

# **OS TRIBUNAIS ELEITORAIS E AS CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS**

## **ELECTORAL COURTS AND THE FICTITIOUS WOMEN CANDIDACIES**

Luciana de Oliveira Ramos

Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo e Mestre em Ciência Política pela mesma universidade. Professora e Coordenadora de Pesquisa da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.

### **RESUMO**

Esse artigo objetiva examinar a desigualdade de gênero nas casas legislativas, enfatizando o papel dos tribunais eleitorais em casos de supostas candidaturas femininas fictícias. Tais candidaturas são um dos principais obstáculos à efetivação das cotas eleitorais de gênero e à ampliação do número de parlamentares eleitas. Como os tribunais eleitorais vêm lidando com essa fraude à legislação? A partir da análise de três decisões emblemáticas, foi possível verificar que o TSE e o TRE-SP passaram a dar mais atenção a esse fenômeno, ampliando a possibilidade de impugnação do descumprimento dos percentuais de candidaturas de cada gênero e determinando, quando cabível, sanções capazes de coibir esta prática.

**PALAVRAS-CHAVE:** cotas eleitorais, gênero, candidaturas fictícias, mulher na política, tribunais eleitorais

## **ABSTRACT**

This paper aims at analyzing gender inequality in parliaments, focusing on the role of electoral courts in cases involving supposed fictitious female candidates. Such candidacies are one of the main obstacles to the effectiveness of electoral gender quotas and to the increase in the number of women elected. How are the electoral courts dealing with this kind of fraud? Based on the analysis of three emblematic judicial rulings, I conclude that Superior Electoral Court and the Electoral Court of São Paulo began to pay more attention to this phenomenon, through the expansion of the possibility of contesting the noncompliance with gender quota law and through the application of sanctions capable of curbing this practice.

**KEYWORDS:** Electoral quotas, gender, bogus candidacies, women and politics, electoral courts

# OS TRIBUNAIS ELEITORAIS E AS CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS

## Introdução

“Mais Mulheres no Poder”. Foi esta a resposta de Leymah Gbowee<sup>1</sup> para a pergunta sobre como ajudar quem vive os horrores da guerra e dos estupros em massa. Em 2001, ela havia ganhado o Prêmio Nobel da Paz por ter ajudado a liderar os protestos das mulheres que derrubaram o ditador da Libéria, e fez questão de reforçar como a presença de mulheres nos espaços de poder e de tomada de decisão pode contribuir para a inserção de suas demandas e necessidades no debate político.

A resposta de Gbowee remete a uma das razões comumente utilizadas para justificar a necessidade de inserção de mais mulheres nas casas legislativas: a noção de “política de presença”, que considera que a defesa dos interesses de determinado grupo social será mais efetiva se realizada por representantes daquele mesmo grupo. Essa noção pode ser melhor compreendida em oposição à “política de ideias”, que confere maior ênfase às ideias levadas ao debate público do que ao perfil das pessoas que estão na arena legislativa.

Essas duas noções ajudam a enfrentar uma questão central: é mais importante ter um representante que partilha das visões e interesses das mulheres representadas ou ter uma legisladora, independentemente de sua posição?

De acordo com Anne Phillips (2001), a política de cotas não garante que as mulheres parlamentares necessariamente defenderão os direitos das mulheres e as demandas dos movimentos feministas. Para ela, “é na relação entre ideias e presença que nós podemos depositar nossas melhores esperanças de encontrar um sistema justo de representação, não numa

---

<sup>1</sup> No original, “More women in power”. Cf. Sandberg (2013), p. 7.

oposição falsa entre uma e outra” (Phillips: 2001). Afinal, o importante não é apenas aumentar o número de mulheres nos cargos políticos. É preciso assegurar uma participação qualificada capaz de perceber e atender as demandas das mulheres negras, índias, brancas, jovens, idosas, lésbicas que fazem parte do cenário social.

A representação de mulheres na política é um traço importante para a democracia (Phillips: 1995) e, por isso, tem atraído cada vez mais a atenção nas últimas décadas. Depois da conquista do voto feminino ter se consolidado em quase todos os países, o foco se volta para a desigualdade de gênero nas instituições de política formal.

No Brasil, as mulheres são mais da metade da população (51%) e também a maioria do eleitorado (52%), mas poucas delas têm assento nas casas legislativas. Nas eleições municipais de 2016, entre os 57.856 assentos legislativos a serem preenchidos, apenas 7.820 mulheres (14%) foram eleitas. Nas eleições gerais de 2014, dos 513 membros da Câmara dos Deputados, apenas 51 mulheres foram eleitas, o que corresponde a 9,9% do total. O Senado Federal tem 13 senadoras, o equivalente a 16% do total. Já nas Assembleias Legislativas, 114 mulheres foram eleitas, representando 11% do número total de 1.035 assentos.<sup>2</sup> Estes dados revelam claramente como as mulheres estão sub-representadas no Legislativo brasileiro.

Com o intuito de ampliar a participação de mulheres no Parlamento, foram criadas cotas de gênero<sup>3</sup>. Na América do Sul, elas foram instituídas na década de 1990 e previam um percentual mínimo e máximo de

---

2 Os dados foram extraídos do site do TSE, disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/resultados>>. Acesso em julho de 2017.

3 Além da chamada cota legislativa, existem dois outros tipos de cotas eleitorais baseadas em gênero: as cotas partidárias e a reserva de assentos. As quotas partidárias são voluntariamente adotadas pelos partidos políticos, que decidem incluir uma porcentagem de mulheres na lista de candidaturas do partido. A reserva de assentos, ao contrário das outras duas, estabelece um número mínimo de mulheres dentro do corpo legislativo e não entre os candidatos. Veja, por exemplo, Norris (2004) e Krook (2009).

candidaturas para cada sexo. Em sociedades onde tradicionalmente as mulheres não participavam da política, as cotas aumentaram, de forma significativa, o número de mulheres eleitas, provando ser um meio efetivo para transformar o cenário político. Como resultado, a média mundial de mulheres nos parlamentos nacionais aumentou nas últimas décadas. De acordo com a União Interparlamentar, em janeiro de 1997, a média de mulheres na Câmara Única ou Baixa era de 12% ao redor do mundo. Vinte anos depois, aumentou para 23,4%. Nas Américas, a percentagem média de mulheres nos parlamentos passou de 12,9%, em 1997, para 28,2%, em 2017.<sup>4</sup> Estes dados revelam que a adoção de cotas eleitorais de gênero nessa região resultou em aumentos expressivos na representação das mulheres na política: é o caso de países como Bolívia, Cuba e México, com taxas superiores a 40%.

Em países como o Brasil, no entanto, a implantação das cotas de gênero não surtiu o mesmo efeito: o número de homens, tanto nos partidos políticos quanto nas legislaturas, supera significativamente o das mulheres. Mesmo com a aprovação do art. 10, §3º, da Lei nº. 9.504, de 1997 (Lei das Eleições), que estabelece um percentual mínimo e máximo de candidaturas de cada sexo em eleições proporcionais, o Brasil ainda é o país com uma das menores taxas de deputadas federais no mundo. Ele ocupa a 155ª posição do ranking da União Interparlamentar com 189 colocações. É o pior colocado entre os países da América do Sul e está atrás de países como Afeganistão, Arábia Saudita e Iraque, que são palco de constantes violações aos direitos da mulher.<sup>5</sup>

---

4 Cf. dados da União Interparlamentar, disponíveis em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>. Último acesso em julho de 2017

5 Idem.

Esses dados suscitam o seguinte questionamento: por que as cotas eleitorais de gênero no Brasil têm sido tão ineficazes para o incremento da participação de mulheres na política formal? Cientistas políticos e sociólogos debruçaram-se sobre essa questão nas últimas duas décadas e apontaram para três motivos principais: (i) as características do sistema eleitoral (o sistema de representação proporcional com lista aberta); (ii) a ausência de sanções para os partidos políticos que descumprem o percentual mínimo de candidatas; e (iii) a estrutura partidária e o mecanismo de seleção de candidaturas.<sup>6</sup>

Outro fator que reduz a efetividade da política de cotas eleitorais de gênero no cenário nacional é a existência das candidaturas femininas fictícias (ou figurantes, laranjas ou sem estrutura), estratégia comumente adotada por partidos políticos ou coligações apenas para atender o percentual mínimo previsto na lei eleitoral, sem oferecer real apoio para que possam ter condições efetivas de concorrer às eleições e ter chances de vencer.

O objetivo deste artigo é analisar essa prática fraudulenta, à luz do entendimento dos tribunais eleitorais brasileiros. Pretende-se, a partir da análise da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos Tribunais Regionais Eleitorais, responder as seguintes indagações: como as cortes têm atuado nos supostos casos de candidaturas femininas fictícias? Elas contribuem para reduzir a desigualdade de gênero na competição político-eleitoral?

Para responder essas perguntas, o artigo está dividido em três seções. A primeira visa a explicitar o que se entende por candidaturas fictícias e como elas acontecem. Na segunda seção, são apresentadas as decisões da Justiça Eleitoral que abordam casos de supostas fraudes à legislação de cotas de gênero, a fim de verificar como os tribunais tratam esse tipo de conduta.

---

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, Araújo e Alves (2007); Krook e Childs (2010); Jones (2004); Htun (2002); Dahlerup (2006).

Por fim, a conclusão destaca os casos emblemáticos – porém isolados – de cortes que passaram a lidar de forma mais rigorosa com partidos ou coligações que lançam candidaturas femininas fictícias.

### **1 As candidaturas femininas fictícias**

O art. 10, §3º, da Lei das Eleições, com a redação dada pela Lei nº. 12.034, de 2009, estabelece que, “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”. O objetivo dessa norma é, sem dúvida, incluir mais mulheres na competição eleitoral, ampliando as chances de elas se elegerem e, com isso, aumentar a presença feminina nas casas legislativas.

Acontece que alguns partidos e/ou coligações lançam candidatas apenas para cumprir os percentuais previstos em lei e assegurar o registro de seu partido ou coligação nas eleições. Como a finalidade dessas agremiações é apenas cumprir com o mínimo legal, algumas candidaturas – em geral, femininas – não têm viabilidade, pois recebem pouco ou nenhum apoio partidário para fazer campanha. Há, ainda, algumas candidaturas registradas, mas que sequer fazem campanha, conhecidas também como candidaturas “figurantes” ou “sem estrutura”.

Ambas as modalidades descritas acima se encaixam no que chamamos aqui de *candidaturas femininas fictícias*. Em geral, elas podem ser identificadas a partir da conformação de alguns fatores: (i) candidatas que não tenham praticado atos mínimos de campanha, como a distribuição de “santinho”, adesivos, pedido de votos, ou a definição de uma agenda política; (ii) candidatas que não recebem quaisquer doações para suas campanhas; (iii) candidatas que recebem zero votos, pois sequer votam em si mesmas; e (iv) candidatas que tenham desistido ou renunciado às suas candidaturas sem a devida substituição por outras mulheres.

A existência de candidaturas fictícias configura uma fraude à legislação eleitoral, uma vez que o lançamento de candidaturas femininas com a pretensão única de cumprir com o percentual mínimo de 30% não perfaz o objetivo da norma, qual seja, o de ampliar o número de mulheres candidatas a fim de aumentar as suas chances de serem eleitas e ocuparem cargos eletivos. Tendo em vista a baixa presença de mulheres eleitas, a burla à legislação de cotas de gênero impede que esse cenário seja transformado.

Essa prática não acontece apenas no Brasil. No México, ocorreu fenômeno similar. Em 2009, dezoito deputadas recém eleitas renunciaram ao cargo no mesmo dia e cederam o espaço aos seus suplentes, todos homens. Esse acontecimento deu a elas o nome de “*juanitas*”, inspirado em Rafael Acosta “Juanito”, político que renunciou a um cargo para cedê-lo a sua concorrente.

Esse exemplo mostra que alguns partidos políticos mexicanos encontraram uma alternativa ao cumprimento da lei de cotas eleitorais: eles lançam candidaturas femininas com o objetivo oculto de fazer com que elas sejam substituídas o quanto antes por suplentes homens, inibindo o aumento da participação de mulheres nas casas legislativas. Ou seja, numericamente, os partidos atendem os percentuais mínimo e máximo de candidaturas de cada sexo, mas alteram o resultado da disputa eleitoral, substituindo as parlamentares eleitas por seus suplentes homens. Trata-se, mais uma vez, de evidente burla à legislação eleitoral, revelando a resistência de algumas agremiações partidárias de incluir mulheres na política.

Apesar dessa tentativa de excluir as mulheres do jogo político-eleitoral, a presença de mulheres no Parlamento mexicano é muito mais significativa do que no Brasil: o México ocupa o 7º lugar no ranking da União Interparlamentar, com 42,6% de deputadas mulheres. Isso mostra que



apesar do episódio das “juanitas”, é possível alcançar, em pouco tempo, níveis mais igualitários de participação de homens e mulheres no Legislativo.

## **2 Como os tribunais eleitorais lidam com casos de candidaturas fictícias?**

Conforme visto na seção anterior, um dos maiores empecilhos à efetividade das cotas de candidaturas por gênero é a existência de candidaturas femininas fictícias, que existem formalmente, mas, na prática, não apresentam movimentação de campanha ou recebem pouquíssimo apoio partidário durante a competição eleitoral.

A atuação das Cortes eleitorais na implementação da ação afirmativa que visa a ampliar a participação de mulheres na política brasileira recebe pouca atenção da literatura nacional e internacional. Tanto no campo jurídico como no campo da ciência política, há poucos trabalhos que fazem referência ao papel dos tribunais eleitorais na concretização das cotas de gênero.<sup>7</sup>

Para avançar na temática da igualdade entre mulheres e homens, é fundamental considerar as instituições responsáveis por zelar pelo cumprimento das regras, especialmente nas situações em que há uma legislação de cotas eleitorais – e não apenas uma regra voluntária de aplicação das cotas dentro dos partidos. Por essa razão, os tribunais eleitorais são um elemento central na efetividade da política de cotas (Archenti: 2014; Jones: 2004).

Assim, tendo em vista que a resposta dos tribunais é fundamental para coibir condutas fraudulentas, o objetivo desta seção é examinar como a Justiça Eleitoral tem lidado com casos de supostas candidaturas femininas

---

<sup>7</sup> Há dois trabalhos que analisam decisões de tribunais eleitorais sobre a política de cotas de gênero em cargos de representação proporcional: Nobre, Rodriguez: 2009, e Ramos, 2014.

fictícias: suas decisões buscam reduzir a desigualdade de gênero na política? Se sim, como?

Para tanto, foi realizada uma busca no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>8</sup>, na página “Pesquisa de jurisprudência”, com base na conjugação de três critérios: (i) o uso da palavra-chave “cota e gênero” no campo *pesquisa livre*; (ii) a inserção dos termos “art. 10, §3º, Lei nº. 9.504/1997” nos campos *legislação*; e (iii) a seleção de todos os tribunais, pois a intenção era encontrar o maior número de decisões possível dentre as disponibilizadas no site.

Essa pesquisa retornou um total de 53 decisões<sup>9</sup>, dentre as quais apenas três delas abordam o problema do descumprimento das cotas de gênero e a suposta existência de candidaturas femininas fictícias.

Assim, as decisões que compõem o objeto de análise deste artigo são: (i) o Recurso Especial Eleitoral (REspe) nº. 21.498/RS, em que o TSE demonstrou uma atuação tímida no combate à potencial fraude eleitoral no caso de renúncias de candidatas na véspera das eleições; (ii) o REspe nº. 24342/PI, em que o TSE ampliou as possibilidades de apuração e controle das candidaturas fictícias, favorecendo a impugnação de novas fraudes; e (iii) o Recurso Eleitoral nº. 370-54.2016.6.26.0173/SP, decisão inédita em que o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP) determinou a cassação do diploma de candidatos que se beneficiaram das candidaturas femininas fictícias e decretou a inelegibilidade dos responsáveis pela consecução da fraude.

---

8 A pesquisa foi realizada na página do TSE, disponível no link: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em: 15.10.2017.

9 Desse total, há 14 decisões do TSE, 2 do TRE-BA, 1 do TRE-MT, 6 do TRE-MG, 5 do TRE-PR, 1 do TRE-PE, 1 do TRE-PI, 4 do TRE-RJ, 1 do TRE-RN, 5 do TRE-RS, 3 do TRE-SC, 8 do TRE-SP e 2 do TRE-SE.

## **2.1 A decisão do TSE em 2013: manutenção do *status quo***

O TSE foi chamado a se manifestar sobre o tema das candidaturas fictícias em 2013. Interposto pelo Ministério Público Eleitoral em face da Coligação Frente Popular, o REspe nº. 21.498/RS tinha por objetivo reformar o acórdão do TRE-RS, que julgou improcedente representação proposta contra a recorrida, ao considerar que as renúncias de cinco das seis candidatas apresentadas pela Coligação Frente Popular, durante o período de campanha eleitoral, não caracterizam o descumprimento das cotas de gênero. O TRE-RS concluiu que, uma vez observados os percentuais de gênero no momento do pedido de registro de candidatura coletivo, a coligação não pode ser responsabilizada por atos que independem de sua atuação – como as renúncias das candidaturas – ocorridos no curso do período de campanha eleitoral.<sup>10</sup>

O Ministério Público alegou que o acórdão regional violou o §3º, do art. 10, da Lei Federal nº. 9.504, de 1997 e o §2º, do art. 20, da Resolução do TSE nº. 23.373, de 2011, pois as candidaturas femininas foram apresentadas para o simples preenchimento formal das cotas de gênero, sem que tenha ocorrido a efetiva participação dessas candidatas no processo eleitoral. Sustentou, ainda, que a decisão do TRE-RS não se coaduna com a finalidade da regra de cotas eleitorais de gênero, com vistas a reduzir efetivamente as desigualdades concretas da sociedade no que concerne à representação política das mulheres. Por fim, alegou que o fato superveniente da renúncia das candidatas “não pode legitimar o posterior descumprimento dos referidos percentuais, a evidenciar, no início da campanha, um mero preenchimento formal da exigência”.<sup>11</sup>

---

10 TSE, REspe nº. 214-98.2012.6.21.0091/RS, Rel. Min. Henrique Neves, j. em 23.05.2013, pp. 2 e 6.

11 Idem, p. 3.

A Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo provimento do recurso, sustentando ter havido clara violação às cotas eleitorais de gênero, uma vez que, dos doze candidatos da Coligação Frente Popular que concorreram às eleições de 2012, apenas uma era do sexo feminino. Afirmou também que o respeito aos percentuais de gênero deve ser observado durante todo o período eleitoral e não apenas até a apresentação dos pedidos de registro de candidatura.

Em sua decisão, o ministro relator, Henrique Neves da Silva, defendeu que os percentuais mínimo e máximo de cada sexo devem ser atendidos tanto no momento do registro de candidaturas, quanto no período de preenchimento de vagas remanescentes, conforme disposto no art. 20, §6º da Resolução do TSE nº. 23.373. Ademais, o relator considerou que, desde a Lei nº. 9.100, de 1995, a política de cotas eleitorais vem sendo aperfeiçoada para viabilizar e incentivar a participação igualitária de representantes de ambos os sexos no Parlamento, minimizando a sobre-representação masculina nesses espaços.

O ministro, contudo, não reconheceu a violação da política de cotas pela Coligação Frente Popular no caso em questão, por considerar que as vagas foram efetivamente preenchidas. Sua argumentação baseia-se na impossibilidade de a coligação substituir as candidatas que haviam renunciado no mês de setembro, bem como na isenção de responsabilidade da coligação por fato a que não deu causa.

Com fundamento no art. 101 do Código Eleitoral, o relator destacou que a partir da seleção dos candidatos e candidatas em convenção partidária e a respectiva apresentação destes à Justiça Eleitoral, o cancelamento do registro de candidatura por renúncia depende apenas da manifestação de vontade do candidato ou candidata, não podendo a agremiação se opor à renúncia dele ou dela. Assim, considerando-se que tal ato independe da

vontade da agremiação partidária, o ministro sustentou que ela não pode ser responsabilizada por fato a que não deu causa.<sup>12</sup>

Nos casos de renúncia de candidatos ou candidatas nas eleições proporcionais, o ministro destacou que compete ao partido ou à coligação substituir o renunciante dentro do prazo de sessenta dias antes do pleito eleitoral (art. 13, §3º, da Lei das Eleições), sempre observando os percentuais legais de gênero.<sup>13</sup> No caso em questão, porém, as renúncias das candidatas foram efetivadas no mês de setembro, quando não mais se podia efetuar as respectivas substituições.

Os demais ministros seguiram a decisão do relator e, em decisão unânime, o TSE decidiu que a coligação não pode ser responsabilizada pelo descumprimento das cotas eleitorais de gênero se, no momento da formalização das renúncias por candidatas, já havia sido ultrapassado o prazo para substituição de candidatas, a fim de readequar os percentuais de gênero.

Esta decisão não favoreceu a ampliação do número de mulheres entre os candidatos às eleições de 2012, mantendo o *status quo*. Esse resultado reforçou o receio do Ministério Público Eleitoral de que a coligação estaria burlando o disposto na lei eleitoral, na medida em que, segundo o recorrente, tais candidaturas foram apresentadas para o simples preenchimento formal das cotas. A inexistência de provas, porém, enfraqueceu o argumento de que as renúncias das cinco candidatas serviram para legitimar o descumprimento das cotas eleitorais de gênero. Assim, os meios de comprovação desta prática fraudulenta se mostraram um desafio no processo de análise e investigação das candidaturas fictícias.

---

12 TSE, REspe nº. 214-98.2012.6.21.0091/RS, Rel. Min. Henrique Neves, j. em 23.05.2013, p. 9.

13 Idem.

## **2.2 A segunda decisão do TSE: ampliando os canais de impugnação**

Em agosto de 2016, o TSE proferiu uma decisão paradigmática sobre o cumprimento das cotas eleitorais de gênero, ao admitir algumas mudanças procedimentais capazes de ampliar o controle das candidaturas fictícias.

O REspe nº. 24342/PI foi interposto pela Coligação Vitória que o Povo Quer contra o acórdão do TRE-PI, que negou provimento ao recurso e manteve a sentença que julgou improcedente a Ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) ajuizada em face da Coligação Por um Novo Tempo, com o fim de anular o registro da chapa de vereadores da coligação recorrida, por ter sido registrada mediante fraude e ter desrespeitado a reserva legal de gênero.

A recorrente alega que foram identificadas as seguintes ilicitudes: (i) vício de consentimento de três filiadas que desconheciam o fato de terem sido lançadas candidatas, e renunciaram assim que descobriram a fraude; (ii) a apresentação de registro de candidatura de filiada analfabeta, assinado pelo representante da coligação recorrida; e (iii) a votação pífia das únicas duas candidatas restantes da coligação adversária – uma delas não obteve um voto sequer e a outra recebeu um único voto – o que demonstra que ambas não tinham a intenção de concorrer às eleições.<sup>14</sup> Destaque-se que todas essas candidaturas permitiram o registro das quatorze candidaturas masculinas.

Nesta decisão, o TSE analisou o cabimento da AIJE para verificação de fraude na condução das campanhas das candidatas.

Até então, a análise da existência de fraude eleitoral no preenchimento das vagas de acordo com os percentuais previstos no § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97 poderia ser verificada no momento da apreciação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidário (DRAP) e apurada pela

---

<sup>14</sup> TSE, REspe nº. 24342/PI, Rel. Min. Henrique Neves, j. em 16.08.2016.

via da ação de impugnação de mandato eletivo (AIME), de acordo com o que foi decidido no REspe nº. 1-49, de relatoria do ministro Henrique Neves.

Provocados pela recorrente – que sustentou a necessidade de se aceitar que a discussão do ato fraudulento em questão seja feita por quem não detenha mandato eletivo – os ministros discutiram se, além dessas duas oportunidades, a fraude no preenchimento das cotas de gênero poderia ser examinada no âmbito da AIJE.

Em primeiro lugar, destaque-se que no prazo exíguo para impugnação do DRAP – de apenas cinco dias – é muito difícil constatar se as candidaturas são fictícias ou não, visto que os resultados do pleito de eleitoral são primordiais para a configuração dessa prática. Nesse sentido, a Min. Luciana Lóssio defendeu que esse prazo não é adequado para impugnação dessas candidaturas.

Além disso, o Min. Henrique Neves afirmou que, em tese, as alegações da existência de fraude cometida após a análise do DRAP não pode deixar de ser examinada pela Justiça Eleitoral, em tempo e de forma hábeis a preservar a normalidade e a legitimidade das eleições. Tal afirmação configura um importante avanço nesse debate, pois possibilita que a fiscalização do cumprimento das cotas de gênero seja realizada ao longo do processo eleitoral e não apenas no momento do registro das candidaturas. Essa medida se presta a coibir a substituição de candidaturas femininas por masculinas e a exclusão de candidatas, por meio de renúncia, ao longo das campanhas eleitorais.

Com relação à adequação da AIME como via de averiguação da existência ou não de fraude às cotas eleitorais de gênero, a ministra sinalizou que a Ação de impugnação de mandato eletivo é ação própria e adequada para tanto. Ela ressaltou ainda, a importância de se adotar um conceito amplo de

fraude, nesses casos, com a finalidade de “*se abarcar todo e qualquer ato ilícito*, que, direta ou indiretamente, comprometa a regularidade do pleito e assim corrompa a vontade do eleitor”.<sup>15</sup>

Acontece que se a AIME for considerada a única forma de impugnar o cumprimento das cotas de gênero, os ministros sustentaram que isso criaria uma situação de vácuo na prestação jurisdicional, no período compreendido entre a apreciação do DRAP e a propositura da AIME. Além de criar esse vácuo temporal, não se poderia apurar as fraudes às cotas de gênero nas hipóteses em que os autores do ilícito não fossem eleitos. Nesse sentido:

“ultrapassada a fase do exame do DRAP - que antecede o próprio exame dos pedidos de registro de candidatura -, a alegação de fraude superveniente, em razão da inexistência de candidaturas reais capazes de efetivamente atender aos percentuais mínimos de gênero previsto na legislação, ficaria relegada e somente poderia ser examinada se e quando fosse obtido o mandato eletivo, com o ajuizamento da respectiva AIME, ao passo que não haveria espaço para a apuração da ilicitude nas situações em que os autores do artil ou as pessoas beneficiadas não obtivessem o mandato”. (TSE, REspe nº. 24342/PI, Rel. Min. Henrique Neves, j. em 16.08.2016)

Esse posicionamento é reiterado pela Min. Luciana Lóssio, em seu voto-vista, ao sustentar que a gravidade dos fatos apurados no caso em análise demanda uma investigação rigorosa por parte da Justiça Eleitoral. E, segundo ela, essa apuração pode ser feita em sede de AIJE

“com fundamento em eventual abuso do poder político por parte do partido/coligação e de seus representantes, que supostamente forjaram candidaturas femininas, e até mesmo

---

<sup>15</sup> TSE, REspe nº. 24342/PI, Rel. Min. Henrique Neves, j. em 16.08.2016, grifos no original.



com fundamento na configuração de fraude à lei, em primazia do princípio da inafastabilidade de jurisdição (...) a fim de se garantir a lisura do pleito” (TSE, REspe nº. 24342/PI, Rel. Min. Henrique Neves, j. em 16.08.2016).

Esse entendimento deve-se, entre outros fatores, à compreensão de que a política de cotas eleitorais de gênero é uma ação afirmativa que busca ampliar a representação feminina na política por meio da maior inserção de mulheres nos cargos legislativos. Isso significa que, na visão do ministro Henrique Neves, os partidos políticos não podem se limitar ao mero lançamento de candidaturas que respeitam os percentuais vigentes, “pois a regra – como ação afirmativa – impõe que o seu conteúdo seja efetivamente respeitado de modo que as candidaturas lançadas sejam efetivas e reais e a efetividade do conteúdo normativo seja assegurada”.<sup>16</sup>

A possibilidade de impugnar o descumprimento dos percentuais estabelecidos no art. 10, §3º, da Lei das Eleições, por meio da AIJE amplia os mecanismos de apuração da existência de candidaturas femininas fictícias no pleito eleitoral. Assim, intensifica-se a fiscalização e o controle de práticas fraudulentas que impedem a efetividade das cotas eleitorais de gênero e que inibem as chances de promover a igualdade entre homens e mulheres nas casas legislativas.

Essa disposição do TSE em ampliar os canais de apuração dessa prática é um avanço importante no combate às candidaturas femininas fictícias, porque é capaz de transformar o enfrentamento desse problema. Tanto que foi justamente esta decisão que impulsionou a extensa investigação realizada pelo Ministério Público de São Paulo com vistas a coibir as candidaturas femininas fictícias nas eleições municipais de 2016, como se verá a seguir.

---

16 TSE, REspe nº. 24342/PI, Rel. Min. Henrique Neves, j. em 16.08.2016.

### **2.3 Decisão do TRE-SP: tornando efetivas as cotas eleitorais de gênero**

Em agosto de 2017, o TRE-SP cassou, por unanimidade, o diploma de candidatos de uma coligação de Santa Rosa de Viterbo que lançou candidaturas femininas fraudulentamente, apenas com o intuito de cumprir a cota de gênero em sua chapa e, assim, viabilizar o deferimento do registro da coligação para as eleições de 2016. A AIJE foi ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral em face de todos os candidatos da coligação “SD, PMN e PROS”.

A Ação de investigação judicial eleitoral foi proposta mediante a apuração de que três candidatas da coligação não obtiveram sequer um voto no pleito de 2016, tendo tampouco recebido qualquer doação em dinheiro ou em serviços. As provas produzidas em primeira instância confirmaram o caráter fraudulento das três candidaturas. Além disso, no decorrer das investigações, as candidatas admitiram que não praticaram atos mínimos de campanha e que desistiram ou renunciaram às suas candidaturas durante o período eleitoral, sem a devida apresentação de substitutas pela coligação. Dessa forma, sem candidaturas femininas suficientes, a coligação não poderia ter participado da eleição proporcional para a Câmara de Vereadores do município de Santa Rosa do Viterbo em 2016.

Segundo a relatora do recurso, a juíza Claudia Lúcia Fonseca Fanucchi, o objetivo da AIJE é coibir o abuso do poder de autoridade revestido de gravidade, não sendo cabível nos casos em que tais abusos sejam pouco evidentes (art. 22, LC 64/90). Por isso, afirma a juíza, que se deve avaliar a aptidão do comprometimento da higidez e legitimidade das eleições, bens jurídicos protegidos pela legislação.

No caso em questão, a juíza constatou que o bem jurídico tutelado é a isonomia entre os concorrentes ao pleito, que foi violada no município de Santa Rosa de Viterbo, “visto que as demais agremiações/coligações

cumpriram, ao menos *a priori*, a exigência legal quanto às cotas legais para cada gênero”.<sup>17</sup> Assim, entendeu que a existência das candidaturas femininas fictícias é uma conduta grave, tendo em vista que, mesmo sem o real e efetivo cumprimento da lei eleitoral, possibilitou a candidatura de todos aqueles pertencentes à Coligação “SD, PMN, PROS”, bem como a eleição de alguns.

Ademais, a julgadora ressaltou que a caracterização do ato abusivo independe da eventual configuração de dolo, má-fé ou desídia. É necessário apenas:

“(…) o desvirtuamento da normalidade das eleições por meio da fraude e da deturpação das finalidades do sistema eleitoral, visto tratar-se de ação afirmativa da norma com o fim claro de fomentar a participação das mulheres na política, estabelecendo um equilíbrio mínimo entre o número de candidaturas masculinas e femininas”. (TRE-SP, Recurso Eleitoral n.º. 370-54.2016.6.26.0173, Relatora Claudia Lucia Fonseca Fanucchi, j. em 01.08.2017)

Assim, diante da constatação de que o lançamento de candidaturas femininas fictícias é uma fraude à legislação eleitoral, a juíza relatora determinou a cassação do diploma de todos os candidatos diretamente beneficiados pelo ato ilegal e declarou a inelegibilidade para quatro dos candidatos representados considerados responsáveis pela conduta fraudulenta.

Trata-se de decisão inédita, pois, pela primeira vez, representantes eleitos foram cassados em razão do descumprimento dos percentuais previstos no art. 10, §3º da Lei n.º. 9.504/1997. Esse precedente é de extrema relevância, porque mostra aos partidos e coligações que o lançamento de candidaturas

---

17 TRE-SP, Recurso Eleitoral n.º. 370-54.2016.6.26.0173, Rel. Claudia Lucia Fonseca Fanucchi, j. em 01.08.2017

fictícias não será mais admitido, ao menos, em alguns tribunais. Assim, do ponto de vista do resultado, espera-se que as outras cortes eleitorais comecem a levar mais a sério casos como esses e passem a atuar de forma mais rigorosa no combate às candidaturas femininas fictícias, a exemplo do TRE-SP.

### **3 Considerações finais**

As candidaturas femininas lançadas por partidos ou coligações apenas com o fim de cumprir o percentual mínimo de 30% previsto na Lei das Eleições e garantir a aprovação do registro de candidaturas, sem que recebam qualquer apoio dos partidos ou coligações para efetivamente concorrerem às eleições, é uma das principais barreiras ao aumento da representação de mulheres nas Casas Legislativas. Essa estratégia das agremiações partidárias é uma das razões que coloca o Brasil entre as piores posições no ranking da União Interparlamentar sobre representação de mulheres no Parlamento.

Com o intuito de analisar como os tribunais eleitorais têm enfrentado esse problema, foram examinados três casos emblemáticos, que revelam a evolução do entendimento dos tribunais eleitorais quanto ao seu papel na efetivação das cotas eleitorais de gênero.

No caso da renúncia de cinco de seis candidatas no final da campanha eleitoral, o TSE decidiu que a coligação recorrida não poderia ser responsabilizada por pelas renúncias, que são ato unilateral de vontade das candidatas, e declarou que a coligação havia cumprido os percentuais de gênero previstos em lei no momento do registro das candidaturas. Com base no argumento de inexistência de provas, a decisão do TSE impediu uma atitude mais rigorosa em casos de burla às cotas eleitorais de gênero.

A decisão proferida em 2016, por sua vez, foi essencial para ampliar os meios de apuração das supostas candidaturas femininas fictícias, tendo em

vista que o TSE admitiu a possibilidade de impugnação dessas candidaturas por uma nova via – a AIJE – e determinou que a apuração do cumprimento das cotas eleitorais de gênero pode ser feita tanto no momento do registro das candidaturas quanto no decorrer das campanhas eleitorais.

A criação de novos mecanismos de controle de fraudes à legislação de cotas eleitorais de gênero – cobrindo todas as situações possíveis de impugnação – fomentou as investigações e o ajuizamento de ações de investigação judicial eleitoral em diversos municípios paulistas, com o objetivo de punir os partidos e coligações pelo lançamento de candidaturas femininas fictícias. Os argumentos do TSE constantes do Respe nº. 24342/PI embasaram o pedido do Ministério Público nessas ações. Investigações criteriosas, o comprometimento de alguns promotores e a reunião de provas capazes de demonstrar a fraude eleitoral nas eleições municipais de 2016 contribuíram para a inédita decisão do TRE-SP que determinou a cassação do diploma de candidatos beneficiados pelo lançamento das candidaturas fictícias e a inelegibilidade de quatro candidatos considerados responsáveis pela fraude eleitoral.

O estudo aqui desenvolvido mostra avanços no entendimento jurisprudencial de alguns tribunais eleitorais, que começaram a adotar postura mais rigorosa contra os partidos ou coligações que lançam candidaturas femininas fictícias, o que pode impulsionar o aumento da participação das mulheres na política. Mas ainda não é tempo de celebrar.

Tais decisões, embora paradigmáticas, são isoladas. Isso significa que estratégias fraudulentas como as examinadas neste artigo continuam sendo um desafio à democracia representativa e à redução da desigualdade entre homens e mulheres nos espaços de poder político. Mas espera-se que a decisão do TRE-SP possa ser o primeiro passo para coibir fraudes às cotas

eleitorais de gênero e promover a igualdade entre mulheres e homens nas casas legislativas.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Clara; ALVES, J. E. D. (2007). Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas Eleições e suas interações com as cotas. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 3, pp. 535-577.
- ARCHENTI, Néida (2014). El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas. *Revista Derecho Electoral*, n. 17, pp. 304-332.
- DAHLERUP, Drude. (2006). *Women, quotas, and politics*. New York: Routledge.
- HTUN, Mala (2002). Puzzle of women's rights in Brazil. *Social Research*, vol. 69, n. 3, pp. 733-751.
- JONES, Mark P. (2004). Quota Legislation and the Election of Women: learning from the Costa Rican experience. *Journal of Politics*, vol. 66, n. 4, pp. 1203-1223.
- KROOK, Mona L. (2009). *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. New York: Oxford University Press.
- KROOK, Mona L.; CHILDS, Sarah. (2010). *Women, gender, and politics: a reader*. New York: Oxford University Press.
- NOBRE, Marcos; RODRIGUEZ, José R. (Coord.) (2009). *Mulheres e Políticas de reconhecimento no Brasil*. Secretaria de Assunto Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ).
- NORRIS, Pippa (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PHILLIPS, Anne. (2001). De uma política de ideias a uma política de presença? *Revista Estudos Feministas*, ano 9, pp. 268-290, trad: Luís Felipe Miguel.

\_\_\_\_\_. (1995). Quotas for women. *The Politics of Presence: the Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*. New York: Oxford University Press, pp. 57-83.

RAMOS, Luciana de O. (2014). Os tribunais eleitorais e a desigualdade de gênero no parlamento: ampliando ou reduzindo a representação de mulheres na política? Tese de doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo.

SANDBERG, Sheryl (2013). *Lean in: Women, Work, and the Will to Lead*. New York: Alfred A. Knopf.