

Candidaturas “laranjas”: aspectos históricos, processuais e jurisprudenciais

Lucicleide Pereira Belo e Brunna Barros Carvalho Martins

Resumo

Este trabalho objetiva analisar a fraude no preenchimento das vagas destinadas a candidaturas de pessoas do sexo feminino. Para construção deste artigo, inicialmente fizemos um levantamento bibliográfico e jurisprudencial a fim de apontar os conceitos norteadores sobre o tema e de fazer uma análise da evolução doutrinária e jurisprudencial sobre referido tipo de fraude. Ao final do artigo, examinamos a solução aplicada pelo Tribunal Superior Eleitoral de anular por inteiro a participação da coligação envolvida, decretando a nulidade dos votos com a consequente cassação de todos os candidatos da coligação; ao tempo em afirmamos haver vozes dissonantes e ser necessário o debate, uma vez que se trata de medida drástica e não privilegia a vontade popular.

Palavras-chaves: Cotas de gênero. Fraude. AIJE. AIME. Nulidade.

Sobre os autores

Juíza de Direito do TJPI e Mestra em Direito e Gestão de Conflitos - UNIFOR.

lucicleidebelo@yahoo.com.br

Mestranda na Linha de Pesquisa Mudanças institucionais, constituição, democracia e justiça.

brunnabarroscarvalho@ufpi.edu.br

Abstract

This work aims to analyze the fraud in the filling of vacancies destined to candidacies of woman. For the construction of this article, we initially carried out a bibliographic survey in order to point out the guiding concepts on the subject. and to analyze the first law suits of the “orange applications”, seeking to analyze the doctrinal and judicial evolution of this type of fraud. At the end of the article, we examine the solution applied by the Superior Electoral Court of entirely annulling the participation of the coalition involved, decreeing the nullity of the votes with the consequent impeachment of all candidates in the coalition; while we affirm there are dissonant voices and debate is necessary, because it is a drastic measure and does not privilege the popular will.

Keywords: Gender quotas. Fraud. ALJE. AIME. Nullity

Artigo recebido em 12 de fevereiro 2023 e aprovado pelo Conselho Editorial em 29 de junho de 2023.

Introdução

Desde as eleições municipais de 2012, a fraude no preenchimento das cotas de gênero vem inquietando os estudiosos e aplicadores do Direito Eleitoral, uma vez que, em razão da mudança imposta pela Lei nº 12.034/09, cada partido ou coligação deverá preencher 30% das vagas com candidatas do sexo feminino.

Objetivando cumprir o percentual, sem o qual restariam impossibilitadas ou restritas as candidaturas masculinas, foi possível observar um movimento no sentido de preencher a referida cota com as popularmente conhecidas “candidaturas laranjas”. As candidaturas laranjas são aquelas com registro formalmente regular, mas, na prática, fictícias, usadas somente para o atendimento das exigências legais. (CYRINEU, 2017)

Em 2012, no município de José de Freitas-PI, questionou-se a existência de candidaturas fictícias, inclusive com registros decorrentes de vício de consentimento de algumas mulheres envolvidas. A referida ação, considerada *leading case*, terminou por provocar alteração na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que passou a considerar fraude eleitoral a conduta em questão. Nas eleições municipais de 2016 e 2020, inúmeras ações foram ajuizadas no Piauí visando combater esta prática.

O presente artigo visa estudar tema tão atual e controverso e, para tanto, abordará a evolução do conceito de fraude eleitoral, que

historicamente limitava-se apenas ao processo de votação e passou a abranger o caso em estudo, investigando quais as medidas judiciais mais adequadas para enfrentar a questão, atentando-se para as particularidades de cada uma. Além disso, analisará a existência de litis-consórcio entre as pessoas do sexo feminino envolvidas, os partidos ou coligações e os demais integrantes da chapa.

Por fim, pesquisará as possíveis consequências de um julgamento procedente, atentando-se para a possibilidade de cassação de registro ou mandato de todos os integrantes do partido ou coligação. Será abordada, especialmente, a decisão proferida pelo Juízo da 18ª Zona Eleitoral do Piauí, que, constatando a fraude, optou por excluir as candidaturas delas, decorrentes e recalcular o percentual de forma a não cassar todos os diplomas, assim como as decisões proferidas do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí e do Tribunal Superior Eleitoral ao analisar os recursos decorrentes deste outro *leading case* piauiense.

Evolução jurisprudencial e doutrinária do conceito de fraude eleitoral e das ações para combatê-la

Os institutos das ciências jurídicas estão em constante atualização. No âmbito do Direito Eleitoral foi possível observar gradativa evolução em razão da atuação dos doutrinadores, advogados, membros do Ministério Público e do Judiciário, cada vez mais empenhados na efetivação da Constituição e dos direitos fundamentais. (CYRINEU, 2017)

Não foi diferente em relação ao conceito de fraude eleitoral previsto nos §§ 10 e 11 do art. 14 da Constituição Federal que, historicamente, se limitava ao processo de votação: o sentido se alargou e hoje fraude eleitoral é conceituada na jurisprudência e na doutrina como “toda conduta capaz de desvirtuar ou alterar os elementos e as condições da disputa ou que insere fator estranho ao processo eleitoral, tudo para beneficiar o candidato, em detrimento dos demais” (CASTRO, 2016, p. 465).

Essa mudança paradigmática vem sendo caracterizada como uma evolução doutrinária e jurisprudencial irreversível, em que se busca efetivar o respeito à Constituição Federal e às instituições democráticas. Busca-se viabilizar a efetiva participação feminina na política tutelando, ainda, a liberdade do voto, a igualdade de

chances, a lisura e a moralidade.

Em 2012, quando começaram a surgir demandas sobre as chamadas candidaturas laranjas, a jurisprudência dos tribunais e juízos eleitorais eram vacilantes e contraditórias, inclusive quanto à medida judicial adequada. Há registro de Recursos contra Expedição de Diploma, como o RCED 379 – Pombal/PB, de AIJEs – Ação de Investigação Judicial Eleitoral - e de AIMEs – Ação de Impugnação de Mandato Eletivo - em várias situações e, ainda, quem interpusesse a um só tempo AIME e AIJE em face do mesmo fato, como ocorrera em José de Freitas-PI – AIJE 243-23.2012 e AIME 1-49.2013.6.18.0024.

Parece indubitável que o RCED – Recurso Contra Expedição de Diploma é via inadequada. Apesar de ter recebido o nome de recurso, referida ação não tem natureza jurídica recursal. Consiste, na verdade, em ação eleitoral de cunho impugnativo à diplomação.

Previsto no art. 262 do Código Eleitoral, o Recurso contra Expedição de Diploma, segundo redação conferida pela Lei 12.891/13, “cabará somente nos casos de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade”. Observa-se, claramente, que a matéria, objeto de estudo no presente trabalho, não se subsume às hipóteses do Art. 262 do Código Eleitoral, seja na redação anterior, seja naquela oriunda da modificação imposta pela Lei 12.891/13.

Resta, pois, analisar o cabimento da AIME e da AIJE como forma de impedir as fraudes perpetradas para atingir a cota de gênero prevista no artigo 10, § 3º da Lei 9.507/97.

A AIJE destina-se a proteger a legitimidade e normalidade do pleito. Prevista no Art. 19 da Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/90) tem, portanto, a finalidade de preservar o equilíbrio entre os candidatos em disputa por cargo eletivo e pode ser proposta desde o registro de candidatura até a diplomação dos eleitos e que tem como efeito, além da cassação do diploma, a inelegibilidade. Deve ser ajuizada a partir do registro de candidatura até o dia da diplomação. Podem-se apontar quatro causas de pedir da AIJE: a) utilização indevida, desvio ou abuso do poder econômico; b) uso indevido, desvio ou abuso de poder político ou de autoridade; c) utilização indevida dos meios de comunicação e d) uso indevido dos veículos de transporte (Lei nº 6.091/74). (PELEJA JÚNIOR, 2020)

Dentre as referidas causas de pedir poder-se-ia enquadrar a uti-

lização de candidatas laranjas? O TSE passou a entender que sim. Observa-se que o direito eleitoral, com a plasticidade que lhe é peculiar, amoldou-se de forma a não deixar sem resposta os anseios de moralidade e equidade que devem ser basilares ao pleito eleitoral. Resta a análise do cabimento da AIME no combate às candidaturas laranjas.

Prevista nos §§ 10 e 11 do Art. 14 da Constituição Federal, a AIME constitui uma ação de cunho constitutivo negativo, uma vez que, busca o provimento jurisdicional voltado para a extinção da relação jurídica. Tem como legitimados ativos o Ministério Público, os partidos e coligações e os candidatos e como competente o Juízo da diplomação, devendo ser proposta em até 15 dias após a diplomação.

Esta ação constitucional tem por objetivo impugnar, perante a Justiça Eleitoral, mandato eletivo obtido com abuso de poder econômico, corrupção ou fraude. Nos casos em análise, trata-se da hipótese de fraude, conceito já abordado acima e que se amolda perfeitamente no caso das candidaturas laranjas.

No caso paradigmático sobre as chamadas candidaturas laranjas (AIME 1-49.2013.6.18.0024 de José de Freitas), o juízo de 1º grau entendeu pelo não cabimento da AIME, por não restar configurada a fraude uma vez que, vale relembrar, somente era considerado fraude o ardid perpetrado no momento da votação. O TRE-PI, por sua vez, confirmou o não cabimento da presente ação para enfrentar a questão.

No entanto, o Tribunal Superior Eleitoral, refluindo de entendimento anterior, ao julgar Recurso Especial interposto em face da AIME retromencionada, firmou posicionamento quanto ao cabimento de referida ação para coibir a irregularidade em comento.

Superada a questão quanto ao cabimento da AIME, resta perquirir os efeitos decorrentes da condenação em AIME para que se verifique qual a ação ideal para combate à fraude nas cotas de gênero. Seria cabível inelegibilidade no caso de condenação em AIME por violação à cota de gênero?

Conjugando os artigos 14, §§ 10 e 11 da CF¹ e 1º, alínea “d” da LC 64/90, verificamos que a inelegibilidade pode ser um dos efeitos decorrentes da condenação em AIME. Observa-se, portanto, que a inelegibilidade em caso de procedência em AIME não é cominada - como ocorre na AIJE -, mas tem seu efeito decorrente do previsto no dispositivo supracitado. Assim, o efeito não é de

clarado na decisão, mas, uma vez transitada em julgado ou em caso de haver sido proferida por órgão colegiado, o condenado é considerado inelegível.

Ocorre que, conforme disposto na Lei Complementar retro citada, esse efeito ocorreria no caso de processos de apuração de abuso do poder econômico ou político, não havendo qualquer previsão de inelegibilidade no caso de fraude. Desta forma, as decisões dos tribunais eleitorais eram proferidas no sentido de não declaração de inelegibilidade no caso de procedência de AIME decorrente de fraude.

No entanto, o Tribunal Superior Eleitoral em dezembro de 2021, mais uma vez refluindo do pensamento anterior, imputou inelegibilidade no caso de comprovação de fraude à cota de gênero apurada em sede de AIME.

Assim, ainda que anteriormente a AIJE fosse a ação mais adequada para apurar fraude à cota de gênero, com a virada jurisprudencial produzida pelo Tribunal Superior Eleitoral, hoje pode-se usar indistintamente ambas as ações, com os mesmos ritos e consequências.

Do litisconsórcio passivo necessário entre o candidato beneficiado, os demais candidatos integrantes e o responsável pela prática do abuso do poder político

Ambas as ações cabíveis para o enfrentamento das chamadas candidaturas laranjas têm como legitimados ativos qualquer candidato, partido político, coligação ou o Ministério Público Eleitoral.

O polo passivo da AIJE é constituído de candidato ou qualquer pessoa que haja contribuído para a prática abusiva. Na AIME deve figurar o candidato eleito e diplomado, cujo mandato é impugnado

¹§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 11 - A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-

²d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010) (grifo nosso)

do. Em ambas as ações, há litisconsórcio com os candidatos a vice, bem como com os suplentes de senador eventualmente investigados ou impugnados. (CASTRO, 2020)

A jurisprudência e a doutrina vinham se mostrando vacilantes quanto ao tipo de litisconsórcio formado: necessário ou facultativo. A corrente que prevaleceu é a do litisconsórcio necessário, conforme pensamento sintetizado na Súmula 38 do TSE: “Nas ações que visem à cassação de registro, diploma ou mandato, há litisconsórcio passivo necessário entre o titular e o respectivo vice da chapa majoritária.”

Assertivo o entendimento do TSE. De fato, o CPC ao dispor sobre o instituto, assim preconiza em seu artigo 114: “o litisconsórcio será necessário por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes”.

Diante da descrição, parece indubitoso a existência de litisconsórcio necessário no caso de candidaturas majoritárias, posto que há evidente comunhão de interesses entre os integrantes da chapa majoritária e é a opção que mais se harmoniza com os direitos e garantias fundamentais, especialmente processuais. (NEVES, 2016). É certo que no Estado Democrático de Direito nenhuma sanção deve atingir quem não foi chamado em juízo para se defender.

Entretanto, a questão que mais interessa ao presente estudo, diz respeito ao litisconsórcio entre as candidatas acusadas de fraude, os demais candidatos da chapa e o partido político/coligação.

Há consenso quanto à ilegitimidade dos partidos políticos/coligações para figurar no polo passivo das AIMEs e AIJEs. (RAMAYANA, 2019) De fato, considerando que ambas as ações têm como consequência a cassação do registro (no caso de AIJE) ou do diploma (AIME ou AIJE) e a inelegibilidade dos envolvidos, é inviável figurar no polo passivo partidos ou coligações, posto que não podem sofrer os efeitos da condenação. Nesse sentido, Súmula TSE 40: “O partido político não é litisconsorte passivo necessário em ações que visem à cassação de diploma”.

O partido político ou coligação, todavia, pode ingressar no feito como assistentes, ante seu evidente interesse. Trata-se de assistência simples e não litisconsorcial ou qualificada, uma vez nos termos do Art. 124 CPC “considera-se litisconsorte da parte principal o assistente sempre que a sentença influir na relação jurídica entre ele e o

adversário do assistido.” Não parece haver qualquer possibilidade de o resultado das ações em tela influir na relação entre o partido ou coligação e o autor da AIME ou AIJE.

Por outro lado, parece não haver questionamento quanto à necessidade de figurar no polo passivo da AIJE todos os candidatos que integram o partido ou coligação das candidatas laranjas. Pelas mesmas razões já expostas quanto ao litisconsórcio entre os integrantes da chapa majoritária, entende-se ser necessário o litisconsórcio entre todos os candidatos do partido ou coligação. Afinal, é certo que a exclusão de uma candidata altera o quociente partidário, bem como, a depender da solução adotada em caso de comprovação de fraude, podendo haver cassação de toda a chapa e, por conseguinte, cassação do mandato ou do registro de todos os seus componentes.

Da solução em caso de comprovação da fraude

Diante da comprovação inequívoca de fraude no preenchimento das cotas de gênero surge uma questão ainda mais inquietante. Qual a solução a ser adotada? Seria o caso de se anular por inteiro a participação da coligação envolvida, decretando a nulidade dos votos com a consequente cassação de todos os candidatos da coligação? Ou a solução ideal seria recalcular o percentual de cada sexo levando-se em consideração somente as candidatas que efetivamente participaram da disputa?

Explica-se a segunda hipótese. Suponha-se que determinado partido lance quatro candidaturas femininas e nove masculinas. Reconhecendo-se a fraude em duas das quatro candidaturas femininas, excluem-se as fraudulentas, recalcula-se o percentual e verifica-se que apenas quatro homens podem concorrer, retirando-se da disputa os cinco menos votados.

Aqui o que se coloca é o embate entre a vontade popular expressa nas urnas e a fraude na constituição da coligação.

Uma fraude no preenchimento das cotas, sem sombra de dúvidas, macula a coligação em seu nascedouro. A consequência lógica seria, portanto, a nulidade da coligação e de todos os votos alcançados por seus candidatos. Esta foi a solução adotada pelo TRE-PI, ao reformar a sentença proferida pela magistrada da 18ª Zona Eleitoral do Piauí, em face de recurso para determinar a cassação dos registros de candidatura de todos os candidatos das coliga-

ções Compromisso com Valença I e II, Eleições 2016, na AIJE 193-92.2016.6.18.0018. Essa também foi a decisão firmada pelo TSE, na análise do REspe 193-92-PI em face do acórdão do TRE-PI. (ARAÚJO JÚNIOR, 2021)

No entanto, a decisão já consolidada pelo TSE não tem apoio irrestrito. Na verdade, desde 2013 vinham surgindo decisões que, a despeito de entenderem pela mácula na coligação, buscavam uma solução que lhes parecesse mais adequada, fazendo valer à vontade popular.

Ainda em 2013, ao analisar a Representação RE 124-28.2012.6.21.0144, a Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria, em voto vencido, propôs que o TSE, na análise do presente caso, considerasse as candidaturas do sexo feminino efetivamente existentes para adequar o quantitativo de candidaturas registradas.

Esse também foi o entendimento priorizado em três das quatro ações do Piauí em face das Eleições de 2016, julgadas procedentes. Adotando esse mesmo posicionamento e em voto divergente e minoritário, o Ministro Edson Fachin, analisando o supramencionado REspe 193-92, discordou da imposição da perda de diploma de todos os candidatos com fundamento no art. 22, inciso XIV da LC 64/90. É que referido artigo prevê a 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, com o objetivo de restaurar a igualdade violada pelo ato abusivo.

O Ministro Fachin observa que referido artigo vocaciona para tutelar a legitimidade do resultado, sendo necessária sua aplicação mitigada no caso de fraude à cota de gênero. É que o abuso impacta na vontade do eleitor, gerando um desequilíbrio na disputa. Enquanto a fraude na cota de gênero, por mais reprovável que seja, não guarda relação estreita com a isonomia entre as candidaturas. E conclui que solução diversa conduziria à invalidação da vontade majoritária dos eleitores.

Os ministros OG Fernandes e Sérgio Banhos, seguiram a divergência do ministro Fachin por entenderem que, a despeito da gravidade da conduta, não há impacto no pleito com comprometimento da vontade do eleitor.

Considerações Finais

É sabido que a participação feminina na política ainda se mostra muito acanhada, destoando do percentual de participação masculino, apesar da maioria feminina. A cota de gênero, dentre outras disposições aplicadas às candidaturas femininas buscam corrigir essa disparidade. Ocorre que muitas são as atitudes perpetradas, inclusive por mulheres, visando fraudar referida regra. (SILVEIRA, 2019) (SAMPAIO, 2021).

Com o objetivo de combater essa burla, o Direito Eleitoral evoluiu para incluir no conceito de fraude – antes restrito ao âmbito da votação – este conchavo que tem por objetivo lançar candidaturas de mulheres que, muitas das vezes, sequer recebem seu próprio voto. E não se esperava outra atitude dos doutrinadores e tribunais pátrios.

Restou claro que AIME e AIJE são medidas que se adequam a investigar e combater as candidaturas laranjas.

Por outro lado, verificou-se a existência de litisconsórcio necessário entre todos os candidatos do partido ou coligação, uma vez que a eficácia da sentença depende da citação de todos os litisconsortes. Ressalva-se, entretanto, que a inelegibilidade, por seu caráter de sanção, não deve ser estendida aos componentes da coligação que não tenham participação ou conhecimento da fraude. Por outro lado, restou comprovada a inexistência de litisconsórcio entre as candidatas e os partidos ou coligações, uma vez que estes últimos não podem sofrer as consequências de perda de registro ou diploma e inelegibilidade; podendo, entretanto, integrarem a lide como assistentes simples.

Por fim, foi analisada a solução a ser adotada em caso de comprovação da burla. A maioria da doutrina e da jurisprudência entendem que, em razão de a mácula estar no nascedouro da coligação, todos os candidatos devem ter seus registros ou diplomas cassados e tal entendimento já está consolidado no TSE.

No entanto, existe posição minoritária de que, no embate entre a vontade popular expressa nas urnas e a fraude na constituição da coligação, há que ser privilegiada a vontade popular e, assim, excluir-se as mulheres que comprovadamente praticaram fraude, recalculando-se o percentual obrigatório para ambos os sexos e eliminando-se da disputa os homens menos votados.

Referências

- ARAÚJO JÚNIOR, José Wilson Ferreira de. (2021). Construção jurisprudencial sobre fraudes relativas à cota de gênero eleitoral: como pensam os tribunais? Belo Horizonte: Editora Dialética.
- BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. REspe 193-92.2016.6.18.0018/PI. Relator: Ministro Jorge Mussi. Julgado em 17/09/2019. Publicado em 04/10/2019, fls. 105/107. Disponível em [blob:<https://dje-consulta.tse.jus.br/16c328e3-4005-4d7f-a8cf-d328fc51073b>] [17/07/2023]
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Série Inclusão: a conquista do voto feminino no Brasil. Disponível em: [<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil>]. [09/08/2022]
- BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. REspe 243-42.2012.6.18.0024/PI. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Julgado em 16/08/2016. Publicado em 11/10/2016, Tomo 196, fls. 65/65. Disponível em [blob:<https://dje-consulta.tse.jus.br/544ee1ce-bcc0-44b9-b9fb->] [17/07/2023]
- CASTRO, Edson de Resende. (2020) Curso de Direito Eleitoral. 10. Ed. Revista e atualizada. Belo Horizonte: Del Rey.
- CYRINEU, Rodrigo. (2017) As tais “candidaturas laranjas”: a fraude no preenchimento da cota de gênero. 2017. Disponível em: [<https://www.conjur.com.br/2017-abr-02/rodrigo-cyrineu-candidaturas-laranjas-fraude-cota-genero>] . [18/07/2023]
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção. (2016). Manual de Direito Processual Civil. Salvador: Juspodim,
- PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. (2020) Direito eleitoral: aspectos processuais, ações e recursos. 6. ed. rev. e atualizada. Curitiba: Juruá.
- RAMAYANA, Marcos. (2019). 17 ed. rev. e atualizada Direito eleitoral. Niteroi: Impetus
- SAMPAIO, Noélia. (2021) Voto feminino e sua importância para a construção de uma sociedade mais justa. Disponível em: [<http://www.abrat.adv.br/index.php/textos/8954-voto-feminino-e-sua-importancia-para-a-construcao-de-uma-sociedade-mais-justa>] [18/07/2023]
- SILVEIRA, Marilda de Paula. (20VQ19) Democracia de gênero e seus desafios: como as ações afirmativas para participação feminina na política devem ser aprimoradas. Revista Faculdade de Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 75, pp. 323-348.
- WOMEN IN NATIONAL PARLIAMENTS. Disponível em [<http://archive.ipu.org/wmne/classif.htm>]. [26/01/2023]