

# Critérios para caracterização do ilícito da fraude à cota de gênero: breve ensaio comparativo da jurisprudência do TSE

David Roldan Vilasboas Lama

## Resumo

O presente artigo tem por objetivo traçar um panorama detalhado do marco legal e da evolução legislativa acerca do ilícito de fraude à cota de gênero, por meio da análise da legislação e decisões judiciais e revisão bibliográfica da literatura acadêmica. Será abordada a complexidade inerente à tarefa de conceituar esse ilícito, bem como os desafios associados à identificação dos critérios concretos e objetivos para sua caracterização. O problema central da pesquisa deste artigo é investigar como e porquê a fraude à cota de gênero persiste no contexto político brasileiro, apesar dos avanços legislativos. A hipótese é de que ambiguidade legislativa, por vezes, contribuiu para a persistência da prática, tornando imperativa uma análise acurada da matéria.

**Palavras-chaves:** Fraude; cota de gênero; legislação eleitoral; caracterização do ilícito da fraude; cassação da chapa.

## Abstract

This article aims to provide a detailed overview of the legal framework and legislative developments regarding the illegality of gender quota fraud, through an analysis of legislation, judicial decisions, and a bibliographic review of academic literature. The complexity inherent to the task of conceptualizing this illicit will be addressed, as well as the challenges associated with identifying concrete and objective criteria for its characterization. The central research problem of this article is to investigate how and why gender quota fraud persists in the Brazilian political context, despite legislative advancements. The hypothesis is that legislative ambiguity has sometimes contributed to the persistence of the practice, making a thorough analysis of the matter imperative.

**Keywords:** Fraud; gender quota; electoral legislation; characterization of the illicit nature of the fraud; revocation of the license plate.

---

## Sobre os autores

Advogado atuante nas áreas de Direito Público, com ênfase em Direito Municipal e Eleitoral. Graduado em Direito pela Faculdade Ruy Barbosa. Pós Graduado em Direito Público e Controle Municipal. Especialista em Direito Eleitoral.

## **I. Introdução**

O cenário político brasileiro, historicamente dominado por figuras masculinas, viu nas últimas décadas uma tentativa de reequilíbrio, com a introdução de medidas legislativas visando ampliar a representação feminina. Dentro desse contexto, emergiu o ilícito de fraude à cota de gênero nas eleições como um desafio no panorama jurídico-eleitoral do país.

A implementação de cotas de gênero, originalmente idealizadas para corrigir as desigualdades de representatividade no âmbito político, trouxe consigo um problema inédito: a tentativa de alguns atores políticos de burlar essas normas, camuflando a realidade e frustrando o propósito da legislação.

O problema central de pesquisa deste artigo é investigar como e porquê a fraude à cota de gênero persiste no contexto político brasileiro, apesar dos avanços legislativos. A hipótese subjacente é que a ambiguidade legislativa e a falta de critérios objetivos para a caracterização do ilícito contribuem para a continuidade dessa prática. Para explorar essa questão, o artigo adota a metodologia de abordagem empírica, qualitativa, de cunho descritivo, com a realização de uma pesquisa documental e bibliográfica, a fim de cruzar os dados para a interpretação, que inclui análise da legislação, decisões judiciais e literatura acadêmica relacionada, com o intuito de traçar um panorama detalhado do marco legal e da evolução legislativa referente à fraude à cota de gênero.

Além disso, este trabalho examina como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem interpretado e aplicado a legislação relacionada a esse ilícito. Também será realizada uma análise jurisprudencial será realizada, considerando a evolução das decisões do TSE, desde a exigência de provas concretas de fraude até a adoção de critérios mais amplos, como votações inexpressivas e a ausência de campanha efetiva. Será também discutida a postura mais recente do TSE, que admite a possibilidade de cassação de toda a chapa eleitoral em casos de fraude à cota de gênero.

## **2. Marco legal relativo à cota de gênero nas eleições brasileiras.**

O marco legal relativo à cota de gênero nas eleições brasileiras tem suas raízes na busca por equidade de representação política

entre homens e mulheres, considerando a histórica sub-representação feminina nos espaços de poder e decisão. No contexto brasileiro, essa desigualdade é resultado de fatores socioculturais, econômicos e históricos, que marginalizaram a mulher na política.

Assim, nos tópicos a seguir, será abordada a evolução da legislação eleitoral a respeito do tema, bem como a conceituação do ilícito de fraude à cota de gênero nas eleições.

## 2.1. Evolução da legislação eleitoral sobre cotas de gênero

A busca por igualdade de gênero na política tem sido uma jornada contínua em muitas democracias ao redor do mundo. As cotas de gênero surgem como uma resposta legislativa para corrigir desequilíbrios históricos na representação política. O Brasil, assim como muitos países, tem uma história de sub-representação feminina na política. Durante muito tempo, mulheres foram proibidas de votar ou serem eleitas. Apenas em 1932, com o Código Eleitoral Provisório<sup>1</sup>, as mulheres conquistaram o direito de voto, ainda que com restrições.

No ano seguinte, em 1933, Carlota Pereira de Queirós tornou-se a primeira mulher a ser eleita para a Câmara dos Deputados<sup>2</sup>. No entanto, mesmo após essa conquista, a representação feminina na política permaneceu escassa por muitas décadas. Na década de 1990, começou a se consolidar um movimento pela equidade de gênero na política, evidenciando que barreiras sociais e culturais impediam uma participação feminina mais expressiva.

- 
1. BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. *Decreta o Código Eleitoral*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 out. 2023.
  2. SCHPUN, Mônica Raisa. *Carlota Pereira de Queiroz: Uma mulher na política*. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 17, n. 33, p. 167-200, 1997.

As primeiras manifestações de cotas de gênero podem ser rastreadas até os anos 90 em alguns países, quando a legislação eleitoral começou a incorporar mecanismos para garantir uma representação mais equitativa entre homens e mulheres. Na América Latina, pode-se dizer que houve uma “primeira onda” de legislação prevendo cotas de gênero:

A convergência de demandas internas, a atuação de atores internacionais e a realização de encontros tornou a Argentina pioneira no mundo. As cotas que antes eram adotadas voluntariamente pelos partidos foram expandidas para uma lei nacional, aprovada em 1991, que determina que os partidos políticos nomeiem 30% para as listas apresentadas nas eleições ao Congresso. Foi seguida por outros países, ao que Freidenberg & García (2017) nomeiam esse momento de “efeito contágio”. Em 1995 cotas foram adotadas para as eleições municipais no Brasil e para o congresso nacional em 1997, Costa Rica e Paraguai em 1996; e Bolívia, Equador, Panamá, Peru e República Dominicana em 1997<sup>3</sup>.

No cenário brasileiro, a questão ganhou destaque com a Lei nº 9.100/1995<sup>4</sup>, que estabeleceu uma cota mínima de 20% das vagas de cada partido para candidaturas femininas para as eleições municipais de 1996. Esta foi uma primeira tentativa de remediar a disparidade de gênero no âmbito político, proporcionando um espaço legislativo para a inclusão de mulheres.

No entanto, “muitos partidos não preencheram as vagas destinadas às mulheres nas eleições de 1996”<sup>5</sup>. Ainda assim, a norma refletiu em um tímido aumento no número de mulheres eleitas, conforme destaca Jane Maschio:

- 
3. CHAVES, Vanilda Souza. *Cotas de gênero, paridade e representação feminina na América Latina*. 2019. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019, p. 67.
  4. BRASIL. *Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9100.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm). Acesso em: 24 out. 2023.
  5. RODRIGUES, Ricardo José Pereira. *A evolução da política de cota de gênero na legislação eleitoral e partidária e a sub-representação feminina no parlamento brasileiro*. *Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí*, v. 12, n. 1, 2017, p. 32.

Desde 1934, o percentual de mulheres eleitas girava em torno de 1% a cada quatro anos. Segundo dados do IBAM17, de 3.952 vereadoras eleitas em 1992, representando 8% do total, passou-se a ter 6.536 mulheres eleitas em 1996, perfazendo 11%. O número de mulheres no Executivo também cresceu. Em 1992 foram eleitas 171 mulheres para cargos do Executivo, representando 3% do total de prefeitos; em 1996, foram eleitas 302 prefeitas, 6% do total<sup>6</sup>.

A legislação evoluiu com a Lei nº 9.504/1997<sup>7</sup>, que passou a disciplinar as normas gerais para as eleições no Brasil. O art. 10, § 3º, da Lei Geral das Eleições estabeleceu que as vagas devem ser preenchidas com no mínimo 30% e no máximo 70% para candidaturas de cada gênero. Este avanço refletiu uma tentativa de aprimorar a inclusão de gênero e alinhar o Brasil com as tendências globais em direção a uma representação mais igualitária.

Contudo, Ricardo José Pereira Rodrigues aponta que os regramentos de 1995 e 1997 se mostraram insuficientes:

Nos casos de 1995 e 1997, a legislação demonstrou não ser suficiente para ampliar a participação das mulheres no Parlamento brasileiro. Até as eleições de 2006, as exigências da legislação referentes a candidaturas de mulheres sequer garantiram a participação de mulheres na política eleitoral em consonância com os percentuais exigidos em lei<sup>8</sup>.

- 
6. MASCHIO, Jane. *Eficiência/ineficiência do sistema de cotas para mulheres*. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 10, n. 1, jan./jun. 2003, p. 56.
  7. BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: 24 out. 2023.
  8. RODRIGUES, Ricardo José Pereira. *A evolução da política de cota de gênero na legislação eleitoral e partidária e a sub-representação feminina no parlamento brasileiro*. *Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí*, v. 12, n. 1, 2017, p. 32.

Uma tentativa de fortalecer as cotas veio em 2009, com uma alteração na Lei das Eleições. A Lei nº 12.034/2009<sup>9</sup> garantia que os partidos destinassem um mínimo de 5% dos recursos do Fundo Partidário à formação política das mulheres. Nas eleições de 2018, um avanço ainda maior foi alcançado com a Resolução nº 23.546/2017 do TSE, que determinou a destinação de ao menos 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV para as campanhas femininas.

Contudo, apesar das cotas estabelecidas, a resistência cultural e as barreiras institucionais continuam a desafiar a participação plena das mulheres na política. As cotas por si só não foram suficientes para superar as numerosas barreiras que as mulheres enfrentam no cenário político. A falta de apoio institucional, a resistência de partidos políticos tradicionais e as atitudes socioculturais são apenas alguns dos desafios que permanecem.

- 
9. BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm). Acesso em: 24 out. 2023.
  10. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.546, de 18 de dezembro de 2017. Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos - da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2017/resolucao-no-23-546-de-18-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 24 out. 2023. Esta foi revogada pela Resolução nº 23.604. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019. Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos - da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019> Acesso em: 24 out. 2023).

A respeito dos resultados da política de cotas de gênero, Cristiane Aquino de Souza destaca:

Desde a vigência da lei que estabeleceu cotas no Brasil, em nenhuma das eleições para a Câmara dos Deputados cumpriu-se o mínimo de 30% de candidatura para as mulheres. Em 1994 (antes da Lei 9.504/97), a porcentagem de candidatas foi de 6,2%; em 1998 (primeira eleição depois da Lei 9.504/97), de 10,4%; em 2002, de 11,5%; em 2006, de 12,7%; e em 2010, de 21%<sup>38</sup>. Assim, observa-se, claramente, que a lei que estabelece cotas não foi cumprida em nenhuma das últimas eleições brasileiras para a Câmara dos Deputados<sup>11</sup>.

A implementação eficaz de tais políticas requer uma mudança mais ampla nas atitudes socioculturais e no apoio institucional para candidaturas femininas. As cotas são apenas um passo em direção a uma representação mais equitativa; é igualmente crucial abordar as barreiras sistêmicas que perpetuam a desigualdade de gênero na política.

## **2.2. Definição do ilícito de fraude à cota de gênero**

A fraude à cota de gênero tem sido um tema de crescente importância na legislação eleitoral brasileira. Este ilícito refere-se à prática de alguns partidos políticos que, para cumprir formalmente a legislação de cotas, lançam candidaturas femininas fictícias ou “laranjas”, sem a real intenção de promover a participação feminina na política.

---

11. SOUZA, Cristiane Aquino de. A eficácia das cotas eleitorais na Argentina e no Brasil. *Novos estudos jurídicos*, v. 21, n. 1, 2016, p. 261.

Nessa linha, destaca:

Todavia, infelizmente, os partidos políticos em nova forma de desencorajar a participação feminina na política e apenas para validar listas no ensejo de preenchimento das cotas de gênero que, em verdade, nem de longe se mostram representativas sob a perspectiva de gênero, deram ensejo a candidaturas meramente simuladas. Ou seja, trata-se de candidatas que não fazem atos de campanha e que, quando muito, recebem o próprio voto<sup>12</sup>.

Esta prática não apenas subverte o propósito das cotas de gênero, mas também desrespeita os direitos das mulheres de participar genuinamente da política. O lançamento de candidaturas “laranja” também pode envolver outros atos ilícitos, como a apropriação indevida de fundos eleitorais destinados a essas candidatas.

A esse respeito, discorrem Amanda Guimarães da Cunha e Luiz Magno Pinto Bastos Júnior:

Segundo o levantamento, houve um aumento no uso de candidaturas femininas fictícias entre os anos de 2008 e 2018, culminando com 35% de “laranjas” nas últimas eleições, como resposta à mudança na lei de cotas, ao contrário do que se esperava da ação afirmativa (PASSARINHO, 2019). Fato impulsionado muito provavelmente pela destinação de verbas específicas para campanhas femininas, a partir do exclusivo financiamento público de campanhas estabelecido em 2018 (SANTANO; TAILANI; BASTOS JR, 2019)<sup>13</sup>.

- 
12. SOUZA, Fernanda Xavier de. Das mulheres na política partidária por meio de cotas de gênero e a garantia da cidadania: “lugar de mulher é onde ela quiser, inclusive na política”. 2023. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu, Doutorado em Direito, Universidade Veiga de Almeida, Rio de Janeiro, 2023, p. 147-148.
  13. CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, SC, v. 24, n. 1, p. 57-84, 2020, p. 62.

Conforme já exposto, o art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições)<sup>14</sup> determina que cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Esta norma, ao estabelecer uma reserva de candidaturas, almeja corrigir a desigualdade histórica de representação das mulheres nos espaços de poder. Ao preencher a cota com candidaturas “laranja”, o partido ou coligação viola a norma, pois não cumpre com o objetivo de inclusão por ela objetivado.

Amanda Guimarães da Cunha e Luiz Magno Pinto Bastos Júnior<sup>15</sup> conceituam o ilícito como a situação em que partidos e coligações lançam candidatas femininas apenas para atender ao mínimo legal exigido por cotas de gênero, sem oferecer apoio real, tornando tais candidaturas inviáveis ou meramente simbólicas. Essas candidaturas femininas “fictícias” ou “laranja” são caracterizadas pela falta de ações de campanha, ausência de doações, votações extremamente baixas e o desvio de recursos públicos de campanha destinados a candidatas mulheres em benefício de candidatos masculinos do mesmo partido ou coligação.

A identificação dessas fraudes não é sempre simples. Em muitos casos, é necessário um exame minucioso das circunstâncias de cada candidatura. Índícios, como a ausência de campanha eleitoral, gastos irrisórios e votação extremamente baixa, podem sugerir uma candidatura “laranja”.

A questão da fraude à cota de gênero no cenário eleitoral brasileiro apresenta desafios significativos, especialmente quando se considera a ausência de critérios precisos na legislação para sua caracterização. Esta lacuna normativa contrasta acentuadamente com outros ilícitos eleitorais cuja tipificação é mais minuciosa, como a compra de votos, prevista no art. 41-A da Lei nº 9.504/1997.

---

14. BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: 24 out. 2023.

15. CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. *Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador. Resenha Eleitoral*, Florianópolis, SC, v. 24, n. 1, p. 57-84, 2020, p. 62-63.

A descrição da conduta vedada no art. 41-A não apenas define a conduta, mas também estabelece as consequências para quem a pratica, trazendo clareza e segurança jurídica ao processo eleitoral.

No entanto, o ilícito de fraude à cota de gênero, embora seja uma preocupação crescente no debate político-eleitoral, não possui uma definição legal tão clara, uma vez que esse tipo de ilicitude depende de várias circunstâncias para a sua caracterização. A obrigatoriedade de observância à cota, estabelecida no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, determina a proporção de candidaturas por gênero, mas não detalha o que configuraria a fraude.

A ausência de critérios específicos para identificar a fraude à cota de gênero abre espaço para uma margem de subjetividade nas análises. Isso pode resultar em insegurança jurídica e em decisões judiciais potencialmente discrepantes sobre casos similares. A complexidade de prever as circunstâncias exatas que caracterizam esse ilícito torna sua identificação ainda mais desafiadora, diferentemente de infrações como a compra de votos, que possuem contornos mais bem definidos na lei. Por isso, cabe à jurisprudência, através da análise detalhada das circunstâncias de cada caso, estabelecer critérios mais claros e objetivos, contribuindo para a redução da ambiguidade e fortalecimento da segurança jurídica neste âmbito.

A Justiça Eleitoral não está inerte a essa problemática. Conforme será melhor abordado na próxima seção, diversas decisões do TSE já reconheceram a existência de fraude à cota, especialmente em situações de candidaturas fictícias ou “laranjas”. No entanto, essas decisões são baseadas em interpretações e entendimentos jurisprudenciais, e não em critérios objetivos estabelecidos em lei.

### **3. Análise da jurisprudência do tribunal superior eleitoral (TSE)**

Conforme exposto anteriormente, a tipificação do ilícito de fraude à cota de gênero nas eleições na legislação é insuficiente. Por isso, é fundamental analisar a evolução jurisprudencial, sobretudo do TSE, para a compreensão do tema.

Nos primeiros anos após a instituição das cotas de gênero pela Lei nº 9.504/1997<sup>16</sup>, o foco estava predominantemente na observância dos percentuais estabelecidos. No entanto, o TSE logo começou a perceber que, em muitos casos, os partidos apenas formalizavam candidaturas femininas sem a intenção real de que estas concorressem efetivamente ao pleito. Essas candidaturas, frequentemente, não recebiam apoio, recursos ou espaço em campanhas, revelando uma espécie de “cumprimento formal” da lei.

A partir de então, o TSE começou a se voltar para essa problemática. Em decisões pioneiras<sup>17</sup>, o tribunal reconheceu que a mera formalização de candidaturas femininas, sem a real intenção de disputa eleitoral, poderia configurar fraude à cota de gênero. Esse entendimento se firmou com base no princípio da igualdade e nos objetivos da norma, que visava não apenas garantir números, mas efetiva representatividade.

A consolidação dessa interpretação se deu ao longo dos anos 2010, especialmente com casos emblemáticos em que foi possível identificar a presença de candidaturas femininas “laranja” — aquelas que são registradas apenas para cumprir a cota, mas que não realizam campanha efetiva.

Já na segunda metade da década, o TSE passou a adotar uma postura ainda mais rigorosa<sup>18</sup>. Em decisões relevantes, o tribunal estabeleceu que a fraude à cota de gênero poderia resultar na cassação de toda a chapa ou lista de candidatos do partido ou coligação. Isso significa que não apenas as candidaturas “laranja”, mas todas as candidaturas vinculadas à lista podem ser prejudicadas.

---

16. BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: 24 out. 2023.

17. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 1-49.2013.6.18.0024. José de Freitas - PI. Relator: Henrique Neves da Silva. 4 de agosto de 2015. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 201, 21 out. 2015.

18. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspEl: 00001939220166180018 VALENÇA DO PIAUÍ - PI 000019392, Relator: Min. Luís Roberto Barroso, Data de Julgamento: 22/02/2022, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 31.

Assim, na presente se o, será analisada a evolu o dos critérios observados pela justiça eleitoral para a caracteriza o do ilícito de fraude   cota eleitoral de gênero, bem como as consequências aplicáveis no caso de perpetra o do ilícito.

### 3.1. Necessidade de prova da fraude

A jurisprudência do TSE em rela o   caracteriza o do ilícito de fraude   cota de gênero tem evoluído ao longo dos anos, especialmente no que tange   necessidade de prova da fraude.

Em seus primeiros enfrentamentos da temática, a justiça eleitoral adotou uma postura mais restritiva em rela o   caracteriza o do ilícito. Ou seja, meramente identificar que uma candidata não teve votos ou não movimentou recursos de campanha não era suficiente para caracterizar a fraude   cota de gênero. Era necessário, de acordo com esse entendimento inicial, demonstrar um vício concreto na vontade da candidata, como a falsifica o de sua assinatura, a inclusão de seu nome na chapa sem sua autoriza o, entre outros indicativos que denotassem que sua candidatura não era legítima, mas sim imposta ou forjada<sup>19</sup>.

A razão dessa postura inicial se devia   cautela jurídica, dado que uma acusa o de fraude possui sérias implica es, não apenas para a candidata, mas para todo o partido ou coliga o. Era compreendido que, se a candidatura foi efetivamente apresentada com o conhecimento e vontade da candidata, ainda que não tenha recebido votos ou não tenha movimentado recursos, isso por si só não deveria ser um indicativo de fraude.

No entanto, ao longo do tempo, o TSE começou a se deparar com casos mais complexos, em que as estratégias para burlar a cota de gênero tornaram-se mais sofisticadas. Em alguns cenários, partidos ou coliga es apresentavam candidatas que, embora estivessem cientes de suas candidaturas, não tinham qualquer inten o ou suporte para concorrer de fato<sup>20</sup>. Era uma mera formalidade para cumprir o percentual legalmente exigido.

---

19. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n  27872 – Dois Córregos/SP. Relator: Min. Jorge Mussi. Acórdão. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 11 dez. 2018.

20. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n  85120176210110. Imbé/RS, 28.132.018. Relator: Min. Admar Gonzaga Neto. 11 de março de 2019. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 14 mar. 2019.

Frente a essa realidade, a jurisprudência do TSE passou a adotar uma abordagem mais ampla para identificar indícios de fraude. A ausência total de votos, combinada com a falta de movimentação de recursos, passou a ser considerada, em determinados contextos, um forte indicativo de que a candidatura não era genuína. Isso não significa que tais elementos, por si só, são definitivos, mas passaram a ser levados em consideração de forma mais incisiva nas análises.

Em casos em que se identifica a falta de atos de campanha por parte da candidata, resultando em votação inexpressiva, o TSE passou a identificar como candidatura fictícia e, portanto, fraude à cota de gênero<sup>21</sup>.

Contudo, ainda que haja essa evolução na percepção dos indícios, o TSE mantém a necessidade de uma prova robusta para a efetiva caracterização da fraude à cota de gênero<sup>22</sup>.

Em síntese, enquanto a jurisprudência do TSE inicialmente exigia provas claras e contundentes de vício na vontade da candidata para caracterizar a fraude, com o tempo, diante das realidades enfrentadas, passou a considerar um espectro mais amplo de indicativos. Porém, a necessidade de uma comprovação sólida da fraude permaneceu como premissa central na abordagem do tribunal.

### **3.2. Critérios para a identificação da fraude à cota de gênero na jurisprudência do TSE**

No início das discussões sobre o tema, a falta de votos não era considerada, por si só, um indicativo conclusivo de fraude. O TSE entendia que diversas razões poderiam levar uma candidata a não obter votação expressiva, incluindo a falta de recursos, a pouca visibilidade ou a estratégia de campanha focada em outros candidatos da coligação. Além disso, havia uma preocupação em não deslegitimar candidaturas genuínas que, por razões diversas, não conseguiram angariar votos.

---

21. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspEl: 06008599520206240031 BOMBINHAS - SC 060085995, Relator: Min. Benedito Gonçalves, Data de Julgamento: 12/05/2022, Data de Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 95.

22. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspEl: 06000017220216250008 ITABI - SE 060000172, Relator: Min. Mauro Campbell Marques, Data de Julgamento: 07/04/2022, Data de Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 77.

Entretanto, ao longo dos anos, o TSE passou a identificar padrões suspeitos em diversas eleições. Em alguns casos, candidatas não só não obtiveram votos como também não realizaram movimentações financeiras, não tiveram atividades de campanha evidentes e, em algumas situações, sequer estavam cientes de que eram candidatas. Frente a essa realidade, a ausência de votos começou a ganhar mais peso nas análises do tribunal como um dos possíveis indicativos de fraude<sup>23</sup>.

A evolução jurisprudencial culminou em decisões nas quais a total ausência de votos, especialmente quando combinada com outros fatores, como a falta de movimentação financeira e a ausência de campanha visível, passou a ser considerada um forte indício de que a candidatura pode ter sido apresentada apenas para cumprir formalmente a cota de gênero.

A partir do novo entendimento<sup>24</sup>, é possível identificar os seguintes critérios adotados pelo TSE: (a) votação zerada ou inexpressiva, (b) não realização de atos de campanha em benefício próprio, (c) ausência de movimentação financeira relevante ou prestação de contas zerada e (d) divulgação ou promoção da candidatura de terceiros<sup>25</sup>.

Entretanto, é crucial mencionar que o TSE, em sua prudência jurídica, nunca adotou a ausência de votos como um critério automático e conclusivo de fraude. A análise sempre ocorre no contexto mais amplo da candidatura, levando em consideração diversos elementos. A falta de votos, embora seja um forte indício, é apenas um dos fatores a serem avaliados.

- 
23. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 85120176210110. Imbé/RS, 28.132.018. Relator: Min. Admar Gonzaga Neto. 11 de março de 2019. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 14 mar. 2019.
  24. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 1-49.2013.6.18.0024. José de Freitas - PI. Relator: Henrique Neves da Silva. 4 de agosto de 2015. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 201, 21 out. 2015.
  25. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AREspEl: 06000015420216240023 LAURO MÜLLER - SC 060000154, Relator: Min. Cármen Lúcia, Data de Julgamento: 20/04/2023, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 82.

Em síntese, enquanto a jurisprudência do TSE inicialmente abordava a falta de votos com cautela, evitando associá-la automaticamente à fraude, ao longo do tempo, essa perspectiva evoluiu. Hoje, a ausência total ou significativa de votos, especialmente quando combinada com outros indicativos, é considerada um sinal relevante de potencial fraude à cota de gênero, refletindo a busca constante do tribunal por assegurar a genuína representação política das mulheres nas eleições brasileiras.

### **3.3.A cassação da chapa como consequência do ilícito**

Um dos aspectos mais debatidos a respeito do ilícito de fraude à cota de gênero tem sido as consequências dessa fraude, em especial, a possibilidade de cassação de toda a chapa ou lista de candidatos de um partido ou coligação em razão da constatação deste.

Historicamente, a cassação de candidaturas ou mandatos eletivos era reservada para situações em que se verificava graves ilícitos, como abuso de poder econômico ou político, compra de votos, entre outros. No entanto, com a crescente conscientização sobre a importância da representatividade feminina no cenário político brasileiro, a fraude à cota de gênero começou a ser entendida como um atentado contra a democracia representativa e a igualdade de gênero, merecendo, portanto, uma resposta jurídica à altura. Além disso, a fraude passou a ser reconhecida como espécie do gênero abuso de poder<sup>26</sup>.

Nos primeiros casos em que o TSE se deparou com candidaturas femininas consideradas “laranja” – aquelas registradas apenas para cumprir a cota legal sem a real intenção de disputar o pleito – o foco das sanções estava principalmente em punir os responsáveis diretos e as candidatas envolvidas. Entretanto, o tribunal percebeu que essa abordagem não era suficiente para coibir a prática, uma vez que o incentivo à fraude continuava existindo.

---

26. TARGINO, Demóstenes Vieira; SAMPAIOR JÚNIOR, José Herval. O julgamento do RESPE 193-92/PI sob a perspectiva dos princípios da igualdade e da soberania popular. *Revista Populus*, Salvador/BA, n. 13, 2022, p. 65.

Nesse contexto, a jurisprudência do TSE começou a evoluir no sentido de reconhecer a possibilidade de cassação de toda a chapa ou lista de candidatos, mesmo daqueles que não estivessem diretamente envolvidos na fraude. O entendimento por trás dessa abordagem era de que a fraude à cota de gênero afetava a legitimidade de todo o processo eleitoral, já que a lista de candidatos como um todo se beneficiava da presença de candidaturas “laranja” ao cumprir formalmente a lei.

O *leading case* foi o julgamento do Respe 193-92/PI, no qual a corte concluiu que, dada a gravidade da fraude à cota de gênero, não havia como aproveitar parcialmente a chapa<sup>27</sup>. Fernanda Thomazella de Souza destaca que essa decisão do TSE “é de vital importância, visto que é a primeira que não apenas indeferiu as candidaturas fraudulentas, mas também as que foram bem-sucedidas”, uma vez que “as candidaturas eleitas só foram possíveis devido ao registro das candidaturas fraudulentas de mulheres, o que beneficiou toda a coligação”<sup>28</sup>.

Essa mudança jurisprudencial não foi isenta de controvérsias. Muitos argumentaram que tal medida seria desproporcional, prejudicando candidatos que não tiveram participação ou conhecimento da fraude. Ademais, no caso específico julgado pelo TSE, entre os candidatos cassados, haviam duas mulheres, que não eram as candidatas “laranja”.

---

27. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspEl: 00001939220166180018 VALENÇA DO PIAUÍ - PI 000019392, Relator: Min. Luís Roberto Barroso, Data de Julgamento: 22/02/2022, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 31.

28. SOUZA, Fernanda Thomazella de. Representação feminina no Poder Legislativo: cotas eleitorais de gênero e o papel do partido político. 2020. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020, p. 139.

A respeito dos questionamentos à decisão do TSE, Ana Paula Giamarusti Carvalho destaca:

Dessa forma, como entre os seis vereadores cassados havia duas mulheres, abre-se oportunidade para questionar: se a lei foi instituída para aumentar a participação feminina na política, faz sentido que mulheres sejam punidas e, conseqüentemente, tenham seus mandatos cassados, em decisões que visam tornar eficaz a norma que busca eleger mulheres e evitar que sejam cometidas fraudes para burlar a regra? Se as mulheres são as destinatárias da ação afirmativa, deveriam ser preservadas da cassação? Neste caso em concreto, vale detalhar que as duas mulheres cassadas não foram as candidatas “laranja” e que elas não eram integrantes do partido que cometeu a fraude, e sim da coligação da qual este fez parte<sup>29</sup>.

No entanto, a posição majoritária no TSE tem sido de que a gravidade do ilícito justifica uma resposta robusta, para efetivamente desencorajar os partidos e coligações de burlarem a intenção da legislação de cotas.

---

29. CARVALHO, Ana Paula Giamarusti. As cotas de gênero nas eleições brasileiras. 2020. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Direito, Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2020, p. 101.

A respeito do *leading case* em questão, Demóstenes Vieira Targino e José Herval Sampaio Júnior tecem importantes considerações:

Da mesma forma que se deve preservar o máximo possível a vontade do povo, expressa através do voto, também se deve preservar uma eleição limpa, sem ocorrências de fraude ou desvirtuamento das leis que regem o país. O princípio da soberania popular representa o ápice do sistema eleitoral, em que é demonstrado que o poder emana do povo, por meio de representantes eleitos por ele diretamente. Já o princípio da igualdade busca assegurar a igualdade em direitos e obrigações entre homens e mulheres. Sendo que, ainda hoje, é necessário que existam discriminações positivas para alcançar essa concepção. [...] Portanto, sob o ponto de vista democrático, pode-se afirmar que a decisão do TSE, ao pautar-se no combate à desigualdade, também fortalece o Estado Democrático de Direito, pois, conforme dito, a democracia é um regime político que visa assegurar a igualdade entre seus cidadãos. Desse modo, entende-se que os princípios da igualdade e da soberania popular são elementos constitutivos e inseparáveis da doutrina democrática, devendo sempre ser relacionados e não antagonizados<sup>30</sup>.

Importante destacar que, embora essa possibilidade de cassação da chapa inteira tenha se consolidado, o TSE avalia cada caso concreto com cautela, ponderando as provas e circunstâncias. Não se trata de uma reação automática, mas de uma ferramenta jurídica à disposição do tribunal para assegurar a integridade do processo eleitoral e a genuína representação das mulheres na política brasileira.

Em resumo, a evolução jurisprudencial do TSE sobre a possibilidade de cassação da chapa inteira em decorrência de fraude à cota de gênero demonstra o reconhecimento da corte sobre a importância fundamental da representação equitativa no sistema democrático e a necessidade de medidas firmes para garantir esse objetivo.

---

30. TARGINO, Demóstenes Vieira; SAMPAIOR JÚNIOR, José Herval. O julgamento do RESPE 193-92/PI sob a perspectiva dos princípios da igualdade e da soberania popular. *Revista Populus*, Salvador/BA, n. 13, 2022, p. 69-70.

#### 4. Considerações finais

O quadro legal e histórico das cotas de gênero no Brasil é fruto de uma longa jornada em busca da igualdade de representação política entre homens e mulheres. As raízes desta legislação podem ser rastreadas até as restrições iniciais ao voto feminino, avançando gradualmente até as legislações atuais que estabelecem cotas para as candidaturas femininas. A intenção, desde sua concepção, tem sido corrigir o desequilíbrio histórico e promover a participação das mulheres na política nacional.

A trajetória legislativa, que teve início com a conquista do direito ao voto feminino em 1932, passando pela inserção das cotas na década de 1990 e evoluindo até as determinações de destinação de recursos financeiros e tempo de propaganda às candidaturas femininas, reflete esforços contínuos para mitigar desigualdades de gênero. No entanto, mesmo com avanços normativos, a real efetivação da representação feminina enfrenta obstáculos socioculturais e institucionais, tornando-se imprescindível não apenas estabelecer cotas, mas também enfrentar barreiras mais amplas que perpetuam desigualdades.

A legislação eleitoral sobre cotas de gênero no Brasil apresenta uma trajetória de avanços graduais. Desde a conquista do direito de voto até a consolidação das cotas na década de 90, houve reconhecimento da necessidade de se garantir um espaço legislativo para a inclusão feminina na política. Entretanto, mesmo com dispositivos legais que buscam ampliar a participação feminina, os números de representação ainda são insatisfatórios. Os dados evidenciam que, mesmo diante das quotas, as barreiras que impedem a efetiva inclusão das mulheres na política vão além da norma, exigindo uma transformação sociocultural mais profunda.

A fraude à cota de gênero, que se manifesta através da inserção de candidaturas femininas fictícias, é uma resposta distorcida e ilícita à tentativa legislativa de equilibrar a representação de gênero na política. Tais práticas, além de violarem o espírito das cotas, podem envolver desvios de recursos destinados a campanhas femininas, ampliando o escopo da ilicitude. A identificação dessas fraudes, contudo, não é trivial, pois envolve um exame detalhado das circunstâncias de cada candidatura. Nota-se uma lacuna na legislação brasileira quanto à precisão na tipificação deste ilícito,

diferentemente de outros ilícitos eleitorais mais claramente descritos, como a compra de votos.

A jurisprudência do TSE exerceu um papel fundamental na evolução da compreensão sobre o ilícito de fraude à cota de gênero. Observa-se que, ao longo dos anos, houve uma transição de uma perspectiva puramente quantitativa, voltada para o cumprimento formal dos percentuais estabelecidos, para uma abordagem qualitativa, preocupada com a real intenção e efetividade das candidaturas femininas.

No tocante à necessidade de prova da fraude à cota de gênero, observa-se uma perceptível evolução na abordagem jurisprudencial do TSE. Originalmente, a Corte adotava uma postura mais restritiva, requerendo evidências claras e explícitas de vício na vontade da candidata. Porém, diante de manobras mais sofisticadas por parte dos partidos e coligações, a jurisprudência ampliou sua compreensão sobre os indícios de fraude.

O TSE passou a considerar a total ausência de votos, especialmente quando acompanhada de outros fatores, como um indício de fraude. Estes fatores incluem a não realização de atos de campanha em benefício próprio, ausência de movimentação financeira ou prestação de contas zerada, e a promoção de candidaturas de terceiros em detrimento da própria.

Ademais, o TSE focava as sanções nas candidatas consideradas “laranja” e nos responsáveis diretos pela fraude. No entanto, essa abordagem se mostrou insuficiente, já que não inibia a recorrência desse tipo de prática. Com o intuito de coibir de forma mais efetiva esse ilícito, o tribunal passou a reconhecer a cassação de toda a chapa ou lista de candidatos como uma consequência possível, mesmo que nem todos estivessem diretamente envolvidos na fraude. A ideia subjacente é que o processo eleitoral como um todo é comprometido pela presença de candidaturas “laranja”, beneficiando indiretamente todos os candidatos da lista ou chapa.

O caso emblemático que sedimentou essa mudança foi o Resp. 193-92/PI. A corte defendeu que a gravidade do ato impedia o aproveitamento parcial da chapa, destacando os riscos de se permitir “laranjas” e o impacto na contabilização dos votos, que poderia favorecer determinadas coligações. A decisão enfrentou críticas, pois muitos a consideraram desproporcional. Contudo, a perspectiva dominante no TSE tem sido a de que a severidade da medida é justificada pela gravidade do ilícito.

## Referências

- BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 out. 2023.
- BRASIL. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19100.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm). Acesso em: 24 out. 2023.
- BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 24 out. 2023.
- BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm). Acesso em: 24 out. 2023.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 1-49.2013.6.18.0024. José de Freitas - PI. Relator: Henrique Neves da Silva. 4 de agosto de 2015. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 201, 21 out. 2015.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 27872 – Dois Córregos/SP. Relator: Min. Jorge Mussi. Acórdão. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 11 dez. 2018.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 85120176210110. Imbé/RS, 28.132.018. Relator: Min. Admar Gonzaga Neto. 11 de março de 2019. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 14 mar. 2019.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspEl: 00001939220166180018 VALENÇA DO PIAUÍ - PI 000019392, Relator: Min. Luís Roberto Barroso, Data de Julgamento: 22/02/2022, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 31.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspEl: 06000017220216250008 ITABI - SE 060000172, Relator: Min. Mauro Campbell Marques, Data de Julgamento: 07/04/2022, Data de Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 77.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspEl: 06008599520206240031 BOMBINHAS - SC 060085995, Relator: Min. Benedito Gonçalves, Data de Julgamento: 12/05/2022, Data de Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 95.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AREspEl: 06000015420216240023 LAURO MÜLLER - SC 060000154, Relator: Min. Cármen Lúcia, Data de Julgamento: 20/04/2023, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 82.

- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.546, de 18 de dezembro de 2017.** Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos - da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2017/resolucao-no-23-546-de-18-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 24 out. 2023.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019.** Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos - da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019> Acesso em: 24 out. 2023.
- CARVALHO, Ana Paula Giamarusti. **As cotas de gênero nas eleições brasileiras.** 2020. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Direito, Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2020.
- CHAVES, Vanilda Souza. **Cotas de gênero, paridade e representação feminina na América Latina.** 2019. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019.
- CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. **Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador. Resenha Eleitoral,** Florianópolis, SC, v. 24, n. 1, p. 57-84, 2020.
- MASCHIO, Jane. **Eficácia/ineficácia do sistema de cotas para mulheres. Resenha Eleitoral,** Florianópolis, v. 10, n. 1, jan./jun. 2003.
- RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **A evolução da política de cota de gênero na legislação eleitoral e partidária e a sub-representação feminina no parlamento brasileiro. Revista Eletrônica Direito e Política,** Itajaí, v. 12, n. 1, 2017.
- SOUZA, Cristiane Aquino de. **A eficácia das cotas eleitorais na Argentina e no Brasil. Novos estudos jurídicos,** v. 21, n. 1, 2016.
- SOUZA, Fernanda Thomazella de. **Representação feminina no Poder Legislativo: cotas eleitorais de gênero e o papel do partido político.** 2020. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.
- SOUZA, Fernanda Xavier de. **Das mulheres na política partidária por meio de cotas de gênero e a garantia da cidadania: “lugar de mulher é onde ela quiser, inclusive na política”.** 2023. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu, Doutorado em Direito, Universidade Veiga de Almeida, Rio de Janeiro, 2023.
- SCHPUN, Mônica Raisa. **Carlota Pereira de Queiroz: Uma mulher na política. Revista Brasileira de História.** São Paulo, v. 17, n. 33, p. 167-200, 1997.
- TARGINO, Demóstenes Vieira; SAMPAIOR JÚNIOR, José Herval. **O julgamento do RESPE 193-92/PI sob a perspectiva dos princípios da igualdade e da soberania popular. Revista Populus,** Salvador/BA, n. 13, 2022.