

**CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL SOBRE
FRAUDES RELATIVAS À COTA DE GÊNERO
ELEITORAL: COMO PENSAM OS TRIBUNAIS?**

***JURISPRUDENCIAL CONSTRUCTION ON FRAUD
RELATING TO ELECTORAL GENDER QUOTA: HOW
DO THE COURTS THINK?***

José Wilson Ferreira de Araújo Júnior¹

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí. Especialista em Direito Público pelo Centro de Estudos Unificados de Teresina – CEUT. Mestre em Direito Constitucional pelo IDP/Brasília. Ex-jurista do TRE/PI. Procurador do Município de Teresina e Advogado.

RESUMO

Que tendências interpretativas e avanços relacionados à implementação da cota eleitoral de gênero podem ser extraídos dos julgamentos proferidos pelos tribunais eleitorais nacionais? Como se desenvolveu a jurisprudência dos tribunais eleitorais nacionais, relativamente à exigência da cota eleitoral de gênero, antes e depois da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617, que disciplinou regras de julgamento no tema? Partindo de uma visão sobre o comportamento da democracia desde o final do século XX, constata-se que, em dezenas de países da Europa e da América Latina, sinalizam-se tendências de enfraquecimento e até mesmo de colapso de regimes democráticos, em razão de processos de subversão e motivos endógenos. Nesse contexto, traz-se à reflexão até que ponto a ausência ou a insignificante participação da mulher na estrutura do poder político pode contribuir para esse fenômeno. Destaca-se que, num ambiente dominado por produções femininas, a abordagem dessa temática tão propalada no meio acadêmico buscou não incorrer no pecado do argumento retórico, já que o escopo do trabalho, para além da pesquisa teórico-bibliográfica relacionada às premissas doutrinárias que tratam da interligação da referida ação afirmativa com a jurisdição constitucional na discussão de direitos fundamentais, é buscar, na jurisprudência dos tribunais regionais eleitorais e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), acórdãos que discutam a cota de gênero e a conseqüente fraude nos registros de candidatura, sob enfoques tanto quantitativos quanto qualitativos, tendo por escopo cotejá-los com a regra de julgamento adotada pela Suprema Corte e, assim, responder às questões inicialmente propostas.

ABSTRACT

What interpretative trends and advances related to the implementation of the gender quota can be extracted from the trials handed down by national electoral courts? How did the jurisprudence of the national electoral courts develop, regarding the requirement of the gender electoral quota, before and after the decision of the STF in ADI nº 5.617, which disciplined rules of judgment in this subject? Starting from a view on the behavior of democracy since the end of the 20th century, it can be seen that in dozens of countries in Europe and Latin America there are signs of weakening and even the collapse of democratic regimes, due to processes of subversion and for endogenous motives. In this context, the question is raised to what extent the absence or insignificant

participation of women in the structure of political power can contribute to this phenomenon. It is noteworthy that, in an environment dominated by female productions, the approach of this theme so propagated in the academic environment tried not to incur the sin of the rhetorical argument, since the scope of the work, in addition to the theoretical-bibliographical research related to the doctrinal premises that deal with the interconnection of said affirmative action with constitutional jurisdiction in the discussion of fundamental rights, it was sought in the jurisprudence of the TREs and TSE judgments that discuss the gender quota and the consequent fraud in the application records under both quantitative and qualitative approaches, aiming to compare them with the judgment rule adopted by the Supreme Court and, thus, answer the questions initially proposed .

PALAVRAS-CHAVE: Cotas de gênero. Eleições. Democracia. Princípio da igualdade. Jurisdição constitucional. Jurisprudência.

KEYWORDS: *Gender quotas. Elections. Democracy. Principle of equality. Constitutional jurisdiction. Jurisprudence.*

INTRODUÇÃO

A constante dinâmica do desenvolvimento da sociedade e, com ela, as suscetibilidades de problemas de toda ordem, sobretudo sociais e políticos, ensejam aperfeiçoamento e aprimoramento constantes das ações afirmativas, com destaque para as que tratam de políticas públicas.

Nesse contexto, é assente a ideia de que a crescente presença de mulheres nos espaços de poder e de tomada de decisão é necessária, com destaque para o plano político. Tal pensamento, aliás, remete a duas vertentes de empoderamento e inserção das mulheres nos espaços políticos legiferantes, quais sejam, a de que a defesa dos interesses de determinado grupo social ocorre de forma mais efetiva se realizada por representantes daquele mesmo grupo, ao que Ramos (2015) chama de “política de pessoas”; e aquela de que essa defesa está mais atrelada às discussões do parlamento que ao perfil dos legisladores, ao que a mesma autora denomina “política de ideias”, levando, por conseguinte, a duas indagações convergentes, isto é, se é mais importante ter mulheres eleitas e ocupando os respectivos espaços no parlamento, ou se é melhor ter pessoas, a despeito do gênero, de fato comprometidas com a implementação das ações afirmativas.

São inúmeros os trabalhos que se debruçam sobre o tema, na sua grande maioria abordando a existência e persistência do problema da exclusão feminina da participação política

mesmo após a instituição legal de cotas (HTUN, 2001; ARAÚJO, 2001b); análises quantitativas correlacionando investimentos com essa mesma participação (SALGADO; FARIAS; SANTOS, 2016); projetos de lei tendentes a excluir ou mitigar o poder institucional de cotas (SALGADO, 2017), entre tantos outros.

De fato, o assunto continua palpitante, sobretudo quando o objetivo principal do presente trabalho é conferir resposta a uma indagação aparentemente simples: que tendências interpretativas e avanços relacionados à implementação da cota eleitoral de gênero podem ser extraídos dos julgamentos proferidos pelos tribunais eleitorais nacionais?

Em outros termos e particularizando o problema, como se desenvolveu a jurisprudência dos tribunais eleitorais relativamente à exigência da cota eleitoral de gênero antes e depois da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617, que disciplinou as regras de julgamento neste tema por meio da extensão do percentual mínimo estabelecido para os registros de candidatura em relação à repartição dos recursos dos fundos financiadores, mas que tem sua gênese na mesma ação afirmativa?

Iniciando sob uma perspectiva ampla acerca do regime democrático, no primeiro tópico discutir-se-á se a ausência ou o desincentivo às políticas afirmativas de participação das mulheres na repartição de poder seria um fator contributivo para o arrefecimento ou mesmo derrocada de regimes democráticos na atualidade. Assim, num cenário de aparente retrocesso, analisar-se-á, sob uma visão holística, se há liames entre as perspectivas do regime democrático com a participação feminina na política, além da discussão sobre possível contribuição do androcentrismo, em paralelo à participação orbitária das mulheres nos prélios eleitorais, para o declínio da democracia, segundo a visão de escritores contemporâneos como Steven Levitsky e Daniel Ziblitz (2018), amparados, por sua vez, nas concepções de Juan J. Linz (1978).

No segundo tópico, debater-se-á sobre a gênese, a forma, o conteúdo, as consequências e, sobretudo, a regra de julgamento utilizada pelo STF na mesma ADI, sob as perspectivas minimalista e expansiva da judicialização. Essa decisão determinou que os partidos políticos aplicassem no mínimo 30% dos recursos do Fundo Partidário (FP) destinados ao financiamento das campanhas eleitorais, afastando dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, segundo a técnica de interpretação conforme a Constituição, ao equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas fixado no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 — ao menos 30% de candidaturas de cada gênero — ao mínimo de recursos do FP a lhes serem destinados. Os fundamentos dessa decisão foram aplicados pelo TSE, no julgamento da Consulta nº 0600252-18, que trata sobre a destinação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC); sendo que aquela

ADI tem a mesma identidade da jurisprudência que será colacionada no terceiro tópico, a qual, não obstante trate de fraudes em registros de candidatura, diz respeito, de igual forma, à cota de gênero.

Para além do que foi circunstanciado até aqui, o terceiro tópico trará o objetivo principal do presente trabalho, que é, mediante análise qualitativa e quantitativa de jurisprudência dos tribunais regionais eleitorais e do TSE, proceder a um mapeamento crítico sobre a constatação de fraudes nos registros de candidatura, considerando dois marcos temporais: os acórdãos proferidos antes e depois da decisão proferida pelo STF na ADI nº 5.617. Mediante regra metodológica específica e coleta de dados, esse mapeamento, que contém as principais razões pelas quais aqueles tribunais eleitorais concluíram pelo reconhecimento de fraudes nos registros de candidatura e como estatisticamente tem evoluído esse raciocínio, tem por escopo fornecer elementos que possam subsidiar uma análise de como se comportou e como se comporta a jurisprudência nacional sobre cotas eleitorais de gênero, antes e depois, vis-à-vis da citada decisão paradigmática da Corte Suprema, análise que será feita no último subtópico.

No quarto e último tópico, será estabelecida a correlação entre a decisão emblemática proferida na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) nº 19392 – caso de Valença/PI – e a regra de julgamento adotada pelo STF na mesma ADI nº 5617, considerando que, dentre todas as decisões cotejadas e analisadas, o acórdão proferido inicialmente pelo Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI) nos autos da mencionada AIJE, ratificado pelo TSE em setembro de 2019, chama especial atenção em razão das consequências adotadas pelas duas instâncias colegiadas, na medida em que optaram por estender a cassação dos mandatos de todos os integrantes da coligação da qual faziam parte mulheres cujas candidaturas foram consideradas como fraudatórias, incluindo mandatos de tantas outras mulheres que foram legitimamente eleitas, causando perplexidade e, a princípio, desvirtuando o sentido teleológico da norma protetiva de gênero correspondente.

Para a consecução dos fins a que se propõe, o presente trabalho foi desenvolvido em mais de uma perspectiva metodológica, quais sejam, a pesquisa teórico-bibliográfica e a jurisprudencial. Na seção em que se discute a coleta de achados nos acórdãos dos TREs e do TSE sobre cota de gênero e fraude nos registros de candidatura, foi feita análise de conteúdo e o método de pesquisa utilizado foi o qualitativo, não obstante alguns dados quantitativos tenham sido também levantados apenas em termos percentuais, portanto, prescindíveis de maior rigor técnico.

1. COTAS DE GÊNERO E DEMOCRACIA

Como exposto no introito do presente trabalho, não obstante toda a produção científica já ocorrida no Brasil e no mundo sobre o tema (cotas de gênero), as discussões que envolvem a participação de mulheres na política não são redundantes, visto que os desafios nessa seara são constantes e se renovam numa proporção muito maior do que as alternativas de enfrentamento e superação que são alcançadas frequentemente.

Segundo Sagot (2009, p. 48), “[...] tanto os estudos sobre democracia quanto as práticas políticas assumiram a existência de uma cidadania política abstrata, sem corpo, sem classe, sem etnia e sem gênero”. Na verdade, toda sociedade democrática tem como pressuposto a plena vigência e o exercício, em condições de igualdade, do direito fundamental à participação política, reconhecido tanto nas constituições como nos tratados de direitos humanos ratificados pelos respectivos Estados signatários e que são, portanto, de cumprimento obrigatório. Nesse mesmo sentido, segundo Canotilho (2003, p. 430), o princípio da igualdade de oportunidades é axioma do direito eleitoral mundial e, como tal, “esta igualdade conexiona-se, por um lado, com uma política de justiça social e com a concretização das imposições constitucionais tendentes à efetivação dos direitos económicos, sociais e culturais”.

Importante lembrar que, no tocante ao direito fundamental à participação política — aqui incluídos os direitos de eleger e de ser eleito, assim como de participação nos atos volitivos da gestão estatal e dos órgãos políticos que o compõem — ao cidadão é dado o poder de participar de diversos aspectos da vida em sociedade, independentemente de raça, credo, gênero ou classe social. Todavia, na questão relativa ao gênero, os conceitos de democracia e de cidadania — sempre incluídos como parâmetros de inclusão social — tiveram características de universalidade, não obstante, voluntária ou involuntariamente, tenham assumidos vieses de masculinidade ao serem impostos limites e segregações de toda ordem à participação política das mulheres.

Antes, porém, que se adentre propriamente no cerne de discussão dessa universalidade, quer seja revolvendo a jurisdição constitucional, quer seja na análise jurisprudencial — objetivo principal — reportada na introdução, apresenta-se inicialmente à reflexão uma questão hodierna que é constatada em dezenas de países da Europa e na América Latina, qual seja, o enfraquecimento e até mesmo o colapso de regimes democráticos em razão de processos de subversão e de motivos endógenos. Nesse contexto, o viés que se pretende adotar é o questionamento se a ausência ou o desincentivo à implementação de ações afirmativas que tenham por escopo mitigar a sub-representação das mulheres pode atuar como fator de contribuição para esse enfraquecimento ou mesmo a queda de regimes democráticos.

Essa abordagem emerge por haver total pertinência temática com o objetivo principal do presente trabalho, afinal não se pode falar em ações afirmativas em defesa do incremento da participação política e eleitoral das mulheres sem uma correlação com as premissas do regime democrático de direito. O intuito, portanto, é analisar essa relação no sentido valores-participação-representação-democracias fracas ou fortes, observando-se o contexto de participação feminina.

Movimentos de enfraquecimento dos regimes democráticos são percebidos por todo o mundo. O primeiro questionamento que se faz é se, de fato, vivencia-se uma ascensão dos governos populistas, autocráticos, em detrimento de democracias mesmo consolidadas, e, num segundo momento, se há, nessa hipótese, reflexos diretos ou indiretos oriundos da ausência de políticas afirmativas em relação à participação feminina na política e nos processos eleitorais.

A definição do termo democracia apresenta-se, de logo, com um dos aspectos mais complexos do Direito, da Ciência Política e da Sociologia na atualidade. O problema é bastante antigo, uma vez que remonta tanto a noções gregas quanto romanas, medievais, modernas, liberais e socialistas. Sobretudo, trata-se de um termo polissêmico, que assume práticas e significados em diferentes sociedades e pensamentos teóricos, até mesmo em decorrência das transformações das instituições que passaram a funcionar de forma mais reativa no sentido de impedir o abuso de poder, em vez de indicar os caminhos para alcançá-lo, como também em razão, segundo alguns autores (ROSANVALLON, 1998, *apud* MIGUEL, 2000), da própria superação do conceito de soberania popular em face do esvaimento da noção de “povo”, isto é, o sufrágio estaria a serviço de impedir a escravização por parte dos governantes, não de instituir um governo do povo.

A despeito de a noção conceitual estar atrelada às ideias de governo da maioria, soberania popular e adoção do sufrágio universal, é perceptível que há um movimento de enfraquecimento de democracias liberais, inclusive daquelas dantes consideradas como intangíveis, como a norte-americana e a francesa. A primeira, constituída de estados-membros que outrora eram intitulados “laboratórios de democracia” (BRANDEIS, *apud* LEVITSKY; ZIBLATT, 2018), demonstra traços de enfraquecimento mesmo com o sistema de freios e contrapesos adotado desde o governo Madison². A última ainda está alicerçada nos princípios da Revolução Francesa (*liberté, fraternité, égalité*), assim como outros regimes nos quais cientistas políticos entendiam o regime democrático como reinante absoluto e que, agora, estão dando vazão a governos autoritários, muitos deles travestidos de populistas.

² James Madison teve um papel de grande destaque na redação da carta constitucional dos Estados Unidos, o que o levou a ser conhecido como o *Father of the Constitution*.

Se em outros momentos históricos associava-se a queda de regimes democráticos a golpes de Estado, sendo a grande maioria deles patrocinados por forças militares, mediante genocídios e, conquanto ainda ocorram em situações mais isoladas a exemplo do Egito, em 2013, e da Tailândia, em 2014; recentemente a atonia da democracia tem se mostrado em governos legitimamente eleitos, como ocorreu na Venezuela quando da instalação do chavismo naquele país. Por lá, o que, em 2003 eram os primeiros passos rumo ao autoritarismo, em 2017 consolidou-se o regime autocrático, quando a Assembleia Constituinte do partido do governo usurpou as funções institucionais do Congresso.

Esse exemplo e tantos outros, como na Geórgia, Hungria, Nicarágua, Ucrânia e no Peru, demonstram que a visível ditadura que se instalava mediante a força cedeu espaço para governos que subverteram a ordem, gerando retrocesso democrático que se iniciou no processo eleitoral. Trata-se de via perigosa, pois silenciosa, paulatina e sub-reptícia, com aparente preservação da Constituição e das instituições, mas com enfraquecimento da imprensa mediante censura e rígido controle por órgãos do governo. Em seu curso taciturno, não se dispara um alarme que possa despertar o senso crítico da população, pelo menos a tempo de possível reversão.

Contam para tal ocorrência fatores ínsitos ao regime democrático, como a estabilidade econômica ou a própria historicidade de sedimentação desse regime, que sucumbem frente ao fortalecimento das oposições extremadas, à ausência de observância das clivagens subculturais e ao fomento das desigualdades de toda ordem, principalmente racial e de gênero. Ainda nesse contexto, a estreita relação entre o liberalismo e a democracia, os quais possuem como norte de preocupação a defesa dos direitos individuais e do Estado de direito, permite perceber que cada componente tem o seu nível de importância na defesa da estabilidade política, de tal sorte que renegar a proteção de um desses elementos pode gerar, mais do que a instabilidade, a derrocada de democracias liberais.

A presença desses dois elementos, como assevera Mounk (2019), embora não garanta necessariamente a estabilidade do regime, induz à certeza de que a disfunção de um leva à fragilidade do outro, a exemplo do que ocorre quando há democracias em que direitos das minorias não são preservados, gerando o que se intitula tiranias da maioria. Ainda segundo Mounk (2019), as democracias liberais têm muito mais mecanismos de controle de poder dos partidos políticos e de conciliação dos interesses divergentes entre os vários segmentos da sociedade, ao passo que, nos governos populistas, compromissos firmados com as minorias já configuram uma forma de corrupção. Tem-se o que se denomina democracias iliberais ou sem direitos e, por outro lado, o que se intitula de liberalismo antidemocrático, isto é, direitos sem democracia.

Para além dessas breves premissas sobre democracia e liberalismo e aderindo à ideia de que o mundo está vivenciando a queda de diversos regimes democráticos, Levitsky e Ziblatt (2018)

defendem que esta subversão ocorre também mediante o processo eleitoral e com a adoção furtiva de medidas como o aparelhamento de tribunais, compra e controle dos órgãos de imprensa, mudança das regras políticas com rejeição às regras democráticas até então vigentes no processo eleitoral — quase sempre visando à perpetuação no poder —, além de tolerância e encorajamento à violência, inclusive em face das minorias e das mulheres. Ainda na concepção desses autores, um diagnóstico sintomático de enfraquecimento das bases da mais importante democracia mundial, a norte-americana, é a percepção de que dois “freios” que sustentam aquele regime há mais de um século, quais sejam, a tolerância entre os que são adversos e o comedimento na defesa das prerrogativas institucionais, estão arrefecendo frente à polarização extrema – vê-se essa hipótese no processo que apurou o *impeachment* do presidente Trump e, mais recentemente, as próprias eleições americanas – para além do campo político, estendendo-se aos campos racial, cultural e até mesmo de gênero.

Todavia, na concepção de Tushet, Levinson e Graber (2018) e de Barroso (OAB NACIONAL, 2019), não há ainda uma caracterização de uma crise global da democracia, mas um movimento normal de acomodação, de oscilações estruturais sobre as quais não se pode ainda dizer que tenham ocorrido fora de um eixo de normalidade de evolução. Segundo a mesma corrente, as principais causas da crise democrática têm natureza econômica e social, com destaque para a propagação de certas políticas públicas mediante as quais se induz a população à ilusão do alcance da prosperidade e da maior concessão de benefícios sociais, o que, de regra, não ocorre, gerando frustrações e descontentamentos em benefício das elites e, ao mesmo tempo, propiciando a alguns oportunistas mais visionários possibilidades de ascensão política. Por isso, o desenvolvimento deve sempre reafirmar a democracia. Assim, para Barroso (OAB NACIONAL, 2019), o sentimento de declínio é apenas uma passagem de amargura, com a presença de inimigos internos, principalmente com a perda da confiança no modelo democrático tradicional pelas gerações mais novas e, ao mesmo tempo, aceitação de hipóteses de instalação de governos ditatoriais, sejam eles civis ou militares.

Diante de todas essas asserções, é possível dizer que a ausência de ações afirmativas no sentido da participação feminina, o androcentrismo que permeia o processo político-partidário e a inserção orbitária das mulheres no processo eleitoral podem contribuir para o enfraquecimento dos regimes democráticos? Pode-se estabelecer uma correlação entre desincentivo de políticas afirmativas de gênero e baixa qualidade de democracias?

A primeira hipótese a ser analisada é de que as mulheres são mais elegíveis e também mais dispostas a se candidatarem em países com melhor qualidade democrática. Não obstante exista trabalho que analisou dados da África Central e do Sul, Ásia e áreas do Pacífico (STOCKEMER, 2009) e constatou não haver relação entre quantidade de mulheres nos parlamentos e maturidade da

democracia, visto que a representação feminina não foi maior nos países com democracia mais madura, há que se ter cautela em relação a tal conclusão. Ao se utilizar, para a mesma finalidade, o *ranking* de democracia e também um maior número de dados sobre quantidade de mulheres nos assentos do parlamento, encontram-se resultados diferentes, a exemplo do que foi feito por Moraes *et al.* (2014). Nesse estudo, utilizando *scores* de 2004 a 2013 relativos à porcentagem de mulheres no parlamento, por país e *scores* de democracia no mundo e elaborando um diagrama de dispersão entre esses critérios, os autores chegaram à conclusão de que os países que têm pontuação média a alta (numa escala de até 100, igual ou maior que 70) no *ranking* de democracia são os que permitem maior acesso das mulheres a cadeiras dos parlamentos nacionais.

O contrário também foi conclusivo, isto é, países posicionados como medianos e com baixa qualidade democrática têm menos mulheres ocupando cadeiras nos parlamentos nacionais. Tais dados levaram os autores a obter três possíveis conclusões: i) a qualidade da democracia interfere de forma direta na concessão de possibilidades de elegibilidade às mulheres; ii) as mulheres têm mais motivação para se lançarem como candidatas em democracias de qualidade mais elevada; iii) as mulheres exercem influência representativa enquanto ocupam cadeiras nos parlamentos nacionais. Nesse sentido, países com mais mulheres ocupando lugares nos parlamentos têm maior pontuação de qualidade democrática, pois exercem importante atuação nesse processo enquanto representantes políticas.

A citada pesquisa ainda aponta que é provável também que países com grande número de mulheres ocupando assentos no parlamento exerçam uma representação mais pluralista e tenham melhor governança, e “[...] isso em alguma medida talvez garanta a alta pontuação no ranking de qualidade da democracia” (MORAES *et al.*, 2014, p. 26).

Conquanto mais estudos sejam necessários para corroborar tais conclusões, não se infirma o papel de relevo que as mulheres exercem na defesa e no desenvolvimento de políticas públicas de interesse social num contexto governamental com menores índices de corrupção e na contribuição de índices mais satisfatórios na saúde e na educação. Nesse sentido, pesquisa que analisou dados de 150 países, dentre eles o Brasil, traduz um dos estudos mais abrangentes sobre a participação das mulheres na política e as implicações dessa presença em outras ocupações, incluindo na força de trabalho e em cargos de decisão (KUMAR; SARANGI, 2018). Concluíram os pesquisadores que a relação entre gênero e corrupção segue uma linha de proporcionalidade segundo a qual à medida que as mulheres vão alcançando condições de igualdade na estratificação social, menor é o nível de corrupção. O estudo sugere que são as políticas formuladas por mulheres que geram impacto na corrupção, justamente porque buscam políticas diferentes, convalidando a assertiva de que tendem a defender interesses próprios, mas

também de outras classes menos favorecidas, como será abordado um pouco mais adiante. Assim, as implicações políticas do citado estudo apontam para a necessidade de promover a igualdade de gênero em geral e, em especial, promover a presença de mulheres na política, já que tal participação também está associada a melhores resultados na educação e na saúde.

Até mesmo nas sociedades que saíram de conflitos internos, conforme dados do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2010), dar mais voz às mulheres e aumentar sua influência nos processos de estabelecimento ajuda a consolidar a paz no que se refere à formulação de políticas e à atribuição de financiamentos para responder de uma forma adequada às necessidades femininas no planejamento pós-conflito e de suas famílias. De igual forma, segundo dados do Instituto *Update* (TELLES, 2019) – organização civil que pesquisa e fomenta a inovação política na América Latina e cuja pesquisa foi desenvolvida como parte do programa *Atlantic Fellows for Social and Economic Equity* da *London School of Economics and Political Science* (LSE) –, com base em estudo que explora quais são os principais fatores relacionados a desigualdades que tornam difícil ou impossível para mulheres, negros e pessoas de baixa renda se candidatarem e serem eleitas ao Poder Legislativo, algumas das principais dimensões do desenvolvimento de candidaturas nas quais desigualdades afetam significativamente as perspectivas eleitorais estão justamente no baixo nível de atenção dado na agenda pública ao tema das desigualdades na política, cujos maiores índices de desenvolvimento, especialmente naqueles países de consolidados regimes democráticos, foram alcançados pelas mulheres.

Por outro lado, a falta de incentivo à participação feminina na política e nos processos eleitorais e seu reflexo sobre o arrefecimento da solidez e da sustentabilidade de regimes democráticos podem ser avaliados para além de dados estatísticos. Sob o que Young (2006, p. 164) chama de “perspectiva social”, há que se observar o ponto de vista que os membros de uma minoria de gênero, por exemplo, mantêm sobre os processos sociais, considerando as posições ocupadas por eles, sob enfoques subjugados à influência cultural, religiosa, étnica ou propriamente social; o mesmo ocorrendo em relação a determinados grupos que, tal qual ocorre com as mulheres, reagem a uma história de injustiças ou de opressão estrutural, conferindo, assim, interpretações mais consentâneas sobre sua própria situação e a de outros grupos menos favorecidos.

Logo, o apoio das mulheres viabiliza a compreensão de que não somente elas, mas também outros grupos menos aquinhoados precisam de fortalecimento no tocante à sua participação no processo político e decisório, de tal sorte que, para além de representar tão somente as próprias mulheres, acabam ajudando na representação de outros grupos que identitariamente se diferem. Assim, mais do que contribuir para o abrandamento da força da democracia e, assim, evitar a

instalação de governos autocráticos, autoritários e populistas, ou mesmo de democracias iliberais ou liberalismos democráticos, essa participação feminina é importante porque promove, conjuntamente com vários outros fatores aqui falados de forma preambular, o próprio equilíbrio do regime, uma vez que as mulheres não representam somente as pautas femininas, mas aglutinam em sua agenda demandas de outras minorias, fomentando a agenda de políticas públicas. Mais do que isso, não é que a participação das mulheres tenha que ser superior à dos homens no contexto político, mas que elas devem subsistir de forma equilibrada, tanto na presença e atuação quanto no poder de decisão política, a bem da democracia.

2. A REGRA DE JULGAMENTO ADOTADA PELO STF NA ADI Nº 5.617

Como exposto no tópico anterior, não se pode falar em ações afirmativas em defesa do incremento da participação política e eleitoral das mulheres, sem se estabelecer uma correlação com as premissas do regime democrático de direito. Nesse contexto, insere-se a decisão proferida pelo STF na ADI nº 5.617, cujo objeto já foi exposto no tópico anterior, e cuja compreensão perpassa pelos dois vértices antagônicos relativos à amplitude de intervenção do Poder Judiciário nas questões que permeiam a interpretação de direitos fundamentais, a começar pela visão minimalista a qual critica o discurso padrão utilizado para justificar a existência de um controle de constitucionalidade forte, amplo e abrangente.

Para esses tipos de discussões, que, para alguns (TUSHNET, 2006 e SUSTEIN, 2001), podem ser mimetizadas de diálogos institucionais, propõe-se a distribuição da responsabilidade pela definição dos termos da Constituição, centrando-se na ideia de que, nas sociedades complexas, a supremacia do Poder Judiciário perde grande parte de seu significado, pois não se poderia atribuir a apenas um órgão a possibilidade de definir o sentido da Constituição.

Segundo a perspectiva adotada por Sunstein (2001b), a interpretação da Constituição poderia ser dada a partir da adoção de uma postura mais cooperativa por parte dos poderes do Estado que representam muito melhor a pluralidade política, e de que a interpretação da Constituição deve ser compreendida como um produto de contribuições de diferentes atores e perspectivas teóricas que, em muitos casos, pode conduzir a uma postura de autocontenção do Poder Judiciário em situações controversas. A distinção feita por Sustain faz profunda diferença na resolução de determinado conflito, caso contenha no seu bojo discussão relativa a uma questão política fundamental, na maioria das vezes de curial dificuldade — é nesse veio em que se firmam as tendências ideológicas, convicções pessoais e os valores de cada juiz, e que acabam por influenciar decisões acerca da melhor

interpretação, que se propugna pela exata noção dos limites da atividade jurisdicional que deve nortear o julgador diante de casos concretos. Por isso, julgamentos importantes em que predomine o viés político não devem provir dos tribunais, mas do que Sustein chama de “arenas democráticas”. Os juízes devem observar que há visões diferentes sobre princípios básicos fundamentais, tais como o da igualdade, e devem, por tal razão, apontar soluções que não representem uma tomada de posição acerca das controvérsias sociais de grande envergadura.

Segundo ainda essa dimensão minimalista de intervenção do Poder Judiciário, cuja missão constitucional precípua e papel político é o de garantir aos cidadãos a efetividade de seus direitos, falta legitimidade à autoridade judiciária para proferir decisões de conteúdo político, e isso constitui uma limitação inerente à função judicial, sendo imperioso buscar novos modelos institucionais que redefinam estas questões, como a devolução ao Poder Legislativo ou ao Poder Executivo de matérias que ensejem decisões de natureza política. Apenas *obiter dictum*, parece ter sido trilhado nesse sentido o entendimento – ainda que vencido – do ministro Marco Aurélio³ quando do julgamento da ADI aqui destacada, mais precisamente ao asseverar que, conquanto o art. 9º do diploma normativo nela impugnado caracterize uma ação afirmativa válida, a procedência do pedido constante dessa ação deveria se circunscrever apenas a dar interpretação conforme a Constituição, no sentido de que se tem no dispositivo a imposição de um teto de gastos para eventuais candidaturas femininas a cargo dos partidos políticos, e não a estabelecer este ou aquele percentual referente a teto de gastos cuja dimensão e mensuração ficaria a cargo do Poder Legislativo, sob pena de atuação do Poder Judiciário como legislador positivo. Nesse sentido, ao que se apresenta, também seguiu o ministro Gilmar Mendes⁴.

De igual forma, Waldron (1999) sugere como parâmetro para um modelo constitucional legítimo a necessidade de maior presença do Legislativo, posto que tal Poder teria condições de atender, no procedimento legislativo, ao que rotula de critérios de moralidade existentes no contexto social. Por sua natureza essencialmente política, e por incluir os setores diretamente interessados, as teorias dialógicas colocam-se naturalmente opostas aos princípios da supremacia do Judiciário e de

³ “Quer se queira quer não, a opção alusiva a numerário do fundo partidário quanto às candidaturas femininas ocorreu por quem de direito, no campo político, pelo Legislador. Não chego, Presidente, à conclusão a que chegou o Relator, no que substitui as percentagens versadas como piso e como teto pela de 30% referente às vagas, porque estou diante de quadro que não me autoriza a fazê-lo, considerado o sistema, a menos que atue como legislador positivo.”

⁴ “De modo que me parece extremamente complicado e sem contar que de fato nós vamos estar legislando, vamos estar legislando no ponto em que vamos substituir, onde se lê ‘5 ou no máximo 15’, vamos substituir por 30 – podendo ser 30 vezes nada –, e vamos estar legislando quando dissermos ‘não tira as três eleições’. De modo que vou pedir todas as vênias ao Relator, reconhecendo o profícuo trabalho realizado, para acompanhar o voto trazido aqui pelo Ministro Marco Aurélio, dizendo até que, talvez, na minha posição – mas vou acompanhar a divergência –, iria até mais longe no sentido de rejeitar a arguição de inconstitucionalidade.”

uma leitura tendente a conferir maior destaque ao papel do Poder Legislativo na configuração política, quer em decorrência do esgotamento da oposição contramajoritária, quer em razão da insuficiência de atendimento à proposta de abertura da interpretação aos participantes institucionais.

Do mesmo modo, o outro modelo dialógico sistematizado por Tushnet (2006) tem como premissa o aspecto de que os movimentos sociais acabam se sobressaindo em virtude de sua posição majoritária em relação a determinada decisão judicial. Nessa perspectiva, o modelo do constitucionalismo dentro de um processo dialético traria a interação entre os atores políticos no tocante às decisões judiciais em relação à prevalência da maioria. Essa abordagem de Tushnet conduz a duas posições que se integram: a primeira, no sentido de reforçar a necessidade de interação entre os Poderes. A segunda, no sentido de afirmar que as teorias dialógicas, em suas várias modalidades, flexibilizam a noção da supremacia do Judiciário e, assim, demonstram que a judicialização é apenas um produto de um determinado arranjo institucional e não o caminho necessariamente a ser percorrido.

Firmadas sucintamente as premissas sobre as quais se fundamentam aqueles que defendem essa moldura minimalista e dialógica de atuação do Judiciário, pesam, de igual forma, abalizados fundamentos em sentido contrário, isto é, de uma atuação mais proativa e efetiva do Poder Judiciário, ainda que em matérias que tenham alguma faceta de natureza política. Dentre vários fatores que incitam essa atuação mais incisiva e expansiva do Poder Judiciário, tais como a democracia e a separação dos poderes, está a existência de uma política de direitos, ou seja, de um conjunto de direitos protegidos pela Constituição. E a jurisdição constitucional atua, não raras vezes, como garantidora de direitos individuais e sociais relativos a pessoas ou grupos discriminados, que podem ter seus interesses prejudicados ou serem excluídos de participar do processo político caso não haja controle contramajoritário, hipótese perfeitamente amoldável ao caso discutido na ADI de que se está a tratar.

Segundo Streck (2002, p. 34), “o Judiciário, por meio do controle de constitucionalidade das leis, pode servir como via de resistência às investidas dos poderes Executivo e Legislativo, que representem retrocesso social ou a ineficácia dos direitos individuais ou sociais”. Ao interpretar as normas da Constituição, muitas vezes o Poder Judiciário utiliza valorações políticas e, como afirmam Verdú e Cueva (2001, p. 21, *apud* LOIS; JUNIOR, 2012, p. 5), “se todo direito é político, no âmbito constitucional, isso se torna ainda mais eminente, uma vez que a vigência e efetividade de todo ordenamento constitucional descansa sobre pressupostos políticos e depende de sua coerência com interesses da sociedade.” Decerto, a transferência de decisões da esfera legislativa à judiciária é benéfica quando, no exercício da jurisdição, adota-se a proteção de direitos individuais, sobretudo

daqueles que dizem respeito às minorias ligadas a setores pouco integrados à tradição democrática. No caso paradigmático adotado, é analisada decisão do STF em matéria eleitoral à luz dessa jurisdição constitucional, a qual, por sua vez, tem por finalidade dar concretude às metas e objetivos constitucionais, resguardando os direitos fundamentais, sobretudo, para a hipótese posta aqui, os relativos à igualdade.

Nessa quadra de protagonismo do Judiciário, carecem de reparos as numerosas críticas tecidas ao STF enquanto caracterizado como ativista⁵ e supostamente destoante do princípio da separação de poderes, sobretudo porque falta uma exposição clara do parâmetro técnico adotado para estimar quando uma deliberação judicial transborda os limites de sua atuação própria. Paulo Gustavo Gonet Branco (2016, p. 156) ressalta que

Não basta, certamente, simplesmente fazer apelo a um genérico princípio de separação de poderes. Não é viável pretender conter o exercício da jurisdição constitucional, por exemplo, em nome de um modelo ideal – tantas vezes convenientemente não explicitado – de separação de poderes e reduzir esse princípio a mais uma frase-curinga, uma nomenclatura que serve para reforçar, com a sua imprecisão, qualquer conteúdo que se queira atribuir à expressão ‘ativismo’. Dizer que é ativista uma decisão que destoa do esperado num sistema com separação de poderes é o mesmo que apenas iniciar o exame do problema, já que se requer o passo seguinte, nem sempre dado, de se definir o sistema de separação de poderes de que se está cogitando. Desse modo, nem toda a decisão que encurta poderes antes supostos como próprios do Legislativo merecerá crítica. Tampouco pode ser reprovada qualquer decisão que envolva opções valorativas, aparentemente da alçada dos poderes políticos representativos.

Para melhor compreensão dessa problemática, o critério de valoração dessas decisões não pode ser por meio de uma concepção isoladamente abstrata e filosófica das funções do Judiciário e do Legislativo, posto que deve estar munido pelo entrelaçamento de competências de cada um desses Poderes segundo a Constituição promulgada. Logo, se uma Constituição sintética pode despertar insurreições de que a Suprema Corte repare decisões políticas dos demais poderes, essas sensações de anomalia podem se apresentar como mitigadas num Estado regido por uma Constituição analítica (BRANCO, 2016), que limite mais rigorosamente as opções políticas abertas ao jogo das forças

⁵ Aqui faz-se referência à concepção de ativismo tal qual aquela preconizada por Ramos (2010), o qual toma o ativismo judicial como “o exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento que incumbe, institucionalmente, ao Poder Legislativo fazer atuar, resolvendo litígios de feições subjetivas (conflitos de interesse) e controvérsias jurídicas de natureza objetiva (conflitos normativos)” (p. 129), isto é, vê o ativismo como algo negativo, não lhe recusando a qualificação de insidioso descaminho, e afirma que “ao se fazer menção ao ativismo judicial, o que se está a referir é à ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional, em detrimento principalmente da função legislativa, mas também da função administrativa”, dizendo se tratar da “descaracterização da função típica do Judiciário, com incursão insidiosa sobre o núcleo essencial de funções constitucionalmente atribuídas a outros Poderes” (p. 116-117).

partidárias ordinárias mediante a imposição, à esfera pública, de valores enumerados de modo mais moldado.

Ainda no Brasil, em que a ordem constitucional confere à Suprema Corte a guarda e o patrocínio de princípios presuntivos das normas fundamentais, com destaque para o princípio da igualdade, não se pode ter como estranho ao desenho de repartição de poderes que a Corte Constitucional contraste opções políticas com o conteúdo mínimo de valores morais positivados constitucionalmente. De igual modo, não se podem criticar as reiteradas vezes que o STF age como protagonista analítico da lei — norma em sentido amplo — mediante o sistema de controle concentrado viabilizado pelas ações diretas de inconstitucionalidade — tal qual o objeto extraído da ADI nº 5.617 —, manifestando claro propósito de expansão da atuação do Supremo nessa seara. Assim, é natural que as questões de inconstitucionalidade sejam mais frequentes quando há controle abstrato, tal como no sistema brasileiro, que também conta com o controle difuso.

Nessa perspectiva de que na repartição de poderes o STF contrasta opções políticas com o conteúdo mínimo de valores morais positivados constitucionalmente, não se vislumbra, mesmo numa visão expansiva de intervenção, a caracterização de ativismo judicial, visto que, considerando a legitimidade do controle judicial, conforme assentam Abboud e Mendes (2019), destacam-se o controle de constitucionalidade e legal dos atos do Legislativo e do Judiciário; a atuação do Poder Judiciário para proteger direitos fundamentais, seja em face de agressões do próprio Estado — situação criada pela Lei nº 13.165/2015 e combatida na decisão paradigmática —, seja em face de maiorias oriundas da própria sociedade; ou, ainda, na atuação normativa do STF na correção das recorrentes omissões legislativas nas hipóteses constitucionalmente autorizadas, a exemplo do que ocorre por meio do mandado de injunção.

O problema reside justamente quando os representantes legitimamente investidos não centram suas atenções no atendimento dessas demandas, deslegitimando a própria atuação do parlamento quando não atuam de forma contramajoritária, ensejando, assim, a necessária correção da ação ou omissão política pela via judicial. E essa representatividade no direito eleitoral é — ou deve ser — diáfana no princípio da igualdade na disputa, com destaque para os requisitos para os registros de candidaturas e para a repartição dos recursos financeiros do FP e do FEFC, cuja origem, como já se discorreu, tem nas cotas de gênero a sua identidade e, como tal, permite uma avaliação conjuntural da repercussão da decisão do STF de que se está a tratar em relação às decisões oriundas dos tribunais eleitorais, como assim se fará nos próximos tópicos.

A despeito das críticas que se fazem a essa maior atuação do Poder Judiciário ao agir como protagonista na proteção de direitos fundamentais, tem-se como instrumento de valia a

utilização da cota de gênero para garantir uma maior integração e participação feminina. Por conseguinte, fazer uso da cota eleitoral como parâmetro na ADI nº 5.617 foi medida para enfrentar um problema histórico existente na distribuição do poder político no Brasil, tendo havido a devida motivação em nome da garantia do direito fundamental à igualdade de condições de participação política entre homens e mulheres, o que desmitifica uma atuação mais proativa do Poder Judiciário ao tempo em que mitiga o efeito recriminador do termo ativista.

De fato, a própria teoria dominante dos direitos fundamentais adotada nacionalmente constitui mola propulsora de uma atuação mais expansiva do STF, e se esses direitos vinculam e dirigem as ações do Poder Judiciário, cuja atividade precípua é justamente conferir-lhes respeito, proteção e promoção (dimensões obrigacionais), não pode ser alvo de críticas infundadas o fato de que o Supremo exerça jurisdição reparadora da omissão de outros poderes. Foi o que ocorreu no caso da ADI nº 5.617, em que manifestamente atuara de forma injuntiva, adotando como regra de julgamento essa posição mais vanguardista ao não só declarar a inconstitucionalidade do art. 9º da Lei nº 13.165/2015, mas estabelecer percentual (30%) condizente com o já estatuído na regra embrionária da cota de gênero prevista na Lei Eleitoral, de forma a propiciar efetividade à ação afirmativa que visa propiciar maiores condições de participação de candidatas no processo eleitoral, conferindo-lhes maior acesso a recursos públicos de financiamento de campanha.

Se a inação dos outros poderes é reprovável por frustrar um direito constitucional que lhes cabia viabilizar e se incumbe ao STF proteger esses mesmos direitos, não será destoante da sua missão encontrar soluções, inspiradas na analogia — caso também da ADI nº 5.617, ao se estabelecer, por esse meio hermenêutico, o limite mínimo de 30% extraído da Lei nº 9.504/1997, em que se encontram estatuídas as cotas de gênero para fins de registros de candidatura — que lhes assegurem a eficácia devida. Nesse sentido, não há de ser censurada a tendência do Supremo de adotar decisões injuntivas mesmo em casos de interpretação conforme.

3. A JURISPRUDÊNCIA DOS TRES E DO TSE NOS CASOS DE FRAUDES DE COTA DE GÊNERO

Retratou-se até aqui que a participação das mulheres na repartição do poder político, apesar das conquistas, ainda perpassa pela dificuldade em lançar candidaturas femininas mediante a observância da cota mínima de gênero decorrente de norma cogente (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97), o que tem levado as agremiações partidárias a fraudar os processos referentes a registros de candidatura e, nas eleições de 2018, também em relação ao FP e ao FEFC, com o ardid do desvio de

finalidade desses recursos que seriam destinados às campanhas das candidatas. São as famosas e discutidas candidaturas fictícias ou “laranja”, em que nomes de pretensas candidatas são arrolados na lista dos partidos tão somente para atender à necessidade de preenchimento do mínimo de 30%, viabilizando-se, com isso, a presença da agremiação e de seus candidatos nas eleições. Trata-se, portanto, de burla à citada regra legal que instituiu a ação afirmativa direcionada ao incremento da participação feminina na política cujo alcance, por força da decisão na multirreferida ADI nº 5.617, foi estendido à repartição dos recursos financeiros oriundos do Fundo Partidário e, para além disso, também adotada pelo TSE para os recursos alocados no Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Lançados os devidos destaques e avançando propriamente para a pesquisa de jurisprudência, neste tópico será feita uma análise empírica no sentido de se investigar como os tribunais eleitorais do país analisaram as questões relativas à cota de gênero antes e depois da paradigmática ADI nº 5.617, cujo acórdão foi proferido em 15 de março de 2018, com o escopo de se investigar se houve alguma mudança de comportamento da jurisprudência nos casos de fraudes em registros de candidatura, mas sob o jugo da regra de julgamento adotada pelo STF na mencionada ação, cujo objeto, apesar de estar relacionado à proporcionalidade de repartição de recursos do Fundo Partidário, diz respeito à mesma origem da problemática referente aos registros de candidatura, que é o cumprimento da regra da cota de gênero eleitoral. Apenas a título de esclarecimento, reitera-se que para esse estudo analítico não foram colacionados acórdãos diretamente relacionados a fraudes na destinação dos recursos do FP ou do FEFC simplesmente porque foi registrado, até agora, apenas um acórdão do TRE-RS, sobre o qual teceremos comentários mais adiante, não obstante algumas fraudes tenham sido aventadas após as eleições gerais de 2018 e estejam sob investigação pelos TREs das respectivas jurisdições e segundo a competência originária para apreciação.

Também a título de esclarecimento, salienta-se que a estratégia que se elegeu para abordar a questão sobre como os tribunais eleitorais estão julgando os processos cujos objetos são relacionados ao exame da desigualdade de gênero nas casas legislativas, enfatizando o papel das cortes em casos de supostas candidaturas femininas fictícias a partir do julgamento arquetipo do STF na ADI nº 5.617, não se confunde com trabalhos anteriores de análise jurisprudencial, a exemplo do que fora feito por Luciana Oliveira Ramos (2017) que adotou uma visão muito mais restritiva de amostragem e de discussão ao analisar, com bastante propriedade, três decisões emblemáticas proferidas pelo TSE e pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP).⁶

⁶ Recurso Especial Eleitoral (REspe) nº 21.498/RS, em que o TSE demonstrou uma atuação tímida no combate à potencial fraude eleitoral no caso de renúncias de candidatas na véspera das eleições; o REspe nº 24342/PI, em que essa mesma

Ao final, será feito um esforço de síntese sobre essa jurisprudência coletada, destacando aspectos peculiares que possam subsidiar a exposição de conclusões.

3.1 CRITÉRIOS DE PESQUISA E LEVANTAMENTO DE DADOS

Como forma de acesso à jurisprudência eleitoral, foram consultados os respectivos sítios eletrônicos do TSE (www.tse.jus.br) e dos TREs. Adotou-se o seguinte *iter* na busca pelos acórdãos:

- Acesso ao site do TSE, entrar em "Jurisprudência" e, após, em "Consultas de jurisprudência";
- Em "Tribunal", assinalar o da unidade federativa correspondente, e em "Pesquisa livre", digitar os parâmetros de pesquisa, a exemplo de: COTA E GÊNERO. Utilizar-se também como parâmetros “FRAUDE” E “GÊNERO”, tendo como operador o “E” — que rastreia documentos que tenham ambos os termos;
- Preencher a data de “01/01/2010 a 13/04/2020” – data limite estabelecida para coleta de decisões e, finalmente, clicar em "Pesquisar".

Curiosamente, em alguns tribunais não foram encontrados acórdãos relacionados à temática relativa à fraude da cota de gênero, a exemplo do Tribunal Regional Eleitoral do Acre (TRE-AC), Tribunal Regional Eleitoral do Amapá (TRE-AP), Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF), Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul (TRE-MS), Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE), Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas (TRE-AL), Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba (TRE-PB) e Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE-PE), o que pode ser resultado de duas variáveis, quais sejam, ou não se utilizaram todos os parâmetros possíveis de pesquisa para encontrá-los ou, de fato, tem-se a inexistência de demandas envolvendo gênero em tais locais, sendo essa hipótese causadora de certa perplexidade já que inconcebível aprioristicamente que não tenham transitado por esses tribunais processos relacionados à referida temática. De toda sorte, cabe aqui ressaltar que a presente pesquisa não procurou exaurir o quantitativo existente de acórdãos cuja causa de pedir e cujos pedidos se relacionem à problemática da cota de gênero. Procurou-se, na verdade, cotejar o máximo possível de decisões encontradas segundo os critérios de pesquisa estabelecidos para se obter uma amostragem ampla e segura no sentido de fornecer respostas às

Corte Superior ampliou as possibilidades de apuração e controle das candidaturas fictícias, favorecendo a impugnação de novas fraudes; e o Recurso Eleitoral nº 370-54.2016.6.26.0173/SP, decisão inédita em que o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP) determinou a cassação do diploma de candidatos que se beneficiaram das candidaturas femininas fictícias e decretou a inelegibilidade dos responsáveis pela consecução da fraude, julgado que, por pertinência temática, será reportado adiante.

indagações inseridas no problema de pesquisa apresentado. Por isso, não se descarta a hipótese de que sejam encontradas outras decisões congêneres que eventualmente não tenham integrado o acervo utilizado, inclusive proferidas pelos tribunais regionais enumerados acima.

Dividiram-se os acórdãos em três grupos principais: aqueles em que houve reconhecimento de fraude antes da prolação da decisão na ADI nº 5.617, pelo STF; aqueles em que houve reconhecimento da fraude depois desse mesmo acórdão; e aqueles em que não houve reconhecimento de fraude, a despeito das respectivas sentenças terem tangenciado em sentido contrário tanto numa como noutra situação.

Considerando que, de um universo de 195 acórdãos analisados, somente 22 tangenciaram no sentido de impor condenações em razão do reconhecimento de fraudes e em razão dos limites de abordagem que metodologicamente um artigo nos permite, serão feitos comentários sucintos e somente sobre alguns deles, destacando-se os pontos que clamam por mais atenção, notadamente sobre as regras de julgamento adotadas pelos respectivos tribunais com o escopo de compará-las à adotada pelo STF na ADI que se escolheu como paradigma. No tocante às decisões em que não foram reconhecidas fraudes, no total de 93 acórdãos, será feita uma digressão conjuntural, uma vez que a adoção da técnica individualizada de análise tornaria a leitura prolixa, desinteressante e também metodologicamente reprovável. Pesa, para além disso, o fato de que há uma diversidade muito significativa de fundamentos utilizados para esses casos de improcedência, alcançando desde um único argumento de rejeição da pretensão, a exemplo da votação “zerada” ou inexpressiva, até um conjunto de razões e circunstâncias que, somadas, levariam, em tese, ao reconhecimento da fraude, mas que não tiveram esse desfecho por uma outra variedade de contrapontos.

Nesta seção, não serão estabelecidas maiores digressões sobre os acórdãos nos quais houve o reconhecimento de fraude e as consequências decorrentes da condenação, porquanto esse assunto será mais detidamente discutido no último tópico, quando se dará enfoque a alguns casos em que as cortes optaram por uma amplitude maior de alcance da cassação de candidaturas ou mandatos, chegando a alcançar todos aqueles integrantes de um mesmo Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), a exemplo do que ocorreu no primeiro julgamento do TSE, quando da prolação do acórdão na AIJE 19392, oriunda de Valença do Piauí, distinguindo-o, assim, dos demais casos em que as condenações foram adstritas somente àquelas candidaturas em que comprovadamente restou configurada a fraude.

Na presente pesquisa, estabeleceram-se, ainda, os seguintes critérios restritivos de análise:

a) consideraram-se os julgamentos finais sob jurisdição dos TREs no que diz respeito aos acórdãos encontrados nos *sites* de cada um e no do TSE — inclusive nos casos de decisões cujos acórdãos regionais foram anteriormente relacionados, como no caso de Valença do Piauí, que será objeto de análise mais detida no próximo e último capítulo — a despeito de qual tenha sido o entendimento adotado nos julgamentos em primeira instância, destacando-se ainda aspectos interessantes e peculiares em alguns acórdãos proferidos por voto de desempate;

b) considerou-se a cognição fática e probatória (testemunhais, documentais, periciais, gravações, etc.) feita a nível dos tribunais, mesmo que em dissonância com as conclusões acerca do contexto apurado em primeira instância;

c) a análise se concentrou na sua quase totalidade em relação a acórdãos proferidos em sede de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) e Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), diante da pacífica jurisprudência do TSE adotada a partir do final de 2015 (REspe 1-49 e REspe 24342, respectivamente), no que tange ao cabimento dessas ações para apuração de fraude de cota de gênero nas hipóteses de registros de candidaturas — daí os julgados se concentrarem a partir de 2016, não obstante a lei seja de 2009 —, mas nada obstando a menção a outras espécies de ações nas quais eventualmente a matéria tenha sido objeto de discussão.

d) analisou-se somente em termos de ementa os acórdãos cujas discussões não enfrentaram o mérito, isto é, que tiveram seus desfechos adstritos a questões de natureza processual, tais como ausência de formação do litisconsórcio passivo necessário e consequente prejudicial de decadência; legitimidades ativa e passiva; aspectos formais das atas de convenções partidárias; ausência de condições de elegibilidade ou presença de causas de inelegibilidade, dentre outras. Todos os demais foram analisados em sua inteireza;

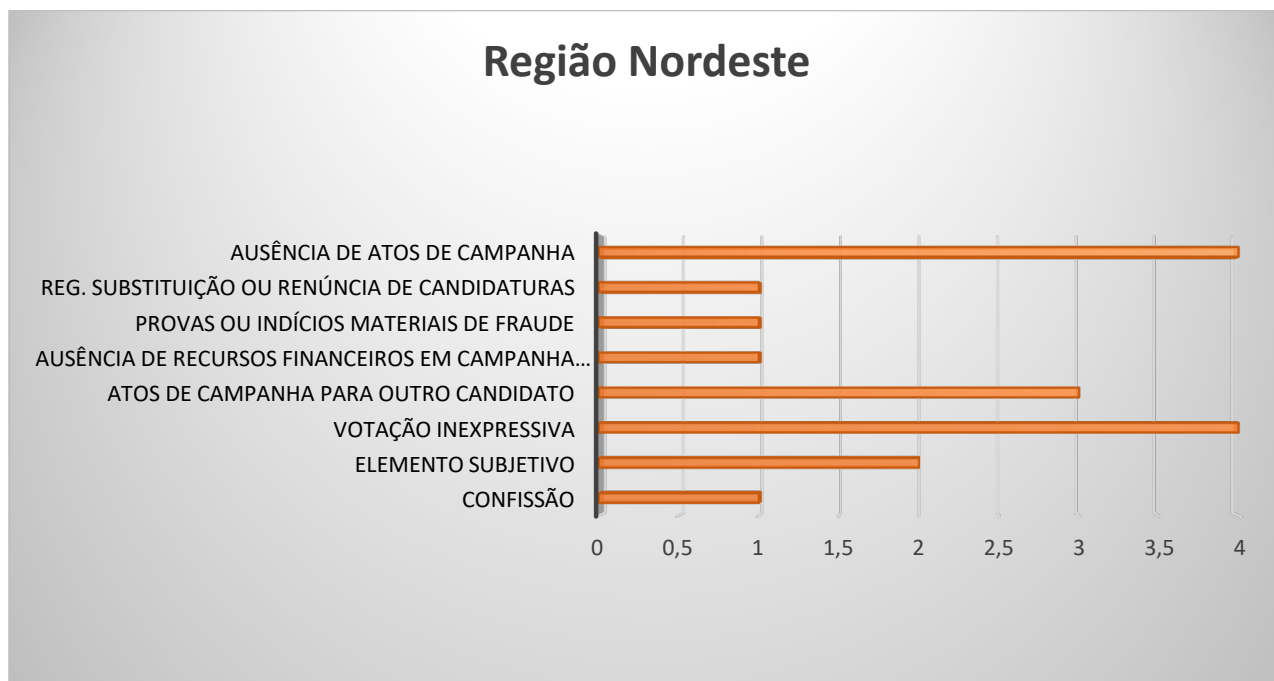
e) preferiu-se omitir, em diversas situações de citação, os nomes de partes, coligações, partidos e magistrados, como forma de preservar a imagem de partícipes e não personalizar eventuais críticas nem divergências.

Num universo de 195 ações pesquisadas até aqui, das quais 191 são oriundas dos TREs e 4 do TSE, 42 são provenientes da Região Sul; 39 são provenientes da Região Nordeste; 43 provêm da Região Sudeste; 23 são da Região Norte e 44 são da Região Centro-Oeste, dos quais, entre os últimos, 32 foram extintos e nenhum procedente. Nessa quadra numérica, chama atenção o Piauí que contabiliza 66,66% do total de acórdãos pesquisados da Região Nordeste, ao passo que o Rio Grande do Sul contabiliza 54,76% do universo de decisões da Região Sul. Por outro lado, estados de regiões extremamente populosas e que detêm a maior parte do eleitorado, como São Paulo, Minas Gerais e

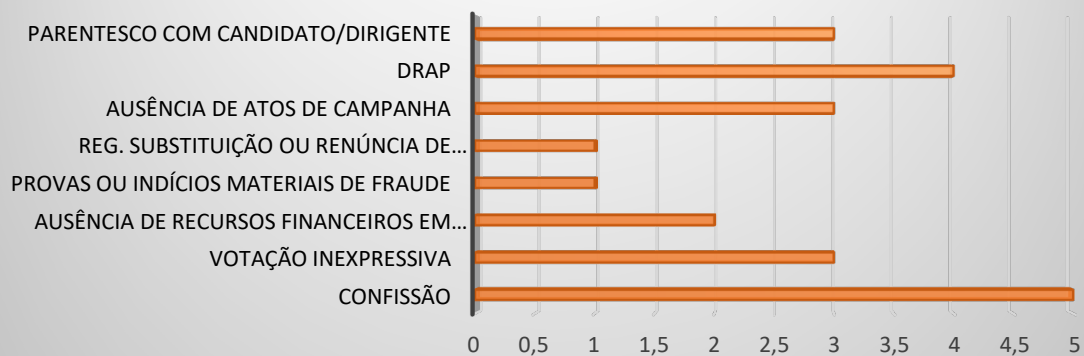
Bahia, apresentaram proporcionalmente baixíssimos casos envolvendo a matéria, tendo o primeiro apenas 27, o segundo, 8 e o terceiro, 5 casos julgados, correspondendo conjuntamente a apenas 20,51% do total de decisões dos TREs analisadas.

Considerando a mesma amostragem total, 80 são decisões relativas a questões de natureza processual e 115 são decisões que enfrentaram o mérito das demandas, das quais em 22 acórdãos houve o reconhecimento da existência de fraude em maior ou menor extensão e em 93 acórdãos os tribunais não constataram a presença desse vício jurídico, conquanto em algumas situações que serão destacadas adiante as provas tenham sido bastante contundentes e os escores de votação, em sentidos diametralmente opostos, bastante significativos.

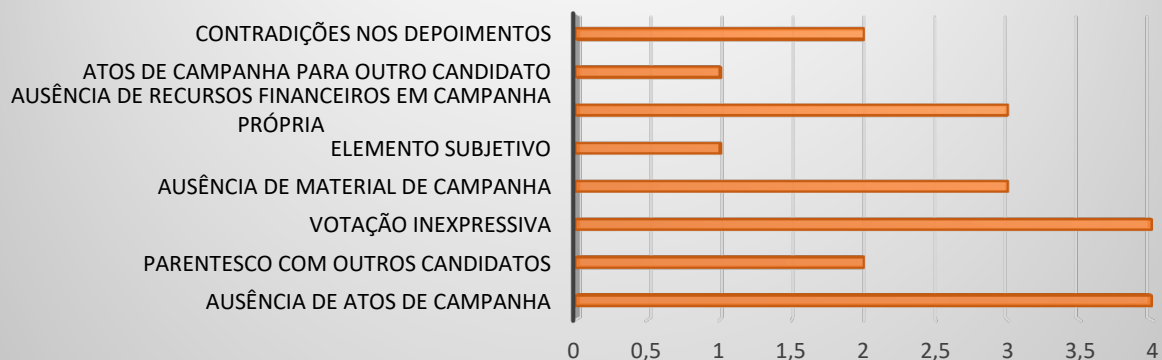
Tomando por base o primeiro grupo classificatório de decisões — aquele em que foram consideradas somente as decisões condenatórias e a despeito das datas de prolação dos acórdãos, estabeleceu-se um quadro comparativo dos dados referentes aos acórdãos por região do país (excetuando-se a Região Centro-Oeste, por não terem sido aqui encontrados acórdãos sob o parâmetro utilizado) pelo entendimento de que podem haver aspectos regionais que influenciaram nas decisões dos tribunais, incerteza resultante do fato de não se poder socorrer de outras fontes que não os acórdãos pesquisados, sob pena de ampliar por demais o espectro da pesquisa:

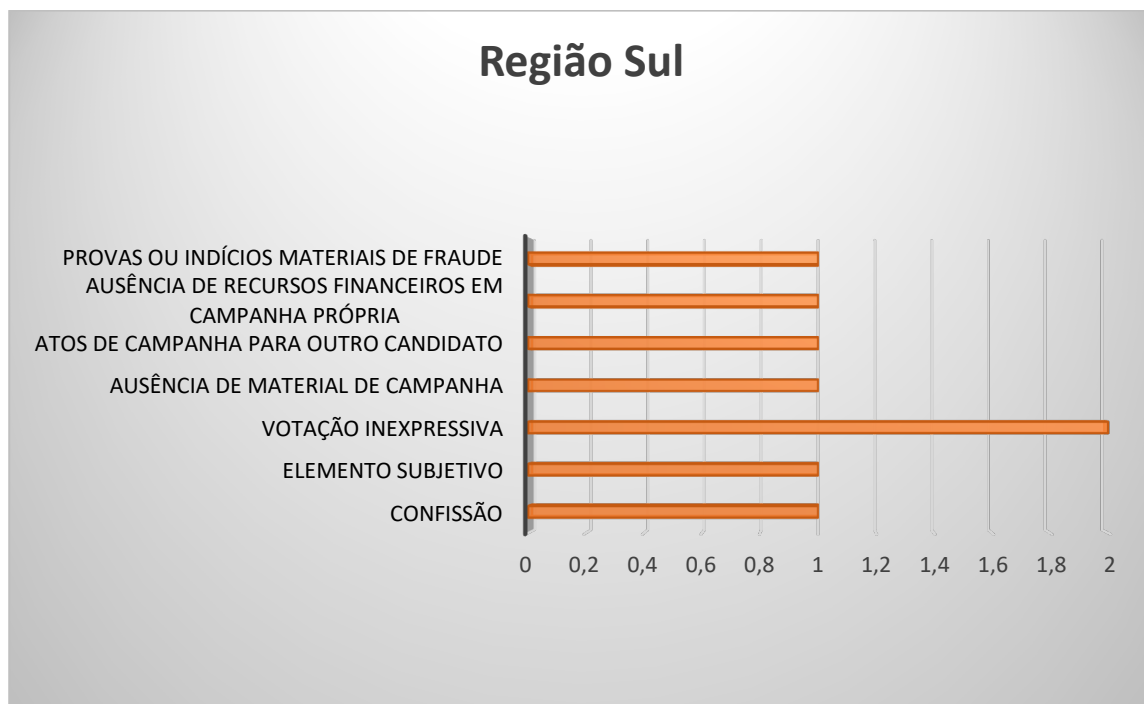


Região Norte



Região Sudeste





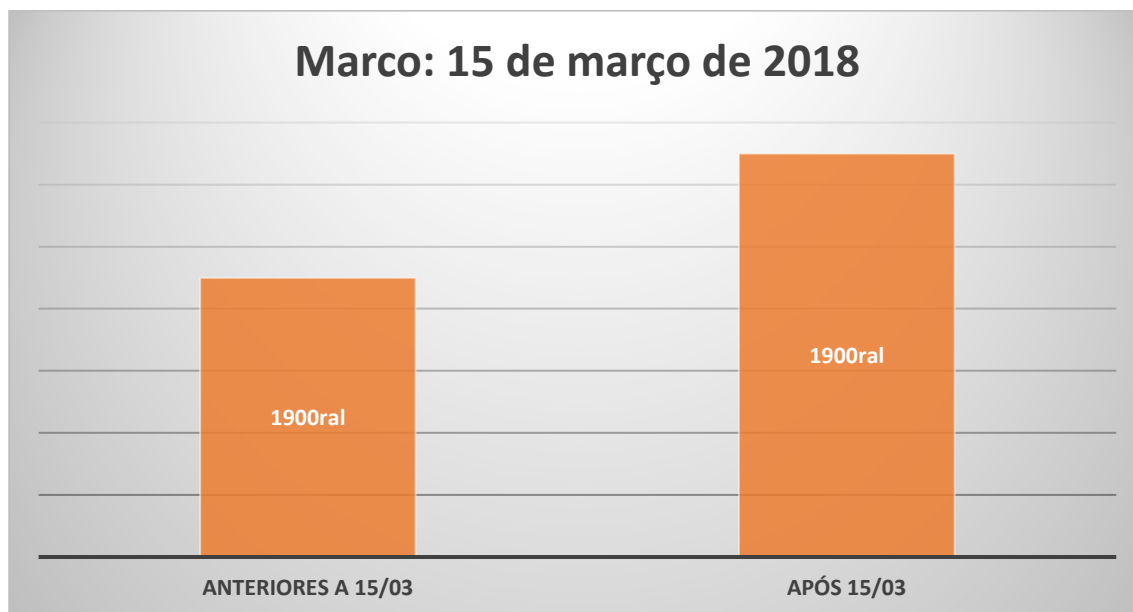
Num segundo momento, estabeleceu-se uma comparação entre decisões proferidas, considerando todos os tribunais pesquisados, independentemente da região geográfica e das datas de prolação dos acórdãos, mas adotando como parâmetro os fundamentos com mais recorrência utilizados para o reconhecimento das fraudes nos casos em que houve condenação:



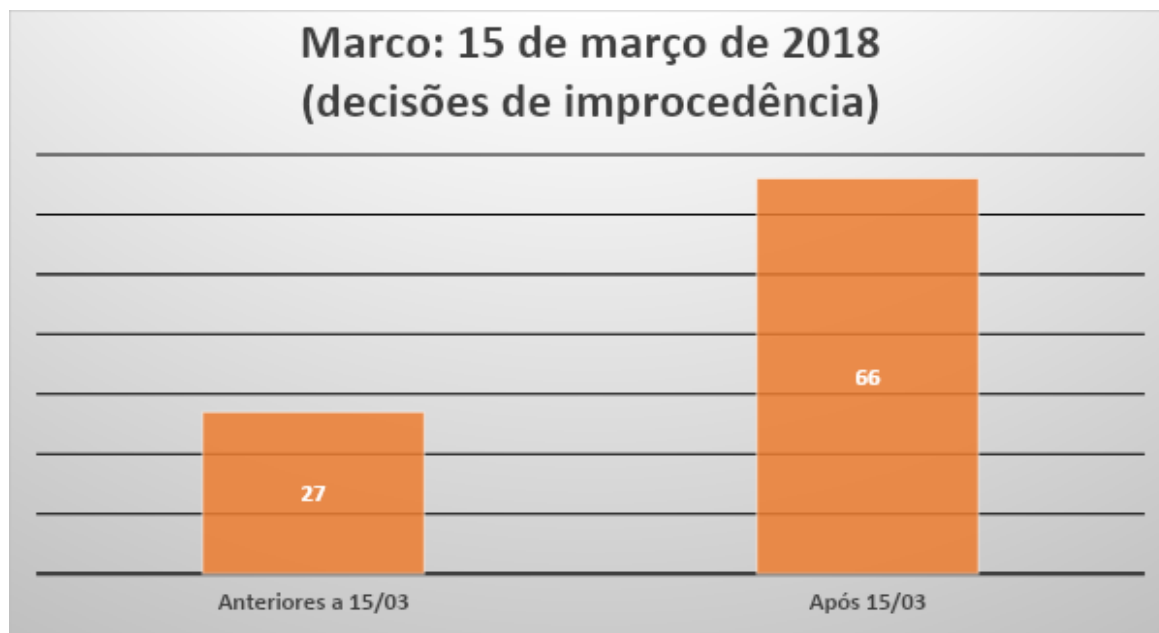
Também foi estabelecido um *ranking* no âmbito dos tribunais regionais de acordo com os anos em que essas decisões condenatórias foram proferidas, compreendendo o período de 2016 a 2020. Novamente, vale destacar que o início dessas decisões dista muito da edição da Lei nº 12.034/2009, a qual estabeleceu a atual redação do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, instituindo o patamar de 30% como cota mínima feminina nos registros de candidatura. As ações propostas até meados de 2015 foram extintas em face de entendimento do TSE que concebia como incabíveis AIME e AIJE para questionar a matéria, entendimento esse mudado e solidificado, como dito anteriormente, por meio dos julgamentos do RESpe 1-49 e do RESpe 24342 pela mesma Corte Superior:



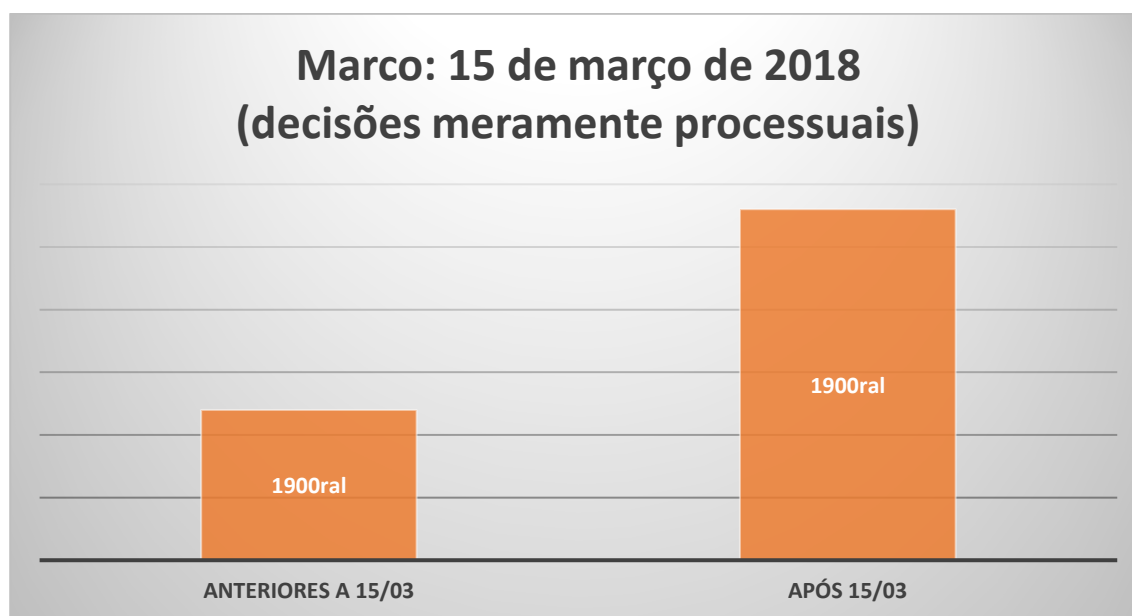
Adotando a mesma amostragem de decisões condenatórias e dividindo-as segundo o marco temporal sobre o qual esta análise se debruça, qual seja, 15 de março de 2018, data da prolação do acórdão na ADI nº 5.617, tem-se a seguinte perspectiva:



Por outro lado, importante contrapor esses dados com o gráfico que externa a quantidade de ações nas quais foram rejeitadas as alegações de fraude, cujos acórdãos foram proferidos antes e depois da mesma ADI e cujos dados serão, de igual forma, avaliados sob as perspectivas quantitativa e qualitativa:



Por fim, inseriu-se também a avaliação gráfica relativa aos processos cujo objeto diz respeito à temática aqui adotada, mas os tribunais, por questões de natureza exclusivamente processual, não analisaram o contexto fático nem a prova produzida nos 80 processos cotejados:



Novamente ressalte-se que os acórdãos cujas discussões não adentraram no mérito das demandas — extintos com ou sem resolução do mérito ou que retornaram às zonas eleitorais de origem para nova instrução, diligências e novas sentenças e sobre os quais não houve imersão de estudo, visto que não há neles discussão de mérito — contribuíram estatisticamente para demonstrar uma maior ou menor tendência de judicialização da questão.

3.2 ACÓRDÃOS EM QUE HOUVE RECONHECIMENTO DA FRAUDE ATÉ A ADI Nº 5617

Inicia-se a análise com quatro acórdãos do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas (TRE-AM), todos oriundos do município de Marã e julgados em outubro de 2016, tratando de fraudes perpetradas em registros de candidatura ainda quando da análise do DRAP, mediante o artifício de falsidade em ata de convenção partidária, inclusive com a aposição de assinaturas falsas de pretensas candidatas com o escopo de alcançar o percentual mínimo referente à cota de gênero.

As fraudes perpetradas ainda no âmbito de julgamento do DRAP foram constatadas em face, sobretudo, de confissões de pretensas candidatas que desconheciam as próprias candidaturas. Nos Processos nº 55-22.2016.6.04.0049, 101-22.2016.6.04.0049, 78-65.2016.6.04.0049 e 124-54.2016.6.04.0049, apesar de algumas particularidades, há em comum o fato de que a coligação envolvida na fraude utilizou expedientes ardis para compor a chapa, seja apondo assinaturas falsas de candidatas na atas as convenções partidárias; seja apresentando termo de renúncia de candidatura masculina em substituição à outra indeferida somente em sede recursal para tentar remediar,

intempestivamente, o descumprimento do percentual mínimo de candidaturas femininas — sendo que o próprio candidato confessou que desconhecia por completo a existência de processo de registro de candidatura em seu nome e que nenhuma das assinaturas constantes do processo lhe pertenciam —, seja mediante o induzimento da mãe pelo próprio filho para o registro de candidatura fictícia.

As constatações foram feitas basicamente por confissão das próprias mulheres, que sequer sabiam de suas candidaturas, quando demandadas para sanar vícios relativos à documentação apresentada junto a cartório eleitoral. Diante das citadas confissões, aliadas às demais provas coligidas naqueles autos, como as próprias atas das convenções partidárias adulteradas, o TRE-AM manteve as sentenças do juiz da zona eleitoral competente no sentido do indeferimento do DRAP, isto é, todos os candidatos integrantes daquela coligação, homens e mulheres, tiveram seus registros de candidatura indeferidos por inobservância do limite de candidaturas e do percentual de gêneros.

Por seu ineditismo, visto ser a primeira condenação em sede de tribunal que estendeu a cassação a todos os integrantes da coligação (todos os candidatos e candidatas registradas no mesmo DRAP), destaca-se o Processo nº 370-54.2016.6.26.0173, de Santa Rosa de Viterbo/SP, cujo acórdão foi proferido em 1º de agosto de 2017 no recurso alçado ao TRE-SP, no qual se discutiu a possibilidade de as candidatas lançadas ao pleito eleitoral de 2016 ao cargo de vereador terem sido registradas apenas para cumprir a cota de gênero, visto que três delas não tiveram sequer um voto, bem como admitiram não terem realizado nenhum ato de campanha. A relatora ratificou o entendimento de que o simples fato de as candidatas impugnadas não terem obtido votação no pleito anterior era insuficiente para consignar que tais candidaturas haviam sido fraudulentas, mas que se tratava de indício de irregularidade apto à instauração de investigação própria. Todavia, várias contradições entre depoimentos e provas materiais colhidos àqueles autos levaram a própria relatora e o colegiado a compreender o caso como fraudulento.

Pesou também o fato de que constou naqueles autos certidão emitida por um oficial de promotoria em sede de Procedimento Preparatório Eleitoral (PPE) informando que, ao intimar a representada, ela afirmou que havia se candidatado ao cargo de vereador a pedido do presidente do partido para ajudar a agremiação a alcançar o mínimo legal de candidaturas femininas. Assim, aquele tribunal reconheceu a apresentação de mero espectro das candidaturas de três candidatas femininas, impondo a sanção de inelegibilidade em relação a elas (candidatas) e ao presidente da agremiação, quanto às eleições a se realizarem nos oito anos subsequentes à eleição de 2016, além da cassação dos respectivos diplomas de todos os beneficiados pela interferência do abuso do poder de autoridade.

Acórdão interessante no tocante a essa amplitude da condenação diz respeito ao RE nº 422-08.2016.6.19.0056, do município de Mendes, em que o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de

Janeiro (TRE-RJ), por maioria, em 24 de janeiro de 2018 e em sede de AIJE, deu provimento ao recurso para cassar o mandato e declarar a inelegibilidade de apenas uma das candidatas. A investigação sobre a campanha dessa candidata se deu porque ela não se manifestou publicamente sobre sua própria candidatura, publicou, nas redes sociais, material de campanha de seu marido — também candidato ao cargo de vereador —, teve votação zerada e, ainda, não teve gastos de campanha e nem recebimento de doações, o que ensejou o reconhecimento de candidatura fraudulenta, cujo escopo foi somente conferir aparente observância ao percentual de gênero. Todavia, como a citada ação não teve como objeto o conjunto dos candidatos constantes do DRAP da coligação, não foi possível estender a eles os efeitos da condenação, de tal forma que o TRE-RJ entendeu ter sido comprovada a fraude, mas restringiu a condenação tão somente à candidata cuja participação restou assentada.

3.3 ACÓRDÃOS EM QUE HOUVE RECONHECIMENTO DA FRAUDE DEPOIS DA ADI Nº 5617

Destacando-se como um dos tribunais que mais apresentou casos relativos à presente temática, o TRE-PI, além do julgado paradigmático de Valença do Piauí (AIJE nº 193-92.2016.6.18.0018), que será analisado de forma minudente no próximo tópico, também se notabilizou por outras condenações.

No caso da AIJE nº 2-65.2017.6.18.0033, egressa de Buriti dos Lopes e julgada em 8 de maio de 2018 — pouco menos de dois meses após a decisão do STF na ADI nº 5.617 —, o tribunal manteve decisão de primeira instância no sentido de reconhecer a fraude à cota de gênero, tendo em vista que as investigadas não haviam votado em si mesmas, ao passo que todos os candidatos masculinos da mesma chapa foram votados; além de não praticarem atos de campanha e ainda pedirem votos para os candidatos do sexo masculino da coligação investigada. Além disso, as três investigadas foram uníssonas ao afirmar que, em conjunto com os demais candidatos do grupo político, participaram de uma reunião na qual decidiram votar em um candidato do sexo masculino integrante daquela coligação, situação que sinalizou vividamente candidaturas femininas fictícias. No caso, mantendo a sentença, o TRE-PI, por maioria, manteve a condenação relativa à nulidade de todos os votos da coligação, com a determinação de elaboração de novo quociente eleitoral.

Por sua vez, o Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE-RR), em acórdão datado de 2 de setembro de 2019, proferido nos autos da AIME nº 11526, constatou que foram apresentados, inicialmente, 23 candidatos para concorrer às eleições proporcionais de 2018, sendo apenas 3

mulheres, de tal forma a exigir novas atas de convenção com novos nomes de candidatas. Uma candidata recebeu R\$ 2.096,00 (dois mil e noventa e seis reais) para custear sua campanha eleitoral, valor utilizado para pagamento de atividade de militância e mobilização de rua. Constavam dois nomes de cabos eleitorais, mas a candidata obteve apenas um voto, fato que, para o relator, não seria suficiente para cogitar que o apoio de militância necessariamente garantisse expressiva votação. A outra candidata apareceu em matéria jornalística asseverando que sequer tinha ciência de que era candidata e, nesse particular, o relator reforçou o entendimento de que a simples votação zerada não autorizaria a realização de juízo de convicção quanto à fraude à cota de gênero. Todavia, em voto divergente, a juíza condutora do voto vencedor entendeu que, embora não se pudesse determinar a existência de fraude no lançamento de uma candidatura tão somente por ela não ter contado com votação expressiva, tal fato, em cotejo com outras provas, tais como os gastos revelados em prestação de contas, bem como as circunstâncias do evento de lançamento de sua candidatura, por exemplo, revelavam a prática ilícita. Destacou que os cabos eleitorais das candidatas eram parentes, observados os respectivos sobrenomes, sendo marido de uma e pai de outra, o que revelava a proximidade entre candidatas e os supostos militantes a ponto de sugerir que, de fato, as candidaturas deveriam contar com outros votos, o que não se verificou na prática. Apontou também o fato de as candidatas não terem elencado despesas com material publicitário, revelando a ausência de engajamento e, ao final, entendendo pela configuração da fraude de quatro das cinco candidatas femininas e julgando procedentes os pedidos constantes da AIME para cassar o mandato do candidato a deputado estadual eleito nas eleições de 2018, bem como os diplomas de todos os suplentes da referida coligação, anulando os votos e determinando novo cálculo de quociente eleitoral. **Tal caso se destaca dos demais por ser o único relativo a eleições gerais. Todos os demais são referentes a eleições municipais.**

3.4 ACÓRDÃOS EM QUE NÃO HOUVE RECONHECIMENTO DA FRAUDE

Como já ressaltado de forma preambular, aqui se observa maior grau de dificuldade para analisar as decisões cujas conclusões tangenciaram no sentido da improcedência dos pedidos de reconhecimento de fraude e respectivas consequências, uma vez que, ao que parece, não há uma mesma dialética quanto aos critérios utilizados como parâmetros para tais conclusões, pelo menos no mesmo patamar de parametrização encontrado nos acórdãos condenatórios, apesar de, em tais casos, também se encontrarem discrepâncias significativas de critérios em alguns casos.

Na verdade, há significativa diversidade de fundamentos nos casos de improcedência, alcançando desde um único argumento de rejeição da pretensão até um conjunto de razões e circunstâncias que, somados, levariam, em tese, ao reconhecimento da fraude. Em face da significativa quantidade de acórdãos de improcedência (93) e diante dessa diversidade de critérios, preferiu-se tecer considerações por meio de uma análise mais qualitativa e conjuntural, sem deixar, entretanto, de citar alguns casos que clamam atenção por conterem particularidades que contribuem para a discussão do tema.

Alguns fundamentos, isolada ou conjuntamente, foram visualizados com ciclópica recorrência nos acórdãos de improcedência, entre os quais: votação zerada ou inexpressiva; inexistência ou poucos gastos eleitorais; ausência de atos de campanha e de propaganda; além da suposta desistência em face de apoio a candidaturas de parentes. Esses fundamentos estão presentes em mais de 80% dos acórdãos analisados e deles desdobraram-se tantos outros. Outras circunstâncias também achadas amiúde nos acórdãos desse jaez contribuíram para a opção pela não condenação, a exemplo da confecção de material de campanha ainda que em pequenas quantidades somados a simbólicos atos de campanha; candidatas que receberam poucos votos e declararam que foram “convidadas”⁷ a compor as coligações; inexistência de movimentação bancária com registros de arrecadação e/ou gastos de campanha; promessa de cargo ou emprego, mas com prova frágil e contraditória; ausência de participação em reuniões e atos partidários; número de mulheres desistentes que não repercutiam sobre o mínimo legal para cumprimento da cota; mesmos valores recebidos a título de doação e de inserção nas prestações de contas. Ressaltam-se, ainda que em menor expressividade, alegações de falsidade de documentos, dupla ou ausência de filiação, sob a justificativa de equívocos do partido no desligamento de uma das agremiações ou registro em outra, aliadas a problemas de saúde do filho e apoio a outro candidato.

Particularmente, destaca-se um dos acórdãos mais antigos que se encontrou — julgado em 4 de dezembro de 2012 — nos autos do RE nº 214-98.2012.6.21.0091, em que o TRE-RS analisou o caso de uma coligação que preencheu o número de vagas exigido: das 18 candidaturas, 12 eram de homens e 6 de mulheres. No caso, houve a renúncia de cinco candidatas no mês de setembro, em pleno período de campanha eleitoral. Para o relator, o expressivo número de renunciantes do sexo feminino não pôde configurar qualquer burla à exigência legal. Em voto divergente e vencido, concluiu uma das juízas não ser possível que apenas formalmente houvesse o preenchimento das

⁷ RE nº 22-27.2017.6.11.0041.

cotas, decidindo pela necessidade de ser feito um novo cálculo do percentual, mas o tribunal decidiu, por maioria, desprover o recurso por não reconhecer a fraude alegada.

Conquanto não se duvide que, em muitos rincões do país, a situação de vulnerabilidade das mulheres lhes imponha até mesmo temor em participar do processo político, encontrou-se apenas uma decisão do TRE-RS⁸ em que a candidata, não obstante tenha participado de passeatas e distribuição de panfletos de sua candidatura, desistiu da campanha por ter recebido ameaças, inclusive com o apedrejamento da casa de sua genitora no curso da campanha.

Curiosamente, também se destacam casos isoladíssimos de recebimento pelas mulheres de recursos do partido ou da coligação⁹, em que doações efetuadas por agremiações partidárias — situação que evidencia o apoio à campanha e é incompatível com o alegado lançamento de candidaturas fictícias — infirmaram as alegações de ausência de campanha eleitoral, algo compreensível, segundo o TRE-RS, já que as candidatas afirmaram ter realizado campanhas tímidas.

No tocante à ausência do elemento subjetivo, aspecto relevante retratado mais adiante, também se observam diversas variáveis, a exemplo do ocorrido no TRE-RS nos autos do RE nº 1-92.2017.6.21.0099, em que se verificou que a candidata imputada como fraudadora, a pretexto de não apresentar movimentação financeira e de declarar apenas despesas com santinhos, tinha 64 anos, era viúva, sem filhos nem parentes consanguíneos candidatos na mesma circunscrição, portanto, com remotas condições de participar do imbróglio. Aliam-se à questão da presença ou não do conluio novamente as justificativas para desistência ou renúncia, visto que na quase totalidade dos casos — somente se encontrou um acórdão¹⁰ em que houve a expressa renúncia com respectiva decisão homologatória — não houve formalização das candidatas nem substituição dessas candidaturas pelos partidos ou coligações, densificando os indícios de ocorrência de fraude, mas elididos, por exemplo, pela justificativa de gravidez, ainda que não comprovada.¹¹

Ainda no contexto da pesquisa, no Distrito Federal foi encontrado apenas um acórdão em que foi discutida a observância ou não ao percentual mínimo de candidaturas femininas, embora não tenha sido constatada nenhuma espécie de fraude, mas que chama atenção pelo seu ineditismo. No caso do Registro de Candidatura (REGC) nº 90516, a decisão adotada pelo TRE-DF se destaca porque houve o pedido de candidatura única (masculina) em eleições proporcionais de 2014, de forma que a exigência do disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, foi considerada como atendida ante a impossibilidade de, ao mesmo tempo, impor o percentual de 30% de registros de candidaturas

⁸ RE nº 370-95.2016.6.21.0075.

⁹ RE nº 513-78.2016.6.21.0077.

¹⁰ RE nº 2-50.2017.6.11.0004.

¹¹ RE nº 795-74.2016.6.26.0240.

femininas e fracionar a única candidatura proposta, ou mesmo impor ao partido o registro de nova candidatura — desta feita feminina — ou desistir da única por ele requerida.

3.5 DESENVOLVIMENTO JURISPRUDENCIAL NACIONAL SOBRE COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO: UM ESFORÇO DE SÍNTESE

O vasto acervo de jurisprudência analisado tem por escopo, como já reportado algumas vezes no presente trabalho, responder aos seguintes questionamentos: que tendências interpretativas e avanços relacionados à implementação da cota eleitoral de gênero podem ser extraídos dos julgamentos proferidos pelos tribunais eleitorais nacionais? Como se desenvolveu a jurisprudência dos tribunais eleitorais nacionais, relativamente à exigência da cota eleitoral de gênero, antes e depois da decisão do STF na ADI Nº 5617, que disciplinou regras de julgamento no tema?

Em resposta a essas perguntas que configuram o problema de pesquisa do presente trabalho, num primeiro momento, adotou-se a universalidade de decisões a nível nacional para depois individualizar por lapso temporal e por regiões geográficas, confrontando-se os dados obtidos em relação aos três grupos classificatórios de acórdãos, isto é, aqueles em que houve o reconhecimento da fraude antes e depois da ADI nº 5.617 com aqueles em que as ações não foram acolhidas, observadas as particularidades relacionadas aos “fundamentos da decisão”.

A primeira conclusão lógica é que, não obstante esse tipo de fraude ignóbil ocorra sorrateiramente na fase de registro de candidatura, em geral os indícios ou provas de sua ocorrência aparecem no curso ou depois do pleito, evidenciados por situações com dezenas de variáveis, a exemplo da ausência de votos à candidatas; da não realização de atos de campanha ou da promoção de campanhas para outros candidatos, sobretudo por mídias sociais; da inexistência de gastos eleitorais; da não transferência nem arrecadação de recursos, nos casos com prestação de contas figurando como sem gasto (zerada) ou quase isso. De logo, há de se ressaltar que essas constatações, isolada ou conjuntamente, não necessariamente implicam na configuração de fraude, já que é plenamente factível a desistência de candidaturas sem que haja a devida formalização pelas candidatas e a conseqüente substituição pelos partidos políticos, acaso ainda no prazo legal. O contexto deve ser bem ponderado dadas ainda as diversas variáveis que podem surgir após o deferimento dos registros de candidatura.

Quanto à distribuição das ações em nível nacional, ao tempo em que se percebe uma grande demanda de contendas relacionadas ao tema na Região Nordeste, principalmente no estado do Piauí, e na Região Centro-Oeste — respectivamente, 20% e 22,5% do total de ações pesquisadas —,

também se infere uma demanda significativa na Região Sul (21,5%), notadamente no Rio Grande do Sul. Ainda sob esse parâmetro, apesar de deter o maior colégio eleitoral do país, São Paulo não retrata a mesma densidade de ações dessa natureza, visto que somente foram achados 27 casos nessa unidade da federação, o mesmo se verificando em outros grandes colégios eleitorais, como Minas Gerais (8) e Bahia (5), o que corresponde de forma conjunta a apenas 20,56% do total de decisões analisadas. Entende-se que essa baixa demanda nesses locais retrata que a prática de fraudes pode estar atrelada a questões socioculturais e regionais, não havendo, segundo os limites dos parâmetros que o marco de pesquisa permite, qualquer correlação entre o quantitativo populacional ou densidade demográfica — a Região Sudeste é a mais populosa e a mais povoada —, o nível de desenvolvimento social e educacional (BRASIL, 2018c) e a quantidade de demandas levadas ao crivo do Poder Judiciário. Mesmo nos casos das 80 ações extintas, somente 7 foram verificadas na Região Nordeste, ao passo que 23 o foram na Região Sudeste, mas ainda em patamar inferior à Região Centro-Oeste — 33 ações.

Observando-se os gráficos enumerados no início da presente seção, especialmente o que diz respeito aos casos em que houve condenação, salta aos olhos que alguns fundamentos prevalecem, isolada ou conjuntamente. Nesse sentido, os fundamentos mais cíclicos encontrados em ordem decrescente foram votação zerada ou inexpressiva; ausência de atos de campanha; e, no mesmo patamar, existência de parentesco, ausência de recursos financeiros e atos de campanha para outros candidatos. Esses achados estão presentes em mais de 80% dos acórdãos analisados, desdobrando-se em tantos outros. Em relação ao primeiro, foram constatados vários casos em que as alegações de fraude foram capituladas somente com espreque no fato de a votação ter sido inexpressiva ou mesmo em situações em que a candidata não votou em si própria (votação zerada), circunstâncias ladeadas por justificativas como desistências e renúncias sem formalização da candidata e sem substituição pelo partido, enfermidades, ausência de auxílio financeiro e logístico pelo partido — que se aplica também em relação ao segundo fundamento (ausência de atos de campanha) e que, em alguns casos, somou-se ao fato de que candidaturas masculinas também não receberam —, entre outros.

Sobre essa multiplicidade de hipóteses que levaram à constatação de fraudes, parece que o que as difere dos casos opostos, ou seja, daqueles em que houve a rejeição das arguições de engodo, diz respeito a uma menor ou maior presença conjunta desses fatores, algumas vezes recaindo num limbo de dúvidas em que pequenos detalhes foram decisivos para a adoção de decisões num ou noutro sentido. Todavia, e em razão disso, não há uma parametrização possível, visto que em algumas situações a fundamentação do pedido de condenação baseada em único fator deixou clara a improcedência da pretensão, diferentemente do ocorrido em várias outras situações em que, a despeito de vasto contexto probatório condenatório, o tribunal não acolheu o pedido.

De qualquer forma, a presença desses fatores teve que se somar a tantos outros para formar a convicção dos tribunais eleitorais pela caracterização de fraudes nos 22 casos destacados, tais como as próprias desistências ou “renúncias” informais de mulheres em níveis totalmente desproporcionais em relação a candidaturas masculinas; contradições em depoimentos colhidos durante a fase probatória; e existência mínima de material de campanha. Daqui extraem-se duas conclusões que, ao tempo em que demonstram uma atuação expansiva das cortes eleitorais na linha daquela adotada pelo STF na ADI nº 5.617, mais precisamente no tocante aos efeitos das condenações, de forma a incluir todos os integrantes do mesmo DRAP, também externam, como consequência da primeira, uma atuação preocupada com a presença da robustez da prova para, somente então, indene de dúvidas, impingir as devidas condenações. Crê-se ser com espeque nessa justificativa que, em decisões como a proferida pelo TRE-GO nos autos do RE nº 948-21.2016.6.09.0066, embora estivessem presentes tantos elementos tangenciadores de uma condenação, preferiu-se optar pela improcedência.

Hipóteses em que várias ou todas as candidatas femininas desistiram de suas campanhas, como verificado em vários acórdãos de improcedência, por si só demonstram uma clara evidência de fraude, posto não ser crível, que num patamar mínimo de 30% de candidaturas de mulheres, nenhuma delas tenha tido interesse ou condições de dar-lhe prosseguimento, ao passo em que não foram registradas desistências masculinas. Ainda que se cogite que essas desistências estejam inseridas no campo do voluntarismo, tratá-las como algo normal, mesmo sem a formalização da renúncia (art. 101, § 2º, do CE) e, mais ainda, sem a facultada substituição pelos partidos ou coligações (art. 13 da Lei nº 9.504/97), é incorrer em sofismo, objetivando manter como permissiva essa conduta que deve ser contextualizada no ambiente da fraude.

Por sua vez, observando-se os dados levantados e constantes dos gráficos de condenações a despeito das respectivas datas, observa-se que, mesmo numericamente tímido, houve um aumento de 50% da quantidade de ações em que houve condenação entre os anos de 2017 e 2018, sendo mantido o mesmo padrão de demandas em 2019. Assim, esses números que acompanham a crescente demanda após as eleições municipais de 2016 expressam que os tribunais, mesmo com todas as dificuldades no tocante à apuração das fraudes, têm conseguido certo progresso nesse aspecto. Mais importante do que essa conclusão é adotando a mesma amostragem de decisões condenatórias, mas desta feita dividindo-as segundo o marco temporal de 15 de março de 2018, data da prolação do acórdão na ADI nº 5.617 pelo STF, é inferir que, após esse marco paradigmático, houve um aumento de 44,44% das condenações referentes a casos envolvendo fraudes de cota de gênero. Ainda que tenha havido um acréscimo de 144,5% no número de ações julgadas improcedentes segundo o mesmo

parâmetro temporal, isso é resultante e proporcional ao aumento expressivo da judicialização ocorrida também depois do referido julgamento, quando se apurou que, de 60 processos judicializados antes da decisão, 135 foram distribuídos depois dela: um incremento de 125% do número de demandas.

Naturalmente, diante do mesmo cenário de dificuldades de apuração das fraudes aqui repetidamente retratado, não se infirma a presunção de que o crescimento significativo de ações aforadas, a despeito dos resultados, foi fruto, pelo menos em parte, do reflexo tanto da decisão expansiva e proativa do STF, quanto da adoção da mesma linha de entendimento pelo TSE no que diz respeito à destinação dos recursos dos FP e do FEFC. Esse mesmo crescimento da judicialização após a mencionada ADI foi sentido nos processos extintos sem resolução do mérito, em que, dos 80 processos cotejados, 70% foram julgados após março de 2018.

Outro dado curioso e importante diz respeito à concentração de consumação de fraudes em eleições municipais, visto que, somente no caso da AIME nº 11526, julgada pelo TRE-RR, em acórdão datado de 2 de setembro de 2019, houve a comprovação da prática fraudulenta relativa à cota de gênero com a consectária cassação do mandato do candidato a deputado estadual eleito no prélio de 2018, bem como dos diplomas de todos os suplentes da respectiva coligação, anulação dos votos e determinação de novo cálculo de quociente eleitoral. Tal fato pode ser resultante de dois fatores: primeiro, de fato, a prática infame da fraude em questão encontra maior facilidade na sua execução nos pequenos municípios, o que seria resultado de uma multiplicidade de outros fatores, como um maior distanciamento e, portanto, menor controle das direções nacionais e estaduais dos partidos em relação aos ajustes nos diretórios e comissões provisórias, com uma atuação mais incisiva dessas agremiações para arregimentar, a todo custo, candidaturas femininas; a própria dificuldade de arregimentar candidaturas de mulheres sequer para cumprir o mínimo legal da cota, quiçá para efetiva competição eleitoral; um maior grau de competitividade em eleições polarizadas, o que faz com que se busque a vitória a qualquer preço; a presunção dos que concorrem ao mandato majoritário (prefeito) de que precisam obter maioria na câmara municipal, sob pena de ter inviabilizada a gestão em face da adoção, pelos vereadores de oposição, de decisões na sua grande maioria desprovidas de fundamentação e apenas em contraposição pessoal ao gestor eleito, entre outros. Segundo, embora não devesse acontecer, para a cassação de mandatos de maior envergadura como os de deputado estadual ou mesmo federal, a pressão política sobre os membros das cortes eleitorais é muito mais sentida quando dos julgamentos em que há possibilidade de perda desses mandatos, o que exige um quadro fático-probatório muito mais contundente da ocorrência de fraude.

Sobre outro importante fundamento, a confissão foi verificada em apenas 13% dos casos em que a fraude foi caracterizada, índice que reflete as dificuldades dos tribunais eleitorais de agregar

provas realmente insofismáveis e, assim, proferir julgamentos seguros. Decerto, nas situações em que houve confissão ainda que apuradas em sede de PPE, a exemplo dos REs nº 370-54.2016 e 409-89.206, ambos do TRE-SP, e contra a qual militam abalizadas críticas (CYRINEU, 2017), a confissão foi elemento determinante e conclusivo para aliada a outras provas convergentes, firmar a convicção da existência de fraudes.

Essa constatação acerca da dificuldade de obtenção da confissão recai em outra questão de suma importância, qual seja a da presença do elemento subjetivo exigido em vários julgados aqui retratados. Na verdade, traduz-se em fenômeno de difícil prova, já que o embuste se dá na surdina, nos intramuros das agremiações e, na maioria dos casos, afora o meio profissional, somente em situações de gravações de áudio ou vídeo ambientais ou autorizadas judicialmente, ou mesmo de testemunho de algum dos envolvidos, aflora indene de dúvidas a demonstrar a conjuração. Essa exigência, todavia, requer temperamentos, visto que foram verificados diversos casos em que a exigência de configuração dessa prova levou à improcedência casos em que a fraude, entende-se, restou amplamente caracterizada por outros elementos de convicção, a exemplo do que ocorrera no RE nº 3-77.2017.6.20.0006, que tramitou no TRE-RN. É necessário manter o equilíbrio entre a exigência de “prova diabólica” e do dolo genérico, isto é, de não considerar toda sorte de voluntarismo como ato tendente à fraude.

É também sintomática a questão relativa à utilização, ou não, de mídias sociais. Num contexto em que todas as relações sociais utilizam como meio, direta ou indiretamente, mídias, aplicativos e sítios de relacionamento, tendo sido inclusive instrumento decisivo para angariar votos nas últimas eleições presidenciais nos Estados Unidos e no Brasil, tanto a manifestação desses meios de comunicação em favor de outras candidaturas, sobretudo para os mesmos cargos em concorrência¹², quanto nas hipóteses de não utilização de postagens ou outros artifícios em benefício próprio¹³, merecem detida atenção, visto que, afora aspectos bem peculiares que podem justificar essas condutas num e noutro sentido, podem significar fortemente o cometimento de fraudes.

Importante ainda destacar que, dos 22 acórdãos cotejados como procedentes, em 81,81% deles houve o reconhecimento de fraude com a aplicação das consequências mais rigorosas decorrentes da condenação, vale dizer, com a cassação de todos aqueles que compunham o mesmo DRAP, a exemplo do que ocorreu no primeiro julgamento do TSE quando do julgamento da AIJE 19392, oriunda de Valença/PI, e ao qual se dedica um capítulo específico. Nesse contexto, o que se apresenta é um cenário de entendimento e atuação dos tribunais na linha do que decidiram o STF na

¹² RE 3-77.2017.6.20.0006.

¹³ RE 483-46.2016.6.21.0173.

ADI nº 5.617 e o TSE na Consulta nº 0600252-18, quando estenderam o percentual mínimo de cota de gênero (30%) para o FP e FEFC, respectivamente, isto é, numa linha expansiva, injuntiva e corretiva da citada ação afirmativa, porquanto optando por aplicar sanções mais gravosas ainda que gerando perplexidades em vista da inclusão indesejada de cassações de mulheres regularmente eleitas, demonstraram que a Justiça Eleitoral não foi e não será conivente com arranjos de candidaturas que tenham por escopo apenas cumprir formalmente a citada exigência legal condicionante ao deferimento do DRAP.

Ainda que se diga que o número de condenações represente apenas 11,28% do total de casos distribuídos na citada justiça especializada ou 19,13% dos julgamentos em que houve análise de mérito, dadas as dificuldades de aglutinação de provas contundentes aliadas à cautela adotada pelos tribunais em razão das consequências das condenações que, como visto, em sua grande maioria, têm sido adotadas em sua maior extensão, entende-se que esse número é expressivo e reflete, de igual forma ao que assentaram o STF e o TSE, verdadeira fonte de Direito, incluindo, no ordenamento jurídico brasileiro, pela mesma motivação, embora em contextos fáticos diferentes, uma nova ação afirmativa voltada ao fomento e à proteção da participação política da mulher.

Também há de se destacar os achados relativos aos casos em que, por qualquer viés, tenha se discutido a questão de suporte financeiro a cargo das agremiações (partidos e coligações) às candidaturas femininas. Como demonstrado, a ação proposta foi considerada insubsistente somente em um dos acórdãos pesquisados, porque houve a comprovação de repasse de recursos financeiros pelo partido a determinada candidata, proscrevendo, assim, as alegações de fraude. Portanto, ainda que se considere que a decisão proferida pelo STF na ADI nº 5.617 tenha, de certa forma, contribuído para maior judicialização da temática cota de gênero e, conseqüentemente, para maior quantidade de decisões condenatórias com ampla margem de sanções extremamente gravosas, constata-se que os partidos e coligações continuaram a destinar os recursos do FP essencialmente para as candidaturas masculinas e, *vis-à-vis* do ocorrido nas eleições de 2018, também em relação à utilização dos recursos oriundos do FEFC implementado pela Lei nº 13.487/2017, quando foram noticiados diversos casos de fraude caracterizadas, desta feita, pelo desvio de finalidade de recursos em manifesto prejuízo de candidaturas femininas.

Foram dezenas de casos em que as desistências de candidaturas femininas foram consecutórias, dentre uma multiplicidade de fatores, da ausência do devido repasse dos recursos dos aludidos fundos, denotando que, ainda que somadas à força cogente da Lei Eleitoral, da decisão do STF na ADI nº 5.617, da Consulta nº 600252-18 do TSE e das duras sanções impostas pelos tribunais regionais, o patrocínio de campanhas eleitorais femininas a cargo das agremiações está muito longe

da igualdade material naquilo que diz respeito à mesma destinação de recursos em relação às candidaturas masculinas. Daí se extrai o papel importante da Justiça Eleitoral que, apesar da reiterada inobservância da norma e da jurisprudência firmada pelo STF e pelo próprio TSE no tocante à distribuição desses recursos financeiros, tem dado seu contributo para o desenvolvimento dessa ação afirmativa.

Ressalte-se novamente que foi encontrado apenas um acórdão do TSE (2019) tratando especificamente da cassação de mandatos em razão da destinação ilegal de recursos do Fundo Partidário que, a princípio, seria para fomentar campanha feminina, mas que foram ilegalmente destinados em prol de campanhas masculinas, o que ensejou a cassação do mandato de dois vereadores de Rosário do Sul/RS. Trata-se do caso julgado a princípio pelo TRE-RS nos autos do Processo nº 33986 (AC 0604167-12.2017.6.00.0000 e AC 0604168-94.2017.6.00.0000), quando houve a cassação dos respectivos mandatos pela transferência de recursos destinados a campanhas femininas para candidatos homens. A decisão foi unânime e proferida em sede de representação prevista no art. 30-A da Lei das Eleições, que trata da solicitação de abertura de investigação judicial para apurar condutas ilícitas relativas à arrecadação e aos gastos de recursos de campanha. O caso envolve uma candidata ao cargo de vereador que recebeu R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) do FP, mas repassou R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para o candidato a prefeito, que não foi eleito, e R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a um candidato a vereador. O TRE-RS cassou o mandato dos dois vereadores, que recorreram ao TSE, que manteve a decisão.

De qualquer forma, essa ou outra decisão que eventualmente já tenha sido proferida sobre a matéria, como aquelas em tramitação no Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE-PE) e no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG), onde estão em curso ações que se encontram em fase de instrução processual — considerando a competência originária a eles atribuída por se tratar de eleições gerais — não constituem acervo suficiente para que se possa firmar as premissas necessárias para a consecução do escopo do presente trabalho. Esse cenário foi determinante para que os acórdãos pesquisados tratassem de fraudes perpetradas em registros de candidatura e não propriamente em distribuição de recursos financeiros para campanha eleitoral, o que, como já reiteradamente explicado, em muito contribuiu para o formato metodológico de análise dessa jurisprudência, visto que o estudo que aqui se propôs tem a mesma causa embrionária para ambas as hipóteses (registros de candidatura e repartição de recursos), qual seja, cota de gênero.

4. O CASO EMBLEMÁTICO DE VALENÇA DO PIAUÍ

Dentre todas as decisões cotejadas e analisadas, o acórdão proferido inicialmente pelo TRE-PI nos autos da AIJE nº 19392, ratificado pelo TSE em setembro de 2019, chama especial atenção em razão das consequências da condenação adotadas pelas duas instâncias colegiadas, na medida em que se optou, em ambos os julgamentos por voto de desempate, por estender a cassação dos mandatos a todos os integrantes da coligação da qual faziam parte as mulheres cujas candidaturas foram consideradas como fraudulentas — incluídos mandatos de tantas outras mulheres que foram legitimamente eleitas, causando perplexidade e, em tese, desvirtuando do sentido teleológico da norma protetiva de gênero correspondente.

Embora a decisão do TRE-PI não tenha sido inédita, já que acórdão do TRE-SP foi o precursor, aquele caso se notabilizou porque foi o primeiro a ser julgado pelo TSE com a confirmação da decisão sobre os referidos efeitos da condenação. Esse entendimento é extremamente polêmico, tanto no meio acadêmico quanto no âmbito jurisprudencial, e aqui se avaliam os principais aspectos desse antagonismo para também cotejá-lo com a regra de julgamento impressa pelo STF na ADI nº 5617, tal como se fez no capítulo anterior, sem fugir, portanto, do escopo maior do presente trabalho.

Nos casos de procedência das ações eleitorais cabíveis (AIJE e AIME), a exemplo das 22 enumeradas na seção anterior, a decisão judicial poderá implicar ingentes alterações nos resultados das eleições anteriormente proclamados, impondo-se a reconfiguração do quadro de eleitos e a representação partidária na respectiva casa legislativa, como sói tem ocorrido na quase totalidade dos acórdãos referidos até aqui, sem que isso configure violação à coisa julgada estabelecida nos respectivos julgamentos dos processos em que foram deferidos o DRAP e os RRCs das candidaturas envolvidas. Em outros termos, a decisão que afirma a fraude em exame poderá afetar tanto a decisão anterior que deferiu o DRAP como também as decisões que deferiram os pedidos de registro de candidatura — a despeito do gênero — a ele ligados.

Anota Gomes (2018) que o processo geral é prejudicial em relação aos particulares, isto é, a decisão que eventualmente venha a indeferir ou revogar o deferimento do DRAP — evento que ocorre nos casos de reconhecimento da fraude por força de entendimento de grande parte da jurisprudência — prejudica todos os pedidos individuais de registro a ele vinculados. Apesar dos processos individuais de registro só poderem ser apreciados depois do julgamento do DRAP, os primeiros podem tramitar de forma autônoma, já que se referem aos postulantes a candidatos em si considerados, de tal forma que, entre as principais consequências, neles não se podem discutir matéria atinente ao processo principal e vice-versa. Ademais, uma vez indeferido pedido de registro de um determinado candidato, a decisão não afeta os demais processos, o mesmo não ocorrendo, como dito, em relação ao DRAP (processo geral).

Como desde o encerramento do registro até a proclamação dos eleitos os prazos são contínuos e peremptórios (art. 16, Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990) e obrigatoriamente todos os requerimentos têm que ser julgados antes das eleições, incluindo eventuais impugnações, além do fato de que os indícios ou provas da fraude somente se exteriorizam no desenrolar das campanhas eleitorais, há uma grande dificuldade enfrentada pelos tribunais eleitorais em apurar o cumprimento quanto aos percentuais relativos à cota de gênero ainda nessa fase pré-campanha, os quais devem ser atendidos na ocasião de formalização do pedido de registro de candidatura. Assim, a cota de gênero nas candidaturas proporcionais passou a constituir condição de registrabilidade do DRAP, de sorte que, caso não seja atendida, deve ser objeto de determinação de emenda para que haja a adequação do número de candidatos e candidatas. Caso o ajuste não ocorra dentro prazo concedido, o DRAP poderá ser integralmente indeferido.

Por outro lado, ao julgar o REspe nº 21.498/RS, em 23 de maio de 2013, entendeu o TSE que eventual desfalque ulterior na porcentagem da cota em razão de renúncia de candidaturas femininas — aqui, diga-se, devidamente formalizada — não viola o limite de 30% previsto no dispositivo legal em exame, porque tal percentual foi atendido no momento do registro pelo partido ou coligação. Esse entendimento, numa perspectiva ampliada que se aplica também aos casos de mera desistência ou renúncia informal, tem permitido ampla acessibilidade à via transversa do registro de candidaturas femininas para o mero cumprimento da cota mínima desse gênero, já que, ao que se tem visto, após deferido o DRAP, essas desistências ou renúncias simplesmente afloram num patamar significativamente desproporcional em relação às candidaturas masculinas e, portanto, em visível burla à exigência legal, como demonstram alguns acórdãos mencionados na seção anterior.

Particularmente no que tange à configuração da fraude e suas consequências jurídicas, a jurisprudência dos TREs e, após o caso de Valença, a do TSE, são tendentes à cassação de todos os candidatos, homens e mulheres, integrantes do mesmo DRAP, ainda que mulheres de boa-fé e que tenham sido eleitas. Antes de se ponderar sobre as correntes a favor e contra esse posicionamento expansivo que segue a regra de julgamento adotada pelo STF no caso paradigmático da ADI nº 5.617, é necessário primeiro estabelecer breves premissas fáticas sobre o julgamento do TSE no referido caso. Primeiramente, a sentença julgou procedentes os pedidos constantes da inicial para determinar: i) a cassação do registro de todas as candidatas fictícias deferidas nos DRAPs das coligações proporcionais; ii) um novo cálculo das cotas, cancelando o registro das candidaturas que excederam o percentual permitido a partir dos menos votados; iii) anulação dos votos dos candidatos remanescentes; e iv) a inelegibilidade dos que tiveram seus registros cassados.

No TRE-PI, o relator entendeu que, para identificação das candidaturas registradas unicamente com o objetivo de simular o cumprimento do percentual mínimo exigido em lei, não poderia ser aferida apenas a quantidade de votos obtidos. Dever-se-ia observar também a efetiva realização de campanha, a análise de prestação de contas para tentar demonstrar uma corrida eleitoral e as condições em que foram apresentadas as candidaturas. Além disso, uma das candidatas não votou em si própria, outra obteve apenas um voto, cujo filho também era candidato e disputou as eleições para o mesmo cargo e pelo mesmo partido. Outra candidata sequer compareceu às urnas para votar — no dia encontrava-se em outro município — e uma terceira foi contemplada apenas com um voto, tendo o marido também concorrido para o mesmo cargo e pelo mesmo partido. Adicionaram-se ainda por outros juízes os fundamentos de que houve a realização de propaganda em favor de candidato familiar sem pedido de voto para si mesma, a apresentação de prestação de contas com informações que levaram à conclusão da inocorrência de efetiva campanha política pessoal e a não divulgação da candidatura por meio das redes sociais, reconhecendo-se, então, a fraude de forma unânime.

No que houve divergência, decidiu aquela Corte:

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.

Assim, decidiu o TRE-PI, por maioria, após reconhecer unanimemente a existência de fraude no preenchimento das cotas, que toda a chapa proporcional estava contaminada, tendo em vista a existência de vício ou fraude no DRAP, documento antecedente ao RRC, ensejando a cassação de todos os registros dos candidatos e das candidatas (eleitos ou não) lançados pela coligação, inclusive aqueles de boa-fé. Da citada decisão, foram interpostos recursos especiais eleitorais para o TSE, em que o Parecer da Procuradoria Geral Eleitoral (PGE) nº 121.231 opinou pela cassação de todos os indicados pelas coligações, isto é, no sentido de manter a decisão do TRE-PI, com a consequente declaração de nulidade de todos os votos e realização de novo cálculo do quociente eleitoral. Estabelecidas as principais premissas daquele julgamento, o TSE, em setembro de 2019, confirmou, por maioria também apertada, a decisão do TRE-PI.

Esse caso paradigmático ratificou jurisprudência recorrente no sentido de que o problema, no tocante à normatividade da cota de gênero, ocorre quando o seu descumprimento se dá por fato superveniente ao processo ou decisão inerente ao registro, ou seja, quando, após deferido o registro, no curso da campanha e em razão dos resultados eleitorais, constata-se que houve a prática de fraude para o atendimento da exigência legal. Entretanto, a solução apontada no sentido de anular por inteiro

a participação do partido infrator ou da coligação infratora, decretando-se a nulidade de todos os votos que a legenda recebeu, seja pela coligação, seja pela sigla partidária, seja pelos candidatos, mostre-se, para muitos (MACHADO, 2019; SANTANO; COSTA e JÚNIOR, 2019), como uma medida drástica que atenta contra o princípio do aproveitamento do voto e, ainda, que viola os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, na medida em que impõe uma responsabilidade objetiva e solidária a todos que integraram o mesmo DRAP, sem que haja previsão legal específica.

Ademais, ainda segundo essa corrente doutrinária, havendo fracionamento do ato apontado como fraudulento, mostra-se viável a possibilidade de decote do ato eivado de vício de nulidade para fins de se evitar que o todo seja contaminado, permitindo, assim, a preservação da soberania popular, da apuração dos votos e da diplomação dos eleitos. Desse modo, considerar a hipótese de anulação de todos os registros de candidaturas em razão de fraude relacionada à cota de gênero, tal como decidiram o TRE-PI e o TSE, pode levar, segundo a mesma doutrina, ao absurdo de serem cancelados os registros de candidaturas legítimos de candidatas mulheres ou até mesmo à decisão teratológica de serem cassados os diplomas ou mandatos de mulheres legitimamente eleitas, tudo sob o argumento de se resguardar a cota de gênero.

Certamente esse argumento é o mais forte em defesa desse entendimento. Mulheres eleitas que fizeram campanha e não anuíram com a fraude perderão seus mandatos. Assim, na medida em que a decisão proferida pelo TRE-PI e ratificada pelo TSE se relaciona diretamente com a concretização e com o fortalecimento de uma política de inclusão que busca ser efetivada, conforme reconhece a fraude e impõe condenação de significativo caráter sancionatório, acaba estabelecendo, paradoxalmente, segundo essa corrente, uma injusta, ilegal e desmedida decisão. Para tal constatação, Machado (2019, p. 13) propõe algumas indagações, das quais se destacam:

- 1) Quem se beneficia com a prática de fraude no Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários, para fins de interpretação do art. 22, caput, da LC nº 64/90?
[...]
- 3) É possível a aplicação do princípio da instrumentalidade das formas ao caso, considerando que só há nulidade (cassação dos registros individuais das mulheres não envolvidas na fraude) se houver prejuízo (o que elas não sofreram com a fraude, uma vez que foram eleitas)?
- 4) A ilicitude praticada por um partido macula toda coligação?

Em resposta a essas indagações, comunga-se do entendimento da citada autora: em relação ao primeiro questionamento, por obviedade, as candidaturas femininas passaram a ser lançadas pelos partidos políticos de forma fictícia não com a finalidade de incrementar a participação da mulher na política e investir nas candidatas, mas sim com o único propósito de cumprir o requisito

de registrabilidade eleitoral e garantir que os 70% das candidaturas masculinas lançadas fossem deferidas. No tocante ao segundo questionamento, isto é, se é possível a aplicação do princípio da instrumentalidade das formas ao caso, considerando que só há nulidade se houver prejuízo, no caso em questão, e que se amolda a tantos outros casos com as mesmas circunstâncias fáticas, se as fraudes tivessem sido identificadas no processamento do pedido de registro, ainda quando da análise do DRAP, as coligações teriam sido intimadas para equalizar os percentuais máximo e mínimo (70% e 30%, respectivamente) de candidaturas masculina e feminina, observando-se essa proporcionalidade legal, no prazo assinalado de até 20 dias antes das eleições (art. 16 da Lei nº 9.504/1997). Ou então, segundo Machado (2019), essa adequação ocorreria de ofício e, se assim tivesse sido feito, no máximo haveria um cenário em que as candidaturas fictícias teriam sido descartadas e as coligações teriam readequado os percentuais de gênero, implicando na possibilidade de o DRAP ser aproveitado na parte em que, com ou sem fraude, seria lançado da mesma forma — aplicando-se, assim, o princípio da instrumentalidade das formas e mantendo-se os mandatos das candidatas eleitas.

De fato, o aproveitamento parcial do DRAP parece ter sido a solução adotada pelo Juízo da 118ª Zona Eleitoral do Piauí e reprimada pelo ministro Fachin, quando da prolação de voto divergente no julgamento pelo TSE, ao reconhecer que a fraude teria se limitado a quatro candidaturas e determinar que a cassação atingisse exclusivamente os candidatos que tiveram participação direta para a realização da fraude, preservando o registro daqueles que, terceiros de boa-fé, seriam diretamente afetados pela decisão de anulação do registro de toda a coligação, incluindo as vereadoras eleitas.

A última das indagações diz respeito à possibilidade de uma fraude praticada por um partido coligado afetar toda a coligação. Segundo a professora Ana Cláudia Santano (*apud* MACHADO, 2019, p. 16-17):

[...] a ampliação de sanções para toda a coligação é indevida, justamente pelo fato de que os outros partidos realizam as suas próprias convenções, mas não possuem qualquer abertura para influenciar nas convenções partidárias dos demais.

Logo:

Entende-se que o ideal seria que o partido político que cometeu a fraude, exclusivamente, fosse responsabilizado, o que resultaria na cassação dos eleitos pela sigla que causou o ilícito nas candidaturas.

Entretanto, esse debate centrado sobre o polo passivo da demanda parece superado, visto que, para além da pacífica jurisprudência adotada pelo TSE no tocante ao cabimento de AIME¹⁴ e

¹⁴ REsp 1-49/2013.

AIJE¹⁵ para apreciar 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, o enquadramento da cabala na modalidade de abuso de poder político e/ou econômico autoriza a inclusão de todos os partícipes do processo eleitoral — candidatos eleitos, suplentes e não eleitos, partidos e coligações — como atores que devem figurar no polo passivo de demandas dessa natureza. Não é à toa que, como dito no capítulo anterior, dos 198 arestos analisados, 80 deles tiveram como desfecho a extinção por decadência, visto que os autores não integraram todos os legitimados para compor o polo passivo, impossibilitando o prosseguimento dos feitos no tocante à análise do mérito propriamente dita — já que a decadência é matéria de mérito — e ensejando a extinção.

No mais, de fato as sanções devem ser aplicadas de forma individualizada. Essa é regra básica do direito sancionatório. Em tese, não há como punir terceiros, inclusive de boa-fé, mas há que se adotar temperamentos em relação a essa regra geral quando se trata da análise de fraude à cota de gênero eleitoral diante da moldura fática específica que se esquadrinha nessa hipótese. É que aqui o descumprimento da norma legal retroage ao momento dos pedidos de registros de candidatura, porque, como exposto, a observância ao mínimo da cota é condição de registrabilidade do próprio partido ou da coligação e, dessa forma, alcança todos aqueles que no mesmo DRAP estavam inseridos. Soma-se o argumento de que para além de aparentar o desconhecimento da realidade dos pequenos municípios que não detêm sequer diretórios, mas apenas comissões provisórias, e nos quais as coligações são avençadas, em grande parte dos casos, mediante promessas e troca de favores escusos alinhavados por políticos arcaicos, esses embustes se dão na conjuntura da própria coligação, isto é, envolvendo todos ou a grande maioria das agremiações partidárias, de tal sorte ser inevitável que a cassação atinja praticamente todos os eleitos e não eleitos.

Não se discorda da tese de que o ideal seria restringir a cominação àqueles que efetivamente participaram da execução da fraude ligados a determinado partido político, porque isso também excluiria aqueles que não puderam interferir na conduta fraudulenta nem para realizá-la, muito menos para evitá-la. Porém, a dura realidade antes retratada não permite, na maioria dos casos e sobretudo em eleições municipais, tal segregação. De qualquer forma, as dificuldades de alcance do ideário de que exclusivamente o partido político que cometeu a fraude seja responsabilizado parece ter sido mitigado, visto que a EC nº 97/2017 vetou a formalização de coligações em eleições proporcionais a partir de 2020, não sendo permitidas maiores digressões sobre essa temática por escapar do objetivo do presente trabalho.

¹⁵ REsp 243-42/2012.

Em sentido contrário, migram entendimentos de igual forma abalizados e que seguem as esteiras de julgamento dos tribunais. Na verdade, sobre o tema, há um emblemático confronto entre academia *versus* tribunais, já que, para grande parte dos especialistas, a exemplo dos citados anteriormente, não é plausível a cassação de todos os candidatos constantes do mesmo DRAP, sobremaneira quando nessa condenação são incluídas mulheres eleitas e que não foram partícipes da fraude. Por outro lado, os tribunais eleitorais têm entendido que não é possível seccionar as candidaturas inseridas no mesmo DRAP de tal forma que dele se extraia, para efeito de cassação, apenas aquelas candidaturas comprovadamente partícipes da fraude reconhecida judicialmente. Aderindo a essa corrente jurisprudencial, pondera Gomes (2018, p. 342-343):

Caso seja reconhecida a fraude enfocada, o efeito lógico-jurídico do respectivo ato deve ser a desconstituição da decisão anterior que deferiu o DRAP – Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários, e, conseqüentemente, a readequação (ou até mesmo extinção) dos Requerimentos de Registro de Candidatura (RRC) a ele vinculados. Em outros termos, o ato que afirma a fraude em exame poderá afetar tanto a decisão anterior que deferiu o DRAP como também as decisões que deferiram os pedidos de registro de candidatura a ele ligados. [...]
Assim, sendo os pedidos nessas ações eleitorais julgados procedentes após as eleições, a decisão judicial poderá implicar ingentes alterações nos resultados das eleições anteriormente proclamados, impondo-se a reconfiguração do quadro de eleitos e a representação partidária na respectiva casa Legislativa.

No TSE, prevaleceu o entendimento do relator, ministro Jorge Mussi, que acompanhou a dissidência firmada pela maioria do TRE-PI no tocante aos efeitos da cassação, assentando-se que, caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, não se requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos beneficiários que compuseram as coligações, prova incontestada de sua participação ou anuência, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas para impor a eles inelegibilidade para eleições futuras.

Seguindo o mesmo raciocínio, pensa-se que indeferir apenas as candidaturas fraudulentas e as que não foram eleitas, de tal forma a preservar as que foram eleitas e não propiciar a cassação daquelas que são as principais protagonistas da respectiva ação afirmativa, traz consigo uma problematização de grande envergadura: ensejaria inadmissível brecha para o registro de candidaturas fictícias, visto que, de antemão, já se teria a certeza de que as candidaturas femininas eventualmente eleitas, mesmo com potencial interferência na conjuração fictícia das demais candidaturas femininas, não seriam afetadas por eventual decisão judicial desconstitutiva do DRAP, gerando verdadeira presunção de impunidade e conseqüente incentivo à prática dessas aleivosias. Ao invés de se tornar instrumento protetivo, escopo maior da norma, reforçar-se-ia, nessa hipótese, a triste realidade retratada nos diversos acórdãos a que se fez referência, no sentido de que centenas de candidaturas

femininas, ainda que viáveis, são capitaneadas pelos respectivos padrinhos políticos, a exemplo de familiares de estreita relação e que também já são detentores de mandatos políticos ou estão em forte aspiração de detê-los.

Também se diverge parcialmente do entendimento de que, conquanto a legislação vigente não obrigue qualquer pessoa a se candidatar e, após isso feito, mantenha a candidatura hígida mediante verdadeiros atos de campanha, os partidos e candidatos se abstenham de se preocupar com as candidaturas dos adversários e dos próprios companheiros de chapa relacionados a esse aspecto. Entende-se, na verdade, que tal atitude fiscalizatória deve preceder os atos de campanha em si, mais precisamente ainda na fase dos registros de candidatura, como forma de evitar que candidaturas realmente viáveis, de boa-fé, sejam atingidas pelas vicissitudes de outros descompromissados com o propósito maior que é a competição eleitoral e cujas detecções de pseudocandidaturas sejam reconhecidas judicialmente, incluindo os primeiros.

Pesa ainda, em sentido diametralmente oposto àqueles que defendem uma cassação seccionada, o fato de que o registro das candidaturas fraudulentas possibilita maior número de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, contabiliza-se para as respectivas alianças, culminando em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral - CE) e, por conseguinte, viabilizando maior número de registros e maior probabilidade de eleger mais candidatos. Aqui, como no procedimento de registro de candidatura, faz-se necessário, por imposição legal, a observância à proporcionalidade entre candidaturas masculinas e femininas, de sorte que, quanto mais mulheres compuserem o DRAP, mais homens poderão também se candidatar e ser eleitos e, num efeito cascata, mais votos a legenda terá. Logo, ciclo 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 CE), evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido com a fraude por ela (legenda) capitaneada, sendo beneficiária de sua própria torpeza. Conclui-se, nesse contexto, que o vício da inobservância do mínimo de cota de gênero presente quando do registro de candidatura, do qual não se abstraem os julgamentos das ações eleitorais e de sua superveniente constatação, protraí-se durante todo o *iter* eleitoral e de forma sucessiva entre as suas diversas etapas, configurando-se como um vício permanente e que não admite “meia solução”.

Entende-se que também não há plausibilidade no argumento de que somente candidaturas masculinas sejam alcançadas pelos efeitos da cassação. Conquanto o objetivo prático do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, seja incentivar a presença feminina na política, a cota de 30% é de gênero desde a edição desse normativo, cuja redação nesse particular foi ratificada pela Lei nº 12.034/2009, a qual

deu redação final e atualizada da norma. Assim, manter o registro apenas das candidatas, eleitas ou não eleitas, também afrontaria a norma.

Portanto, apesar dos abalizados e contundentes argumentos lançados por aqueles que defendem um comportamento diferente dos tribunais eleitorais no tocante aos efeitos das condenações em que são reconhecidas as fraudes à cota de gênero, não parece que a decisão adotada pelo caso paradigmático de Valença do Piauí tenha sido equivocada. Não se refuta, é claro, a eventual falibilidade de um ou outro argumento que defenda a cassação de todo o DRAP e com ele, a reboque, a cassação de mandatos eletivos de mulheres eleitas, ocasionando indignação que salta aos olhos. Mesmo assim, não se vislumbra que as soluções apontadas em sentido diverso, sobretudo de se alcançar somente os que agiram de má-fé, tangenciem num caminho incólume de incisivas críticas, em face dos diversos contrapontos colhidos tanto da própria jurisprudência quanto de parte da doutrina, ainda que minoritária, a exemplo de José Jairo Gomes (2018) e Luciana Oliveira Ramos (2017).

Tais justificativas da condenação imposta pelo TSE, no caso sob comento, servem também para a contextualização sistêmica e teleológica da regra de julgamento adotada por aquela Corte Superior, a exemplo da análise feita no capítulo anterior em relação à ADI nº 5.617. Nesse contexto, parece que, assim como também ocorrera na Consulta nº 0600252-18, em que o TSE, pela mesma *ratio decidendi* adotada pelo STF no caso precedente acima, estendeu a exigência do mínimo de 30% dos recursos do FP também para os recursos do FEFC, aqui — diga-se, caso de Valença —, a Corte Superior Eleitoral, ainda que por voto de desempate, adotou uma regra de julgamento expansiva perfectibilizada por uma interpretação de forma mais criativa, injuntiva e intervencionista do direito, talvez trazendo para si prerrogativas que a princípio seriam do Poder Legislativo, que, por omissão, ficou inerte no sentido de estabelecer os limites da condenação nos casos de reconhecimento de fraude.

Tanto é verdade que, após a referida decisão acompanhada de inúmeras outras proferidas pelos tribunais regionais eleitorais, em março de 2020, o Partido Solidariedade (SD) ingressou com a ADI nº 6338 junto ao STF, cujo pedido principal diz respeito à limitação dos efeitos da condenação aos responsáveis pelo abuso de poder e aos partidos que tenham concordado com tais candidaturas, nos casos em que haja reconhecimento judicial de eventual fraude nas candidaturas femininas, de forma a não alcançar possíveis beneficiários que concorreram de boa-fé nas eleições (NOTÍCIAS STF, 2020). A agremiação solicitou que o art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 e o art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/1990 (Inelegibilidades), sejam interpretados à luz do princípio da igualdade de política de gênero nos casos de abuso de poder decorrentes de fraude a cotas, ação afirmativa de

promoção e fomento à inclusão feminina na política. Ainda segundo o partido, deve ser aplicada interpretação segundo a qual, nas hipóteses de reconhecimento de fraude às candidaturas femininas em sede de AIJE, ocorra apenas a cassação dos responsáveis pela prática abusiva e a punição da agremiação, lembrando que, em sede de AIME, não há previsão constitucional de decretação judicial de inelegibilidade.

Assim, mediante o julgamento do TSE nos autos da ação retratada no presente capítulo, conclui-se mais uma vez que a jurisdição eleitoral atuou como garantidora de direitos relativos a pessoas ou grupos discriminados — candidatas — que tiveram seus interesses prejudicados por serem convidadas a participar ficticiamente de processos eleitorais mediante a inclusão em registros de candidatura como forma de fomentar, na verdade, candidaturas masculinas. De igual forma retratado em relação à ADI nº 5.617, aqui, o TSE, tendo em vista o mesmo raciocínio de inércia dos outros poderes em relação a matérias que lhes são competentes, atuou de forma a proteger, garantir e respeitar o direito das mulheres a buscar os reais e efetivos caminhos em busca da repartição do poder político, utilizando o escudo de Hefesto¹⁶ na luta, em face das conjurações dos partidos ou entre eles que visem unicamente compor os DRAPs com vista ao cumprimento da exigência legal referente às cotas de gênero, mediante artifícios escusos e prejudicando, inclusive, mulheres que tenham realmente atuado de boa-fé e conseguiram ser eleitas.

Pelo fato de essa decisão ter implicado a cassação de candidaturas de mulheres eleitas, não se vislumbra um retrocesso ou uma teratologia que deva ser revista a todo custo. Ainda que gere certa hesitação, a inclusão de todos aqueles que compuseram o mesmo DRAP, eleitos e não eleitos, homes e mulheres, tem, como visto linhas atrás, suas razões fáticas e jurídicas justificadoras — talvez não a ponto de uniformizar o entendimento sobre a matéria, mas, para além de impor respeito e reflexão, dar efetividade à ação afirmativa de melhores condições de participação das mulheres nas campanhas eleitorais, afastando as fantasiosas candidaturas e, assim, viabilizando a igualdade material tanto reportada em passagens anteriores. No mínimo, espera-se, a decisão do TSE terá efeito pedagógico para futuras eleições. Provável que a mesma lição não tivesse sido apreendida pelos partidos se a mesma Corte Superior Eleitoral tivesse adotado uma postura de intervenção minimalista, restringindo-se, hipoteticamente, a apenas delegar ao Poder Legislativo a delimitação dos efeitos da condenação decorrente da fraude sob comento.

¹⁶ Hefesto era o deus da mitologia grega dos [ferreiros](#), [artesãos](#), [escultores](#), [metais](#), [metalurgia](#), [fogo](#), dos [vulcões](#), e foi responsável, entre outras obras, pela [égide](#), [escudo](#) usado por Zeus em sua batalha contra os [titãs](#). Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Hefesto>>. Acesso em: 06 set. 2020.

É essa postura proativa do TSE que, somada à adotada pelo STF no julgamento da ADI nº 5.617, contribuiu para a elevação do número de mulheres eleitas nas últimas eleições de 2018 (VELASCO; OLIVEIRA, 2018) e deve ser adotada por todos os tribunais eleitorais também como contributo para a sedimentação, fortalecimento e incremento da participação política feminina, quer seja na destinação de cada vez mais recursos financeiros a essas candidaturas, quer seja na reprovação imediata de condutas fraudulentas mediante a imposição de sérias e duras condenações judiciais. Nesse sentido, não obstante o número de mulheres eleitas para o Senado tenha se mantido no patamar de 13% do total de representantes, a presença feminina na Câmara de Deputados aumentou em 51% em relação a 2014, isto é, essa casa legislativa passou a contar com 15% de mulheres na sua composição, o mesmo patamar alcançado pelas assembleias legislativas, números ainda de certa forma tímidos, mas que demonstram, diante do contexto histórico aqui retratado, uma linha ascendente de mais mulheres no poder político, boa parte decorrente dessa atuação benfazeja dos tribunais eleitorais e com forte contribuição do STF.

CONCLUSÃO

As cotas de gênero eleitoral são uma realidade normativa em vários países e em diversas instâncias de participação política democrática. Mais do que contribuir para a sedimentação da força da democracia e, assim, evitar a instalação de governos autoritários e ou antidemocráticos, a participação feminina é importante porque contribui para o próprio equilíbrio do regime, uma vez que as mulheres não representam somente as pautas femininas, mas aglutinam em sua agenda demandas de outras minorias, fomentando a agenda de políticas públicas sem que isso corresponda a uma participação das mulheres em grau de superioridade a dos homens no contexto político, mas como forma de subsistência equilibrada e equânime, tanto na presença e atuação quanto no poder de decisão. Logo, o apoio às mulheres viabiliza a compreensão de que não somente as mulheres como também outros grupos menos representativos precisam de fortalecimento no tocante à participação no processo político e decisório, justamente porque essa pluralidade contribui para o processo de desenvolvimento e estabilidade democrática e porque a representação multifacetária vinculada à ação de pessoas e instituições num determinado local espalha e espelha a atuação de tantos outros em muitos outros locais e instituições.

Por sua vez, os incentivos de viabilidade na participação feminina passam pelo compromisso partidário, pois o sentido teleológico da norma de cotas não é simplesmente o de “preencher vagas”, mas sim, o de inserir de fato a mulher na vida política, tornando-a participativa

nos processos eleitorais mediante o efetivo envolvimento nas campanhas e nas discussões das agremiações. E, nesse contexto, os partidos precisam assimilar que a instituição de cotas de gênero não é o fim, mas um dos meios para a consecução dessa desejada participação, cuja estratégia não deve ser vista exclusivamente como política deontológica, mas como um programa de conteúdo axiológico de viés também consequencialista, que deve ser validado em maior ou menor grau pelas consequências que traz e pelos resultados que produz.

Nesse contexto, também há o contributo jurisprudencial no tocante ao maior engajamento partidário das mulheres, a exemplo da resposta conferida pelo TSE à Consulta nº 0603816-39, quando se passou a entender que o percentual de 30% de candidaturas por gênero alcança também a composição dos órgãos dirigentes partidários, sejam eles comissões ou diretórios nacionais, estaduais ou municipais, ainda que tenha aquela Corte Superior adotado tal entendimento em caráter abstrato e sem natureza sancionatória aos partidos políticos em caso de inobservância desse entendimento (NOTÍCIAS TSE, 2020).

Essa participação política tem a natureza jurídica de direito fundamental e de direito humano por também se encontrar prevista em diplomas internacionais. As cotas não são a única, mas são, talvez, a principal medida de inclusão adotada para fomentar e proteger esse bem jurídico, proteção essa que conta com o papel importante da jurisdição constitucional, cuja missão precípua é preservar os comandos insertos na Constituição, segundo os parâmetros do regime democrático e conforme as dimensões obrigacionais de proteção, preservação e respeito aos direitos fundamentais. A busca por uma jurisdição constitucional mais forte e consolidada deriva justamente de uma demanda crescente de obrigações negativas e positivas decorrentes de direitos fundamentais, especialmente daqueles de conceito aberto e imane abstração, como ocorre com o princípio da igualdade, cuja abordagem foi feita sob diversas perspectivas pelo STF na ADI nº 5.617 — com destaque para aquela segundo a qual a igualdade material deve ser prestigiada por ações afirmativas e que utilizar, para qualquer outra finalidade, a diferença existente entre homens e mulheres com o escopo de superar a discriminação ofende o mesmo princípio, o qual veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias arbitrárias, sobretudo diante do axioma constitucional de que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações.

Após as eleições de 2018, as mulheres passaram a ocupar 15% dos espaços formais de poder. Houve, assim, um incremento, apesar de diminuto, no número de mulheres eleitas no último prélio. Segundo o *ranking* elaborado pela União Interparlamentar (IPU), que mede a participação

feminina na política ¹⁷, o Brasil ocupa a 156ª posição em uma lista de 190 países. O aumento de 5% nesse percentual pode ser atribuído aos incentivos jurídicos aplicáveis às eleições de 2018, sobretudo aqueles decorrentes da importante decisão do STF na mesma ADI com a reserva de recurso para campanha das candidatas, não obstante os registros de fraudes dos repasses pelos partidos políticos das verbas que seriam destinadas às candidatas, em notório desvio de finalidade e que estão sendo apurados em sede de competência originária por alguns tribunais regionais eleitorais. Infelizmente, para o escopo maior do presente trabalho, ainda não se dispõe de jurisprudência específica e em número suficiente sobre a matéria, mas, a par das decisões proferidas em sede de processos relacionados a fraudes em registros de candidatura e da decisão proferida pelo TSE em agosto de 2019 sobre a irregular destinação de recursos do Fundo Partidário — que deveria ser em benefício de campanha feminina e foi transferida para candidaturas masculinas —, nas eleições municipais de 2016, em Rosário do Sul/RS, presume-se que os tribunais seguirão a mesma linha de intolerância e de não conivência com essas práticas espúrias, sempre observando, como sói a ocorrer, a robusteza da prova em cada caso concreto.

Segundo Ligia Fabris (UOL, 2020), o maior obstáculo enfrentado pelas mulheres nas eleições de 2018 foi o acesso a recursos. Por isso, segundo a jurista, o reconhecimento pelo STF e pelo TSE da necessidade de repasse de 30% dos recursos do FP e do FEFC foi e será tão importante para os próximos certames. E em decorrência justamente do contributo que foi para o incremento de condições financeiras na concorrência eleitoral e pelo seu caráter expansivo, adotou-se a mesma decisão destacada pela jurista (ADI nº 5.617) como paradigma para se proceder à análise de comportamento dos tribunais eleitorais acerca da matéria central — cota de gênero — cotejando-a, para tanto, com vasta jurisprudência, que tratou de diversos aspectos dessa temática com os registros de candidatura, com destaque à também paradigmática decisão proferida pelo TSE no caso de Valença do Piauí, sedimentando a primeira tese sobre a extensão das consequências da condenação resultante de investigação da prática de fraude em registros de candidatura por coligações que elegeram mulheres e homens não envolvidos no ilícito e cujos mandatos foram cassados por decisão do TRE de origem.

A despeito das críticas feitas a essa atuação mais intrusiva do Poder Judiciário ao agir como protagonista na proteção de direitos fundamentais, adotou-se uma postura de comungar desse entendimento como instrumento de afirmação da cota de gênero e como forma de garantir maior integração e participação feminina, de tal forma a enfrentar um problema histórico existente na

¹⁷ Dados obtidos no sítio eletrônico da União Interparlamentar. Disponível em: <<https://www.ipu.org/>>. Acesso em: 12 set. 2020.

distribuição do poder político no Brasil, mas sem abandono da necessária motivação — o que desmitifica uma atuação mais proativa do Poder Judiciário, ao tempo que mitiga o efeito recriminador de ativismo judicial, sobretudo nos casos de controle abstrato, em que a observância aos limites de atuação judicial é muito mais difícil do que no controle difuso, como assim procedeu o STF no caso concreto que se elegeu.

Como externado no curso do presente trabalho, se a inação dos outros poderes é reprovável por frustrar, por competência, um direito constitucional que lhes cabia deliberar, e se incumbe ao STF proteger esses mesmos direitos, não será desarmonioso de sua missão o encontro de soluções, inspiradas na analogia e em quaisquer outros meios que a hermenêutica autoriza, que venham a respeitar, proteger e promover direitos fundamentais, com ênfase na igualdade em sintonia com a diversidade e a exemplo do limite mínimo de 30% extraído da Lei nº 9.504/1997 — em que se encontram estatuídas as cotas de gênero para fins de registros de candidatura —, trasladado para a repartição de recursos públicos financiadores de campanhas eleitorais. Nesse sentido, não há de ser censurada a tendência do Supremo de adotar cada vez mais decisões aparentemente beligerantes em relação às competências dos demais poderes, mesmo em casos de interpretação conforme.

Para além dessa perspectiva de maior distribuição de recursos financeiros de sorte a tornar mais viáveis as candidaturas femininas, a vasta jurisprudência egressa dos tribunais regionais eleitorais também demonstrou que, salvo entendimento isolado de um ou outro, tem-se amplamente predominante o papel proativo e injuntivo — e assim se faz necessário — das decisões judiciais em benefício da política afirmativa de repartição do poder político. Não obstante as incisivas e abalizadas correntes acadêmicas em sentido contrário, os tribunais têm aplicado com rigor, nos casos de reconhecimento de fraude nos registros de candidatura, sérias sanções que alcançam tanto os direta quanto os indiretamente envolvidos. Apesar do caráter paradoxal de cassação de mandatos de mulheres eleitas nessas circunstâncias, essas medidas contribuíram para o aumento da representatividade feminina em 5% na representação proporcional após o certame de 2018 e têm um caráter pedagógico importante, que já deve ser sentido nas eleições municipais de 2020, ensejando novas análises quantitativas e qualitativas da citada repercussão, eis que representam o efetivo termômetro da prática fraudatória.

No mesmo plano de incentivo a uma maior participação política feminina, as reformas legislativas realizadas nos diversos países reportados concederam mais chances e espaços para que as mulheres desenvolvessem suas campanhas, independentemente da vontade partidária. No Brasil, a seara legislativa deixa a desejar por ter estancado sua atuação na edição da Lei nº 12.034/2009 e,

mais recentemente, na redação do art. 9º da Lei nº 13.165/2017, a que se fez referência. No entanto, há um viés diretivo da jurisprudência de intolerância com a prática de fraudes, seja nos registros de candidatura, seja nos casos de repartição dos recursos dos fundos públicos financeiros, ambos os casos com a finalidade de alcançar mais equidade de gênero na política e que demonstram que se está no caminho certo. Ainda que haja muito por fazer, as medidas atualmente adotadas colocam as mulheres, de fato, em posição competitiva na lista partidária.

Ainda que as cotas de candidaturas femininas venham sendo alvo de inúmeras reflexões não apenas positivas (no sentido de aperfeiçoá-las e protegê-las das fraudes), mas também negativas (no sentido de extingui-las), vê-se, na prática, que elas têm servido de espelho para combater outras formas de discriminação negativa, a exemplo do que ocorreu em agosto de 2020, quando o TSE definiu que candidatos negros terão direito à distribuição de verbas públicas para financiamento de campanha e tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão em patamares mínimos e proporcionais — também de 30% —, delimitando a incidência dessa regra, todavia, somente para as eleições gerais de 2022, no que foi reformada pelo STF, por força de liminar proferida pelo ministro Ricardo Lewandowski (VALENTE, 2020), que determinou a sua observância já para as eleições municipais de 2020.

São muitos os desafios práticos e teóricos em torno dessa questão. Essas reflexões, sobretudo acadêmicas, são constantes e desafiadoras à medida que os casos concretos surgem. O fenômeno do abuso de poder político-partidário é complexo do ponto de vista material e processual, e a cada estudo e pesquisa sobre o tema, abre-se um novo foço de dúvidas e questionamentos. O estudo pragmático proposto no presente trabalho buscou apenas fornecer alguns contornos jurídicos que possam contribuir para enfrentá-los, mas sem qualquer propósito de esgotar a discussão sobre o assunto, mesmo porque a dialética da jurisprudência eleitoral é mutável, contínua e multifatorial.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, G. Consequencialismo jurídico: o lugar da análise de consequências em direito e os perigos do ativismo judicial consequencialista. **Revista dos Tribunais**, Brasília, v. 1009, n. 2019, p. 123-136, nov. 2019.

ABBOUD, G.; MENDES, G. F. Ativismo judicial: notas introdutórias a uma polêmica contemporânea. **Revista dos Tribunais**, Brasília, v. 1008, n. 2019, p. 43-54, out. 2019.

ABRAMOVICH, V; COURTIS, C. **Direitos sociais são exigíveis**. Dom Quixote: Porto Alegre, 2011.

_____. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. 2. ed. Madrid: Trotta, 2004.

_____. **Notas sobre a aplicabilidade judicial dos direitos sociais**. 2005. Disponível em: <<https://www.juragentium.org/topics/latina/es/courtis.htm>>. Acesso em: 14 ago. 2020.

ALEXY, R. **Colisão e ponderação como problema fundamental da dogmática dos direitos fundamentais**. Palestra proferida na Fundação Casa de Rui Barbosa. [Rio de Janeiro], 10 dez. 1998. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes.

_____. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2. ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2012.

AGRA, Walber de Moura. A expansão da jurisdição constitucional. **FIDES**, v. 6, n. 1, Natal, jan./jun. 2015, p. 105-118.

AMAYA, Jorge Alejandro. Los derechos políticos. 1 ed. Buenos Aires: Astrea, 2016. IN OLIVEIRA, P. H. C. **Direitos político-eleitorais das mulheres: sub-representação, financiamento e fraude nas políticas públicas**. 2019. 189f. Dissertação (Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional) – Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA, Belém, 2019.

ARAÚJO, Clara. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. **Dados (Revista de Ciências Sociais)**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, p. 1-10, jan. 2001a.

_____. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 6, n. 4, p. 71-91, ago. 1998.

_____. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 231-252, jul. 2001b.

_____. Valores e desigualdade de gênero. Mediações entre participação política e representação democrática. **Civitas**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 36-61, abr./jun. 2016.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. A questão da diversidade e a Constituição de 1988. In: FERRAZ, Carolina; LEITE, Glauber Salomão (org.). **Direito à diversidade**. São Paulo: Atlas, 2015. E-book. (1 recurso online). ISBN 9788522496532. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788522496532>>. Acesso em: 7 ago. 2020.

AROSEMENA, G. Equality on Discount: Critical Reflections on the Political Philosophy of Ronald Dworkin. *Ius Humani*. **Revista de Derecho**, Valdivia, v. 5, n. 1, p. 105-131, maio 2016.

BARROSO, Luiz Roberto. Ano do STF: Judicialização, ativismo e legitimidade democrática. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1-18, dez. 2008.

_____. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BIROLI, F. Gênero e política no noticiário das revistas semanais brasileiras: ausências e estereótipos. **Cadernos Pagu**, Campinas, v. 1, n. 34, p. 269-299, jan./jun. 2010.

_____. Por que é importante ampliar o número de mulheres na política? **Gênero e Número**. 19 set. 2018. Disponível em: <<http://www.generonumero.media/a-politica-de-cotas-para-as-mulheres-no-brasil-importancia-e-desafios-para-avancar-2/>>. Acesso em: 13 maio 2020.

BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de política**. 11. ed., Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 319-329. Tradução: Carmen C. Varriale et alii.

_____. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2006a.

_____. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2006b.

_____. **Teoria do ordenamento jurídico**. Brasília: UNB, 1999.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (Org.). **Ativismo judicial e efetividade de direitos fundamentais**. Brasília: IDP, 2016. 163p. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2241/3/Ativismo%20Judicial%20e%20efetividade%20de%20direitos%20fundamentais_Paulo%20Gonet%20Branco.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 15333, 2 out. 1995. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9100-29-setembro-1995-372892-norma-pl.html>>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição**. PEC 134/2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=1724716>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_14.12.2017/art_17_.asp>. Acesso em: 2 maio 2020.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 98, de 2015**. (PEC DA MULHER). Brasília: Senado Federal, 2015b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122308>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617**. Relator: Min. Edson Fachin. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 set. 2018a. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/processos/139018720/processo-n-1798-0520166260001-do-tre-sp>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante 45. A competência constitucional do Tribunal do Júri prevalece sobre o foro por prerrogativa de função estabelecido exclusivamente pela Constituição Estadual. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 17 abr. 2015c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2362>>. Acesso em: 2 maio 2020.

_____. Tribunal Regional Eleitoral (MT). Recurso Eleitoral nº 482-93.2016.6.11.0026. Relator: Vanessa Curti Perenha Gasques, de 22 de maio de 2018b. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF,

6 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/processos/162349691/processo-n-482-9320166110026-do-tre-mt>>. Acesso em: 1º fev. 2020.

_____. Tribunal Regional Eleitoral (PR). Recurso Eleitoral nº 1-14. Relator: Luiz Taro Oyama, de 6 de novembro de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 9 nov. 2017. Disponível em: <<http://www.tre-pr.jus.br/servicos-judiciais/diario-da-justica-eletronico/diario-da-justica-eletronico-sistema>>. Acesso em: 1º fev. 2020.

_____. Tribunal Regional Eleitoral (SP). Recurso Eleitoral nº 1798-05.2016.6.26.0001, rel. juiz Marcus Elidius. **Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo**, São Paulo, 31 ago. 2018c. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/processos/139018720/processo-n-1798-0520166260001-do-tre-sp>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão Consulta nº 0600252 18.2018.6.00.0000. **Lex: Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, São Paulo, 22 mai. 2018d. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/jurisprudencia/clipping/2018/30_18/07.pdf>. Acesso em: 2 maio 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas do eleitorado**. Brasília: TSE, 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado>>. Acesso em: 9 abril 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 1-49.2013.6.18.0024. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 4 ago. 2015d. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Disponível em: <<http://www.tre-pi.jus.br/jurisprudencia/consulta-a-jurisprudencia>>. Acesso em: 1º fev. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral: REspe 78432 PA – Inteiro Teor. Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 12 ago. 2010. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16092021/recurso-especial-eleitoral-respe-78432-pa/inteiro-teor-103504913>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE entende ser aplicável reserva de gênero para mulheres nas eleições para órgãos partidários**. 19.5.2020. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/impressao/noticias-tse/2020/Maio/tse-entende-ser-aplicavel-reserva-de-genero-para-mulheres-nas-eleicoes-para-orgaos-partidarios>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

CARVALHO, Frederico Iven Miná Arruda. Da fraude no atendimento da cota de gênero: uma análise do Recurso Especial nº 193-92 à luz da teoria dos precedentes formalmente vinculantes. In: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estudos Eleitorais**, vol. 14, n.1, jan./abril 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v14-n1_final.pdf>. Acesso em: 7 set. 2020.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

_____. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2001.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. São Paulo: Almedina, 2007.

CARNEIRO, C. D. Representação feminina nos parlamentos brasileiros: discutindo os direitos políticos das mulheres a partir de modelos e experiências internacionais. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 23, n. 3, p. 154-181, set./dez. 2018.

CASSEB, H. M. **O princípio democrático obrigatório no âmbito dos partidos políticos e o preparo para o exercício da cidadania como elementos essenciais da fidelidade partidária brasileira**. 2015. 185 f. Tese (Doutorado em Direito) – Instituição Toledo de Ensino, Bauru/SP, 2015. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2377224>. Acesso em: 2 maio 2020.

CHOWDHURY, N. Gender Issue and Politics in a Patriarchy. *In*: NELSON, B. J.; CHOWDHURY, N. **Women and Politics Worldwide**. New Haven: Conn.: Yale University Press, 1994. p. 94-113.

COELHO, Margarete. É preciso rediscutir a sub-representação política feminina no Brasil. **Consultor Jurídico**, 8 jun. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jun-08/margarete-coelho-preciso-rediscutir-sub-representacao-feminina>>. Acesso em: 16 mar. 2020.

COMPARATO, F. K. Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade de Políticas Públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998.

COURTIS, C. Critérios de Justicialidade dos direitos econômicos, sociais e culturais: uma breve exploração in NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. (Coord.). **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 487 – 513.

CYRINEU, Rodrigo. **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>>. Acesso em: 9 set. 2020.

DAHL, R. A. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: wmfmartinsfontes, 2012.

_____. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

_____. Tomada de decisões em uma democracia: a Suprema Corte como uma entidade formuladora de políticas nacionais. **Journal of Public Law**, Georgia, v. 1, n. 6, p. 279-295, jan. 1957. Tradução de Grupo Primacy Translations.

DAHLERUP, D. Increasing Women's Political Representation: New Trends in Gender Quotas. *In*: BALLINGTON, J.; KARAN, A. (Ed.). **Women in Parliament: Beyond Numbers**. Stockholm, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2005. p. 141-153.

DINIZ, M. H. **Dicionário Jurídico**. 2. ed. rev. atual. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2005.

DWORKIN, R. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

GALINDO, Bruno. O direito antidiscriminatório entre a forma e a substância: igualdade material e proteção de grupos vulneráveis pelo reconhecimento da diferença. In: FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, Glauber Salomão (Org.). **Direito à diversidade**. São Paulo: Atlas, 2015.

GALINDO, Bruno; PEREIRA, Mateus. ADI 5.357 é um avanço na construção de um direito antidiscriminatório. In: Revista **Consultor Jurídico**, 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jun-13/adi-5357-avanco-construcao-direito-antidiscriminatorio>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

GALUPPO, M. C. **Igualdade e Diferença**. Estado democrático de direito a partir do pensamento de Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2011.

_____. **Direito Eleitoral**. 13. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2017.

_____. **Direito eleitoral**, 14. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas Jurídico, 2018.

HABERMAS, J. **Direito e democracia entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HADDAD, N. África está à frente em participação feminina na política, diz Machel. São Paulo: **Folha de São Paulo**, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/05/africa-esta-a-frente-em-participacao-feminina-na-politica-diz-machel.shtml>>. Acesso em: 9 abr. 2020.

HTUN, M. A política de cotas na América Latina. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 1-10, jul. 2001.

KAUSHIK, S. **Organizing Women for Panchayat Raj** – A Background Paper. Nova Dheli: Mimeo, 1994.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**. 6. ed. Tradução de João Batista Machado. Coimbra: Armênio Armado Editor. 1984.

KLATT, Mathias. Taking rights seriously. A structural analysis of judicial discretion. *Ratio Juris*. vol. 20, n. 4, dezembro de 2007, p. 513, *apud* BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (Org.). **Ativismo judicial e efetividade de direitos fundamentais**. Brasília: IDP, 2016. p. 161. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2241/3/Ativismo%20Judicial%20e%20efetividade%20de%20direitos%20fundamentais_Paulo%20Gonet%20Branco.pdf>. Acesso: 17 ago. 2020.

KROOK, M. L. Reforming Representation: The Difusion of Candidate Gender Cotas Worldwide. **Politics & Gender**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 303-327, set. 2006.

KROOK, M. L.; HUGHES, M. M.; PAXTON, P. Gender quotas for legislatures and corporate boards. **Annual Review of Sociology**, Califórnia, v. 43, n.1, p. 331-352, set. 2017.

KUMAR, C. J.; SARANGI, S. Women and corruption: What positions must they hold to make a difference? **Journal of Economic Behavior & Organization**, Amsterdam, v. 151, p. 219-233, jul. 2018.

LARÍA, A. F. **Calidad institucional y presidencialismo: los problemas no resueltos de Argentina.** Buenos Aires: Nuevohacer; Grupo Editor Latinoamericano, 2008.

LASSALE, F. **Que é uma Constituição?** Tradução de Walter Stöner. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem.** Trad: Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Fernando Rister Sousa. Constituição Federal: acoplamento estrutural entre os sistemas político e jurídico. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 4, 2008. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/68/67>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

LIMA, George Marmelstein. Alexy à brasileira ou a Teoria da Katchanga. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3222, 27 abr. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21646>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

LINZ, J. J. **The Breakdown of Democratic Regimes.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

LINZ, J. J.; STEPAN, A. **The Breakdown of Democractic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

LOIS, Cecília Caballero; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. A atuação do poder judiciário em uma sociedade pluralista: uma análise a partir da democracia deliberativa de Cass R. Sunstein. In: **Seminário Temático**, 17, Judiciário, ativismo e política. Anais do 34º Encontro Anual da AN-POCS. Caxambu/MG, 2010. ISSN 2177-3092.

LÓSSIO, L. Igualdade de gênero e democracia. **Revista Jurídica Verba Legis**, Goiânia, n. 12, p. 1-10, jan. 2017.

LOUREIRO, M. R. Interpretações contemporâneas da representação **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 63-93, jan./jun. 2009.

LUDER, Í. A. **Introducción al estudio de los partidos políticos.** Santa Fe: Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, 1945.

LUHMANN, Niklas. **A Constituição como Aquisição Evolutiva.** Texto traduzido a partir do original (“Verfassung als evolutionare Errungechaft”). In: *Rechthistorisches Journal*, Vol. IX, 1990, pp. 176 a 220.

MACHADO, R. C. R. **Fraude às cotas de gênero: nota aos (às) ministros(as) do Tribunal Superior Eleitoral (RESPE nº 193-92.2016.6.18.0018).** São Paulo: GENJURÍDICO, 2019. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2019/06/06/fraude-cotas-de-genero>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

MACIEL, D. A.; KOERNER, A. Sentidos da Judicialização da Política: duas análises. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 57, p. 113-134, jan. 2002.

MARTINI, D. Á. Cotas partidárias e sub-representação feminina na América do Sul: Um estudo comparado entre Brasil e Bolívia. *In: I Seminário Internacional de Ciência Política. Anais [...]*. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 1-6.

MAUÉS, A. G. M. Fundamentos do direito à igualdade na aplicação da lei. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo, v. 11, n. 1, p. 44-57, jan. 2019.

MELLO, C. A. **Democracia constitucional e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MENDES, Gilmar. **A Jurisdição constitucional no Brasil e seu significado para a liberdade e a igualdade**. Brasília: STF, 2008. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigo-Discurso/anexo/munster_port.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira (Org.). **Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais**. Brasília: IDP/EDB, 2014. 193p. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1751/1/Jurisdic%C3%A7%C3%A3o_Constitucional_e_direitos_fundamentais.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2020.

MIGUEL, L. F. Resgatar a Participação: Democracia Participativa e Representação Política no Debate Contemporâneo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 1, n. 100, p. 83-118, jan./abr. 2017.

MIGUEL, S. M. **A política de cotas por sexo: um estudo das primeiras experiências no Legislativo brasileiro**. Brasília: CFEMEA, 2000.

MOISÉS, J. Á.; SANCHEZ, B. R. Representação política das mulheres e Qualidade da Democracia: o caso do Brasil. *In: MOISÉS, J. Á. (Org.). O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014. p. 89-117.

MORAES, T. P. B. de *et al.* Mulheres, política e sub-representação. Um estudo sobre a correlação entre qualidade da democracia, ideologia e mulheres nos parlamentos. **Derecho y Cambio Social**, Peru, v. 11, n. 36, p. 1-29, ago. 2014.

MOUFFE, C. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 1, p. 11-23, nov. 2005.

MOUNK, Y. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **As Mulheres e a Democracia**. New York: Nações Unidas, 2010. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/as-mulheres-e-a-democracia/>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

NICOLAU, J. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NUNES, T. C. A sinéptica como mecanismo de eficácia das decisões judiciais. *In*: BRANCO, P. G. G. (Org.). **A Eficácia das decisões judiciais com foco nas decisões da jurisdição constitucional STF**. Brasília: IDP, 2012. p. 17-37.

OAB NACIONAL. **Democracia Constitucional em crise?** 2019. (1h13m44s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Q97RSDcZaT0>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

OBSERVATÓRIO DE GÊNERO. **Las mujeres serán mayoría en la Cámara de Diputados com 51%**. La Paz, Bolívia: Observatório de Gênero, 2014. Disponível em: <www.coordinadoradelamujer.org.bo>. Acesso em: 9 abr. 2020.

OLIVEIRA, P. H. C. **Direitos político-eleitorais das mulheres: sub-representação, financiamento e fraude nas políticas públicas**. 2019. 189f. Dissertação (Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional) – Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA, Belém, 2019.

ONU MULHERES. **Marco normativo para consolidar a democracia paritária, 2014**. Nova Iorque: ONU, 2018. Publicação da versão em português. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria_FINAL.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

ONU. Resolução Nº 217-A (III) de 10 de dezembro de 1948. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova York, EUA: ONU, 1948. Disponível em: <<https://www.direitocom.com/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-2#1449923sasdsdfs98df4s0f56s4fsdff9882-cffc60bf-054a>>. Acesso em: 2 maio 2019.

PANDEMIA vai afetar participação feminina nas eleições, diz pesquisadora. **UOL**. 2020. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2020/07/26/pandemia-vai-afetar-representacao-feminina-nas-eleicoes-diz-pesquisadora.htm>>. Acesso em: 15 set. 2020.

PARTIDO requer limitação do alcance de punição eleitoral em casos de fraude em candidaturas femininas. **Notícias STF**. 25 de março de 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440132>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

PEIXOTO, V. M.; GOULART, N. L. M.; SILVA, G. T. Cotas e mulheres nas eleições legislativas de 2014. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 15, n. 32, p. 127-9, jan./abr. 2016.

PRÁ, J. R. Cidadania de gênero, democracia paritária e inclusão política das mulheres. **Gênero na Amazônia**, Belém, v. 1, n. 4, p. 15-35, jul./dez. 2013.

RAMAYANA, M. **Direito Eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo Judicial**. São Paulo: Saraiva, 2010.

RAMOS, L. de O.; SILVA, L. V. A. da. **Os tribunais eleitorais e a desigualdade de gênero no parlamento: ampliando ou reduzindo a representação de mulheres na política?** 2015. 185f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

RAMOS, Luciana de Oliveira. **OS Tribunais Eleitorais e as Candidaturas Femininas Fictícias**, 2017. Disponível em: <https://www.academia.edu/36538434/OS_TRIBUNAIS_ELEITORAIS_E_AS_CANDIDATURAS_FEMININAS_FICT%3%8DCIAS_ELECTORAL_COURTS_AND_THE_FICTITIOUS_WOMEN_CANDIDACIES?email_work_card=view-paper>. Acesso em: 7 set. 2020.

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 64 e ss. *apud* GALINDO, Bruno: O direito antidiscriminatório entre a forma e a substância: igualdade material e proteção de grupos vulneráveis pelo reconhecimento da diferença. In: FERRAZ, Carolina; LEITE, Glauber Salomão (coord.). **Direito à diversidade**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 51.

RULE, W. Political Rights, Electoral System and the Legislative Representation of Women in 73 Democracies: A Preliminary Analysis. In: XVII Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política, Seul, ago. 1997. **Anais** [...]. Seul: AICP, 1997. p.1-7.

SAGOT, M. É importante a participação política das mulheres? Representatividade democrática, ação afirmativa e cotas na Costa Rica. In: COSTA, A. A. (Org.). **Trilhas do poder das mulheres: experiências internacionais em ações afirmativas**. Brasília: Câmara dos Deputados; Edições Câmara, 2009.

SALGADO, E. D. Los partidos políticos y el Estado democrático: la tensión entre la autonomía partidaria y la exigencia de democracia interna. In: TCE. Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador (Org.). **Partidos políticos, representación y democracia**. 1. ed. Quito: TCE, 2014. p. 11-29.

SALGADO, E. D. Representación política y paridade de género: una propuesta para laparticipación femenina en Brasil, **Revista de la Facultad de Derecho de México**, México, v. 68, n. 270, p. 1-12, jan. 2018.

SALGADO, E. D.; CALEFFI, R. Propostas para aumentar participação feminina na política brasileira. **Consultor Jurídico**, 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-mai-02/propostas-aumentar-participacao-feminina-politica>>. Acesso em: 16 mar. 2020.

SALGADO, E. D.; GUIMARÃES, G. A.; ALTO, E. V. L. C. M. Cotas de Gênero na Política: Entre a História, as Urnas e o Parlamento. **Gênero & Direito**, Paraíba, v. 4, n. 3, p. 156-182, jan. 2015.

SALGADO, E. D.; HUALDE, A. P. A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Curitiba, V. 15, n. 60, P. 1-14, abr./jun. 2015.

SAMPAIO, J. A. L. **A constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SANTANO, Ana Claudia; COSTA, Tailaine Cristina; JUNIOR, Luiz Magno Pinto Bastos. Um debate sobre as consequências das fraudes em candidaturas femininas. **Consultor Jurídico**, 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mai-27/opinioao-consequencias-fraudes-candidaturas-femininas>>. Acesso em: 5 set. 2020.

SANTOS, P. P.; BARCELOS, J. R.; PORCARO, N. G. Participação da mulher na política: as reformas política que temos e as que queremos. **Participação da mulher na política**, Espírito Santo, v. 1, n. 1, p. 123-148, jan. 2017.

SANTOS, P. P.; FIGUEIREDO, R. R. **Direitos Políticos da Mulher no Brasil e Democracia: Voto, Candidatura e Eleição**. Redenção, CE: UNILABE, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCOTT, J. Gênero, uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 1-19, jul./dez. 1990.

SILVA, L. V. da. Contribuições feministas para o pensamento político brasileiro: as sufragistas nos anos 20. In: I Semana de Pós-Graduação em Ciência Política. **Anais [...]**. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2013. p.1-22.

SILVEIRA, Marilda de Paula. Democracia de gênero e seus desafios: como as ações afirmativas para participação feminina na política devem ser aprimoradas. In: **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 75, pp. 323-348, jul./dez. 2019. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/download/2041/1906>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

SOW, M. M. **A Participação feminina na construção de um parlamento democrático**. 2009. 78 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2009.

SPOHR, A. P. *et al.* Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 417-441, ago. 2016.

STOCKEMER, D. Women's parliamentary representation: are women more highly represented in (consolidated) democracies than in non-democracies? **Contemporary Politics**, Austrália, v. 15, n. 4, p. 429-443, dez. 2009.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SUSTEIN, Cass R. **One Case at a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2001a.

_____. **Designing democracy: what constitutions do**. New York: Oxford University Press, 2001b.

TELLES, P. Democracia de quem? Um estudo sobre desigualdades e eleições no Brasil. [E-book]. **Instituto UP DATE**, 2019. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/pt/democraciaabi-erta-pt/democracia-de-quem/>>. Acesso em: 26 fev. 2020.

TSE entende ser aplicável reserva de gênero para mulheres nas eleições para órgãos partidários. **Notícias TSE**. 19 de maio de 2020. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias->

tse/2020/Maio/tse-entende-ser-aplicavel-reserva-de-genero-para-mulheres-nas-eleicoes-para-orgaos-partidarios>. Acesso em: 16 nov. 2020.

TUSHNET, M. *Popular Constitutionalism as Political Law*. Chicago: Chicago-Kent College of Law, 2006. Disponível em: <<https://scholarship.kentlaw.iit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3557&context=cklawreview>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, jan. 2006.

VALENTE, Fernanda. Lewandowski manda aplicar incentivos para candidatos negros já nestas eleições. **Consultor Jurídico (CONJUR)**. 10 set. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-set-10/lewandowski-determina-aplicacao-cotas-negros-nestas-eleicoes>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

VELASCO, Clara; OLIVEIRA, Leandro. Nº de mulheres eleitas se mantém no Senado, mas aumenta na Câmara e nas Assembleias. **Portal G1**. 8 out. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/no-de-mulheres-eleitas-se-mantem-no-senado-mas-aumenta-na-camara-e-nas-assembleias.ghtml>>. Acesso em 23 nov. 2020.

VERBICARO, L. P. A judicialização da política à luz da teoria de Ronald Dworkin. *In*: CONPEDI, Fortaleza. XIV Congresso Nacional. **Anais [...]**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. p. 1-22.

VERBICARO, L. P. **Judicialização da política, ativismo e discricionariedade judicial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

VERDÚ, Pablo Lucas; CUEVA, Pablo Lucas Murillo de la. *Manual de Derecho Político*. Madrid: Tecnos, 2001, p. 21, *apud* LOIS, Cecília Caballero; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. A atuação do poder judiciário em uma sociedade pluralista: uma análise a partir da democracia deliberativa de Cass R. Sunstein. *In*: **Seminário Temático**, 17, Judiciário, ativismo e política. Anais do 34º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu/MG, 2010. ISSN 2177-3092.

VOLPATO, E. B. **Candidaturas laranjas: a falibilidade do sistema de inclusão de gênero nos parlamentos brasileiros**. Curitiba: Instituto Memória Editora, Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2019.

WALDRON, J. **Law and Disagreement**. New York: Oxford University Press, 1999.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 139-190, jan. 2006.