

e-ISSN 2594-9519

# Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político

V. 5, n. 1, jan. a jun. 2021



**ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL PAULISTA**

# APORIA DA SANÇÃO E PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA POLÍTICA: UM ESTUDO DE CASO DO RESPE 193-92 DE VALENÇA DO PIAUÍ

*APORIES OF SANCTION AND WOMEN IN POLITICS: A CASE STUDY OF  
RESPE 193-92 DE VALENÇA DO PIAUÍ*

*Jessica Guedes Santos<sup>1</sup>  
Ademar Aparecido da Costa Filho<sup>2</sup>*

Artigo recebido em 29/3/2021 e aprovado em 7/5/2021

## RESUMO

As mulheres enfrentam dificuldades para ocupar cargos no Legislativo, apesar de serem maioria no eleitorado nacional. Foram editadas leis buscando aumentar a participação desse grupo na política nacional, que, em alguns pleitos, foram usadas com o intuito fraudulento. O artigo investiga por meio da pesquisa bibliográfica e de estudo de caso quais foram as premissas jurídicas utilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral para decidir os efeitos do Respe 193-92 (*leading case* sobre candidaturas fictícias) e apresenta considerações sobre a lógica binária das sanções aplicadas. Três premissas foram utilizadas pelo Tribunal, quais sejam, a prova da fraude na cota de gênero pode ser produzida por diversos meios, o reconhecimento da fraude gera a perda do diploma de todos os candidatos beneficiários e a inelegibilidade é aplicada de forma personalíssima.

**Palavras-chave:** Participação política feminina, mulheres, igualdade material, cota de gênero para candidaturas, Respe 193-92.

## ABSTRACT

Women face difficulties to occupy positions in Legislative despite was the majority of voters in Brazil. Laws were enacted to increase the participation in national politics, but in some cases were used for fraudulent purposes. This article investigates what legal premises used by the Superior Electoral Corut to decide the effects of Respe 193-92, the leading case about fictitious candidatures. It was possible to verify three premises: the proof of fraud in the gender quota can be through diferente means, the recognition of fraud leads to the loss of the diploma of all beneficiary candidates and the ineligibility is a personal saction.

**Keywords:** Women in Politics, women, equal rights, electoral gender quota, Respe 193-92.

## INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico nacional prevê a igualdade como uma das normas estruturantes do Estado por meio do art. 5º, caput, I da Constituição Federal de 1988. Essa previsão tem o intuito de promover a igualdade formal e material entre todos, o que significa dizer que, além de estabelecer critérios legais, o Estado deve trabalhar com políticas públicas que visem diminuir a desigualdade. Um dos instrumentos na busca desse

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Graduada em Direito pelo IDP. Advogada e Cofundadora do Portal Bot Jurídico.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Direito Penal pelo IBCCRIM. Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Advogado.

desiderato é a cota de gênero presente no art. 10, §3º da Lei 9504/1997 (Lei das Eleições), pelo qual cada partido deverá preencher o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada gênero na oportunidade em que requeira o registro de suas candidaturas<sup>3</sup>.

Além da previsão legal, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) também busca tutelar e incentivar a ampliação da participação política feminina, seja com promoções normativas (respostas às consultas e edições de resoluções que auxiliem o ingresso de mais mulheres na política) ou jurisdicionais (aplicação de sanções àquelas situações que cerceariam o direito à participação das mulheres).

O objeto do presente artigo recai sobre a interpretação do TSE que, ao julgar Recurso Especial nº 19392 de Valença do Piauí, alargou o conceito legal de *fraude eleitoral*<sup>4</sup> e modulou as bases sancionatórias aplicáveis aos casos semelhantes – o *leading case* acerca dos efeitos das chamadas candidaturas laranjas é este ora analisado (assim consideradas as hipóteses em que se lançam candidaturas femininas com a simples finalidade de ajustar a cota de gênero e possibilitar mais candidaturas masculinas).

Para tanto, o artigo tem como pergunta-problema “Quais foram as premissas jurídicas fixadas pelo TSE no julgamento do Respe 19392?”, a partir da qual se desdobra a avaliação da decisão. Buscando atender aos marcos do problema, o artigo se estrutura em três capítulos, quais sejam, (a) a participação política das mulheres na legislação brasileira; (b) o estudo de caso do Respe 19392; e (c) a lógica da sanção diante de uma norma programática de inclusão.

## 1 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A isonomia é direito fundamental previsto no art. 5º, caput e inciso I da Constituição Federal de 1988. A Constituição, logo no início do rol dos direitos fundamentais, faz questão de ressaltar a importância da igualdade para o Estado Democrático Brasileiro. José Joaquim Gomes Canotilho (2008, p.p. 407-410) leciona que os direitos fundamentais têm quatro funções fundamentais, quais sejam, a defesa/liberdade, a prestação social, a proteção perante terceiros e a não discriminação.

Dentro dessa perspectiva, a isonomia tem efeitos para todo o ordenamento jurídico e sistema de justiça nacional, sendo necessária a atenção para gramáticas institucionais que visem estabelecer medidas para o alcance da isonomia material, como no campo normativo e jurisprudencial que, em questões eleitorais, devem se atentar para a concretização e efetivação de direitos fundamentais (BANHOS, 2019).

---

<sup>3</sup> A expressão exata da lei determina 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”. Todavia, o Tribunal Superior eleitoral respondeu consulta, atribuindo interpretação ao texto “cada sexo” como se se tratasse de “cada gênero”. Ademais, desde as eleições de 2020 está vigente a Emenda Constitucional 97/2017, que proibiu a formação de coligações para eleições proporcionais. Por estas razões que se optou por apresentar o conceito normativo do art. 10, §3º da Lei 9504/1997 nos termos propostos.

<sup>4</sup> Em 2015, o TSE passou a admitir que condutas como as retratadas pudessem ser analisadas em Ações de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), especialmente no julgamento do RESPE 1-49/PI: “O conceito de fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, §10, da Constituição Federal), é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei. A inadmissão da AIME, na espécie, acarretaria violação ao direito de ação e à inafastabilidade da jurisdição”.

O Brasil detém 147,5 milhões de eleitores e, desse total, 77 milhões são mulheres, o que corresponde a 52,5% do eleitorado<sup>5</sup>. Todavia, é nítida a sub-representação feminina na política, conforme comprovam os dados das duas últimas eleições ocorridas no país. Nas eleições gerais de 2018, 9.204 mulheres se candidataram (31,60%), mas somente 290 foram eleitas, o que corresponde a um universo de 16,20%. Na Câmara dos Deputados foram eleitas 77 mulheres para compor a bancada dos 513 deputados. Para o Senado Federal foram eleitas 7 mulheres para integrar o grupo de 81 senadores<sup>6</sup>. Nas eleições municipais de 2020, dados do TSE indicam que 33,6% das candidaturas eram femininas, o que corresponde ao total de 187.029<sup>7</sup>. Todavia, do universo de 54.821 vagas para vereadores, foram eleitas 9196 mulheres (16%) e, das 5.401 vagas para prefeitos, somente 657 (12, 1%) foram eleitas<sup>8</sup>.

Esses números expõem uma crescente de participação das mulheres na política, porém, o índice de efetiva conversão em mantos representativos ainda é muito baixo na realidade brasileira. O *Global Gender Gap Report* de 2020, produzido pelo Fórum Econômico Mundial, é uma pesquisa que estuda 153 países para avaliar a igualdade e gênero e, nela, o Brasil ocupa a posição 92º no ranking geral, a 104º no que diz respeito ao empoderamento político e a 114º relacionada ao tema de mulheres no parlamento<sup>9</sup>.

Diante desse quadro, o Estado tem obrigação de promover meios de maior participação política das mulheres com o fim de viabilizar a isonomia material. Diga-se que as adoções de tais medidas são fundamentadas pela necessidade de atender ao princípio do pluralismo político consubstanciado na necessária amplitude de participação dos grupos minoritários nos debates políticos-eleitorais (SILVA, 2019) e o intuito que deve ser perseguido é a paridade na ocupação de espaço de poder pelas mulheres (SANTANO, ZACLIKEVIS, 2020).

Nesse sentido, para fins deste artigo, destacam-se duas alterações fundamentais na legislação sobre o tema: financiamento exclusivo das candidaturas das mulheres e o estabelecimento de cotas de gênero nas disputadas.

Primeiro, com relação à reserva por conta de gênero, a Lei nº 9100/95 estabeleceu pela primeira vez a reserva de cota de gênero para candidaturas das mulheres no importe de 20% (vinte por cento) no seu art. 11, §3º. A cota de gênero para candidaturas foi mantida com o advento da Lei das Eleições (Lei 9504/97) nos termos do art. 10, §3º<sup>10</sup>, mas sofreu duas alterações importantes, quais sejam, aumento do percentual mínimo para 30% (trinta por cento) e desvinculação com o sexo feminino, uma vez que a cota protege a participação do grupo minoritário<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro>. Acesso em: 10 mar 2021.

<sup>6</sup> Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>. Acesso em: 10 mar 2021.

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 10 mar 2021.

<sup>8</sup> Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/mulheres-representam-12-dos-prefeitos-eleitos-no-1o-turno-das-eleicoes-2020> e <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/de-57-cidades-em-disputa-no-segundo-turno-10-apenas-7-elegeram-mulheres/> Acesso em 10 mar 2021.

<sup>9</sup> Disponível em [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf). Acesso em 10 mar 2021.

<sup>10</sup> Art. 10, §3º - Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo.

<sup>11</sup> Hoje ainda, como demonstram os dados apresentados, o sexo minoritário é o feminino. Assim, as cotas são utilizadas pelas mulheres. Mas, se o cenário mudar, as cotas também podem ser utilizadas pelo sexo masculino respeitando os ditames da lei de no mínimo 30% e no máximo de 70% para candidatura de cada sexo.

Porém, apesar das duas supracitadas previsões fundamentarem a cota de gênero para candidaturas, a norma não era efetiva, já que não havia obrigatoriedade de seguir aos preceitos legais. Como previa o texto do art. 10, §3º da Lei nº 9507/1997, “cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.” Assim, a instrução era ter a reserva de gênero nas candidaturas, mas não havia uma obrigação de que os partidos e coligações preenchessem essas vagas com candidaturas efetivas.

Dessa feita, observando a necessidade de conferir força ao instituto e fomentar a igualdade material e a participação política, o art. 10, §3º da Lei 9507/1997 foi alterado pela Lei nº 12034/09 para prever a obrigatoriedade de observar a reserva de candidaturas de cada sexo com o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento). Com essa nova previsão, o entendimento do TSE foi firmado no sentido que a ausência do preenchimento nos termos da legislação culmina no indeferimento de todas as candidaturas do partido ou da coligação, ou seja, a não observância do art. 10, §3º da Lei das Eleições leva ao indeferimento do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) (BARCELOS, SANTOS, PORCARO, 2018).

Contudo, o preenchimento numérico das vagas disponíveis para registro de candidaturas (30% e 70% mínimos) era comumente fraudado, com inserção de candidaturas não revertidas na diversificação do quadro eleitoral, com único desiderato de possibilitar o deferimento das chapas (deferimento do DRAP).

Porém, essas fraudes só se revelavam em momento posterior ao registro das candidaturas, seja pela existência de candidatas com pouquíssimos votos (ou nenhum), seja pela negativa de meios de propaganda eleitoral pelas Direções Partidárias às candidaturas *laranjas*, seja nos casos em que as candidatas deixavam de ser até mesmo filiadas tempestivamente ao partido político, entre outros. Essa situação foi revista, possibilitando aplicação de sanções àqueles envolvidos e beneficiários de aludida fraude, no caso do Respe 193-92, no qual o TSE julgou *leading case* acerca das candidaturas das mulheres fictícias e seus efeitos correspondentes.

Segundo, com relação ao financiamento. O art. 9º da Lei 13165/2015 destinava de 5% (cinco por cento) até 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário para candidaturas femininas nas três eleições seguintes à edição da referida lei<sup>12</sup>. O citado artigo foi contestado em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5617 questionando o período temporal de três eleições e os limites máximo e mínimo de destinação do Fundo Partidário. No julgamento do caso, em 2018, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade da expressão três contida no citado artigo e deu interpretação conforme para equiparar a destinação mínima do Fundo Partidário para as candidaturas das mulheres no importe de 30% (trinta por cento).

São essas as questões principais que envolveram o desenho institucional de tentativa de promoção da igualdade de condições em relação à participação política por gênero.

## 2 ESTUDO DE CASO DO RECURSO ESPECIAL Nº 19392

---

<sup>12</sup> Na redação original, o art. 9º da Lei Lei 13165/2015 estabelecia que “nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

## 2.1 METODOLOGIA

O presente artigo se propõe a analisar e avaliar as premissas jurídicas definidas pelo Tribunal Superior Eleitoral no julgamento do Recurso Especial Eleitoral 0000193-92.2016.6.18.0018 de origem do município de Valença do Piauí<sup>13</sup>, todas elas públicas e passíveis de serem conferidas através de pesquisa no site do próprio TSE.

Assim, quanto à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa utilizando o estudo de caso (FREITAS, JABBOUR, 2011). O estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que permite englobar conteúdo sobre um determinado objeto e, após a coleta de dados, realizar uma análise sobre o fato em questão partindo de uma perspectiva empírica (FREITAS, JABBOUR, 2011). No presente artigo optou-se por estudar um caso único diante da representatividade para o Direito Eleitoral e de seus possíveis reflexos na participação feminina na política.

Diante da necessidade de entender as premissas jurídicas atinentes ao *leading case* e possível definição da jurisprudência do TSE sobre o tema, o estudo de caso permite extrair os pontos necessários para resposta da pesquisa problema (YIN, 2005). Esse estudo de caso inclui, ainda, a avaliação da decisão, o que será feito com base no critério de adequação das consequências, cuja lupa centra-se essencialmente nos desdobramentos futuros da decisão.

Segundo Manuel Atienza (2017, p. 135), na adequação das consequências “as razões podem ser tanto finalistas (uma razão cuja força justificativa deriva da previsão dos efeitos que atendam a algum objetivo social valioso) quanto de correção (que se apoia numa norma socio-moral, aplicada a ações passadas ou estados das coisas que resultem de tais ações, buscando proteção ou correção)”.

O critério de adequação das consequências possui dificuldades em sua aplicação, pois “não se leva somente em consideração o resultado da decisão (o estado de coisas vinculado conceitualmente à decisão, à ação), mas outros estados de coisas que se conectam com os anteriores por lações de causalidade” (ATIENZA, 2017, p. 136). Ou seja, a avaliação é tecida com vistas a “prever efeitos, estados de coisas no futuro” o que pode afastar a racionalidade da avaliação proposta (ATIENZA, 2017). O conceito de responsabilidade, como construído por Klaus Günther<sup>14</sup>, será a baliza de racionalidade empregada na avaliação da decisão.

## 2.2 TRÂMITE DO RECURSO ESPECIAL

---

<sup>13</sup> Como apresentado por Fabiano Hartmann Peixoto: “Uma análise envolve observação das formas e estruturas da argumentação, bem como as razões de fundamento e o peso dado a cada componente. Filia-se à linha de pensamento daqueles que imaginam a dificuldade ou impossibilidade de um método integral para isto. Além disto, não se pode deixar de observar o caráter instrumental desse passo, que impõe a aplicação de um método equilibrado entre o razoavelmente simples e o suficientemente complexo para se trabalhar dentro de uma lógica exequível” (2018, p. 181).

<sup>14</sup> Em seu texto “Responsabilização na Sociedade Civil”, Klaus Günther trabalha aponta uma tendência da atualidade de concentração da responsabilidade como uma responsabilidade estritamente individual, alijando da lógica social a concepção de responsabilidade pública. Conforme dispõe, “é essa função de estruturação que funda o significado da responsabilidade como conceito-chave em contextos diversos. Trata-se, enfim, de estruturar a comunicação social acerca de problemas sociais, conflitos, riscos, perigos e danos de maneira que estes sejam atribuídos a pessoas singulares, a indivíduos, e não a estruturas e processos supra-individuais” (GÜNTHER, 2002, p.109). A própria crítica apresentada no texto de Günther se potencializa quando trazida para o âmbito da promoção democrática, pois as ideias de democracia e atomização da responsabilidade individual são, em si, incompatíveis.

A coligação “A nossa união é com o povo” ajuizou ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) alegando indícios de que as coligações adversárias fraudaram a cota de gênero, com candidaturas femininas fictícias de cinco de suas nove mulheres candidatas. A alegação foi contestada, apontando-se as razões porque as candidatas não seriam fictas (laranjas).

Tabela 1

Imputação	Defesa
I. V. N. P. da S. <sup>15</sup> era mãe de um dos candidatos a vereador. Ela pediu votos para seu filho, não discursava nas reuniões, a prestação de contas estava zerada e o carro da candidata estava plotado com o adesivo da campanha do filho.	I. V. N. P. da S. fez campanha; o carro adesivado não era seu, mas de seu irmão.
G. L. V. B. era servidora pública municipal conhecida por se prestar a candidaturas fraudulentas, não teve material de campanha produzido, não teve gastos ou arrecadação, sem postagens sobre a campanha nas suas redes sociais.	Apresentou movimentação de recursos e fez campanha.
M. E. de S. M. era esposa de candidato. Não fez material de campanha, não fez campanha própria, pediu voto para o marido	Apresentou movimentação de recursos e fez campanha.
M. da S. C. não fez campanha, não fez material de campanha e não recebeu nenhum voto.	M. da S. C. foi diagnosticada com anemia falciforme durante o período eleitoral e isso comprometeu sua campanha.
M. N. da S. R. não produziu materiais de campanha, não teve gastos de campanha, pediu votos para a candidata Ariana Rosa.	M. E. de S. realizou campanha e ainda obteve 54 (cinquenta e quatro) votos.

Elaboração Própria

O processo foi julgado procedente, após cotejo entre as candidaturas fraudulentas e as válidas, determinando-se a cassação dos registros de candidatura dos candidatos menos votados de cada coligação (além das candidaturas fraudulentas), a nulidade dos votos angariados e a inelegibilidade de todos os candidatos, que interpuseram Recurso Eleitoral. O tribunal regional eleitoral entendeu que (a) a quantidade de votos não é o único critério para comprovação de fraude eleitoral e a análise deve ser feita em conjunto com outros indícios; (b) o fato dos registros de pagamento de combustíveis e dos serviços jurídicos e contábeis serem parecidos ainda não comprova a fraude<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Apesar do processo ser público, optou-se por identificar os nomes das candidatas e candidatos envolvidos somente com as abreviaturas para resguardar a privacidade.

<sup>16</sup> Interessante trecho do voto do relator expõe que “todos os abastecimentos foram feitos no mesmo estabelecimento (José Maria de Sousa CIA LTDA), em valores não muito divergentes (R\$ 100,00, R\$ 93,00, R\$ 90,00, R\$ 200 e R\$ 90,00). As emissões das notas fiscais foram realizadas apenas nos dias 30/09 e 01/10, com uma sequência numérica adjacente (5.914; 5.915, 5.917, 5.924 e 5.927). Esses fatos, como já manifestei, representam claros indícios de que houve uma tentativa de demonstrar a regularidade da campanha eleitoral através de uma prestação de contas de campanha. Entendo, contudo, com base apenas nessas circunstâncias gerais, que não se pode concluir pela existência de fraude apta a revelar a certeza de que as candidaturas foram registradas com único propósito de preencher a cota de gênero destinada ao sexo feminino, sem atendimento aos verdadeiros desígnios da norma eleitoral de promover inserção das mulheres no cenário político-partidário.”

Porém, partindo dessas constatações, apreciou-se individualmente os atos de cada candidata.

Ao tratar de G.L.V.B., o relator apontou que o fato de ser servidora pública e supostamente conhecida por integrar chapas para fraudar a cota de gênero não comprovam a fraude. Com relação à M. da S. C., o relator expôs que a candidata ficou internada nos dias 22 e 23 de agosto e causa estranheza não ter pedido a substituição e que a candidata tinha contrato para cessão de uso de veículos e de motorista até um dia antes do pleito, o que demonstra que a sua saúde não impediu a realização da campanha e, conseqüentemente, restou comprovada a ocorrência de candidatura fraudulenta.

Sobre I.V.N.P. da S., o relator expôs que não é razoável que mãe e filho de mesmas orientações políticas concorram ao mesmo cargo em um município do porte de Valença e que a prestação de contas deixa claro que inexistiu qualquer ato voltado à publicidade da campanha, portanto, entende pela ocorrência de fraude. Acerca de M. E. da S. M., o relator observou que concorreu pelo mesmo partido e ao mesmo cargo de seu esposo e que usou as redes sociais para promover unicamente a candidatura do seu esposo, configurando fraude. Ao final do julgamento, o TRE/PI decidiu que os efeitos da fraude da cota de gênero é a cassação de todos os candidatos eleitos e não eleitos das chapas com a recontagem dos votos e novo cálculo do quociente eleitoral<sup>17</sup>.

Três recursos especiais foram apresentados contra a decisão, cujos três principais argumentos são: (a) que os eleitos não podem arcar com o ônus da ineficácia da Justiça Eleitoral, que deveria apurar a fraude no início do processo eleitoral, possibilitando às coligações que regularizassem a situação (reduzindo o número de candidatos masculinos ou substituindo as candidatas das mulheres); (b) não ser razoável cassar toda a chapa por uma candidatura que burle as regras, já que a coligação não teria meios de fiscalizar se a inscrição foi feita com intuito fraudulento; (c) que foram reconhecidas duas candidaturas femininas reais em cada coligação e, portanto, o percentual legal deveria ser recalculado, de modo a preservar a própria função institucional da cota de gênero.

O TSE desproveu os recursos das coligações “Compromisso com Valença 1” e “Compromisso com Valença 2” para manter a cassação dos registros dos vereadores. O recurso da coligação “Nossa União é com o Povo” foi parcialmente provido para restringir a pena de inelegibilidade àqueles que executaram a fraude, excluindo esta pena daqueles simples beneficiários.

### 2.3 PRINCIPAIS PREMISSAS JURÍDICAS FIXADAS PELO TSE

---

<sup>17</sup> O acórdão foi ementado nos seguintes termos: “1. Os fatos narrados na inicial não foram atribuídos aos Presidentes das Agremiações. Preliminar de ausência de litisconsórcio rejeitada. 2. Candidaturas registradas com único propósito de preencher o regramento do art. 10, §30, da Lei 9.504/97, Manifesto desvio de finalidade, comprometendo a lisura, a normalidade e a legitimidade das eleições proporcionais, circunstâncias que se amoldam às condutas previstas no art. 22, incisos XIV e XVI, da Lei Complementar 64/90. 3. A existência de vício ou fraude na cota de gênero contamina toda a chapa, porquanto o vício está na origem, ou seja, o seu efeito é extunc e, assim, impede a disputa por todos os envolvidos. 4. Reconhecida a fraude, devem ser cassados os diplomas e registros dos candidatos eleitos, suplentes e não eleitos, respectivamente, declarando nulos os votos a eles atribuídos, com a imperiosa recontagem total dos votos e novo cálculo do quociente eleitoral. 5. Em não havendo prova da participação efetiva dos demais candidatos, e diante do caráter personalíssimo da inelegibilidade prevista no art. 22, XIV, LC 64/90, seu alcance restringe-se às candidatas fictícias, pois concorreram para efetivação da fraude às cotas de gênero, porquanto conscientemente disponibilizaram seus nomes para fins de registro de candidatura, sem a intenção de disputar o pleito eleitoral de 2016. 6. Não existindo comprovação da participação dos candidatos majoritários, deve ser mantida a sentença que julgou improcedente o pedido nessa parte. 7. Recursos parcialmente providos.

Após o resumo da tramitação do RESPE 193-92 desde a primeira instância até o TSE, passa-se a analisar com mais detalhamento o julgamento no TSE para definir as principais razões fixadas ao caso.

O relator do caso, Min. Jorge Mussi, iniciou destacando que a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político visam estruturar um Estado igualitário e tolerante e que defendam a igualdade. Com base na isonomia prevista no art. 5º, I da Constituição Federal de 1988, a legislação infraconstitucional visa incentivar e efetivar a participação política feminina na política. Depois, (a) delimitou dois pontos controvertidos do processo, quais sejam, aferir a existência ou não de fraude nas cotas e analisar as consequências jurídicas do ilícito caso exista fraude; (b) apontou que as prestações de contas de todas as candidatas indicam a fraude, por conta da semelhança nos registros e que os indícios foram comprovados por outras provas, não sendo possível a revisão dessas premissas diante do enunciado normativo da Súmula 24 do TSE<sup>18</sup>.

Como fundamentação, o relator analisou isoladamente cada uma das candidaturas tidas como fraudulentas e, assim, entendeu pela fraude da cota de gênero nas cinco candidaturas<sup>19</sup>.

Diante da fixação da fraude, o relator passou a analisar as consequências jurídicas apontando que o abuso do poder presente no art. 22 da LC 64/90<sup>20</sup> se caracterizaria independentemente de participação ou anuência do candidato e que, apesar da fraude não estar prevista expressamente no artigo, seria possível analisá-la naquele caso. Entendeu que a inelegibilidade possui natureza personalíssima e somente será apurada diante da comprovação de participação/conhecimento do ilícito nos termos da jurisprudência do TSE<sup>21</sup> e do art. 22, XIV, da LC 64/90<sup>22</sup>. Enquanto a cassação é imposta pela quebra da normalidade e legitimidade do pleito, a inelegibilidade advém de postura própria omissiva ou comissiva.

Com relação à sentença, o ministro aponta que sua manutenção – que determinava o indeferimento das candidaturas fraudulentas e dos candidatos menos votados – geraria brechas para o lançamento de candidaturas laranja e atrairia casuísmo ao definir os registros mantidos. Além disso, as chapas fraudulentas seriam beneficiadas, uma vez que lançaram

<sup>18</sup> Súmula 24/TSE: Não cabe recurso especial eleitoral para simples reexame do conjunto fático-probatório.

<sup>19</sup> Analisando especificamente a postura de cada candidata, o relator expôs inexistente relato de animosidade entre I. V. N. P. da S. e seu filho que fundamentem a candidatura de ambos com as mesmas opiniões políticas, além da ausência de propaganda e de materiais de campanha da candidata e o trabalho que realizou na campanha de seu filho e não na sua própria. O relator apontou o mesmo sobre M. E. de S. M. e seu marido que também foi candidato. Já sobre M. N. da S. R., destacou que a candidata não compareceu as urnas na data da votação e sequer apresentou justificativa. Acerca de M. da S. C., expôs que a candidata compareceu às urnas, mas não teve nenhum voto, além de não requer a substituição pela doença e ter declarado gastos de campanha posteriores a enfermidade. Com relação à G. L. V. B., o relator apontou que a candidata é conhecida por se candidatar com o único intuito de fraudar a cota de gênero.

<sup>20</sup> Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito.

<sup>21</sup> O ministro elenca o RO 296-59/SC, AgR-Respe 326-51/SE, AgR-Respe 16-35/SC, Respe 196-50/SC, Respe 404-87/RJ.

<sup>22</sup> (...) XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar.

mais candidatos ao pleito e a negativa de registros após o pleito implicaria no aproveitamento dos votos nos termos do art. 175, §§3º e 4º<sup>23</sup>. Acerca da manutenção do registro das duas mulheres eleitas pelas coligações fraudulentas, o relator expôs que manter as candidaturas, diante da comprovação das fraudes, também culminaria no desrespeito à norma.

Na primeira sessão de julgamento ocorrida em 14.03.2019, o ministro Edson Fachin pediu vista e apresentou seu voto em 21.05.2019.

O ministro iniciou o voto elencando que a participação política feminina mede a qualidade da democracia, indicando o julgamento do Processo nº 58369/10 da Corte Europeia de Direitos Humanos em 2012<sup>24</sup>. O ministro entendeu que o meio para instrumentalizar o pedido de apuração de fraude à cota de gênero em lista de candidatura é a AIJE. Na apreciação da fraude à cota de gênero, o ministro afastou a Súmula 24, entendendo pelo reenquadramento jurídico dos fatos; todavia, somente afastou a fraude no caso de M. da S. C., apontando que a doença abalou a campanha da candidata.

Com relação aos efeitos jurídicos do reconhecimento da fraude, o ministro Fachin divergiu do relator, defendendo que não se tratava de fraude à lei, mas de fraude perpetuada por ato simulado<sup>25</sup>. Para o ministro Fachin, a fraude é espécie do gênero do abuso de poder atraindo a incidência do art. 22, XIV, da LC 64/90, de modo que a inelegibilidade advém com a responsabilidade subjetiva e a cassação do registro ou do diploma é imposta mediante a mera condição de beneficiário do ato.

Ou seja: a cassação visa restaurar a lisura do pleito enquanto a inelegibilidade recai sobre uma conduta concreta e individualizada. Todavia, o ministro aponta que a responsabilidade objetiva imposta pela cassação somente pode ser aplicada diante do atendimento aos requisitos da adequação e da necessidade oriundos do princípio da proporcionalidade e, portanto, devem ser fixadas diante de motivação rigorosa. Desta feita, no voto do ministro Fachin, a cassação foi aplicada para todos os diretamente envolvidos na fraude, com o reconhecimento da nulidade dos votos por eles obtidos e o recálculo dos quocientes eleitorais e partidários do Município de Valença do Piauí.

O ministro Og Fernandes pediu vista dos autos e apresentou seu voto na sessão de 03.09.2019. No início do seu voto, o ministro destaca a importância do caso e a necessidade de pensar soluções por meio da proporcionalidade e respeitando o jogo democrático. O ministro expôs que a jurisprudência do TSE permite a apuração de violação à cota de gênero tanto por AIJE quanto a AIME<sup>26</sup>, assim, o ministro sugere a admissão de AIJE para apurar a fraude somente para as eleições de 2016 e 2018.

---

<sup>23</sup> Art. 175. Serão nulas as cédulas: (...) § 3º Serão nulos, para todos os efeitos, os votos dados a candidatos inelegíveis ou não registrados. § 4º O disposto no parágrafo anterior não se aplica quando a decisão de inelegibilidade ou de cancelamento de registro for proferida após a realização da eleição a que concorreu o candidato alcançado pela sentença, caso em que os votos serão contados para o partido pelo qual tiver sido feito o seu registro.

<sup>24</sup> O caso tem como partes o Partido Protestante Reformado e os Países Baixos. O Partido trazia disposições sobre a diferença de papéis sociais entre homens e mulheres e as mulheres não podiam ser candidatas com base na religião adotada pelo partido. A Corte ressaltou que o partido não poderia fazer essa dissociação diante de um modelo político democrático.

<sup>25</sup> Neste sentido, interessante pontuar que o min. Edson Fachin expõe que: “o que se observa é uma declaração enganosa de vontade de algumas pessoas responsáveis pela formação da lista de candidatos, com o único fim de produzir uma situação aparente de cumprimento da regra de cotas. Há uma arquitetura simulada entre os envolvidos para resultar uma aparência exterior de ato jurídico válido, criando uma situação aparente” (p. 66 do acórdão).

<sup>26</sup> A Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) é um writ colocado à disposição dos contendores do processo eleitoral como forma de resguardar a legitimidade das eleições. Conforme o art. 14, §§ 10 e 11, “o mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da

Com relação ao mérito, o ministro Og Fernandes acompanhou o ministro Fachin no que diz respeito à necessidade do conhecimento da fraude para imputação da cassação do mandato. Porém, divergiu do ministro Fachin com relação aos efeitos da fraude, apontando que os votos dos registros e diplomas cassados devem ser válidos para a coligação, já que a procedência de AIJE após a eleição não anularia os votos de candidatos que tiveram o registro deferido. O ministro afasta a possibilidade da aplicação da pena de inelegibilidade por falta de legalidade, nos termos do art. 22, XIV, da LC 64/90.

O ministro Tarcísio Vieira de Carvalho iniciou o voto destacando o cabimento de AIJE para investigação de fraude à cota de gênero e entendeu que a fraude viola a lisura das eleições e a vontade do eleitor. Com relação aos efeitos, o ministro seguiu o voto do relator, porém, fez pontuações no sentido da impossibilidade de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral por ausência de prequestionamento e de recurso quanto ao tópico<sup>27</sup>.

O ministro Sérgio Banhos iniciou seu voto apontando pelo cabimento da AIJE no caso, mas com o mesmo direcionamento do ministro Og Fernandes (aplicação desse entendimento somente para as eleições futuras, de 2016 e 2018). O ministro acompanhou o voto do relator no que diz respeito à existência de fraude pelas cinco candidatas. Com relação aos efeitos, o ministro acompanhou o voto divergente do ministro Fachin, aplicando as sanções apenas para os diretamente envolvidos (as cinco candidatas e os dois parentes) e reconhecendo a nulidade dos votos por eles obtidos e o recálculo dos quocientes eleitorais.

O ministro Luís Roberto Barroso indicou que a sub-representação feminina na política é fruto da desigualdade de gênero e acompanhou integralmente o relator, apontando que a sanção do art. 22, XIV, da LC nº 64/1990 (cassação) aplica-se independentemente de participação ou anuência, e que as circunstâncias subjetivas são analisadas somente para fins de inelegibilidade por ser sanção personalíssima.

A ministra Rosa Weber também seguiu o voto do relator, destacando que a norma em comento determinava a obrigatoriedade de cassação do registro ou do diploma de todos os candidatos beneficiados, independentemente da ciência ou participação no ilícito.

Assim, com base nos votos e na ementa do julgado, podemos extrair as seguintes premissas jurídicas para julgamentos que tratam de candidaturas fictícias na cota de gênero: (a) fraude na cota de gênero pode ser provada por diversos meios e indícios, como semelhanças na prestação de contas, ausência de campanha e até mesmo publicidade para outros candidatos; (b) reconhecimento da fraude imputa na perda do diploma de todos os candidatos beneficiários, independentemente de ciência ou participação, inclusive das

---

diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude” e “a ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé”.

<sup>27</sup> Nesta toada, o ministro aponta que “portanto, reconheço que em tese seria o caso de aplicação do art. 224 do CE, com declaração de invalidade da votação, mas, na hipótese concreta, diante da inexistência de prequestionamento e de recurso expresso quanto ao tópico, pela impossibilidade de implementação de ofício da regra do referido artigo, acompanho a solução apontada pelo relator no sentido de manter o pronunciamento do TRE/PI pelo recálculo dos quocientes eleitoral e partidário após a supressão dos votos conferidos às Coligações Compromisso com Valença I e II.” (p. 153 do acórdão).

No mesmo sentido, Amanda Guimarães da Cunha e Luiz Magno Pinto Bastos “Com isso, este estudo vem somar à tese de que a imputação das fraudes às cotas de gênero não pode prescindir de identificação de elemento subjetivo para caracterização das condutas, nem de nexo de causalidade entre o suposto responsável e o dano ao bem jurídico tutelado (SILVEIRA, 2019, p. 174; SANTANO; TAILANI; BASTOS JR, 2019). Tampouco que se pode validar a defesa de que se está protegendo a legitimidade do pleito com essas medidas e a própria política de ação afirmativa, tendo em vista que a decisão proferida sobrecarrega ainda mais as mulheres em campanha. (*Fraudes à cota de gênero na perspectiva do direito eleitoral sancionador*. Revista Estudos Eleitorais: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 2020, v. 24, n. 1, p. 76)

mulheres; (c) a inelegibilidade é sanção personalíssima e só recai diante da comprovação de participação e/ou ciência do ato fraudulento e não para todos os beneficiários.

### 3 LIMITES DO JULGAMENTO E LÓGICA BINÁRIA DA SANÇÃO

A principal crítica a esse julgamento reside no fato de a sanção de cassação e inelegibilidade serem aplicadas de forma quase indiscriminada, cassando inclusive os mandatos das próprias mulheres eleitas, sem se perquirir acerca de elementos subjetivos dos envolvidos ou dimensionar o alcance da conduta na legitimidade das eleições<sup>28</sup>. Ou seja, em nome da manutenção de uma ação afirmativa, contraria-se essa própria ação afirmativa, o que significa dizer que o TSE buscou manter a norma como um *tóteme* a ser contemplado socialmente, ao invés de resguardar os mandatos eletivos daquelas mulheres que transpassaram todo sistema fraudulento para se elegerem. Por certo que os tribunais e a jurisprudência possuem uma natureza mágico-totêmica ínsita, contudo problemas complexos demandam soluções que superem a lógica simples da sanção.

Atento a essa lógica binária da responsabilização, Klaus Günther apontou que “contextos diversos resultam em significados diversos de responsabilidade” (2000, p. 107), ou seja, a estrutura da imputação é mutável de acordo com circunstâncias que envolvem o fato: o pai é responsável perante o filho de uma forma diferente do que o Presidente é responsável perante o Parlamento; que é diferente da forma que o infrator é responsável perante a sociedade. Contudo, há elementos em comum em todo processo de responsabilização, como a estrutura formal de imputação (trata-se da responsabilidade de alguém por uma ação, omissão ou consequência perante outro) e como a função social que a imputação cumpre ao contornar/recortar uma responsabilidade:

A responsabilidade é imputada em comunicações sociais: uma pessoa é feita responsável por algo *por parte de outrem* ou faz-se responsável a si mesma *perante outrem*. Por meio dessa prática social de auto ou hetero-imputação de responsabilidade estrutura-se o fluxo infinito dos acontecimentos, de modo que determinados fatos são atribuídos a uma pessoa como consequência de uma ação ou omissão sua. Entre os diversos fatores que envolvem todo acontecimento, o complexo e obscuro novelo de relações de causalidade e de probabilidade é reduzido a um ponto escolhido de modo mais ou menos arbitrário: a uma pessoa agente. A busca de nexos causais é interrompida em um certo ponto, e se a decisão acerca dessa interrupção não deve ser completamente arbitrária, então é preciso justificá-la com critérios de imputação sobre os quais seja possível haver dissenso, assim como deve ser possível haver dissenso acerca de seu emprego correto e adequado.” (GÜNTHER, 2000, P. 108)

Diga-se que tanto estrutura formal quanto função social da responsabilização obedecem a uma razão atual, que abstrai ao máximo os fatos de seus fatores externos, de modo que o acontecimento – cuja causa poderia ser imputada às circunstâncias, a outras pessoas, sociedade ou destino, etc. – será imputado sempre a uma pessoa singular e

---

<sup>28</sup> A este propósito, Marilda Silveira assinala “Não parece consentâneo nem com a realidade nem com o pressuposto que levou à instituição da ação afirmativa concluir que todas as mulheres que integram um partido ou coligações que lançam *candidatas laranja* participam de um grande conluio, por definição, e que, portanto, devem atrair as consequências sancionatórias de uma ação. Desvincular essa conclusão da exigência de prova da participação da fraude seria reforçar as razões que afastam as mulheres da vida política e dos mandatos que eventualmente venham a alcançar.” O trecho está presente no artigo “*As consequências da identificação de candidaturas fictícias: cassação das eleitas e desincentivos à representatividade feminina na política*”. Revista Estudos Eleitorais: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 2019. v. 23, n.2, p. 164.

responsável (GÜNTHER, 2000, p. 109). Essa razão, segundo o autor, pode ser constatada nos diversos movimentos que levam a responsabilização ao seu limite, como é o caso da sociedade, a criação do panorama de justiça de transição, debates sobre a privatização dos serviços públicos e expansão do direito penal (GÜNTHER, 2000, p. 107).

Na lógica da hetero-imputação e hiper-responsabilização, a função do Estado é aplicar sanções e garantir que ocorra a transformação de disciplinamentos externos em internos (GÜNTHER, 2000, p. 110), o que abre espaço para formação do conceito de sociedade civil: as pessoas em seus conflitos não podem mais contar com a sociedade, como unidade gestora do poder, “são os próprios indivíduos que precisam responder a essa questão incessantemente – uns aos outros, nas disputas de uns contra os outros e apenas provisoriamente” (GÜNTHER, 2000, p. 110)<sup>29</sup>. Essa atomização (ou individualização) da responsabilidade traz consigo duas conseqüências: i) o alargamento da liberdade individual e ii) a desoneração da estrutura social perante os demais. Os espaços de decisão individual são alargados e, ao mesmo tempo, restringidos pela ameaça de uma responsabilidade (sanção) quase automática<sup>30</sup>.

A questão torna-se ainda mais complexa quando se trata de examinar a responsabilidade pela promoção de uma política pública de inclusão. Nesse tabuleiro estão em jogo tanto opções normativo-programáticas sociais quanto ações que deslegitimam essa finalidade, no mais das vezes com uso daqueles que são os historicamente lesionados. Assim, se a opção social que está normatizada é da promoção de mandatos eletivos a serem exercidos por pessoas do gênero feminino (uma vez que esse gênero é historicamente aliado dos espaços de poder), fica a pergunta: numa lógica de responsabilização, quais as conseqüências aplicáveis e quais desenhos institucionais possíveis?

Esse problema foi bem resumido por Marilda de Paula Silveira (2019), para quem “a sanção pelo descumprimento da ação afirmativa tem que militar a favor de sua efetividade e não o contrário, sob pena de violar, ela própria, o direito fundamental que busca proteger”. Realmente, um sistema sancionatório não parece conviver com a implementação de políticas afirmativas, pois são gramáticas diferentes que regem a aplicação de pena (sempre voltada para o cerceamento de um direito) e a promoção de inclusão (cujo fito é a concessão de direitos). Nesse ponto, o próprio debate visto no TSE sobre o cabimento de uma ação sancionatória-corretiva (AIJE/AIME) é indicativo da perversão. As ações previstas na legislação eleitoral (AIJE e AIME) foram pensadas como válvulas de calibragem diante de ocorrência de ilícitos individualizáveis, ou seja, utilizá-las para cassação de mandatos de outras mulheres (por um ilícito difuso e alheio) é sobrepor a forma ao conteúdo (SILVEIRA, 2019).

Outro ponto a ser considerado é o caráter retardado da sanção, que sempre se volta sobre uma ação pretérita: é aplicada após uma narrativa de descumprimento de direitos a pretexto de desestimular ações semelhantes num futuro. Todavia, quando se analisa a

---

<sup>29</sup> Neste cenário, cidadãos responsá(bilizá)veis tornam-se cidadãos ativistas. Ou seja: “A exigência ativista abrange ainda o indivíduo e sua história de vida. Circunstâncias, meio, destino valem cada vez menos como razões para a não-atribuição de uma história de vida à responsabilidade do indivíduo. Cada um deve estruturar e levar sua vida de modo que ela possa ser apresentada e compreendida como a realização de um projeto de escolha própria, o qual é projetado sobre toda a sua história de vida.” (GÜNTHER, 2000, p.111).

<sup>30</sup> Nos termos do texto: “Essa mudança no esquematismo binário da imputação tem como conseqüência uma redistribuição de responsabilidades. Se não é mais a sociedade, mas cada indivíduo o responsável por suas condições de existência, isso significa, entre outras coisas, que aqueles que elaboram a política social e os concidadãos que pagam contribuições obrigatórias para uma previdência social pública são liberados da co-responsabilidade solidária pelas condições de vida de cada indivíduo na velhice. Quais sistemas sociais se ligam, e de que modo, à comunicação social estruturada desta ou daquela maneira, quem é incluído ou excluído de quais sistemas, isso depende, entre outros fatores, da imputação de acontecimentos e de sua codificação.” (Günther, 2000, p. 109)

questão específica da participação feminina na política, a sanção não cumpriria essa função diante da ampla rede de agentes responsáveis que conformam irregularidade. Atomizar a responsabilidade social nas mulheres eleitas, cassadas de seus mandatos, faz parte do processo narrado por Günther:

Além das dificuldades no financiamento de campanha, a participação das mulheres na política é permeada ainda de diversos outros desafios, como a falta de apoio no bojo das agremiações partidárias, o qual fica evidente quando se verifica, por exemplo, os baixos índices de indicação de candidatas para concorrer a cargos eletivos majoritários e o pouco espaço que lhes é conferido nas propagandas políticas.

Verifica-se, portanto, que as barreias à participação feminina na política possuem diferentes ordens, perpassando questões i) sistêmicas, tendo em vista a escassez de espaços a serem ocupados; ii) culturais, eis que ainda vivemos sob uma sociedade altamente patriarcal, em que a prescrição de papéis sociais não favorece a ocupação de espaços de poder pelas mulheres e iii) institucionais, conforme se verifica pela falta de espaço conferido às mulheres no seio das instituições que compõem o sistema político do país (SILVEIRA, 2019).

Por certo que uma sanção de cassação, que vitimiza às próprias mulheres eleitas e afasta validade de votos que foram conferidos de forma livre e consciente<sup>31</sup> (a) não infirma a histórica manutenção dos mesmos nomes nos parlamentos, (b) não atinge e tampouco muda as formas dos partidos políticos se organizarem internamente (partidos oligárquicos dominados historicamente pelos menos homens), (c) muito menos traz mais mulheres para o campo do debate público.

A mera criação de uma sanção, através de exercícios hermenêuticos que flexibilizam o conceito de fraude e aplicam inelegibilidade e cassação de forma indiscriminada, não cria um ambiente institucional favorável e propício para inclusão de candidaturas das mulheres. Ao contrário, a existência de uma sanção abrangente milita muito mais para esforços conjuntos de omissões desta realidade perante a Justiça Eleitoral, estimulando uma organicidade entre todos os candidatos para sofisticar o ilícito e manterem o mesmo ciclo de exclusão. De volta ao texto de Klaus Günther (2000, p.112), “a sociedade civil como sociedade da responsabilidade corre o risco de permitir que a imputação se torne ilimitada, com uma totalização das responsabilizações. Se não há mais desculpas, então cada um é responsável por tudo, de modo que "responsabilidade" torna-se um conceito vazio”.

Como levantado por José Rodrigo Rodriguez (2015, p.281) “a maneira pela qual se desenham as instituições deve guardar alguma relação com as questões sociais que ela irá enfrentar”, de modo que a cassação e inelegibilidade vistas no caso em exame são incapazes de atender às necessidades efetivas de amplificação da participação feminina na política. A decisão não figura de maneira adequada todos os problemas que envolvem e limitam este desiderato.

Em outras palavras, “uma patologia regulatória deve combatida e evitada porque tem como efeito principal ocultar aquilo que os problemas sociais possuem de mais característico” (RODRIGUEZ, 2015, p. 305). Assim, no caso de Valença do Piauí, a lógica binária aplicada ao caso (ilícito-sanção) não problematiza o tema em sua real extensão e profundidade transformadoras, tampouco explora as estratégias regulatórias possíveis.

---

<sup>31</sup> A nulidade dos votos e interrupção dos mandatos são determinadas sem que o TSE se pergunte em que medida o cerceamento a uma opção (os eleitores terem à disposição percentuais mínimos de candidatos de cada sexo para escolha) possui este condão de anular o voto concedido.

A opção pela sanção simplesmente devolve aos atores políticos (candidatos e partidos) a responsabilidade pela promoção das candidaturas femininas sem agregar nenhuma outra razão ou estrutura que permitam evoluções na realização da igualdade. Expandir o exame sobre o tema significa saber quais são os reais problemas e quais são as reais lesões nesse processo de exclusão, de forma que a gramática do Estado de Direito não se restrinja à lógica das fraudes, mas à formulação de soluções legais e institucionais capazes de estimular a democracia intrapartidária, a formação de listas de candidatos coesos e identificados com ideários comuns, a renovação do parlamento, superando tudo aquilo que limita realmente a participação feminina na política.

Um passo necessário para superação desse cenário seria aquilo a que Günther se refere em seu texto como “responsabilidade pela responsabilização” (2000, p. 112), um processo reflexivo em que imputado (responsabilizado) e julgador (responsabilizador) assumem a premissa de que os homens estão dispostos e são capazes de prestar contas, perante si e perante os demais:

Percebe-se que um falante assume responsabilidade por seus proferimentos quando está disposto a fundamentar contra críticas a pretensão aventada, quando é capaz de prestar conta de seus proferimentos. Isso supõe também a capacidade e a disposição para alterar suas próprias preferências sob a influência de razões e argumentos. É apenas sob a condição de ser responsável por meus proferimentos que posso me considerar destinatário da obrigação de permitir que as razões que me convenceram tenham efeito correspondente sobre minha ação. Uma pessoa assim é capaz de agir conforme suas ponderações. É essa concepção de "pessoa deliberativa" que falante e ouvinte atribuem a si próprios e um ao outro em suas relações comunicativas. Sobre ela se fundam as concepções de pessoa específicas de cada contexto e que têm influência sobre a imputação de situações e acontecimentos à responsabilidade individual de uma pessoa. (GÜNTHER, 2000, p. 113)

Nesse cenário reflexivo, o processo de imputação de responsabilidade adquire novas funções. A primeira delas é que a imputação/responsabilização em si possui uma função de diálogo social, não é mais compreendida como simples requisito para aplicação de pena; assim, a própria pena/sanção perde grande parte de sua função, pois a coletividade que assume sua responsabilidade pela responsabilização se abre para modificar as concausas do ilícito individual, com vistas à sua manutenção funcional enquanto Estado; ao se deslocar o debate da lógica binária ilícito/sanção para o conceito amplo de responsabilidade, o sistema social permite construções criativas e amplia sua visão sobre a questão debatida; por fim, se rompe com o processo de atomização da responsabilidade (GÜNTHER, 2000, p. 117).

Portanto, uma superação da questão da participação feminina na política vai além da atuação jurisdicional do TSE, demandando esforços das funções normativa e administrativas deste tribunal. Afinal, eventual aumento da representatividade de mulheres na política parece responder muito mais às possibilidades de mulheres integrarem órgãos de poder do que, propriamente, a um sistema que (as) ameace com sanções.

Mais: essa superação permite que se pense a participação feminina na política em seu real contexto de exclusão, distribuindo as responsabilidades. Toda a construção normativa, fruto de lutas, tem como objetivo uma inclusão ampla de mulheres. Ou seja, quando se aponta para a sub-representação feminina nos parlamentos e na política deve-se apontar para uma outra série de fatores, como serem sub-representadas as mulheres racializadas, mulheres indígenas, mulheres deficientes físicas, etc., dentro dos mais diversos

desenhos sociais possíveis<sup>32</sup>. Não se pode perder de mira que o julgamento analisado, ao criar um *tóteme* da sanção, o fez às custas de mandatos de mulheres, de um pequeno município nordestino<sup>33</sup>.

## CONCLUSÃO

A ampliação da participação política feminina deve ser buscada pelo Estado e pela sociedade com base no preceito do direito fundamental à igualdade presente na Constituição Federal de 1988. Porém, atualmente, observa-se a sub-representação feminina na política brasileira. Buscando dados das eleições municipais de 2020, somente 16% dos eleitos para o cargo de vereador são mulheres. Atendendo aos critérios da isonomia, foram editadas leis buscando a amplitude das candidaturas de mulheres, sendo que as duas maiores alterações ocorreram com a determinação de financiamento obrigatório das candidaturas das mulheres e com as reservas de cotas de gênero para candidaturas.

Contudo, ainda é possível verificar casos de fraude na cota de gênero, como o que ocorreu em sede do Recurso Especial Eleitoral 193-92 de origem do município de Valença do Piauí/Piauí, *leading case* sobre o assunto no qual cinco mulheres foram indicadas como candidatas fictícias. O presente artigo apresentou um estudo de caso sobre o referido processo expondo o trâmite dos autos desde a primeira instância até o Tribunal Superior Eleitoral, analisando as premissas jurídicas e apresentando considerações sobre a (i) lógica binária das sanções aplicadas, especialmente avaliando com base no critério de adequação das consequências.

Para responder a pergunta-problema “Quais foram às premissas jurídicas fixadas pelo TSE no julgamento do Respe 19392?” foram analisados os votos de cada um dos ministros e foi possível extrair as seguintes premissas: (i) a fraude na cota de gênero pode ser provada por diversos meios e indícios, como semelhanças na prestação de contas; (ii) o reconhecimento da fraude imputa na perda do diploma de todos os candidatos beneficiários independentemente de ciência ou participação (independente do gênero a que pertença) e (iii) a inelegibilidade é sanção personalíssima e só recai diante da comprovação de participação e/ou ciência do ato fraudulento.

Com base nesses levantamentos, atento às consequências e desdobramentos da decisão, o artigo buscou problematizar a questão a partir da ausência de respostas efetivas ao problema da inclusão feminina na política por uma lógica sancionatória, cuja natureza

---

<sup>32</sup> Como aponta Fraçoise Vergès na obra “Um feminismo decolonial” (p.23-26) : "Em janeiro de 2018, após quarenta e cinco dias de greve, mulheres racializadas que trabalham na Gare du Nord obtiveram vitória contra seu empregador, a empresa de limpeza Onet, terceirizada que presta serviços à SNCF (Sociedade Nacional de Ferrovias Francesas). (...) No entanto, em janeiro de 2018, o que ganhou a primeira página das mídias francesa e de outros lugares, provocando debates, controvérsias e inúmeras petições, foi o artigo assinado por um coletivo de cem mulheres, entre elas Catherine Millet, Ingrid Caven e Catherine Deneuve, denunciando o 'ódio aos homens' preconizado pelo feminismo (...) Não é de surpreender que esse artigo tenha chamado a atenção. A vida confortável das mulheres da burguesia só é possível em um mundo onde milhões de mulheres racializadas e exploradas proporcionam esse conforto, fabricando suas roupas, limpando suas casas e os escritórios onde trabalham, tomando conta de seus filhos, cuidando das necessidades sexuais de seus maridos, irmãos e companheiros. Consequentemente, têm como passatempo discutir a legitimidade das coisas, reclamar que não querem ser 'incomodadas' no metrô ou aspirar a postos de liderança de grandes empresas".

<sup>33</sup> Um conceito importante a ser considerado é o de interseccionalidade, o que “demarca o paradigma teórico e metodológico da tradição feminista negra, promovendo intervenções políticas e letramentos jurídicos sobre quais condições estruturais o racismo, sexismo e violências correlatas se sobrepõem, discriminam e criam encargos singulares às mulheres negras” (AKOTIRENE, 2018, p.54).

binária (ilícito-pena) é limitada e se demonstrou imprestável à execução de ações de natureza afirmativa e inclusivas.

## REFERÊNCIAS

- AKOTIRENE, Carla. **O que é interseccionalidade**. Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- ATIENZA, Manuel. **Curso de Argumentação Jurídica**. Curitiba: Alteridade, 2017.
- BANHOS, Sérgio Silveira; BANHOS, Pedro P. A. As tensões e os diálogos entre os poderes na contemporaneidade - A questão das cotas de gênero no financiamento de campanhas eleitorais. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP**, São Paulo, n. 4, p. 1-15, jan./jun. 2019.
- BARCELOS, Júlia Rocha de; SANTOS, Polianna Pereira dos; PORCARO, Nicole Gondim. Participação Política da mulher na política: as reformas políticas que temos e as que queremos. In: BERTOTTI, Barbara Mendonça (org.) **Reformas legislativas de um estado em crise**. Curitiba, Íthala, 2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 10 mar 2021.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)>. Acesso em: 10 mar 2021.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13165.htm)> Acesso em: 10 mar 2021.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2008.
- CUNHA, Amanda Guimarães da. PINTO BASTOS, Luiz Magno. **Fraudes à cota de gênero na perspectiva do direito eleitoral sancionador**. Revista Estudos Eleitorais: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 2020, v. 24, n. 1, p. 57-84
- FREITAS, Juliana Rodrigues. O sistema de cotas de gênero e o óbice ao desenvolvimento no Brasil: reflexões iniciais acerca da reduzida participação feminina na política brasileira. In: PEREIRA, Rodolfo Viana; SANTANO, Ana Claudia (Orgs.). **Conexões Eleitorais**. Belo Horizonte: Abradep, 2016. p. 121-140. ISBN 978-85-93139-01-7. Disponível em: P. 132 – 133
- FREITAS, Wesley R. S.; JABBOUR, Charbel, J.C. **Utilizando estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões**. Revista Estudo & Debate. v. 18, n. 2, 2011, p. 8-10.
- GÜNTHER, Klaus. **Responsabilização na sociedade civil**. novos estudos CEBRAP nº 63, São Paulo, CEBRAP, 2002, pp.105-118.
- HARTMANN, Fabiano. **Modelo desenvolvido e aplicado para análise de argumentação jurídica em decisão judicial**. In: ROESLER, Claudia. HARMAN, Fabiano. REIS, Isaac. (org.). **retórica e argumentação jurídica: modelos em análise** (Coleção Direito, Retórica e Argumentação). V. 2. Curitiba: Alteridade, 2018. 179-226.
- RODRIGUES, Thais; SAID, Flávia. Das 57 cidades em disputa no segundo turno, apenas 7 elegeram mulheres. **Congresso em Foco**. Disponível em:

<<https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/de-57-cidades-em-disputa-no-segundo-turno- apenas-7-elegeram-mulheres/>>. Acesso em: 10 de mar 2021.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. Utopias institucionais antidiscriminação. As ambiguidades do direito e da política no debate feminista brasileiro. *Cadernos Pagu* (45), julho-dezembro de 2015:279-329

SANTANO, Ana Claudia; ZACLIKEVIS, Wagner Luiz. A candidata como reserva financeira: um novo desafio. In: ALMEIDA, André Motta de Almeida (org.) Simpósio de Direito Eleitoral do Nordeste. **Democracia conectada e governança eleitoral**. Campina Grande: EDUEPB, 2020.

SILVA, Mariana da. As cotas de gênero para candidaturas eleitorais e a efetividade do financiamento de campanha proporcional na elegibilidade das mulheres. In: PEREIRA, Rodolfo Viana; GRADIM, Diogo Fernandes (org.) **Direito Eleitoral em foco**. Belo Horizonte: IDDE, 2019.

SILVEIRA, Marilda de Paula. As consequências da identificação de candidaturas fictícias: cassação das eleitas e desincentivos à representatividade feminina na política. **Revista Estudos Eleitorais: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina**, 2019. v. 23, n.2, p. 161-186.

\_\_\_\_\_. Democracia de Gênero e seus desafios: como as ações afirmativas para participação feminina na política devem ser aprimoradas. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 75, pp. 323-348, jul./dez. 2019

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 5617**. Rel. Min. Edson Fachin. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398>>. Acesso em: 10 mar 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Recurso Especial Eleitoral 0000193-92.2016.6.18.0018**. Rel. Min. Jorge Mussi. 2019. Disponível em:

<<http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcesso.do?nprot=28512018&comboTribuna l=tse>>. Acesso em: 10 mar 2021.

\_\_\_\_\_. Mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro>>. Acesso em: 10 mar 2021.

\_\_\_\_\_. Estatísticas eleitorais. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>> . Acesso em: 10 mar 2021.

\_\_\_\_\_. Mulheres representam apenas 12% dos prefeitos eleitos no 1º turno das Eleições de 2020. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/mulheres-representam-12-dos-prefeitos-eleitos-no-1o-turno-das-eleicoes-2020>>. Acesso em: 10 mar 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005. p. 61-63.