



Tribunal
Superior
Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 14 – NÚMERO 1

JANEIRO/ABRIL 2020

EDIÇÃO ESPECIAL

BRASÍLIA
TSE
2020



EJE

Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

A PODRIDÃO DA CANDIDATURA LARANJA: PONDE- RAÇÕES ACERCA DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS¹

AMANDA DOS SANTOS NEVES GORTARI²

¹ O referido artigo foi publicado originalmente na *Revista Resenha Eleitoral* vol. 23, n. 2 do Tribunal Regional de Santa Catarina.

² Acadêmica do curso de Direito da UFAM. Membro da Liga de Direito Eleitoral – Projeto FD nas Escolas e do Grupo de Estudos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos – GESIDH.

RESUMO

Este artigo tem por objetivo averiguar a efetividade das ações afirmativas para a garantia da participação das mulheres na política, posto que a representatividade feminina, principalmente no Poder Legislativo, é imprescindível para assegurar os interesses das cidadãs brasileiras. Para tanto, abre-se uma sondagem acerca da legislação e da jurisprudência que permite a participação equitativa entre homens e mulheres nas eleições e, por fim, verifica-se o fenômeno contrário à finalidade da quota eleitoral de gênero: o surgimento de candidaturas laranjas. Portanto, são aplicados, no presente artigo, o método hipotético-dedutivo e a abordagem qualitativa.

Palavras-chave: Participação Feminina na Política. Candidaturas Laranjas. Cota de Gênero.

1 Introdução

A democracia floresceu na Grécia Antiga na região de Atenas, sob uma constituição apresentada por Sólon em 594 a.C. A cidade propiciava aos seus cidadãos um espaço cultural e intelectual para as diversas reflexões de qual seria o Estado Ideal. Por meio de assembleias, ocorria a participação da população, limitada a uma minoria formada por homens livres, que debatiam seus próprios interesses e pensamentos e constituíam, na prática, uma democracia classista.

Nas palavras de Hall (1949), a democracia antiga era um “governo de classe” no qual se manifestava, verdadeiramente, como uma aristocracia ampla em que uma minoria gozava dos direitos e deveres de cidadão e, abaixo dessa minoria, encontravam-se os escravos. O governo do povo surge, portanto, como a vontade de uma classe seleta de cidadãos, da qual se excluía os menores de 21 anos, os estrangeiros, os escravos e as mulheres.

Todavia, nasceu, no século XIX, a democracia representativa, sob forte influência das revoluções burguesas, em especial à luz dos ideais da igualdade, fraternidade e liberdade, e trouxe o sufrágio como exercício do direito de participação nos assuntos da coletividade.

Segundo o doutrinador Ferreira (1983), “a democracia é a forma constitucional de governo da maioria, que, sobre a base da liberdade e igualdade, assegura às minorias no parlamento o direito de representação, fiscalização e crítica”. Apesar de a democracia sofrer forte influência do princípio da igualdade, a voz da mulher continuava negligenciada e o espaço da política era predominantemente masculino.

Apenas no século XX, com o movimento das sufragistas na Europa e nas Américas, as mulheres conquistaram o direito ao voto. A partir de então, com a criação da ONU, em 1945, estabeleceu-se, em âmbito global, a igualdade de gênero como direito humano fundamental a ser assegurado por todos os Estados-membros.

Por conta desse compromisso, criou-se, em 1946, a Comissão pelo *Status* da Mulher (*Commission on the Status of Women – CSW*), com a finalidade de tratar especificamente as questões relacionadas às mulheres por meio da elaboração de relatórios e promoções dos direitos das mulheres em diversas áreas; entre essas, a política.

Para este fim, apelamos aos governos do mundo para encorajar as mulheres em todos os lugares para participar mais ativamente em assuntos nacionais e internacionais, e sobre as mulheres que estão conscientes de suas oportunidades de avançar e compartilhar o trabalho de paz e reconstrução como fizeram na guerra e na resistência.

[...]

Os problemas das mulheres agora pela primeira vez na história são estudados internacionalmente como tal e para ser dada a importância social que devem ter. E seria, na opinião desta Subcomissão de especialistas nesta área, uma tragédia para estragar esta oportunidade única, confundindo o desejo e os fatos. Algumas situações podem ser alteradas por leis, educação e opinião pública, e o tempo parece ter vindo para mudanças felizes nas condições das mulheres em todo o mundo (NAÇÕES UNIDAS, 2000).

Nesse aspecto, a atuação da CSW foi elementar para a elaboração da Convenção dos Direitos Políticos das Mulheres durante a Assembleia Geral da ONU em 1952, a qual tinha por meta, apesar da resistência dos Estados-membros, promover e assegurar a capacidade eleitoral passiva e ativa das mulheres, bem como o pleno exercício dos direitos políticos, como condição de elegibilidade para cargos públicos.

2 Desenvolvimento

2.1 Breve trajetória da conquista do voto feminino no Brasil

A igualdade de direitos políticos constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil uma vez que, para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, é necessária a participação ativa de todos os brasileiros e brasileiras no processo democrático. Além disso, a isonomia formal nos termos do art. 5º, I, da Constituição Federal determina a igualdade entre homens e mulheres, tanto em deveres como em direitos.

Entretanto, verificava-se antes da Constituição de 1988 e do advento do voto feminino em 1932, duas teorias principais que tratavam sobre o sufrágio feminino: a teoria da incapacidade da mulher e as teorias feministas (BARBOSA; MACHADO, 2012). Em suma, a primeira teoria – extremamente machista – vigorou até o início do século XX e pregava que as mulheres eram emotivas e instáveis para tomar decisões racionais sob a pressão pública na época das eleições.

A segunda teoria rebateu as argumentações da anterior – as quais consistiam unicamente em critérios biológicos masculinos – por meio do conhecimento científico pautado em aspectos do campo social e cultural, retirado principalmente de artigos e revistas da imprensa internacional, posto que o acesso à educação básica e superior era destinado a uma parcela restrita das mulheres à época.

Nesse cenário, realizou-se a Constituinte de 1890, na qual foi posto em debate o sufrágio feminino. Segundo Porto (1989, p. 21), durante a constituinte, três deputados federais propuseram que o voto também fosse concedido “às mulheres diplomadas com títulos científicos e de professora, desde que não estivessem sob o poder marital nem paterno, bem como às que estivessem na posse de seus bens”. Todavia, a proposta não foi adiante e a Constituição Republicana de 1891 considerou como eleitores os cidadãos alistados maiores de 21 anos.

Contudo, nos incisos do parágrafo 1º do art. 70 da Constituição de 1891, que versam sobre os eleitores inalistáveis, não consta a opção mulher. Por conta disso, o parlamentar Justo Chermont apresentou um projeto, em 1921, apresentando a hipótese da capacidade eleitoral feminina, a qual não foi convertida em lei. Após esse episódio, acrescentou-se, em 1927, no Estado do Rio Grande do Norte, o artigo 17 nas disposições transitórias da Lei Eleitoral do estado o seguinte texto: “art. 17. No Rio Grande do Norte, poderão votar e ser votados, sem distinção de sexos, todos os cidadãos que reunirem as condições exigidas por esta lei.”

Dessa forma, a primeira mulher brasileira a obter o direito de votar foi a professora Celina Guimarães Viana, anos antes do advento do Código Eleitoral de 1932. Apesar da conquista, a Comissão de Poderes do Senado descartou o voto da brasileira. Com o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que implementou o Primeiro Código Eleitoral Brasileiro, determinou-se em seu texto original o art. 2º: “É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código.” Logo em seguida, no governo de Getúlio Vargas, a Constituição de 1934 veio por fim consagrar o direito das mulheres ao sufrágio, em seu artigo 108: “São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei”

Dentro desse contexto, observa-se a *relevância científica e jurídica* de debater sobre a participação das mulheres da política, posto que, da conquista do voto até a atualidade, ocorreram inúmeras mudanças sociais que alteraram o foco da discussão acerca da participação feminina na política para o viés

da efetividade das leis que asseguram a capacidade eleitoral passiva das mulheres, ou seja, o direito de serem votadas.

Há 86 anos, debater sobre isso seria inadmissível para os parlamentares que apoiavam a teoria da incapacidade da mulher. Eles nunca imaginariam que uma mulher pudesse conquistar um cargo na assembleia legislativa ou muito menos alcançar a presidência do país. Apesar dos avanços paulatinos na esfera política do Brasil, novos desafios surgem para garantir a proteção dos direitos políticos das mulheres, entre eles destaca-se a escassez de mulheres eleitas para cargos públicos.

Dessa forma, identifica-se a relevância social e a cultural de dialogar sobre o assunto, visto que a baixa representatividade das mulheres no congresso acaba por negligenciar pautas essencialmente femininas, como, por exemplo, a obrigatoriedade da distribuição gratuita de absorventes.

2.2 Legislação como garantia da participação efetiva das mulheres na política

Devido à conquista recente do voto feminino no Brasil, somada ao fato da política partidária estar enraizada ao mundo masculino e mergulhado em preconceitos e sexismos, há uma pouca aceitação das mulheres para adentrar na política. No Brasil, as mulheres correspondem a 52,5% do eleitorado e a pouco mais de 44,5% dos eleitores filiados a partidos políticos, de acordo com dados disponíveis no site do TSE. Apesar de representar maioria quantitativa dos brasileiros, isso não se reflete no Congresso Nacional nem nas Assembleias Legislativas Brasileiras, posto que apenas 30,7% dos candidatos às eleições de 2018 eram mulheres.

No modelo de democracia representativa guiado pelos princípios da maioria, da igualdade e da liberdade, a sociedade necessita de que as esferas de poder espelhem a realidade de gênero. Sobre a temática, Silva (2011) explica que a democracia possui uma dupla função: participativa e pluralista.

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre

opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade.

Assim, não basta a participação do povo de maneira isolada, deve-se estabelecer o diálogo entre os diversos modos de pensamento para que os interesses da sociedade reflitam a pluralidade de ideias existentes no país. A mera presença das mulheres no Congresso não é garantia de que pautas essencialmente feministas sejam aprovadas; todavia, traz visibilidade a temas relacionados à igualdade salarial e direito à saúde em relação à maternidade.

Nesse aspecto, a representatividade feminina tem a capacidade de tornar o poder legislativo em um espaço efetivamente plural e isonômico para assegurar os interesses de ambos os sexos.

Contudo, tendo em vista que a relação representante e eleitor pressupõe a identidade de ideais, como se pode esperar de um parlamentar a garantia da luta em demandas essencialmente femininas se este não traz como prioridade o combate à desigualdade salarial e a cultura do estupro, e, quiçá, vivência, na pele, tais questões?

Diante disso, as políticas de ações afirmativas tornam-se instrumentos no combate à segregação, bem como estimulantes do engajamento político das mulheres. As cotas de gênero visam, de maneira temporária, dirimir as diferenças quantitativas de ambos os sexos no Congresso Nacional.

Dessa forma, o legislador, a fim de estimular a participação feminina na política, elaborou uma série de normas no âmbito eleitoral e partidário, quais sejam: a cota para registro de mulheres (art. 10, § 3º da Lei nº 9.504/1997) e a definição de piso e teto de fundo partidário (art. 9º da Lei nº 13.165/2015). A primeira ação afirmativa a incentivar a participação das mulheres na política foi por meio do artigo 11, parágrafo 3º, da Lei nº 9.100/1995, o qual fixava “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação **deverão** ser preenchidas por candidaturas de **mulheres**” (BRASIL, 1995, grifo nosso). Aponta-se que o percentual legal incide diretamente sobre as candidaturas femininas deferidas.

Todavia, alterou-se o percentual com a Lei das Eleições (Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997), ao tornar obrigatória a **reserva** de no mínimo 30% das vagas dos candidatos de **cada sexo** à Câmara dos Deputados, à Câmara Legislativa, às Assembleias Legislativas e às Câmaras Municipais.

Apesar da quota de gênero ter sido ampliada tanto no percentual fixado em lei, como atingido as eleições proporcionais em todos os níveis (municipal, estadual e federal), a alteração apresentou um retrocesso na legislação ao apenas reservar o mínimo de vagas, ou seja, o percentual engloba somente as candidaturas apresentadas pelos partidos políticos e coligações. À vista disso, em 2009, a Lei nº 12.034 substituiu a redação antiga do artigo 10, §3º, da LE, e fixou que cada partido ou coligação **deverá** registrar a candidatura de, no mínimo, 30% dos candidatos de cada sexo.

A sutil diferença no texto legal surgiu para dirimir eventuais escusas dos partidos e coligações que apenas reservassem vagas às candidatas. Portanto, há agora a obrigatoriedade na candidatura.

Na verdade, com a mudança da redação do enfocado § 3º, artigo 10, da LE, é necessário que o cálculo dos percentuais de 30% e 70% se baseie no número de candidatos cujos registros forem real e efetivamente requeridos pelo partido ou pela coligação, e não (como ocorria antes) o número abstratamente previsto em lei (GOMES, 2018).

A medida assegura o princípio constitucional da isonomia previsto no art. 5º, I, da Constituição Federal, bem como incentiva e financia a participação feminina na política, posto que, no Brasil, apesar de as mulheres constituírem a maior parte da população, o poder legislativo não reflete essa realidade, tanto é que o país ocupa o 156º lugar, num *ranking* de 193 países, em termos de participação das mulheres nas casas legislativas³.

Assevera-se que, apesar do texto legal falar em “candidatos de cada sexo”, o Ministro do TSE, Tarcísio Vieira de Carvalho, explicou, na Consulta nº 0604054-58/DF, que a expressão refere-se ao gênero.

A expressão “cada sexo” mencionada no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, refere-se ao gênero, e não ao sexo biológico, de forma que tanto os homens como as mulheres transexuais e travestis podem ser contabilizados nas respectivas cotas de candidaturas masculina ou feminina. Para tanto, devem figurar como tal nos requerimentos de alistamento eleitoral, nos termos estabelecidos pelo art. 91, *caput*, da Lei das Eleições, haja vista que a verificação do gênero para o efeito de registro de candidatura deverá atender aos requisitos previstos na Res.- TSE nº 21.538/2003 e demais normas de regência (BRASIL, 2018a).

³ Posição em 1º.6.2018. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

Ademais, deve-se apresentar os percentuais relativos à quota de gênero, em regra, no pedido de registro de candidatura. Nada obstante, conforme o doutrinador Gomes (2018, p. 401), “há precedente do TSE entendendo ser possível o atendimento da quota em data posterior à do limite para requerimento de candidaturas” (TSE – REspe nº 107.079/BA – PSS 11-12-2012).

Ressalta-se, ainda, a REsp nº 2939/2012, na qual o TSE indicou que o partido ou coligação deverá reduzir o número de candidatos masculinos para adequar os respectivos percentuais caso não se atinja o percentual mínimo de 30% de registro.

Registro de candidaturas. Percentuais por sexo. 1. Conforme decidido pelo TSE nas eleições de 2010, o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/1997, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, estabelece a observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo, o que é aferido de acordo com o número de candidatos efetivamente registrados. 2. Não cabe a partido ou a coligação pretender o preenchimento de vagas destinadas a um sexo por candidatos do outro sexo, a pretexto de ausência de candidatas do sexo feminino na circunscrição eleitoral, pois se tornaria inócua a previsão legal de reforço da participação feminina nas eleições, com reiterado descumprimento da lei. 3. Sendo eventualmente impossível o registro de candidaturas femininas com o percentual mínimo de 30%, a única alternativa que o partido ou a coligação dispõe é a de reduzir o número de candidatos masculinos para adequar os respectivos percentuais, cuja providência, caso não atendida, ensejará o indeferimento do demonstrativo de regularidade dos atos partidários (DRAP). Recurso especial não provido (BRASIL, 2012).

Para fiscalizar o quórum mínimo de candidaturas, a Resolução nº 23.270 de 2010 do TSE fixou a utilização do sistema CANDex para gerar as médias relativas aos pedidos de registro e aviso aos partidos e coligações quanto aos percentuais mínimo e máximo de cada sexo. Em caso de transgressão da norma estabelecida neste artigo, há a possibilidade de uma investigação judicial eleitoral a fim de averiguar o cumprimento efetivo da lei, de acordo com a REsp nº 24342/2016 do TSE.

Outra ação afirmativa estipulada pela Lei das Eleições refere-se ao Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, ou Fundo Partidário. Esse fundo está previsto no artigo 38 da Lei dos Partidos Políticos e é destinado aos partidos registrados no TSE que preenchem os requisitos especificados no artigo 17, §3º, da Constituição Federal.

Até o ano de 2015, a destinação do Fundo Partidário entre os candidatos de ambos os sexos ficava a critério dos partidos políticos. Contudo, o artigo 9º da Lei nº 13.165/2015 definiu o piso e o teto do fundo partidário em no mínimo

5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais das candidatas mulheres. De fato, havia uma contradição entre o mínimo de 30% (trinta por cento) das candidaturas e o máximo de 15% (quinze por cento) aplicável nas campanhas, posto que, na prática, essa diferença apenas reforça o desequilíbrio entre os sexos ao longo do processo eleitoral, fixando um mínimo de 95% (noventa e cinco por cento) dos recursos para os candidatos (BRASIL, 2015a).

Em consonância com as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, o STF julgou a ADI nº 5617 em março de 2018 e decidiu que a porcentagem de 30% (trinta por cento) destinada ao registro das candidaturas femininas também se aplica ao mínimo de recursos do Fundo Partidário e deverá ser destinado às candidatas tanto nas eleições majoritárias quanto nas proporcionais.

Outrossim, declarou a inconstitucionalidade da expressão “três” e indicou que, caso o número de candidaturas femininas ultrapasse 30% (trinta por cento), o mínimo dos recursos deve acompanhar a nova proporção. A medida alterou o artigo 9º da Lei nº 13.165/2015, que estipulava reserva, pelos partidos, de recursos do Fundo Partidário, em contas bancárias específicas de, no mínimo, 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) para aplicação nas campanhas de candidatas mulheres.

A Procuradoria-Geral da República sustentou justamente que “se não há limites máximos para financiamento de campanhas de homens não se podem fixar limites máximos para as mulheres”. Os representantes da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep) e da Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (Cepia) manifestaram-se da tribuna na condição de *amicus curie* e reforçaram que a norma viola a autonomia partidária.

Com base nos dados extraídos do Tribunal Superior Eleitoral, o Movimento Transparência Partidária criou a ferramenta tecnológica Oráculo Eleitoral, a qual aponta distribuição da receita relativa aos repasses da União e de doações aos candidatos, excluindo os cargos de vice e suplentes, dos 35 partidos.

De acordo com a prestação de contas, os 5.528 mil candidatos para o cargo de Deputado Federal receberam do Fundo Partidário e do Fundo Especial R\$ 922.660.258,43, com média de R\$ 166.906,70 por candidato. Já as candidatas mulheres receberam R\$ 260.224.34,94, com média de R\$ 101.849,17 por candidata na disputa pelo mesmo cargo.

Esses dados, numa proporção por cor e gênero, demonstram os seguintes indicadores para a Câmara dos Deputados: homens brancos (R\$ 66,7 mil), homens negros (R\$ 12,2 mil), mulheres brancas (R\$ 20,5 mil) e mulheres negras (R\$ 5,8 mil). Nas eleições estaduais, apesar das mulheres receberem, aparentemente, mais recursos que os candidatos (R\$ 209.610.674,77 contra R\$ 205.632.556,71 do Fundo Especial), as doações para os homens alcançaram o montante de R\$ 388.361.363,07.

Proporcionalmente, os homens brancos receberam cerca de R\$ 48,4 mil, enquanto os homens negros, aproximadamente R\$ 10,7 mil. Já as mulheres brancas conseguiram R\$12,3 mil e a menor parte coube às mulheres negras, R\$ 5 mil. Apesar dos gastos com os candidatos negros serem menores do que com as candidatas brancas, isso, por si só, não anula a discussão acerca da necessidade de representação feminina na política. Pelo contrário, faz com que seja questionado o local de fala das mulheres negras, visto que se encontram com o menor percentual médio de arrecadação.

Ademais, das 513 vagas disponíveis para a Câmara dos Deputados nas eleições de 2018, 73 cadeiras foram preenchidas por mulheres, 26 a mais que a eleição anterior. O grande destaque desse pleito foi a eleição, pelo Estado de Roraima, da Deputada Federal Joenia Wapichana, a primeira mulher indígena eleita para o Congresso Nacional.

Apesar do avanço em relação às eleições anteriores, apenas 15% da Câmara é ocupada pelas mulheres, isto é, 6% a mais que no último pleito. Em contrapartida, o Senado Federal continua com apenas 13 das 81 cadeiras destinadas às mulheres. Isso corresponde, em percentual, a 16% das vagas.

Já para as assembleias legislativas e para a Câmara Distrital foram eleitas 163 deputadas estaduais e distritais, correspondendo a 37% a mais que o último pleito, que elegeu 119 mulheres. Em comparação com homens eleitos, as mulheres compõem apenas 15% do total de deputados.

2.3 Candidaturas laranjas

A implementação dessas medidas afirmativas gerou um fenômeno contrário: as candidaturas laranjas ou fictícias. Isso ocorre quando os partidos registram candidatas mulheres apenas para preencher a quota eleitoral e viabilizar o percentual máximo de candidaturas masculinas.

Nesses casos, a fraude eleitoral pode ser identificada após a realização das eleições, quando: verifica-se que a candidata não recebeu votos (sequer dela mesma); há ausência de campanha eleitoral (sem divulgação na internet ou elaboração de cartazes); inexistem gastos com a campanha (sem arrecadação de doações ou transferência de recursos); e há desistência ou renúncia da campanha, sem substituição por outra candidata mulher.

De acordo com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, constatada a fraude de gênero, duas ações são cabíveis: a ação de impugnação de mandato eletivo (AIME) e a ação de investigação judicial eleitoral (AIJE). Ambas as ações podem ser propostas pelo Ministério Público, pelos partidos ou coligações, e diferenciam-se nos seguintes aspectos: a) no tempo da impugnação, em que a AIJE permite a impugnação do mandato até a diplomação, enquanto o AIME estende o prazo para até 15 dias após a diplomação; b) no objetivo: a AIJE tem o objetivo de apurar o uso indevido, desvio ou abuso do poder (econômico ou de autoridade) por meio de uma investigação judicial; em contrapartida, a AIME tem como alvo impedir a diplomação do candidato que se utilizou do abuso para eleger-se; e c) na sanção: a AIJE, caso procedente o candidato torna-se inelegível; já na AIME, além da inelegibilidade, o candidato pode ter o registro ou diploma cassado.

A principal decisão a tratar das candidaturas laranjas ocorreu em 2015, com o julgamento da REspe nº 149/PI pelo TSE.

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. CORRUPÇÃO. FRAUDE. COEFICIENTE DE GÊNERO. 1. Não houve violação ao art. 275 do Código Eleitoral, pois o Tribunal de origem se manifestou sobre matéria prévia ao mérito da causa, assentando o não cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo com fundamento na alegação de fraude nos requerimentos de registro de candidatura. 2. O conceito da 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. Recurso especial provido. **Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, determinando o retorno dos autos ao TRE do Piauí para, afastando o argumento de inviabilidade da via eleita, permitir que a ação de impugnação de mandato eletivo siga seu curso normal e legal, nos termos do voto do Relator (BRASIL, 2015).

Nesse caso, o juízo de Piauí extinguiu, sem resolução do mérito, ação de impugnação de mandato eletivo ajuizada em desfavor de candidatos eleitos ao cargo de vereador, no pleito de 2012, sob a acusação de suposta fraude eleitoral caracterizada pela adulteração de documento e falsificação de assinaturas para o preenchimento do percentual mínimo de candidaturas previsto em lei.

O relator Ministro Henrique Neves da Silva alegou que o sentido de fraude contido no art. 14, §10, da Constituição Federal é um conceito aberto, abrangendo todas as situações que caracterizam uma ruptura da normalidade das eleições.

A fraude pressupõe elemento subjetivo, vontade deliberada e inequívoca de burlar uma norma jurídica proibitiva, e no particular da cota de gênero, é de se exigir, por parte dos componentes da chapa, prévio ajuste de vontades em momento anterior ao do pedido de registro coletivo de candidaturas, ou no mínimo uma grosseira e injustificada omissão fiscalizatória tocante à solidez e à autenticidade das candidaturas (CYRINEU, 2017).

Cyrineu (2017) também adverte em sua obra que aspectos processuais dificultam as investigações, posto que provas extrajudiciais, como, por exemplo, o depoimento das candidatas laranjas, são insuficientes para a cassação do diploma por não assegurarem o princípio da ampla defesa e do contraditório.

Outrossim, também não se pode obrigar as candidatas fictícias a prestarem depoimento em juízo nos casos de impugnação de mandato eletivo, dado que tal conduta configura constrangimento ilegal, conforme *Habeas Corpus* nº 651 do TSE, com Relator Fernando Gonçalves.

Em caso de procedência da ação, a Justiça Eleitoral poderá cassar toda a chapa, porém esse entendimento não é pacificado na jurisprudência. A divergência de entendimento entre a REsp nº 2204/TSE e o Acórdão n.º 19392/TRE-PI demonstra os dois posicionamentos principais sobre o assunto. Na REsp nº 2204/TSE de 1º de abril de 2014, o Tribunal considerou desnecessário o indeferimento da coligação pela ocorrência da fraude na quota eleitoral, sendo plausível somente a retirada dos partidos e deferindo o registro da coligação.

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. DEFERIMENTO DO DRAP DE COLIGAÇÃO MAJORITÁRIA E DOS REGISTROS DAS CANDIDATURAS DO PREFEITO E DO VICE-PREFEITO ELEITOS. FRAUDE NA ATA DA CONVENÇÃO DE DUAS AGREMIÇÕES INTEGRANTES. AUSÊNCIA DE CONTAMINAÇÃO DA COLIGAÇÃO. CANDIDATOS DE PARTIDOS DIVERSOS. 1. A eventual ocorrência de fraude na convenção de um ou mais partidos integrantes de coligação não acarreta, necessariamente, o indeferimento do registro da coligação,

mas a exclusão dos partidos cujas convenções tenham sido consideradas inválidas. 2. Excluídos da coligação os partidos em relação aos quais foram constatadas irregularidades nas atas das convenções, defere-se o registro da coligação e, por consequência, dos candidatos por ela escolhidos. 3. Recurso especial provido (BRASIL, 2014).

Assim, estipulou-se a cassação das candidatas fictícias e a realização de um novo cálculo do percentual de gênero pelo qual seriam cassadas as candidaturas com menos votos que excedessem a nova porcentagem.

Por outro lado, pelo Acórdão n.º 19392/TRE, publicado em 2017, no Estado de Piauí, o Tribunal entendeu que “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 *ex tunc* 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 nº 64/1990, 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 (BRASIL, 2017).

Ao mais, também se reconheceu que, caso não seja provada a participação efetiva dos demais candidatos da chapa, a inelegibilidade limita-se às candidatas laranjas, em razão do art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64 de 1990.

Contudo, não seria contraditório punir justamente a mulher? Afinal, essas ações afirmativas surgiram, precipuamente, para fomentar a efetiva participação feminina dentro do Poder Legislativo e não fora. De fato, num primeiro momento, pode parecer contraditório sancionar a destinatária principal da política de cotas de candidatura. Porém, defende-se que a candidata que conscientemente concorrer com a fraude seja punida. A responsabilidade deverá ser atribuída a quem se beneficiou diretamente com o ato ilícito, seja a candidata ou o partido que corroborou com a ilegalidade.

3 Conclusão

A previsão da cota eleitoral de gênero somente irá operar com a sua devida força efetiva se os partidos distribuírem de forma igualitária a verba proveniente do fundo partidário uma vez que cabe, num primeiro momento, o suporte do partido para impulsionar a potencial candidata a participar da campanha eleitoral.

Porém, na prática, observam-se artimanhas dos partidos para que a quota eleitoral seja utilizada como instrumento para garantir que o percentual máximo de candidatos homens sejam inscritos e efetivamente concorram às eleições.

Tal atitude afasta dos holofotes aquelas candidatas que genuinamente almejam contribuir para a sociedade, mas não possuem recursos ou apoio do partido para participar ativamente do jogo democrático.

De igual modo, distanciam-se as potenciais porta-vozes dos anseios das minorias no Congresso Nacional e perde-se a oportunidade de agregar ao debate pontos de vista diversos dos predominantes nas casas legislativas. O sistema de cotas de gênero representa, de maneira temporária, um meio para que as mulheres conquistem um espaço de representatividade e possam, assim, exercer seu papel no nosso modelo de democracia representativa.

Desse modo, é dever do Estado garantir, em todos os segmentos, substratos para a efetivação dessas políticas positivas de desenvolvimento. Paulatinamente algumas soluções são trazidas pelos julgadores, seja pela cassação da chapa partidária, que concorre com essa prática, ou até das candidatas que são coniventes com atitude do partido por eventual benefício. De fato, buscam-se soluções para mitigar um erro que tem sua origem no próprio partido político.

Referências

ASSIS, Carolina de; FERRARI, Marília; LEÃO, Natália. Câmara dos Deputados terá menos homens brancos e mais mulheres brancas, negras e 1ª indígena em 2019. *Gênero e Número*, Rio de Janeiro, out. 2018. Disponível em: <http://www.generonumero.media/camara-dos-deputados-tera-mais-mulheres-brancas-negras-e-indigena-e-menos-homens-brancos-em-2019/>. Acesso em: 24 out. 2018.

BARBOSA, Erivaldo Moreira; MACHADO, Charliton José dos Santos. Gênese do direito do voto feminino no Brasil: uma análise jurídica, política e educacional. *Revista Histedbr On-line*, Campinas, n. 45, p. 89-100, mar. 2012. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/45/art07_45.pdf. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em 1º de jul. de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Edson Fachin, 15 de março de 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 57, 23 mar. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398>. Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (PI). Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 19392. Valença do Piauí, PI. Relator: Astrogildo Mendes de Assunção Filho, 12 de setembro de 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, Teresina, ano 7, n. 176, p. 17-18, 27 set. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 0604054-58. Consulente: Maria de Fátima Bezerra. Relator: Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, 1º de março de 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 063, 3 abr. 2018a, p. 77-99. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-tarcisio-transgeneros.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 2204. Palmeiras, PI. Relator: Min. Henrique Neves da Silva, 1º abril de 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 85, p. 51, 9 maio 2014. Disponível em: <https://>

www.jusbrasil.com.br/diarios/184314500/tre-pi-03-04-2018-pg-18?ref=topic_feed. Acesso em: 19 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 149. José de Freitas, PI. Relator: Min. Henrique Neves da Silva, 4 de agosto de 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 200, p. 25-26, 21 out. 2015. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/348591484/recurso-especial-eleitoral-respe-149-jose-de-freitas-pi?ref=juris-tabs>. Acesso em: 27 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 2939 PE. Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, 6 de novembro de 2012. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23322513/recurso-especial-eleitoral-respe-2939-pe-tse/inteiro-teor-111680424?ref=juris-tabs>. Acesso em: 1º de jul. 2019.

CYRINEU, Rodrigo. As tais “candidaturas laranjas”: a fraude no preenchimento da cota de gênero. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, p. 1-2, abr. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-abr-02/rodrigo-cyrineu-candidaturas-laranjas-fraude-cota-genero#author>. Acesso em: 18 nov. 2018.

FERREIRA, Luiz Pinto. *Princípios gerais de direito constitucional moderno*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1983. p. 189.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 400.

GUARNIERI, Tathiana Haddad. Os direitos das mulheres no contexto internacional – da criação da ONU (1945) à Conferência de Beijing (1995). *Revista Eletrônica da Faculdade Metodista Granbery*, Juiz de Fora, n. 8, p. 1-28, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://re.granbery.edu.br/artigos/MzUx.pdf>. Acesso em: 25 out. 2018.

HALL, Jerome. *Democracia e direito*. Rio de Janeiro: Zahar, 1949. p. 79.

NAÇÕES UNIDAS. *Short History of the Commission on the Status of Women*. Background note is based on the United Nations Blue Book Series on The United Nations and the Advancement of Women, 1945-1996 and the United Nations CD-ROM Women Go Global, 2000. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/CSW60YRS/index.htm>. Acesso em: 10 de jul. 2019.

PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da Colônia à 5ª República*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1989. (História eleitoral do Brasil, 1). Porto da Sessão do Senado de 29.8.1827.

RODRIGUES, João Batista Cascudo. *A mulher brasileira: direitos políticos e civis*. Fortaleza: Imprensa Universitária do Ceará, 1962. p. 47.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 129.

VALENTE, Luiz Ismaelino; SALES, José Edvaldo Pereira. O registro de candidatos (artigos 10 ao 16-B). In: PINHEIRO, Célia Regina de Lima; SALES, José Edvaldo Pereira; FREITAS, Juliana Rodrigues (coord.). *Comentários à Lei das eleições: Lei nº 9.504/97, de acordo com a Lei nº 13.165/2015*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 40.