressed by the ministers in these rulings seeks to demonstrate the possibility of balancing the requirement of state secularism with respect for religious freedom. To achieve this, the research will combine two methods: analytical, focusing on identifying the theoretical and normative foundations of the decisions, and hypothetical-deductive, aiming to show that secularism and religiosity can be reconciled within the Brazilian democratic experience. In a second phase, after delineating the meaning and scope of secularism and the right to religious freedom—including whether its expression should be confined to the private sphere or allowed in the public sphere—the research will explore various doctrinal and jurisprudential perspectives on religious power abuse. Additionally, it will analyze the evolution of the TSE's understanding of this category and how it reflects the tension between the demands for respect for state secularism and religious freedom.

Keywords: Secularism; Religious Freedom; Abuse of Religious Power; TSE Rulings.

1 INTRODUÇÃO

Nota-se cotidianamente a presença do discurso religioso nas questões políticas. Esses temas moralmente sensíveis têm gerado profundas controvérsias na sociedade. O discurso religioso como representante de uma parcela da sociedade também está presente no processo eleitoral, sendo alvo do que se convencionou chamar de abuso de poder religioso.

Nos últimos tempos, alguns escritores têm abordado as restrições associadas à influência de grupos religiosos nas decisões políticas e nas eleições, também empregando a mesma ideia neste último contexto. Mandatos políticos, que são conferidos por meio do voto popular, têm sido cassados pelo judiciário, com base na interpretação – cuja validade será examinada – de que a influência do discurso religioso





na formação da opinião do eleitor está sujeita a limites, e que ultrapassar esses limites comprometeria a legitimidade do processo democrático, no sentido formal.

O tema em análise, que é o foco deste estudo, gira em torno da problemática estatal em estabelecer limites ao direito fundamental à liberdade religiosa, no contexto do processo democrático, com o objetivo de garantir o princípio de separação entre o Estado e as instituições religiosas. Portanto, o objetivo é investigar se o combate ao “abuso de poder religioso” é uma ação legítima do Estado ou se, pelo contrário, representa perseguição ou intolerância religiosa, prejudicando os valores democráticos.

O artigo será desenvolvido através tanto do método analítico, com análise das decisões do TSE a fim de identificar os fundamentos teóricos e normativos que as embasaram; quanto do hipotético-dedutivo, posto que será buscada a demonstração da hipótese de que, tanto à luz dos parâmetros teórico-metodológicos da hermenêutica constitucional e da teoria da argumentação jurídica quanto dos fundamentos das decisões do TSE, a laicidade estatal e a liberdade religiosa são dimensões passíveis de equacionamento na democracia brasileira.

Os três julgados do TSE que servirão de base analítica para o presente estudo foram selecionados tanto em razão de sua pertinência relevante quanto à matéria, como também por serem relativamente recentes. Assim, esses julgados apresentam fundamentos paradigmáticos que podem auxiliar a lançar luz sobre tão relevante e atual temática.

Uma vez definidos o sentido e alcance do que é laicidade e o direito à liberdade religiosa – abrangendo a discussão se esta deve ser reservada à esfera privada ou se comporta sua expressão na esfera pública – o artigo busca compreender as diversas concepções doutrinárias e jurisprudenciais acerca do instituto do abuso de poder religioso, bem como conhecer e analisar a evolução do entendimento do TSE acerca de tal categoria e de que forma ela vem expressando a tensão entre as demandas por respeito à laicidade estatal e à liberdade religiosa.

2 LAICIDADE ESTATAL E DISCURSO RELIGIOSO NA ESFERA PÚBLICA





A laicidade do Estado é um princípio que impõe uma separação entre as instituições governamentais e as organizações religiosas, resguardando ao Poder Público a necessária imparcialidade, sem qualquer favorecimento ou adoção estatal de religião específica. O Brasil apresenta uma trajetória marcada pela relação entre religião e Constituição. A Constituição de 1824, durante o Império, estabeleceu o catolicismo como religião oficial no artigo 5º, permitindo o culto de outras religiões apenas de forma privada e doméstica. A Constituição de 1891, pós-proclamação da República, foi a primeira a separar formalmente o Estado da religião, garantindo no artigo 72, §3º, a liberdade pública de culto e a possibilidade de associação religiosa para aquisição de bens.

Em 1934, a nova Constituição manteve a laicidade, mas com influência religiosa em áreas como a educação, prevendo no artigo 153 o ensino religioso facultativo nas escolas. Já a Constituição de 1937, sob o regime autoritário de Getúlio Vargas, preservou a laicidade formal, mas restringiu as liberdades individuais, incluindo a religiosa, ainda que mantendo o ensino religioso facultativo (art. 133).

A Constituição de 1946, após o fim do Estado Novo, reafirmou a laicidade com maior clareza e trouxe, nos parágrafos 7º e 8º do artigo 141, a inviolabilidade da liberdade de consciência e crença, assegurando o livre exercício dos cultos religiosos e a proteção contra discriminação por convicção religiosa. A Constituição de 1967, promulgada durante a Ditadura Militar, apesar do contexto autoritário, manteve a separação entre Igreja e Estado (art. 150, §6º) e garantiu a liberdade de crença, além de prever o ensino religioso facultativo (art. 168, §3º, IV).

A Constituição Federal de 1988, promulgada no contexto de pós-ditadura militar, foi a mais disruptiva na consagração da liberdade religiosa e na laicidade do Estado. Resguardando os direitos à liberdade de crença e de culto, o art. 19, inciso I, expressamente vedou à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o estabelecimento de cultos religiosos ou igrejas, sem poderem os Entes Públcos de direito interno subvencionar, embaraçar o funcionamento ou manter quaisquer relações de dependência ou aliança com referidas instituições, ressalvados os casos de colaboração de interesse público (Brasil, 1988).



Desse dispositivo constitucional, infere-se o modelo de relação estabelecido entre o Estado brasileiro e as organizações religiosas fundamentado no princípio da separação. De acordo com Santos Jr. (2016), esse princípio serve para delimitar mais especificamente a relação entre o Estado enquanto entidade jurídica e as organizações religiosas, de modo a estabelecer o princípio da laicidade estatal, e não a relação entre o Estado enquanto sistema legal e o fenômeno religioso em si.

Trata-se de laicidade de caráter pluralista, quando o Estado é neutro em relação às religiões, garantindo, contudo, a liberdade religiosa em sua totalidade, promovendo o respeito às diversas crenças e a proteção de práticas religiosas. A laicidade não pode ser vista apenas como uma separação entre Estado e religião (Huaco, 2008), mas como verdadeiro princípio de convivência democrática, sendo orientação ideológica para proteger as liberdades públicas e os direitos fundamentais, uma vez que permite a coexistência de múltiplas visões de mundo sem suprimir a identidade de cada grupo.

A laicidade do Estado, consequentemente, deve se opor a qualquer forma de repressão às liberdades religiosas, tratando-se de verdadeiro princípio que assegura a diversidade e a pluralidade de um espaço público (Huaco, 2008). Ao revés de um igualitarismo uniformizador, a laicidade permite que as religiões e concepções de mundo convivam sem que nenhuma delas precise sacrificar a própria identidade:

Se corretamente compreendida - apesar de ser um princípio para a deliberação democrática - a laicidade é um princípio de convivência onde o gozo dos direitos fundamentais e as liberdades públicas podem alcançar maior extensão e profundidade, sendo completamente contrária a um regime que procure sufocar as liberdades religiosas de pessoas e instituições. Assim é, pois a laicidade permite a convivência de diferentes formas de conceber o mundo, sem a necessidade que elas tenham que sacrificar a sua identidade distintiva em prol de um igualitarismo uniformizador que ignora as peculiaridades próprias, mas sem que isso signifique irromper em um caótico concerto de vozes disparentes e concepções antagônicas incapazes de coexistir socialmente com base em pressupostos comuns e mínimos de convivência. (Huaco, 2008, p. 45)

Nesse ponto, a liberdade religiosa tutelada por um Estado pode ser vista como verdadeiro complemento à liberdade de consciência. Isso porque enquanto a liberdade de consciência é um direito mais íntimo e pessoal, a liberdade religiosa só pode ser plenamente exercida com garantias coletivas e públicas que permitam o respeito tanto à



esfera privada quanto à esfera pública das crenças, garantindo às instituições religiosas a organização e manifestação livre dentro da sociedade:

A liberdade religiosa aparece indissociável, como não podia deixar de ser, da liberdade de consciência. No entanto, não se lhe assimila, visto que a liberdade de consciência é mais ampla e compreende quer a liberdade de ter ou não ter religião (e de ter qualquer religião) quer a liberdade de convicções de natureza não religiosa (filosófica, designadamente); e, depois porque a liberdade de consciência vale, por definição, só para o foro individual, ao passo que a liberdade religiosa possui (como já se acentuou) também uma dimensão social e institucional. (Miranda, 2014, p. 13)

Assim, a laicidade do Estado Brasileiro é de não identificação com separação, o que difere de uma concepção laicista (ao estilo francês), de hostilidade à religião (Canotilho, 2018). O Estado Brasileiro não é indiferente nem hostil, revelando-se a Constituição Federal “atenta, separada, mas cooperativa, não confessional, mas solidária, tolerante em relação ao fenômeno religioso” (Canotilho, 2018, p. 1396). E esta modalidade de laicidade colaborativa adotada no Brasil, se configura de tal modo a permitir a participação ativa de líderes religiosos na esfera pública. Ao autorizar a colaboração entre Estado e organizações religiosas em prol do bem comum, da paz e da justiça, sem privilegiar uma ou outra vertente ou denominação religiosa, o constituinte de 1988 consagrou a liberdade religiosa como direito fundamental. Como destaca Santos (2016), esse modelo busca uma coexistência pacífica entre religião e esfera pública, desde que se respeitem os princípios democráticos e os direitos individuais.

Portanto, considerando o parâmetro constitucional acerca de laicidade, o grande palco da democracia é onde distintos atores podem desempenhar seus papéis, cada um contribuindo para um bom enredo coletivo. É justamente essa liberdade de expressão que torna a democracia uma forma de governo tão única, vital e resistente, capaz de enfrentar os desafios do autoritarismo e da intolerância.

Para o jurista e ex-ministro do TSE Sérgio Banhos, é justamente nesse contexto de fluxo privilegiado de ideias que deve ser posicionado o debate sobre a participação na política de indivíduos ligados a certos cultos. Buscando equacionar vínculos e limites da laicidade estatal e liberdade religiosa, ele pondera:





Afinal, se, por um lado, o Brasil é um estado laico, não ligado a nenhum culto, por outro, não há nenhum óbice constitucional à participação de membros de ordens religiosas no governo ou na vida pública. Ao contrário, considerando o paradigma constitucional da liberdade de associação (art. 5º, XVII) e de culto (art. 5º, VI), é natural que os mais diversos grupos religiosos tentem inserir no debate público as questões políticas, sociais, morais e econômicas que lhes são caras. Em verdade, tanto líderes religiosos quanto os fiéis, cidadãos que são, têm o direito de expressar as ideias segundo as suas respectivas visões de mundo e de agir de acordo com elas, buscando licitamente espaço nas esferas de poder (BANHOS,2020, p.34)

Contudo, contrariando a concepção acima que defende um modelo de laicidade estatal colaborativa no Brasil, alguns interpretam essa questão à luz do princípio laicista francês, o que tem sido o motor das posturas mais restritivas em relação ao discurso religioso na esfera pública. Nessa linha, autores como Morais (2019) defendem que o princípio da laicidade tem como pressuposto a independência do homem como indivíduo, como também da sociedade, e, mais particularmente, do Estado, a respeito de qualquer organização ou confissão religiosa, separando a sociedade civil da sociedade religiosa, ou seja, o referido princípio teria como postulado a ausência de qualquer influência religiosa ou eclesiástica na arena pública.

Em outras palavras, para parte da doutrina, o princípio da laicidade não é apenas não-confessionalidade estatal, mas a impossibilidade de a religião participar do debate público de ideias, o que em um primeiro momento parece afrontar o pluralismo social. À vista disso, a preocupação ora delineada pode ser exemplificada no voto no recurso ordinário 2653-08/RO, do ministro-relator do TSE Henrique Neves da Silva:

[...] a liberdade de expressão religiosa não pode ser tolhida mediante a seleção prévia de quais assuntos poderiam ou não ser objeto de comentário pelo representante da igreja, impondo-lhe um inconstitucional mutismo em relação ao livre debate de temas políticos. Em outras palavras, não há como impor às igrejas o silêncio diante de temas relevantes da sociedade, que ocupam as mentes e preocupações diárias dos seus seguidores. Não é estranho, nesse sentido, que os representantes de diversas igrejas abordem, em seus sermões ou discursos, temas políticos relevantes que afligem a comunidade. A possibilidade de assim proceder atende ao próprio princípio democrático que pressupõe a existência do livre debate de ideias, a partir do maior número possível de fontes de informação[...]. (BRASIL,2017)

Como exemplo do pensamento laicista, que entende que a religião não deve possuir nenhum espaço na esfera pública, Morais (2019) defende não ser possível conciliar o discurso religioso com os valores democráticos da liberdade de escolha.





Seguindo sua perspectiva, se não há espaço e legitimidade para a religião no processo eleitoral, toda a participação desse setor da sociedade seria entendida como abusiva, pois está em local que não lhe pertence. Nesse sentido:

[...] a religião é um aspecto importante da realidade humana, porém, deve estar relacionada ao campo privado, e não ao público. [...] Partindo-se da premissa de que a religião não pode legitimar práticas públicas, considera-se inconstitucional a utilização de instituições religiosas como palanque para a busca pelo voto, o que também provoca desequilíbrio entre os candidatos, ferindo os valores democráticos, que demandam liberdade de escolha." (MORAIS,2019, p.256).
[...] seu logradouro não pode ser a esfera pública, mas, sim, a privada. Apesar de a liberdade de culto, como manifestação da liberdade religiosa, poder ocorrer em locais públicos, isso não autoriza afirmar que a religião seja uma diretriz tolerada no processo de escolha política[...] (MORAIS,2019. p.269).

Em posição oposta, outros pensadores sustentam que a laicidade estatal, ao afastar a submissão das Igrejas ao Estado, possibilita-as atuarem na esfera religiosa sem depender de capital político. Isso não implica no seu expurgo absoluto da esfera das discussões políticas e sociais, a justificar a pretensão de edificar um muro intransponível que as impeça de angariar e instrumentalizar seu capital social no corpo político (VIANNA,2022). Nesse sentido, Machado (2013, p. 16) defende que o princípio da laicidade ou da neutralidade do Estado “não pode ser usado por parte das autoridades públicas e dos tribunais como escapatória para o não envolvimento em questões religiosas, ideológicas ou morais”. Ainda assevera que o princípio da neutralidade religiosa e ideológica do Estado Constitucional é incompatível com a consideração da religião unicamente como um fenômeno irracional, privado, individual, íntimo, ultrapassado, estranho e extra social, ou com qualquer estratégia deliberada de remoção da religião da esfera de discurso público (MACHADO, 2013, p. 16).

Além dos casos flagrantemente abusivos definidos por lei, o ministro do TSE Sérgio Banhos (2020) argumenta que o uso da influência é tolerado no processo eleitoral, que é essencialmente um esforço de persuasão. Ele considera que intervenções moderadas de igrejas, líderes religiosos e até de fiéis são legítimas. O envolvimento individual em campanhas eleitorais não é, *per se*, interditado pela ordem jurídica, mas a questão crucial é determinar quando essa influência se torna inaceitável (BANHOS, 2020). Ainda nesse sentido, é de conhecimento geral que o princípio constitucional do pluralismo político facilita a participação política aos mais variados grupos sociais dentro





do pleito eleitoral, inclusive dos religiosos, contudo, assim como qualquer direito, o princípio da liberdade religiosa não é absoluto, seu exercício pressupõe a existência de limites para que não haja abuso. Portanto, é preciso ponderar, e é objeto da presente pesquisa, se a utilização do discurso religioso como elemento propulsor de candidaturas é possível de se coadunar com a laicidade do Estado brasileiro.

Trata-se, em verdade, da necessidade de discutir a legitimidade desse tipo de prática diante da utilização intencional do poder carismático do sacerdote e de uma espécie de “subordinação” sacra do eleitor aos dogmas religiosos. Questiona-se, principalmente, se isso não estaria por afetar o livre convencimento do cidadão (OLIVEIRA; NETO, 2019).

3 OS ABUSOS DE PODER NO CONTEXTO DAS ELEIÇÕES

3.1 O ABUSO DE PODER ECONÔMICO

O abuso de poder econômico nas eleições brasileiras é assunto que traz grande preocupação diante da sua dimensão e da sua relevância para o próprio conceito de democracia, sendo capaz de comprometer a isonomia entre os candidatos e influenciar o resultado das eleições de maneira desproporcional.

O TSE possui o entendimento de que o abuso do poder econômico “[...] em matéria eleitoral se refere à utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos materiais ou humanos que representem valor econômico, buscando beneficiar candidato, partido ou coligação, afetando assim a normalidade e a legitimidade das eleições (BRASIL, 2007).

O abuso do poder econômico nas eleições pode ocorrer por meio das práticas de "Caixa Dois" e "Caixa Três", onde doações não declaradas à Justiça Eleitoral são utilizadas para financiar campanhas de forma indevida. O "Caixa Dois" refere-se à arrecadação de recursos ou recebimento de bens não contabilizados por partidos ou candidatos, o que escapa da fiscalização eleitoral, prejudicando a paridade entre os concorrentes. Por sua vez, o "Caixa Três" surgiu como uma estratégia para driblar a



fiscalização do "Caixa Dois", utilizando empresas de fachada para triangular recursos de empresas financiadoras, repassando-os às campanhas sem controle judicial. Essas práticas comprometem a integridade do processo eleitoral e violam o princípio da igualdade de oportunidades entre candidatos (Moura, 2018).

No Brasil, a legislação eleitoral prevê severas sanções para as hipóteses de abuso de poder econômico, como a cassação de mandatos e a inelegibilidade de candidatos envolvidos. Por exemplo, o Código Eleitoral prevê, no art. 299, a pena de reclusão de até quatro anos, além do pagamento de 5 a 15 dias de multa, para quem comete corrupção eleitoral consistente em dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber dinheiro ou dádiva, além de qualquer outra vantagem, para obter, dar voto ou conseguir abstenção (Brasil, 1965):

O legislador eleitoral pretendeu com a mencionada sanção retirar a condição de candidato do infrator da conduta vedada no pleito que ocorrerá. Medida esta que antes não se fazia possível, pois o candidato estaria incorrendo no crime de abuso de poder econômico, constante no art. 299 do Código Eleitoral, com natureza eminentemente penal, o que permitiria àquele ainda concorrer ao pleito, já que diferentemente do art. 41-A (efeito imediato), os seus efeitos dependem do trânsito em julgado da sentença condenatória (Velloso, 2009, pp. 365-366).

Sobreleva mencionar que a mesma conduta de corrupção eleitoral, como previsto no art. 299 do Código Eleitoral, também pode configurar, a um só tempo, ilícito cível, conforme previsão da conduta de captação ilícita de sufrágio prevista no art. 41-A da Lei 9.504/1997, que pune a captação ilícita de votos, com penas de cassação do registro ou diploma, caso o candidato tenha sido eleito, podendo, inclusive, ser invalidada a eleição. Inclusive, a Lei Complementar 135/2010 prevê como causa de inelegibilidade, pelo prazo de oito anos, a condenação por crime eleitoral, ficando o candidato impossibilitado de concorrer em novas eleições.

O uso indevido de recursos nas eleições, sem laivo de dúvidas, ofende diretamente a paridade de oportunidades, entre os candidatos, nas eleições, visto que, na ótica do eleitor, é mais forte politicamente o candidato mais rico, que tem condições de financiar suas próprias campanhas, sem limites, em detrimento dos que não possuem recursos econômicos suficientes (Arantes; Britto; Souza Neto, 2015).



3.2 O ABUSO DE PODER POLÍTICO OU DE AUTORIDADE

O abuso de poder político, em poucas palavras, é uma prática do agente público que utiliza sua posição de autoridade para influenciar indevidamente no processo eleitoral. Tal influência pode ser exercida de diversas maneiras, com o uso da máquina pública para favorecer candidatos, por exemplo, ou até mesmo com a coerção de servidores públicos a apoiar candidaturas específicas.

Referido abuso pode se manifestar, por exemplo, através da utilização indevida do patrimônio público, serviços ou programas sociais, com uma alteração do quadro permanente ou transitório de agentes públicos, com ameaça de funcionários da Administração Pública direta ou indireta (Gomes, 2017).

Para parte da doutrina, o abuso de poder político causa a deturpação dos princípios da Administração Pública, em proveito próprio ou alheio, com a finalidade de desequilibrar o pleito eleitoral (Garcia, 2006). Outros autores definem o abuso de poder político como o ato que configura a violação dos ditames legais e constitucionais que regem a Administração Pública (Francisco, 2002).

A Lei 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições, prevê uma série de condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais, principalmente no art. 73 (Brasil, 1997). São proibidas práticas como usar materiais e serviços governamentais, ceder servidores públicos, nomear ou exonerar servidores e promover revisões salariais com a finalidade de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

A vedação que a legislação eleitoral impõe em relação ao abuso de poder político busca evitar que o uso casuístico de ações públicas se torne, de alguma forma, instrumento de favorecimento eleitoral. A prática, inclusive, não pode ser mascarada como uma política pública legítima, de forma a dificultar a identificação e a punição. Segundo Pinheiro (2020, p. 309), é comum que em período eleitoral, os detentores de poder (candidatos à reeleição) fiquem casuisticamente sensibilizados com reclamos sociais de aumento salarial ou de aumento de importância a determinadas categorias, especialmente as que possuem considerável número de filiados. A irregularidade para a



configuração de abuso de poder político não necessita, contudo, de uma contemplação de todas as categorias, bastando que uma delas goze de benefício indevido.

Os agentes públicos passíveis de cometimento da conduta de abuso de poder político podem ser entendidos não somente como os agentes públicos de fato, ou seja, “quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função” (art. 73, §1º, Lei 9.504/1997) nos órgãos ou entidades da Administração Pública direta, indireta ou fundacional, mas também os agentes políticos de fato, que não possuem vínculo formal com o estado mas exercem poder de mando, influência ou vinculação com o Poder Público (Pinheiro, 2020).

3.3 O ABUSO DE PODER RELIGIOSO

No presente momento, serão analisados os recursos ordinários 2653-08/RO 5730-03/MG quanto o recurso especial 8285/GO, todos do TSE, a fim de verificar os fundamentos jurídicos e filosóficos suscitados, para fundamentar a discussão crítica a ser realizada nos capítulos posteriores sobre os limites entre a laicidade estatal e o discurso religioso no processo eleitoral brasileiro.

No caso do Recurso Ordinário 2653-08, julgado pelo TSE em 2017, foi debatida a realização de um evento durante as eleições de 2010 em Rolim de Moura/RO. O TSE decidiu que não existem disposições claras na Constituição ou na legislação eleitoral sobre o abuso de poder religioso. Enfatizou-se que a diversidade religiosa é um direito fundamental, mas que tal liberdade não é absoluta e não pode ser usada para justificar atos proibidos pela lei eleitoral. Em resumo, o TSE rejeitou a ideia de punir o abuso de poder religioso como uma categoria autônoma e inovadora, mas destacou que a propaganda política realizada por entidades religiosas, mesmo de forma dissimulada, poderia configurar abuso de poder econômico se envolvesse recursos financeiros ilegais (BRASIL, 2017).

A partir dessa análise, concluiu-se pela necessidade de adotar uma abordagem interpretativa sistemática, que considere o abuso de poder religioso como configurado quando está vinculado a abusos já contemplados na legislação eleitoral, mesmo que não



haja uma proibição expressa desse tipo de abuso. Mas, importa observar que neste acórdão pioneiro, a tentativa de enquadrar o caso como abuso de poder de autoridade foi categoricamente rejeitada. O tribunal manteve uma interpretação clássica, de acordo com a qual essa forma de abuso está restrita às práticas abusivas de natureza política que ocorrem no exercício de cargos públicos, envolvendo agentes públicos ou políticos, conforme estabelecido de maneira específica no parágrafo 9º do art. 14 da CF/1988. Portanto, essa interpretação não abrange qualquer tipo de autoridade ligada a grupos sociais organizados que não exerçam cargos públicos.

Um outro caso relevante à presente discussão ocorreu no Recurso Ordinário 5370-03, julgado pela Ministra Rosa Weber no TSE. Este caso envolveu as eleições de 2014 e alegações de abuso de poder em um evento religioso realizado em Belo Horizonte/MG, menos de 24 horas antes das eleições. Embora o TSE tenha mantido a orientação anterior de classificar essas situações como abuso de poder econômico, a Ministra Rosa Weber proferiu um *obter dictum*, argumentando que o uso do discurso religioso para impulsionar candidaturas e direcionar a escolha política dos fiéis, baseado na reverência religiosa, não estava em conformidade com o princípio de laicidade do Estado brasileiro. Ela sustentou que o conceito de abuso de poder "de autoridade" poderia, teleologicamente, incluir líderes religiosos, a fim de fortalecer a eficácia da norma e acompanhar a evolução da sociedade. No entanto, é importante destacar que essa tese não implicou em uma mudança no entendimento jurisprudencial vigente. O caso foi considerado uma prática abusiva com elementos de caráter econômico, explicitamente proibida pela legislação eleitoral, devido à magnitude do evento religioso ao ar livre (BRASIL, 2018).

Um terceiro caso relevante ocorreu durante as eleições municipais de 2016 e foi destacado no Recurso Especial 8285 no TSE. Nele, o Ministro Edson Fachin propôs uma tese com aplicação prospectiva a partir das eleições municipais de 2020, na qual o abuso do poder religioso poderia ser enquadrado como abuso de autoridade, sem depender do uso expressivo das estruturas das igrejas para configurar o abuso de poder de natureza econômica. O Ministro argumentou que a ausência de uma referência específica ao poder religioso não implica em liberdade absoluta para seu exercício, uma vez que o direito eleitoral proíbe a manifestação abusiva da autoridade e restringe a autodeterminação da



vontade política e a promoção da igualdade de condições entre os candidatos. No entanto, a tese do abuso do poder religioso como categoria autônoma foi derrotada, conforme resumido na ementa do julgamento do TSE. A proposta de Fachin buscava enquadrar líderes religiosos que utilizassem sua posição eclesiástica para influenciar politicamente seus seguidores na categoria de abuso de autoridade, conforme previsto na Lei de Inelegibilidades. O Ministro destacou a importância de observar com cuidado a participação de entidades religiosas nos processos eleitorais, devido ao poder que as igrejas e seus líderes detêm para restringir a liberdade de voto e desequilibrar a igualdade de oportunidades entre as forças em disputa (BRASIL, 2020).

Embora tenha sido finalmente julgado improcedente, com o provimento do recurso e a absolvição da vereadora, a tese apresentada gerou intensos debates sobre o papel da religião na esfera pública. À luz destes julgados e das inovações interpretativas neles trazidas, é possível a analisar o processo de criação da tese do abuso de poder religioso, bem como de que forma tal construção interpretativa relaciona e demarca a relação entre laicidade estatal e liberdade religiosa no país.

4 ABUSO DE PODER RELIGIOSO E A QUESTÃO DO VÁCUO LEGISLATIVO

Como delineado acima, a restrição ao abuso de poder durante o processo eleitoral, conforme delineada no art. 14, § 9º, da CF/1988, abrange dois aspectos fundamentais: o abuso de poder econômico e o abuso de poder político. O primeiro se refere à utilização de recursos financeiros com o intuito de conquistar vantagens eleitorais, enquanto o segundo visa evitar a exploração da máquina estatal para fins eleitorais.

Este estudo de casos, mais especificamente apoiado em análise de julgados, busca analisar o conceito de "abuso de poder religioso" e sua aplicação potencial às sanções estabelecidas na Lei de Inelegibilidades, especialmente aquelas listadas no seu art. 22. A falta de disposição explícita sobre esse tipo de abuso nas leis eleitorais torna esse tema controverso. Portanto, o cerne da questão reside na avaliação da viabilidade, sob uma perspectiva filosófica, doutrinária e jurisprudencial, de aplicar as penalidades previstas na legislação eleitoral a um tipo de abuso não claramente previsto na lei e se a



presença do discurso religioso no processo eleitoral é compatível com a laicidade do estado brasileiro.

Nesse contexto, é fundamental realizar uma análise embasada na doutrina especializada e na jurisprudência existente. Ao final desse processo, será possível chegar a uma conclusão que indique qual interpretação é mais congruente com a aplicação de sanções previstas na LC 64/1990 a casos de abuso de poder religioso, mesmo quando essa modalidade de abuso não está expressamente definida na legislação eleitoral, levando em consideração os princípios e normas constitucionais relacionados a essa questão (OLIVEIRA; NETO, 2019).

Inicialmente, entende-se que o abuso de poder religioso pode ser definido como intimidação carismática ou ideológica, com base na confiança que as pessoas depositam em alguém que tem a tarefa de guiá-los. Além do mais, haveria plena possibilidade de tal conduta se configurar como uma espécie de coação moral sobre a escolha do indivíduo acerca de seu candidato. Entretanto, a questão não é de simples solução, tendo em vista a ausência de previsão específica da modalidade na legislação infraconstitucional. Impede-se sua aplicação isolada, ou seja, dissociada das demais espécies de abusos previstos em lei, em função da incidência do princípio constitucional da legalidade específica em matéria eleitoral, o qual impossibilita a criação pretoriana de direitos e obrigações, sobretudo para limitar direitos políticos (OLIVEIRA; NETO, 2019).

Sobre a criação de ilícitos não tipificados por vias interpretativas e jurisdicionais, Salgado (2015, p. 251) alerta que as regras eleitorais relacionadas à concretização do poder político devem ser impostas com discussão parlamentar, podendo haver restrição dos direitos políticos, como elegibilidade ou liberdades, somente após o parlamento ditar as normas sobre disputas eleitorais.:

Ao versar sobre o pretenso instituto do abuso de poder religioso, Gomes (2015) não o apresentou como espécie de abuso de poder, tendo apenas tratado das espécies previstas em lei. Porém, o citado autor sustenta uma definição fluida de abuso ao afirmar que este ocorrerá sempre que a conduta for anormal, desarrazoada e afetar os valores garantidos no ordenamento jurídico. Em suma, em seus escritos não se apresenta essa “novidade” da influência religiosa enquanto instituto autônomo de abuso de poder (GOMES, 2015). Ainda, sustenta, Zilio (2016) que os conceitos de abuso de poder são



de natureza indeterminada e, em razão disso, não é preciso o instituto da taxatividade para a configuração de eventual abuso futuro.

Neste contexto, emergiria um argumento em prol da admissibilidade da caracterização do abuso de poder religioso, mesmo na inexistência de uma disposição legal explícita. Essa postura encontra respaldo na consideração de que, dada a intrínseca indeterminação inerente a esse conceito, subsistem evidentes perspectivas de que situações concretas possam vir a gerar uma modalidade até então inédita de abuso, que se amoldaria à interpretação dos termos abrangentes constantes na legislação vigente. Tal interpretação, embasada na elasticidade conceitual, permite uma maior adaptabilidade às transformações sociais e políticas, o que se revela crucial em um cenário democrático em constante evolução.

Em outro sentido, para Almeida e Costa (2015), a discussão doutrinária leva à conclusão de que não há lacuna legal na matéria em discussão, visto que a jurisprudência seria clara quanto suficiência dos dispositivos existentes para conferir status de ilicitude às práticas religiosas que visam a influenciar de forma desvirtuada a vontade dos fiéis.

À luz dos diversos pareceres doutrinários, torna-se complexa a tarefa de definir com precisão o próprio escopo das diferentes modalidades de abuso de poder já contempladas na legislação e na Constituição. Essa complexidade, como mencionado anteriormente, decorre primordialmente da natureza inherentemente indeterminada desses conceitos jurídicos. Assim, a responsabilidade recai, em grande medida, sobre a jurisprudência, que assume o encargo de interpretar e aplicar esses institutos de acordo com os casos concretos que se apresentam.

É exatamente nesse sentido que se dá o voto da ministra Rosa Weber, ao contrário do entendimento anterior do TSE, isto é, de que o abuso de poder de autoridade do art. 22 da LC 64/1990 refere-se à autoridade pública. O voto inovador sustenta que é possível a configuração de abuso de poder de autoridade religiosa a partir da evolução semântica dos preceitos normativos, superando, portanto, a antiga jurisprudência nos seguintes termos:

Nesse contexto, parece-me de todo inadequada interpretação da expressão “autoridade” que afaste do alcance da norma situações fáticas caracterizadoras de abuso de poder em seus mais diversos matizes – reveladoras de idênticas e nefastas consequências –, sabido que a alteração semântica dos preceitos





normativos deve, tanto quanto possível, acompanhar a dinâmica da vida. (BRASIL, 2018)

Regressando à hermenêutica da tese proposta pelo Min. Fachin, vê-se que a abertura conceitual da noção de “autoridade”, já vista no voto anterior da ministra Rosa Weber, nos leva a algumas conclusões inusitadas. Segundo Lucas Vianna (2021), um dos problemas oriundos desta tese é que, por uma questão de coerência, em decorrência lógica dessa interpretação conceitual extensiva teríamos de reconhecer abusos de autoridade das mais variadas espécies, como a corporativa, clubística, sindical, associativa, empresarial, educacional, jornalística, parental, filosófica, dentre tantas outras. No mesmo sentido Oliveira e Menezes (2021) sustentam que por limitar o discurso outros setores da sociedade, a referida figura não seria compatível com a estrutura discursiva e plural da democracia.

Em verdade, este parece ser um grande problema atrelado tanto à escolha hermenêutica de interpretação extensiva quanto à definição fluida do instituto do abuso de autoridade. Dessa forma, tem-se o risco de criminalizar, mesmo que indiretamente, uma vertente de específica de influência social na política, gerando falta de isonomia no tratamento público dos discursos.

Atenta ao movimento interpretativo do TSE e as possíveis repercussões para o direito fundamental da liberdade religiosa é que a Câmara dos Deputados aprovou o PLP 112 que promove uma série de alterações no código eleitoral, dentre elas as que se seguem:

Art. 483. § 3º Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão, as manifestações proferidas em locais em que se desenvolvam atividades acadêmicas ou religiosas, tais como universidades e templos, não configuram propaganda político-eleitoral e não poderão ser objeto de limitação

Art. 627. Não configura abuso de poder a emissão, por autoridade religiosa, de sua preferência eleitoral, nem a sua participação em atos regulares de campanha, observadas as restrições previstas nesta Lei.

Art. 626. § 5º As hipóteses de abuso de poder previstas nesta Lei são taxativas, devendo ser interpretadas de modo restritivo. (SANTOS, 2021, p. 276)

O projeto está com votação pendente no Senado Federal desde 2021, mas já demonstra a importância e graves consequências que a interpretação extensiva das condutas abusivas tem para o processo eleitoral, vedando-a expressamente. Nesse



contexto, partindo inicialmente da perspectiva do PL 112/21 e de parte da doutrina, não seria congruente com os princípios democráticos excluir, de antemão, as organizações religiosas e seus líderes do espaço público, onde a livre circulação e o confronto de ideias são fundamentais. Além disso, não seria condizente com a democracia interditar sua participação na tentativa argumentativa de persuadir a esfera pública sobre questões de validade intersubjetiva, especialmente quando se tratam de temas que abrigam dimensões morais e que estão relacionados à convivência compartilhada por todos os cidadãos, independentemente de suas orientações valorativas individuais (OLIVEIRA; MENEZES, 2021).

Por derradeiro, não se pode desconsiderar que algumas organizações religiosas possam exercer influência inapropriada sobre seus adeptos, coagindo-os a votar em candidatos específicos por meio de pressão psicológica. No entanto, é fundamental compreender se esses incidentes são restritos ao âmbito religioso, ou se apresentam fundamentos antropológicos que podem se manifestar em diferentes contextos ideológicos e grupos sociais (VIANNA, 2021). Com isso, busca-se, a partir da pesquisa desenvolvida, trazer relevantes contribuições para uma melhor sistematização do conhecimento acerca da matéria e, conforme seja possível confirmar a hipótese traçada, demonstrar que pugnar por um Estado laico não significa abolir a manifestação do direito à manifestação religiosa.

5. CONCLUSÃO

Após análise da jurisprudência e dos fundamentos teóricos que norteiam o debate sobre laicidade estatal e liberdade religiosa, o presente estudo conclui pela impossibilidade de se reconhecer o "abuso de poder religioso" como categoria autônoma no direito eleitoral brasileiro. A tentativa de criar tal figura jurídica não encontra amparo no ordenamento constitucional, uma vez que a laicidade adotada no Brasil não impõe a exclusão da religião da esfera pública, mas sim a separação institucional entre Estado e religião, preservando a liberdade de crença e de culto.





A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), apesar de discutir a influência do discurso religioso no processo eleitoral, não oferece base suficiente para a legitimação de um novo tipo de abuso, como o de poder religioso. As decisões analisadas mostram que os casos em que houve a punição de candidatos vinculados a igrejas estão fundamentados em outras formas de abuso já previstas na legislação, como o abuso de poder econômico ou político, e não em uma figura autônoma de abuso religioso.

Admitir o abuso de poder religioso seria uma afronta à liberdade religiosa, um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988, e poderia gerar uma restrição indevida ao livre exercício da fé, especialmente em um contexto pluralista. Além disso, a ausência de previsão legal específica sobre esse tipo de abuso reforça a impossibilidade de sua criação pela via judicial, uma vez que a matéria eleitoral está sujeita ao princípio da legalidade estrita.

Dessa forma, o estudo reafirma que não há fundamento jurídico ou constitucional para a criação do abuso de poder religioso, sendo necessário que a interpretação das normas eleitorais respeite os limites impostos pelo texto constitucional e preserve o pluralismo e a liberdade de expressão, inclusive a religiosa, no debate público.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Frederico Rafael Martins de; COSTA, Rafael Antônio. **Abuso de poder religioso: os limites do discurso religioso no processo democrático**. Paraná Eleitoral, v. 4, n. 3, p. 365-386, 2015.

ARANTES, Aldo; BRITTO, Cezar; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; LAVENÈRE, Marcello (orgs.). **A OAB e a reforma política democrática**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2014.

BRASIL. Código Eleitoral. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e nº 9.096, de 19 de





setembro de 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13487.htm. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso especial eleitoral 8285/GO. Eleições 2016. Recurso especial. Relator: Min. Edson Fachin. Publicação: DJE, 18 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 265308, Acórdão. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Publicação: DJE, 05 abr. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 537003, Acórdão. Relatora: Min. Rosa Weber. Publicação: DJE, 27 set. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial nº 25.906, Publicação: DJE, 09 ago. 2007.

CANOTILHO, J. J. et al. Comentários à Constituição do Brasil. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

DE OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa; NETO, Ridivan Clairefont de Souza. A (in)existência do abuso de poder religioso no Direito Eleitoral: uma revisão jurisprudencial sobre o tema. Paraná Eleitoral, v. 7, n. 2, p. 235-256, 2019.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. Dos abusos nas eleições. 1. ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

GARCIA, Emerson. Abuso de poder nas eleições: meios de coibição. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

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

HUACO, Marco. A laicidade como princípio constitucional do Estado de Direito. In: LOREA, Roberto Arruda (org.). **Em defesa das liberdades laicas.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 45.

LOYOLA, Leandro; TAVARES, Flávia; RAMOS, Murilo. A empreiteira da era Lula. Revista Época, São Paulo, n. 889, 22 jun. 2015.

MACHADO, J. Estado constitucional e neutralidade religiosa: entre o teísmo e o neoateísmo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

MIRANDA, Jorge. Estado, liberdade religiosa e laicidade. Observatório da Jurisdição Constitucional, v. 7, n. 1, p. 13, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.jurisdica.org>. Acesso em: 25 set. 2024.





MORAIS, Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa. **Laicidade e democracia: o abuso do poder religioso no processo eleitoral como ofensa aos postulados do estado democrático de direito.** Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 35, n. 1, p. 253-271, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/301/284>. Acesso em: 05 out. 2023.

MOURA, Evânio. **Corrupção eleitoral: princípio da proporcionalidade e proteção jurídica insuficiente.** Curitiba: Juruá, 2018.

OLIVEIRA, Walber; MENEZES, Rafael Silva. **Duas dimensões regulatórias sobre a influência de líderes religiosos no processo eleitoral brasileiro.** Revista Latinoamericana de Derecho y Religión, v. 7, n. 1, 2021.

PINHEIRO, Igor Pereira. **Condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral.** 3. ed. Leme: JH Mizuno, 2020.

SANTOS, Soraya. **Projeto de Lei 112/21.** Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. Brasília: Câmara dos Deputados, 03 ago. 2021. Disponível em: Acesso em: 07 out. 2023.

SANTOS, Valmir Nascimento Milomem. **Participação política dos evangélicos no Brasil: Da laicidade à liberdade religiosa.** Revista Democrática, Cuiabá, v. 2, p. 159-181, 2016.

SILVEIRA BANHOS, S. **Direitos políticos, liberdade de culto e abuso de poder religioso: julgados recentes do tribunal superior eleitoral.** Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília, v. 16, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/35277>. Acesso em: 06 out. 2023.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral.** São Paulo: Saraiva, 2009.

VIANNA, Lucas Oliveira. **A pretensa neutralidade do secularismo público posta à prova: uma análise da tese do “abuso de poder religioso” a partir de Dooyeweerd e Finnis.** Dignitas—Revista Internacional do Instituto Brasileiro de Direito e Religião, v. 2, n. 1, p. 57-90, 2021.