

A importância da Súmula nº 73 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) como instrumento de combate à fraude à cota de gênero nas eleições

Guilherme Frederico Hernandez Denz¹

RESUMO

O artigo examina a Súmula 73 do Tribunal Superior Eleitoral como instrumento de combate à fraude à cota de gênero. Parte-se da hipótese de que a padronização jurisprudencial criada pelo verbete aumentou a capacidade da Justiça Eleitoral de detectar e punir candidaturas femininas fictícias, o que tem potencial para elevar a participação efetiva das mulheres na política. Foi conduzido estudo de caso no Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, combinando análise documental de 57 acórdãos (AIJEs) julgados entre 2020 e 2024, estatística descritiva (variação percentual de ocorrências e condenações) e revisão doutrinária sobre ações afirmativas. Conclui-se que a Súmula 73 fortalece a efetividade da cota de gênero ao impor custos concretos às legendas que violam a norma, mas seu impacto pleno depende de mudanças intrapartidárias que garantam recursos e competitividade às candidatas.

Palavras-chave: Súmula 73; cota de gênero; fraude eleitoral; Justiça Eleitoral; AIJE.

ABSTRACT

The article examines Precedent No. 73 of the Superior Electoral Court (TSE) as an instrument to combat fraud against the gender quota. It starts from the hypothesis that the jurisprudential standardization established by this precedent has increased the Electoral Justice's ability to detect and punish fictitious female candidacies, which has the potential to enhance women's effective participation in politics. A case study was conducted at the Regional Electoral Court of Paraná, combining documentary analysis of 57 rulings (Electoral Judicial Investigations – AIJEs) issued between 2020 and 2024, descriptive statistics (percentage variation of occurrences and convictions), and a literature review on affirmative actions. The study concludes that Precedent No. 73 strengthens the effectiveness of the gender quota by imposing concrete costs on political parties that violate the rule; however, its full impact depends on intraparty changes that ensure resources and competitiveness for female candidates.

Keywords: Precedent No. 73; gender quota; electoral fraud; Electoral Justice; AIJE.

¹ Mestre em Direito Econômico e Social pela PUC/PR. Especialista em Direito Processual Civil e Direito Civil. Especialista em Direito Eleitoral pela PUC/MG. Membro do “Instituto Miguel Kfourri Neto – Direito Médico e da Saúde”. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0142833526475657>, <https://orcid.org/0009-0001-0282-7541>

Introdução

A sub-representação feminina continua marcante na política brasileira. Mesmo compondo a maioria do eleitorado desde 2016, as mulheres ocupam menos de 20% dos assentos na Câmara dos Deputados e 18% nas câmaras municipais (Alcântara et al., 2024).

Para enfrentar esse déficit histórico, o Brasil adota, desde 1997, a exigência de que partidos políticos reservem ao menos 30% de suas candidaturas proporcionais para cada sexo. Contudo, a simples previsão legal mostrou-se insuficiente, pois multiplicaram-se candidaturas femininas meramente formais fictícias, as chamadas “candidatas-laranja”.

Diante dessa distorção, a Justiça Eleitoral passou a traçar críticos objetivos para coibir a burla. Decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passaram a considerar votação inexpressiva, ausência de gastos e falta de atos de campanha como indícios de fraude.

A edição da Súmula 73 do Tribunal Superior Eleitoral representa valiosa ferramenta no combate à fraude à cota de gênero, na medida em que confere concretude aos elementos identificadores da fraude e define as consequências do ilícito eleitoral, proporcionando segurança jurídica para os julgamentos das instâncias eleitorais. Ao uniformizar a jurisprudência, a súmula pretende reforçar a efetividade das cotas, reduzir a insegurança jurídica e desestimular condutas que distorcem a competição eleitoral.

Ao investigar a aplicação concreta da Súmula 73, o presente trabalho busca elucidar se a padronização jurisprudencial consegue superar a etapa meramente formal das cotas, promovendo igualdade material na representação política de mulheres e contribuindo para o fortalecimento de uma democracia substantivamente mais inclusiva.

Para demonstrar o reforço da efetividade da súmula, são apresentados alguns números e estatísticas, comparando-se o volume e o desfecho das AIJEs antes (2020) e depois (2024) da súmula no Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Embora o recorte territorial (Paraná) e temporal (eleições de 2020 a 2024) imponha limitações que impedem a generalização dos dados, os resultados observados constituem indicativos relevantes, em âmbito estadual, do avanço no enfrentamento à fraude à cota de gênero.

A metodologia adotada consiste em pesquisa empírico-jurídica de abordagem mista: análise documental de 57 acórdãos do TRE-PR (2020-2024), estatística descritiva do impacto das decisões sobre mandatos parlamentares e análise de doutrina e jurisprudência.

Além da introdução, o capítulo seguinte aborda as cotas de gênero como instrumento de ação afirmativa, revisando sua evolução legislativa e conceitual no Brasil e no cenário internacional, com ênfase em sua natureza como medida voltada à promoção da igualdade material.

No capítulo 3, analisa-se a atuação da Justiça Eleitoral na promoção da equidade de gênero, destacando-se o papel do TSE e dos TREs — especialmente o TRE-PR — na efetivação das cotas, inclusive por meio de políticas de financiamento e protocolos de prevenção à fraude.

Em seguida, examina-se a evolução jurisprudencial do TSE, com foco na construção dos critérios para identificação da fraude à cota de gênero e nas sanções aplicadas, desde os precedentes iniciais até o *leading case* do REsp 193-92/PI.

O último capítulo trata do conteúdo da Súmula 73, sua fundamentação, efeitos práticos e impacto, evidenciado por dados comparativos das eleições de 2020 e 2024, que demonstram seu papel no fortalecimento do combate às violações das regras de gênero. Por fim, são apresentadas as considerações conclusivas.

Cotas de gênero como ação afirmativa

É certo que, a fim de diminuir o estado de sub-representatividade que permeia o quadro político, o Brasil vem instituindo, desde os anos 1990, uma série de normas eleitorais que visam aumentar a quantidade de mulheres candidatas e eleitas. A cota de gênero surge, assim, como política reparativa, na tentativa de alterar a ausência de mulheres nos cargos eletivos proporcionais — espaço historicamente marcado como masculino. Constitui-se, portanto, na reserva de vagas para candidaturas a cargos eletivos que os partidos políticos devem destinar às mulheres a cada eleição proporcional (Carvalho, 2020).

As cotas, como forma de ação afirmativa promovida pelo Estado, são medidas especiais tomadas com o objetivo de assegurar o progresso adequado de certos grupos raciais, sociais ou étnicos, ou de

indivíduos que necessitem de proteção, e que possam ser necessárias e úteis para proporcionar a tais grupos igual o gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais (Macedo, 2014).

Para Joaquim Barbosa, “a ação afirmativa consiste em dar tratamento diferencial, favorável, àqueles que historicamente foram marginalizados, de sorte a colocá-los em um nível de competição similar ao daqueles que historicamente se beneficiaram da sua exclusão” (Barbosa *apud* Vieira, 2006).

As ações afirmativas são medidas especiais adotadas pelo Estado com o objetivo de eliminar as desigualdades historicamente acumuladas, garantindo igualdade de oportunidades e tratamento, revestindo-se como instrumento de promoção da igualdade material. Voltadas à integração de comunidades historicamente excluídas e discriminadas, encontram-se em plena conformidade com o princípio da igualdade esculpida na Constituição Federal, não apenas a igualdade formal, mas também a material (art. 5º da CF).

O texto constitucional não se satisfaz com a igualdade formal, demandando medidas que efetivamente eliminem as desigualdades fáticas, promovendo a igualdade jurídica.

Segundo a Ministra Cármen Lúcia, em razão da “desigualação positiva promove-se a igualação jurídica efetiva; por ela afirma-se uma fórmula jurídica para se provocar uma efetiva igualação social, política, econômica no e segundo o Direito, tal como assegurado formal e materialmente no sistema constitucional democrático”. E complementa: “a ação afirmativa emergiu como a face construtiva e construtora do novo conteúdo a ser buscado no princípio da igualdade jurídica” (Rocha, 1996).

No plano do direito eleitoral, as cotas de gênero afiguram-se como ações afirmativas voltadas às mulheres, criadas para superar a discriminação histórica das candidatas do sexo feminino — especialmente no cenário de disputas eleitorais para ocupação de cadeiras no parlamento —, apresentando-se como meio adequado e proporcional para superar as desigualdades de gênero na política (Da Silva; Aguiar, 2020).

Nessa perspectiva ainda, diga-se que as barreiras não se restringem às discriminações históricas ou à estrutura patriarcal da sociedade. Há ainda o que parte da doutrina denomina de “tetos de vidro” que contribuem para a sub-representação feminina nas eleições. A presença reduzida de mulheres também pode ser atribuída

a esses “tetos de vidro”, não apenas da sociedade em geral, mas especificamente dentro das organizações partidárias, frequentemente dominadas por redes de poder masculinas (Alcântara *et al*, 2024).

Vê-se, portanto, que a política de cotas deve ser aprofundada, demonstrando que esse tipo de mecanismo afirmativo se configura como forma legítima para tentar reverter o quadro de desigualdade.

As cotas de gênero constituem uma política pública de ação afirmativa, reconhecida pela legislação eleitoral brasileira (Lei nº 9.504/1997). Elas preveem que ao menos 30% das candidaturas proporcionais sejam preenchidas por mulheres, como forma de combater a desigualdade estrutural e garantir maior diversidade na representação política.

A atuação do estado brasileiro na adoção de políticas legislativas e judiciais voltadas a fomentar a participação feminina na política insere-se em um contexto internacional mais amplo, revelando que a assimetria de gênero na política não se restringe ao cenário político brasileiro.

Reconhecendo o contexto global de baixa presença de mulheres na política, a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu, em 1995, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, com o tema: "Ação pela Igualdade, Desenvolvimento e a Paz". No encontro, foram estabelecidas diretrizes e recomendações para pressionar governos, partidos políticos e organizações a instituírem políticas afirmativas de modo a promover e acelerar a igualdade de gênero na política (Perlim, 2024). O Brasil integrou o grupo de países que assinaram o compromisso de promover ações afirmativas com esse objetivo (Carvalho, 2020).

A Lei nº 9.100/1995 foi a primeira a introduzir o regime de cotas de gênero. A legislação previa que, no mínimo 20% da lista de candidatos de cada partido ou coligação, deveria ser preenchida por candidatas mulheres. A proposta, apelidada de “Lei das Cotas”, tinha validade apenas para as Câmaras Municipais.

Posteriormente, com a Lei nº 9.504/1997, o percentual mínimo de candidatas mulheres passou a ser de 30%. Esse percentual foi previsto no art. 10, §3º, cuja redação original era a seguinte:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras

Municipais até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

§3º. Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, 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 (Oliveira, 2023).

As alterações legislativas, no entanto, foram tímidas e não se revelaram suficientes, pois exigiam apenas a “reserva” de uma porcentagem de candidaturas femininas nas listas proporcionais, que não poderiam ser ocupadas por homens. Nada impedia, porém, que se deixassem, dentro do percentual destinado às mulheres, candidaturas em branco. Os partidos descumpriam as cotas, e inexistiam garantias de que as candidaturas femininas seriam efetivamente lançadas — muito menos de forma competitiva (Perlim, 2024).

Somente em 2009, com a promulgação da Lei nº 12.034, que se conferiu nova redação ao Art. 10, §3º da Lei nº 9.504/1997, tornou-se imperativo o preenchimento efetivo das vagas reservadas, com previsão expressa nos seguintes termos:

§ 3o 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.

Diante da nova redação, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2010, passou a decidir que os partidos e coligações seriam obrigados a registrar a cota mínima de 30% (trinta por cento) de mulheres para a disputa eleitoral aos cargos de deputada federal e estadual, bem como para as eleições de vereadores. Dessa forma, nas eleições de 2012, a Justiça Eleitoral passou a exigir, de forma rigorosa, o preenchimento da cota feminina como condição essencial para o deferimento do DRAP (Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários) (Nunes e Soares, 2018).

As propostas legislativas implementadas surtiram algum efeito nas eleições seguintes. Nas eleições de 2014, pela primeira vez, o percentual de mulheres candidatas aproximou-se do mínimo estabelecido por lei. Em 2010, o percentual de candidatas à Câmara dos Deputados era de 19,42%; em 2014, esse índice subiu para 28,62%. Tal crescimento não ocorreu por acaso, podendo ser, ao

contrário, atribuído às alterações promovidas na legislação eleitoral (Oliveira, 2023).

Não se pode negar que o advento das cotas de gênero, como ação afirmativa, visando atacar a sub-representação política feminina, representou significativo avanço. Porém, até a atualidade, o estabelecimento das cotas na legislação, por si só, tem se mostrado insuficiente.

Por meio de diversos dados estatísticos obtidos na página do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), é possível observar que, entre 2016 e 2022, o Brasil teve, em média, 52% do eleitorado constituído por mulheres, 33% de candidaturas femininas e 15% de eleitas¹. Nas eleições gerais de 2022, alcançaram êxito na eleição para a composição da Câmara Federal menos de 20% de mulheres, o que coloca o Brasil em posição vergonhosa em rankings internacionais, abaixo de todas as democracias sul-americanas e de países com instituições menos modernas e consolidadas, como Nicarágua (54%), Namíbia (50%), Angola (38%) ou Egito (28%) (Alcântara et al, 2024). Nas eleições municipais de 2024, para as câmaras municipais, 35% dos candidatos eram mulheres, mas apenas 18% foram eleitas, superando ligeiramente o resultado de 2020, em que se constatou 16% de eleitas².

É certo que a reduzida presença de mulheres em posições de destaque nos partidos políticos e os limites das políticas de ação afirmativa têm sido amplamente debatidos pela literatura especializada como problemas que afligem democracias em todo o mundo (Alcântara et al, 2024). Contudo, a Justiça Eleitoral tem exercido um papel fundamental na criação, interpretação e fiscalização de normas que buscam corrigir esse desequilíbrio, na promoção das igualdade de gênero e na ampliação das mulheres nos espaços de poder político.

A Justiça Eleitoral, tanto no âmbito nacional, por meio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), quanto no nível estadual, pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), transcende sua função primordial de assegurar a legitimidade dos processos eleitorais ao desempenhar importante atribuição de promover a equidade de gênero na política.

¹ <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Janeiro/tse-mulheres-portal-reune-estatisticas-sobre-eleitorado-e-participacao-feminina-na-politica>.

² <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>.

Atuação da Justiça Eleitoral na concretização das cotas de gênero

A Justiça Eleitoral é a instituição responsável por assegurar a legalidade, legitimidade e transparência do processo eleitoral, um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

Com a afirmação histórica da soberania popular e dos princípios democráticos e representativos, foram criados métodos e sistemas de controle de eleições e investiduras em mandatos eletivos. O controle visa assegurar a legitimidade e a sinceridade do pleito, tendo como finalidade depurar o processo eleitoral e livrá-lo de abusos de poder, fraudes e irregularidades que possam desnaturá-lo (Gomes, 2023).

No Brasil, o sistema de controle das eleições foi confiado à Justiça Eleitoral, sistema jurisdicional especializado, a quem incumbe a organização e a regulamentação das eleições brasileiras, proporcionando igualdade de oportunidades para todos os candidatos e candidatas.

Em nível internacional, os sistemas eleitorais são reconhecidos como o “primeiro veículo para escolha e representação governamental, o que é a base para a fundação da democracia”. Os denominados “*Electoral Management Bodies*”, equivalentes à Justiça Eleitoral brasileira, vêm sendo cada vez mais reconhecidos como instituições de governança permanentes, importantes para a construção da democracia. São estruturas eleitorais que contribuem para a legitimidade das instituições democráticas e para o fortalecimento do Estado de Direito (López-Pintor, 2000).

Mesmo em democracias consolidadas, como Estados Unidos, Austrália e Reino Unido, estão sendo conduzidas reformas eleitorais com a finalidade de se instituírem órgãos eleitorais independentes. “Tanto nas democracias novas quanto nas mais antigas, há argumentos defendendo o estabelecimento de órgãos eleitorais independentes, destacando-se a importância dessas estruturas na promoção da transparência democrática e da eficiência técnica” (López-Pintor, 2000)³. Essa tendência internacional, inclusive em democracias estáveis, demonstra a relevância da Justiça Eleitoral

³ Tradução livre de: “In both new and older democracies, arguments advocating the establishment of independent electoral bodies highlight the importance of these structures in promoting democratic transparency and technical efficiency”.

que, há anos, constitui-se como órgão independente, externo ao Executivo e Legislativo, auxiliando no fortalecimento da democracia no Brasil.

Além de sua função essencial de assegurar a confiabilidade e a legitimidade dos resultados do processo eleitoral, a Justiça Eleitoral tem desempenhado papel importante no incentivo à maior participação política das mulheres. Essa atuação vai além da simples fiscalização, pois envolve a implementação de medidas que promovem a igualdade de gênero no cenário político. Ao garantir a observância das cotas de gênero e coibir práticas que tentem burlá-las, como as candidaturas fictícias, a Justiça Eleitoral também se posiciona como garantidora do princípio da igualdade. Nesse contexto, José Jairo Gomes destaca que a cota de gênero encontra respaldo nos valores fundamentais que sustentam o Estado Democrático brasileiro, como a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a igualdade e o pluralismo político (Gomes, 2023). Assim, a atuação da Justiça Eleitoral reforça o compromisso de promover uma representação mais justa e equilibrada, contribuindo para a construção de uma sociedade mais democrática e inclusiva.

A Justiça Eleitoral tem se destacado não somente nos esforços de cumprir das normativas que versam sobre a cota de gênero, mas também em outras iniciativas de caráter pedagógico e de impulso de ações destinadas à participação política das mulheres.⁴ Além da repressão e do combate à fraude à cota de gênero, fazendo cumprir o limite mínimo de 30% de candidatas na composição dos postulantes aos cargos eletivos do Poder Legislativo, inclusive por meio da edição da Súmula 73 do TSE, que será analisado em tópico à parte —, outras medidas aptas a promover a igualdade de gênero na política vêm sendo adotadas.

Destaca-se, por exemplo, a intervenção da Justiça Eleitoral ao estabelecer uma cota de financiamento por gênero, garantindo minimamente um volume de recursos para tornar as campanhas femininas mais competitivas. Pode-se afirmar que a principal mudança que levou à inversão dos padrões de financiamento eleitoral no Brasil não foi fruto de iniciativa legislativa, mas de decisão

⁴ Mais exemplo de iniciativas especificamente do TSE na concretização da equidade de gênero pode ser visto em: RODRIGUES, Wagner Ribeiro. *Questão de justiça? O papel e a atuação da justiça eleitoral na promoção de ações destinadas à participação política das mulheres*. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito. Salvador, 2024.

do Supremo Tribunal Federal (STF) (Lucíola, 2023), complementada pelo TSE.

A pretexto de avançar para além das cotas de candidatura, atacando também a dimensão do financiamento, a Minirreforma Eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/2015) determinou que de 5% a 15% dos recursos do Fundo Partidário (FP) fossem compulsoriamente destinados às campanhas de mulheres. A medida, porém, foi criticada por estabelecer um patamar legal inferior ao volume de recursos que já vinha sendo destinado às candidaturas femininas na prática.

Em março de 2018, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5617, o Supremo Tribunal Federal (STF) equiparou o mínimo de recursos do Fundo Partidário (FP) a serem destinados ao patamar legal mínimo de candidaturas femininas, no montante de 30% do fundo alocado por cada partido para eleições majoritárias e proporcionais. Além disso, determinou-se que, em caso de haver percentual mais elevado ao mínimo de candidaturas femininas, os recursos deveriam ser alocados, pelo menos, na mesma proporção. Essa decisão, no entanto, não abrangeu o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), principal fonte de recursos para as campanhas eleitorais (Perlim, 2023).

Após esse julgamento, ainda em 2018, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) estendeu a obrigatoriedade de reserva de recursos também para o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas — FEFC (Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000). Em resposta, o tribunal reconheceu que:

A distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, regulamentada nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, na linha da orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI 5617. No caso de percentual superior de candidaturas, impõe-se o acréscimo de recursos do FEFC e do tempo de propaganda na mesma proporção.

Por fim, em 2022, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 117, incluindo o §8º ao art. 17, da Constituição

Federal, sintetizando as regras definidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral nas importantes decisões citadas anteriormente:

Art. 17 [...] § 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 117, de 2022).

As mudanças interpretativas na aplicação da legislação eleitoral, promovidas pela Justiça Eleitoral, criaram oportunidades para uma efetiva implementação das cotas de gênero no Brasil⁵. As evidências coletadas em relação ao financiamento público, combinadas às novas regras de distribuição de recursos de campanhas para mulheres, bem como às mais recentes cotas raciais de financiamento, “surtiram efeitos positivos, mesmo que ainda tímidos, para reduzir as desigualdades de gênero e raça na corrida eleitoral brasileira” (Lucióla, 2023).

No Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR), sob a presidência do Desembargador Sigurd Roberto Bengtsson, foram implementadas iniciativas com o desiderato de fortalecer a representatividade ativa das mulheres na política e prevenir fraudes à cota de gênero.

De modo a tornar essas iniciativas um programa permanente no Tribunal, foi editada a Resolução n. 935, de 22 de julho de 2024, que instituiu formalmente o “Protocolo de Prevenção à Fraude à Cota de Gênero no âmbito da Justiça Eleitoral do Paraná” cuja finalidade é “fiscalizar, orientar e propor medidas preventivas e corretivas contra fraudes à cota de gênero, com vistas a garantir a participação livre, consciente e efetiva das candidaturas femininas.”

⁵ https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pesquisa-nos-e-as-desigualdades/pesquisa-nos-e-as-desigualdades-2022/?gclid=Cj0KCCQjwqoibBhDUARIsAH2OpWgB5GW1AN3Nm0wSErJptQFtX2U-zOTBWhrrOFhZ2C6TiHDlwBj7a7KkaAvzLEALw_wcB

A execução do Protocolo, a ser exercida pelo Tribunal, nas eleições gerais e pelos juízes e juízas nas eleições municipais, será materializada através da promoção de audiências públicas junto aos órgãos partidários das agremiações envolvidas no pleito, com a participação do Ministério Público Eleitoral, da Ordem dos Advogados do Brasil, da imprensa e de outras instituições públicas ou privadas que se entenderem necessárias. Tais audiências têm por objetivo informar sobre o escopo do Protocolo e orientar acerca da importância do registro das candidaturas femininas, da observância das cotas de gênero e da correta distribuição do Fundo de Financiamento de Campanha e da parcela do Fundo Partidário, bem como do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão — de, no mínimo, 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas —, além de alertar sobre a gravidade das consequências da inobservância dessas regras, consolidadas pela Súmula nº 73, do Tribunal Superior Eleitoral.

A instituição do Protocolo e sua execução representam uma forma de conscientização da população em geral e dos entes da sociedade civil sobre a importância da equidade de gênero, por intermédio do diálogo e do acesso à informação. Nos debates e palestras desenvolvidos nas audiências públicas previstas no Protocolo, almeja-se alcançar a finalidade precípua da norma: inserir, de fato, a mulher na vida política.

Reforça-se, assim, o que a doutrina designa como o “sentido teleológico das normas que instituem reserva de candidatas”, na medida em que não se pretende, com as cotas, simplesmente preencher vagas, mas, sim, inserir de fato a mulher na vida política, tornando-a participativa nos processos eleitorais mediante o efetivo envolvimento nas campanhas e nas discussões partidárias (Alcântara *et al*, 2024).

Essas iniciativas revelam a preocupação da Justiça Eleitoral em dar efetividade ao princípio constitucional da igualdade, garantindo espaço mínimo às candidaturas femininas e assegurando a paridade de gênero na política. Trata-se de medida de caráter preventivo, que busca evitar a necessidade de uma atuação mais drástica, como a imposição punitiva da cassação da chapa, em caso de reconhecimento da fraude à cota de gênero pela Justiça Eleitoral.

Evolução da jurisprudência do TSE no enfrentamento à fraude à cota de gênero

Conforme abordado anteriormente, a previsão legal de ações afirmativas com o intuito de superar a baixa representatividade feminina, embora represente um avanço legislativo, não tem refletido resultados concretos mais efetivos na eleição das mulheres.

Isso ocorre, entre outras razões, porque a exigência da lei das cotas incide apenas sobre o registro das candidaturas. Assim, segundo dados do TSE sobre as eleições proporcionais pós-cotas, observa-se um aumento no percentual das candidaturas femininas, atingindo o mínimo exigido; contudo, o percentual de mulheres eleitas não tem obtido o mesmo desempenho. Essa disparidade entre o número de mulheres candidatas e o número de mulheres eleitas evidencia o comportamento dos sistemas eleitoral e partidário na tentativa de inviabilizar a efetividade da lei de cotas, utilizando a fraude como forma de burlá-la (Jares; Souza, 2024).

A modalidade mais comum encontrada para frustrar a imposição legal da cota de gênero é o registro de candidaturas fictícias, comumente chamadas de candidaturas “laranjas”. Essa prática se materializa pelo registro de mulheres que não possuem compromisso real com a disputa eleitoral, sendo incluídas nas listas de candidatos apenas para preencher formalmente o percentual exigido pela lei, de modo a permitir que mais homens sejam registrados e, assim, a ofender os princípios da democracia participativa (Bueno; Silva, 2024). Viabiliza-se, com isso, a presença do partido e de seus verdadeiros candidatos nas eleições, atendendo-se apenas formalmente à norma da cota de gênero.

O enquadramento desse tipo de conduta como fraude ou ilícito eleitoral não é tarefa simples, na medida em que a lei eleitoral não prevê expressamente os requisitos necessários para a tipificação do ilícito e a aplicação de sua devida sanção. A obrigatoriedade de observância da cota, estabelecida no art. 10, §3º, da Lei n. 9.504/1997, determina a proporção de candidaturas por gênero, mas não detalha o que configura a sua infringência e muito menos as penalidades a serem infligidas em caso de descumprimento.

A ausência de critérios legais específicos para identificar os elementos da fraude apresenta-se como um desafio significativo no combate à violação das cotas, podendo gerar insegurança jurídica e decisões judiciais discrepantes em casos similares. Essa lacuna contrasta com outros ilícitos eleitorais, como a compra de votos, prevista no art. 41-A da Lei n. 9504/97, que descreve minuciosamente

a conduta vedada e as consequências para quem a pratica (Lama, 2024).

Diante da lacuna legislativa e da constatação de que os partidos vinham indicando candidaturas femininas apenas formalmente, sem a real intenção de concorrerem ao pleito, coube ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) estabelecer diretrizes para o reconhecimento das hipóteses de abuso ou fraude, de modo a coibir a violação ao regime de cotas de gênero.

Através de decisões baseadas em interpretações de princípios constitucionais e em entendimentos jurisprudenciais, o Tribunal passou a delinear os requisitos fáticos que caracterizariam a fraude, bem como as respectivas consequências legais, como a cassação dos mandatos dos envolvidos e a declaração de inelegibilidades.

Da análise dos julgados do TSE, infere-se que as decisões evoluíram em relação a dois aspectos: Primeiro, nos contornos fáticos e jurídicos que consubstanciam a fraude à cota de gênero. Quais critérios o tribunal exige para que se identifique as hipóteses de fraude ou de abuso. Segundo, reconhecido o ilícito eleitoral, quais as consequências ou sanções decorrentes e a quem elas podem ser aplicadas. A penalidade abrange somente as candidatas fictícias ou podem atingir toda a chapa registrada?

Sobre o primeiro aspecto, logo depois da instituição das cotas de gênero pela Lei nº 9504/97, o foco das decisões se concentrava na observância dos percentuais estabelecidos. No entanto, o entendimento passou a ser alterado quando se percebeu que, em muitos casos, os partidos apenas formalizavam as candidaturas femininas, sem a intenção real de que estas concorressem efetivamente ao pleito (Lama, 2024). Posteriormente, o TSE passou a reconhecer que a mera formalização da candidatura feminina, sem a real intenção de disputa eleitoral, poderia configurar fraude à cota de gênero. O entendimento se firmou com fundamento no princípio da igualdade e nos objetivos da norma, que visava não apenas garantir números, mas assegurar uma efetiva representatividade (Lama, 2024)⁶.

Malgrado a interpretação do TSE tenha se consolidado no sentido de ser possível o reconhecimento da fraude à cota de gênero

⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 149/PI, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Acórdão de 04/08/2015, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico, data 21/10/2015, pag. 25-26

nos casos de candidaturas fictícias, os julgados não estabeleciam diretrizes objetivas claras, ainda exigindo o “inequívoco fim de burlar o mínimo de isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar”.

Nesse sentido, destaca-se parte da ementa do acórdão no Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 27872/SP, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Acórdão de 13/11/2018⁷:

[...] Porém, e apesar do importante papel da Justiça Eleitoral na apuração de condutas que objetivem burlar o sistema previsto no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97, a prova da fraude da cota de gênero deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias do caso, a denotar o inequívoco fim de mitigar a isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu garantir.

A jurisprudência passou a evoluir e considerar indícios objetivos para a caracterização da fraude, como a obtenção de votação ínfima ou inexistente, ausência de atos de campanha ou prestação de contas zeradas, conforme se observa no seguinte acórdão:

AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2020. VEREADOR. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME). FRAUDE. ART. 14, § 10, DA CF/88. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. CANDIDATURA FICTÍCIA. CONFIGURAÇÃO. VOTAÇÃO MÍNIMA. AUSÊNCIA. ATOS DE CAMPANHA. CONTAS ZERADAS. PEDIDO DE VOTOS. CANDIDATO DIVERSO. CONTRADIÇÕES. DEPOIMENTO. REEXAME. FATOS E PROVAS. SÚMULA 24/TSE. NEGATIVA DE PROVIMENTO (Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental No Recurso Especial Eleitoral 060085995/SC, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Acórdão de 12/05/2022, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 95, data 25/05/2022) .

No que toca às consequências quando reconhecida a fraude à cota de gênero, as sanções aplicadas em decisões da Justiça Eleitoral se centravam nos responsáveis diretos e nas candidatas envolvidas. Historicamente, a cassação de candidaturas ou mandatos de um partido ou coligação se destinava a situações de graves ilícitos,

⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental Em Recurso Especial Eleitoral 27872/SP, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Acórdão de 13/11/2018, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico, data 11/12/2018

como abuso de poder econômico, político ou compra de votos, por exemplo. Com a crescente conscientização da importância da representatividade política feminina, a fraude à cota de gênero passou a ser entendida como um atentado contra a democracia representativa e a igualdade de gênero, além de ser reconhecida como espécie de abuso de poder, merecendo, assim, uma resposta mais rigorosa. (Targino; Sampaio Júnior, 2022).

O entendimento foi alterado no *leading case* do REsp 19392/PI⁸, cuja relatoria coube ao Min. Jorge Mussi, em que se determinou a cassação de todos os candidatos e candidatas integrantes da chapa composta pela candidata fictícia e a inelegibilidade daqueles que cometeram, participaram ou anuíram com a prática ilícita. O relator acolheu a orientação de que a fraude à cota de gênero implicava na quebra da normalidade e da legitimidade do pleito por força do ato de abuso, sendo desnecessário se cogitar a responsabilidade subjetiva para aplicar a sanção, revelando-se suficiente a prova da condição de beneficiário do abuso.

Parte da fundamentação do julgado explica o novo entendimento do TSE:

[...] caracterizada a fraude da cota de gênero, não se requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos que compuseram as coligações, prova incontestada de sua participação ou anuência, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas para se impor ou não a eles inelegibilidade para eleições futuras.

Em outras palavras, evidenciada conduta que comprometa a disputa eleitoral, quebrando a isonomia entre os candidatos, impõe-se cassar os registros ou diplomas de todos os beneficiários, cabendo ao órgão julgador definir sua atuação no ilícito apenas para fim de inelegibilidade, que possui natureza personalíssima.

Na realidade, como bem elucidada Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, na fundamentação apenas:

Reafirmou-se a interpretação tradicional do TSE no sentido de que a cassação do registro ou do diploma, nos casos de abuso de poder ou fraude, se

⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 19392/PI, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Acórdão de 17/09/2019, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 193, data 04/10/2019, pag. 105/107

dá objetivamente, pelo prejuízo causado à higidez do pleito e à igualdade de chances na competição, exigindo-se prova de atuação, participação ou anuência apenas para a imposição da inelegibilidade (Gonçalves, 2024).

O entendimento, por sua vez, tanto quanto aos elementos para configuração da fraude quanto às suas consequências, se consolidou, conforme se observa de acórdãos posteriores:

[...] Quanto ao mérito, a cota de gênero de candidaturas femininas é um relevante instrumento que tem por objetivo assegurar não apenas a participação formal, mas também a efetiva participação feminina nas eleições, de modo a atenuar o déficit de representatividade em mandatos eletivos ocupados por mulheres. Nesse aspecto, relevante é a atuação da JUSTIÇA ELEITORAL na apuração de condutas que objetivem burlar o sistema previsto no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997.

No que tange aos elementos suficientes para revelar a intenção de burlar a norma do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, esta CORTE tem assentado que o quantitativo da votação, bem como a ausência de gastos eleitorais, de abertura de conta bancária e de atos de campanha são elementos indicativos de fraude à cota de gênero.

[...]

De acordo com a jurisprudência firme desta CORTE SUPERIOR ELEITORAL, caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, a consequência jurídica é: (i) a cassação dos candidatos vinculados ao Drap, independentemente de prova da participação, ciência ou anuência deles; (ii) a inelegibilidade daqueles que efetivamente praticaram ou anuíram com a conduta; (iii) a nulidade dos votos obtidos pelo Partido/ Coligação, com a recontagem do cálculo dos quocientes eleitoral e partidários, nos termos do art. 222 do Código Eleitoral (REspe 764-55/PR, DJe de 18/5/2021, e REspe 190, DJe de 4/2/2022, ambos de minha relatoria)º.

A pacificação do entendimento pelo TSE culminou na aprovação da edição da Súmula 73.

A Súmula nº 73 do TSE como instrumento de combate à fraude à cota de gênero

º BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Em Recurso Especial Eleitoral 060106042/SP, Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, Acórdão de 17/08/2023, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 193, data 29/09/2023.

A edição da Súmula 73 do TSE representa uma valiosa ferramenta no combate à fraude à cota de gênero, na medida em que confere concretude aos elementos identificadores da fraude e define as consequências do ilícito eleitoral, dando segurança jurídica para os julgamentos das instâncias eleitorais. Além disso, torna transparente aos atores envolvidos nas eleições, sejam partidos, coligações, federações, candidatos e candidatas, o entendimento que pode levar à cassação da chapa e eventuais inelegibilidades.

Cumpra-se salientar que, para alguns autores, a ambiguidade legislativa e a falta de critérios objetivos para a caracterização do ilícito contribuem para a continuidade do persistente quadro de fraude à cota de gênero no contexto político brasileiro.¹⁰ A instituição da súmula, portanto, preenche essa lacuna, espancando de vez os argumentos de que o descumprimento da ação afirmativa derivava da falta de critérios objetivos.

Lembrando-se que a finalidade precípua da Justiça Eleitoral, ao lançar a súmula, não é a punição pela cassação dos registros de candidatos e candidatas, mas sim “combater esse tipo de fraude e incentivar candidaturas femininas reais para que a igualdade de gênero cresça cada vez mais no meio político”¹¹.

O verbete da súmula, publicado em 16.05.2024, sintetizou as balizas para o reconhecimento das hipóteses de fraude, atribuindo as penalidades passíveis de serem aplicadas.

A Súmula 73 do TSE apresenta o seguinte enunciado:

A fraude à cota de gênero, consistente no que diz respeito ao percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do artigo 10, parágrafo 3º, da Lei nº 9.504/1997, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir:

- votação zerada ou inexpressiva;
- prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante;
- ausência de atos efetivos de campanha, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros.

¹⁰ Nesse sentido: Lama, 2024.

¹¹ <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Julho/tse-tem-jurisprudencia-pacificada-sobre-fraude-a-cota-de-generopara-as-eleicoes-2024>.

O reconhecimento do ilícito acarretará as seguintes consequências:

- cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) da legenda e dos diplomas das candidatas e dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles;
- inelegibilidade daqueles que praticaram a conduta ou anuíram a ela, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (Aije);
- nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (artigo 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do artigo 224 do Código Eleitoral, se for o caso.

A importância da súmula fica evidente ao se comparar os dados das eleições municipais de 2020 e 2024. Enquanto a eleição de 2020 ocorreu antes da edição da súmula, a de 2024 já foi realizada com ela em vigor. No Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR), no ano de 2024, observou-se um aumento significativo no número de Ações de Investigação Judicial Eleitoral (AIJEs), principal instrumento para levar ao Judiciário Eleitoral as imputações de fraude à cota de gênero. Esse crescimento indica uma atuação mais firme de partidos políticos, coligações, federações, candidatos, candidatas e do Ministério Público Eleitoral no enfrentamento às chamadas candidaturas fictícias, lançadas apenas para cumprir formalmente a exigência legal de gênero.

Em pesquisa jurisprudencial realizada no portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com foco exclusivo nas ações que tramitam no TRE-PR, com julgamento até o dia 31.07.2025, e utilizando o termo “fraude à cota de gênero” para filtrar os julgados, constatou-se que, nas eleições de 2020, oito (08) acórdãos em AIJEs trataram do tema. Dentre essas decisões, em apenas duas (02)¹² houve o reconhecimento da prática ilícita, enquanto nas demais seis (06) os julgadores entenderam não haver comprovação suficiente da fraude.

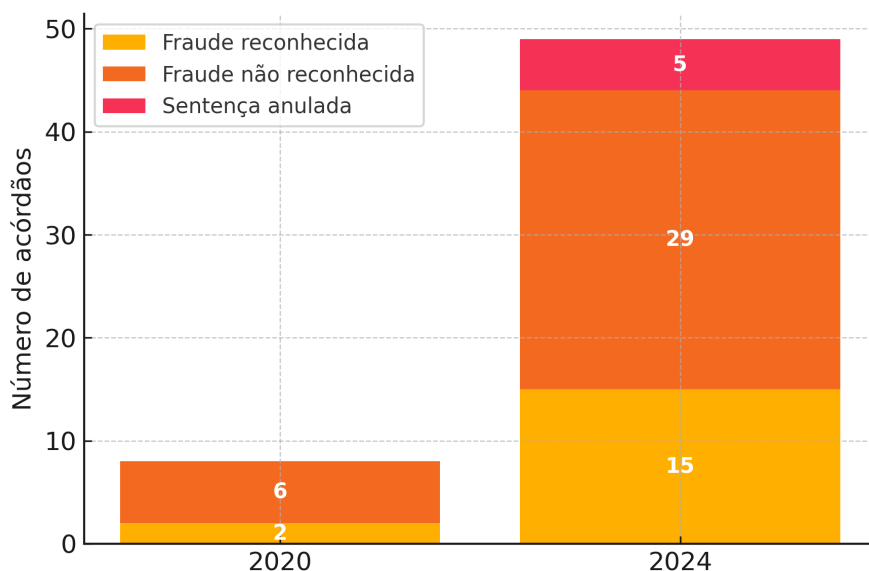
Por outro lado, aplicando-se os mesmos critérios de busca para os julgados relativos às eleições de 2024, o número de acórdãos subiu para quarenta e nove (49). Desses, em cinco (05) casos, as sentenças foram anuladas, com retorno dos autos à primeira instância para novo julgamento. Nos demais quarenta e seis (46) acórdãos,

¹² AIJE 060054419/PR, Relator(a) Des. Claudia Cristina Cristofani, Acórdão de 22/08/2024, Publicado no(a) DJE 185, data 28/08/2024 e AIJE 060059470/PR, Relator(a) Des. Rodrigo Otavio Rodrigues Gomes Do Amaral, Acórdão de 29/08/2022, Publicado no(a) DJE 192, data 02/09/2022

houve julgamento de mérito: em quinze (15)¹³ deles, reconheceu-se a existência de fraude, com aplicação das sanções legais pertinentes, enquanto em vinte e nove (29) o pedido foi julgado improcedente.

Em termos percentuais, de 2020 para 2024, o aumento de 8 para 49 acórdãos representou um crescimento de 512,5% e, nos casos de reconhecimento da fraude, significou um acréscimo de 650% (2 para 15). Esses dados indicam não apenas uma elevação na judicialização do tema, mas também um crescimento expressivo no número de decisões que identificam a ocorrência da fraude.

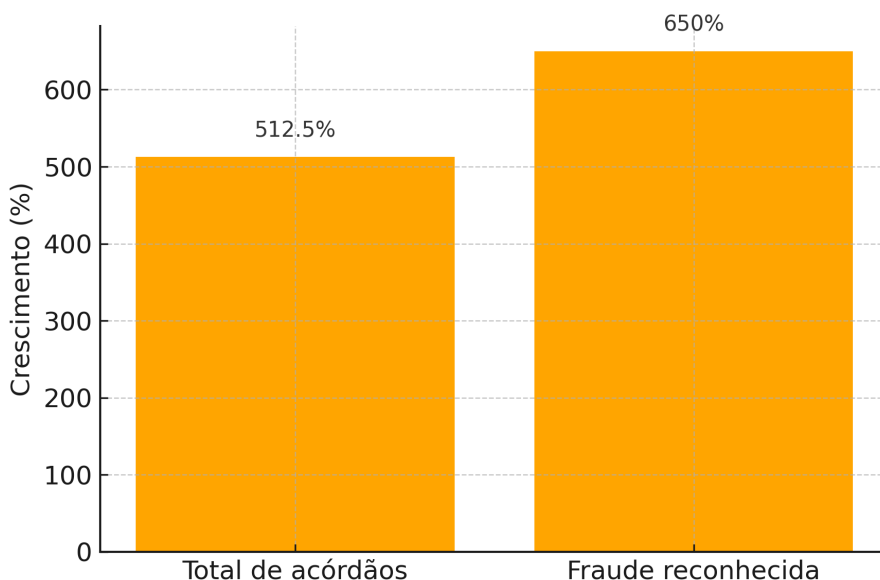
Figura 1 – Resultados das AIJEs no TRE-PR por eleição (2020 vs. 2024).



Fonte: Portal de Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – acórdãos do TRE-PR julgados até 31/07/2025, utilizando o termo de busca “fraude à cota de gênero”.

¹³ Citem-se alguns dos julgados: Recurso Eleitoral 060086849/PR, Relator(a) Des. Eleitoral Guilherme Frederico Hernandes Denz, Acórdão de 30/06/2025, Publicado no(a) DJE 125, data 04/07/2025; Recurso Eleitoral Na Ação De Investigação Judicial Eleitoral 060043391/PR, Relator(a) Des. Claudia Cristina Cristofani, Acórdão de 30/06/2025, Publicado no(a) DJE 124, data 03/07/2025; Recurso Eleitoral Na Ação De Investigação Judicial Eleitoral 060068191/PR, Relator(a) Des. Eleitoral Anderson Ricardo Fogaça, Acórdão de 26/05/2025, Publicado no(a) DJE 102, data 30/05/2025 e Recurso Eleitoral 060042307/PR, Relator(a) Des. Eleitoral Jose Rodrigo Sade, Acórdão de 23/06/2025, Publicado no(a) DJE 119, data 26/06/2025.

Figura 2 – Crescimento percentual no TRE-PR de 2020 para 2024.



Fonte: Portal de Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – acórdãos do TRE-PR julgados até 31/07/2025, utilizando o termo de busca “fraude à cota de gênero”.

Outra questão a se destacar é que, como a caracterização da fraude à cota de gênero implica, automaticamente, na invalidação do DRAP, com o conseqüente indeferimento dos registros de todos os candidatos e candidatas, não raras vezes, isso provoca também a cassação de diplomas de eleitos e eleitas, acarretando prejuízo aos partidos políticos e federações envolvidos, que perderão representatividade nos parlamentos.

Há consenso de que a representatividade feminina na política somente será incrementada com a participação efetiva dos partidos políticos.

De fato, os partidos políticos são peças-chave para a participação das mulheres na política, já que são os partidos políticos que recrutam e selecionam os candidatos para as eleições e determinam a agenda política de um país. A forma como as mulheres participam da vida partidária e como as greis incentivam e motivam o envolvimento das mulheres são os fatores determinantes do

empoderamento político e para garantir a igualdade de gênero na política (Ballington, 2012).

Os partidos que se empenham na inserção da mulher na política se beneficiam na conquista de espaço político e eleitoral. Aquelas greis que levam à participação política das mulheres a sério se fortalecem junto a suas bases e conquistam novos grupos de eleitores. Além disso, os partidos que conseguem gerar novos rostos e ideias mantêm uma imagem vibrante e energizada em uma época de engajamento decrescente dos eleitores (Ballington, 2012). Nessa perspectiva ainda há um proveito político considerável aos partidos, além do cumprimento da legislação.

Contudo, dentro dos partidos políticos, as mulheres tendem a estar sobrerrepresentadas no nível da base ou em papéis de apoio, mas sub-representadas em posições de poder. Sem o acesso a redes de influência e com recursos muito limitados, é compreensível que a participação feminina nos partidos políticos permaneça bem abaixo da masculina. (Ballington, 2012).

Os partidos políticos rejeitam a entrada das mulheres na concorrência efetiva e qualificada, uma vez que as agremiações partidárias são os únicos destinatários dos incentivos à formação e à participação de mulheres (Alcântara, 2024). Dedicam-se a cumprir formalmente a exigência legal de apresentar o percentual mínimo de mulheres, mas não se ocupam em desenvolver o capital político dessas mulheres, ou em assegurar a existência de chances reais de elegibilidade.

Embora a Justiça Eleitoral brasileira desempenhe papel ativo na promoção da equidade de gênero, em razão da autonomia partidária prevista na Constituição Federal (art. 71, § 1º), ao Judiciário descabe, sem legislação específica, interferir nos comandos dos partidos a ponto de obrigá-los diretamente a integrar mais mulheres nos espaços de poder. Entretanto, a disposição da súmula, preceituando o indeferimento integral do DRAP e a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (artigo 222 do Código Eleitoral) implicará, muitas vezes, em cassação de candidatos eleitos e eleitas, atingindo diretamente o interesse dos partidos políticos.

A solução conferida pelo TSE e consubstanciada na súmula objetiva justamente evitar que os partidos políticos se beneficiem da fraude à cota de gênero, mesmo quando restar configurada a sua

ocorrência. Com efeito, “o registro das candidaturas fraudulentas possibilitou um maior número de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, contabilizou-se para as respectivas alianças, culminando em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral), que puderam então registrar e eleger mais candidatos. O círculo vicioso não se afasta com a glosa apenas parcial, pois a negativa dos registros após a data do pleito implica o aproveitamento dos votos em favor das legendas (art. 175, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral), evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido com a fraude”¹⁴.

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves compartilha do mesmo entendimento, aduzindo que “cientes ou não da fraude, todos os candidatos proporcionais da mesma grei só puderam se lançar porque, a princípio, a chapa estava regular. Se ela não estava, a consequência deve alcançar a todos” (Gonçalves, 2024).

Nesse contexto, a súmula representa mais um reforço no combate à fraude à cota, pois os partidos políticos serão penalizados, perdendo representatividade nas câmaras municipais, assembleias legislativas e na Câmara Federal, caso não observem a determinação de preencher a chapa com o mínimo de 30% de mulheres.

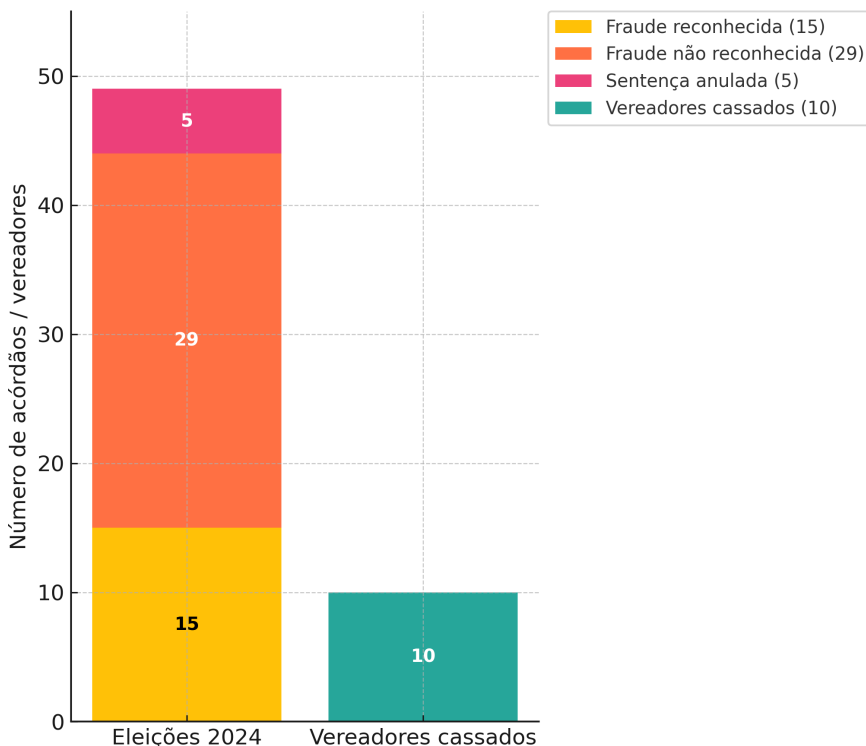
Nas eleições municipais de 2024, no estado do Paraná, alguns partidos políticos enfrentaram sanções pelo descumprimento da cota de gênero. Conforme análise dos julgados do TRE-PR, nos quinze (15) julgados em que se reconheceu a prática de fraude, oito recursos eleitorais ¹⁵ resultaram na cassação dos diplomas de dez vereadores e vereadoras eleitos, abrangendo oito municípios distintos do estado¹⁶.

¹⁴ REspe nº 193-92/PI, rel. Min. Jorge Mussi, julgado em 17.9.2019, DJe de 4.10.2019.

¹⁵ Recursos Eleitorais n. 060038416/PR, 060043391/PR, 060050468/PR, 060042307/PR, 060066018/PR, 060068191/PR, 060051546/PR, 060038203/PR.

¹⁶ Bom Jesus do Sul (1), Joaquim Távora (1), Campo Mourão (2), Ivaí (1), Mauá da Serra (3), Tunas do Paraná (1) e Castro (1).

Figura 3 – Resultados das AIJEs no TRE-PR, eleição 2024, com vereadores cassados.



Fonte: Portal de Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – acordãos do TRE-PR julgados até 31/07/2025, utilizando o termo de busca “fraude à cota de gênero”.

Diante disso, constata-se que a Súmula 73 do TSE representa um avanço significativo no enfrentamento à fraude à cota de gênero, ao oferecer parâmetros objetivos para sua identificação e estabelecer consequências jurídicas claras e severas, como a cassação de diplomas e a nulidade dos votos. Sua edição fortalece a atuação da Justiça Eleitoral, confere maior segurança jurídica aos julgamentos e impõe custos reais às legendas que se beneficiam da burla à legislação. Além disso, estimula uma mudança de postura dos partidos políticos, que passam a ter maior responsabilidade na promoção de candidaturas femininas efetivas, contribuindo, assim, para o fortalecimento da representação feminina e da igualdade de gênero no cenário político.

Considerações finais

O exame da trajetória normativa e jurisprudencial que culminou na Súmula 73 do Tribunal Superior Eleitoral evidencia dois movimentos convergentes: de um lado, o amadurecimento das políticas afirmativas de gênero no Brasil; de outro, a capacidade da Justiça Eleitoral de adaptar-se para salvaguardar a paridade material na disputa política. A lei de cotas de 1997 — posteriormente reforçada pela obrigatoriedade de preenchimento efetivo (Lei 12.034/2009) e pela reserva proporcional de recursos e propaganda — enfrenta, na prática, a resistência partidária no cumprimento da norma, com a produção de candidaturas fictícias. Nesse contexto de lacuna da norma reside a importância da atuação da Justiça Eleitoral.

A Súmula 73 sistematiza o que a jurisprudência construiu em etapas: (i) critérios objetivos para identificar fraude (votação zerada ou inexpressiva, contas sem movimentação, ausência de atos de campanha) e (ii) consequências automáticas, severas e amplas — cassação do DRAP, nulidade de votos, inelegibilidade — independentemente de prova de participação subjetiva dos beneficiários. Ao fazê-lo, impõe custos eleitorais e reputacionais imediatos a partidos e federações que se arriscam a burlar a regra.

Os dados do TRE-PR reforçam o efeito benéfico do verbete. Entre 2020 e 2024, o número de AIJEs por fraude à cota de gênero saltou de oito para quarenta e nove; as decisões condenatórias passaram de duas para quinze, resultando na cassação de dez mandatos legislativos em oito municípios distintos. Ainda que o recorte seja estadual e o horizonte temporal curto, a tendência aponta para maior litigiosidade, com fiscalização intensificada por Ministério Público, partidos e candidatas, além de respostas judiciais mais uniformes e contundentes. Em última análise, o êxito da Súmula 73 dependerá justamente de sua capacidade de inaugurar um novo padrão de comportamento partidário: um cenário em que o custo político-jurídico da fraude supera qualquer ganho eleitoral de curto prazo, levando as legendas a reconhecer que investir em lideranças femininas autênticas é condição não apenas de conformidade legal, mas de ganho eleitoral e sobrevivência democrática. Somente assim a ação afirmativa deixará de ser uma resposta corretiva episódica e passará a constituir pilar estrutural de uma democracia brasileira

efetivamente plural, inclusiva e representativa. A falta de participação dos cidadãos na vida política, materializada pelos índices de abstenção eleitoral apresentados nas últimas eleições, representa um enfraquecimento do Estado Democrático de Direito, do exercício da cidadania e das próprias liberdades individuais. As divergências comportamentais apresentadas pelos candidatos em campanha eleitoral e o trabalho realizado no exercício efetivo do mandato contribuem para o afastamento entre eleitores e eleitos, resultando no descrédito da população sobre as instituições democráticas e a democracia representativa.

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, Adriana Soares; WOCHNICKI, Daniela de Cássia; SANTOS, Marina Martins; RIBEIRO, Pedro Floriano. **Os tetos de vidro: sub-representação feminina nas máquinas partidárias**. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 210-232, jan./jun. 2024.
- BALLINGTON, Julie. **Empoderando as mulheres para fortalecer os partidos políticos: um guia para promover a participação política das mulheres** (trads. Claudia Chauvet, Patrícia Ozório e Hilda Lemos). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento / Instituto Democrático Nacional, 2012. Disponível em: <https://www.ndi.org/sites/default/files/Empoderamento%20as%20mulheres%20para%20fortalecer%20partidos%20politicos.pdf>. Acesso em: 30 julho 2025.
- BUENO, Emma Roberta Palú; SILVA, Gabriella Franson e. **A presença da mulher na política – avanços e retrocessos com base na análise da fraude à cota de gênero**. Revista Gralha Azul, v. 1, n. 25, ago.–set. 2024.
- CARVALHO, Raquel Florence de. **Quotas de gênero**. In: SOUZA, André de; *et al.* Dicionário das eleições. Curitiba: Juruá, 2020.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 19. ed. Barueri: Atlas, 2023.
- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Ações eleitorais contra o registro, o diploma e o mandato: aspectos materiais e processuais**. 2. ed. São Paulo: M. Amaro – Textos Acadêmicos e Jurídicos, 2024.
- JARES, Martha; SOUZA, Carlos Augusto da Silva. **Quem são as candidatas laranjas no Brasil: o perfil social e político das mulheres sem voto nas eleições legislativas municipais**. Revista Caderno Pedagógico, Curitiba, v. 21, n. 1, p. 1165-1193, 2024.
- LAMA, David Roldan Vilasboas. **Critérios para caracterização do ilícito da fraude à cota de gênero: breve ensaio comparativo da jurisprudência do TSE**. Paraná Eleitoral, v. 13, n. 1, p. 16-37, s.d.
- LÓPEZ-PINTOR, Rafael. **Electoral management bodies as institutions of governance**. EMB Book Series, 2000.

LUCCIOLA, Natália. **Impactos de mudanças no financiamento eleitoral na sub-representação política de mulheres e pessoas negras**, 2023. Disponível em: file:///C:/Users/gde/Downloads/NataliaLucciola_2023_ANPOCS.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024.

MACEDO, Elaine Harzheim. **A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisprudencial**. Revista da AJURIS, v. 41, n. 133, mar. 2014.

NUNES, Geórgia Ferreira Martins; SOARES, Lorena de Araújo Costa. **Candidatas de fachada: a violência política decorrente da fraude eleitoral e do abuso de poder e as respostas jurídicas para efetivação dos grupos minoritariamente representados**. In: FUX, Luiz;

PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coords.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 543-570. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 1). Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/livro/L1693/E1773/3930/....> Acesso em: 30 julho 2025.

OLIVEIRA, Luiz Francisco de. **A cota de gênero como ação afirmativa no processo eleitoral**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 15, n. 28, p. 189-202, jan./jun. 2023. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P146/E52386/107801/....> Acesso em: 30 julho. 2025.

PERLIM, Giovana Dal Bianco; FERREIRA, Cristiano. **Dinheiro, ideologia e gênero: o papel das cotas de financiamento nas eleições de 2022, 2024**. Disponível em: [file:///C:/Users/gde/Downloads/ArtigoPerlinFerreira%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/gde/Downloads/ArtigoPerlinFerreira%20(3).pdf). Acesso em: 25 jun. 2024.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica**. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/176462>. Acesso em: 01 jul. 2025.

RODRIGUES, Wagner Ribeiro. **Questão de justiça? O papel e a atuação da Justiça Eleitoral na promoção de ações destinadas à participação política**

das mulheres. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2024.

SILVA, Christine Oliveira Peter da; **AGUIAR**, Letícia Coutinho. **Mulheres e poder: cotas femininas para participação na política.** Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 14, n. 1 (ed. esp.), p. 8-285, jan./abr. 2020.

TARGINO, Demóstenes Vieira; **SAMPAIO JÚNIOR**, José Herval. **O julgamento do RESpe 193-92/PI sob a perspectiva dos princípios da igualdade e da soberania popular.** Disponível em: <https://eje.tre-ba.jus.br/mod/page/view.php?id=5566>. Acesso em: 01 jul. 2025.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF.** São Paulo: Malheiros, 2006.