



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
BACHARELADO EM DIREITO

PALOMA KAUANY DOS SANTOS SOUSA

**À SOMBRA DA CASSAÇÃO: CANDIDATURAS FICTÍCIAS FEMININAS E OS
DESAFIOS LEGAIS NA POLÍTICA BRASILEIRA**

FORTALEZA

2024

PALOMA KAUANY DOS SANTOS SOUSA

À SOMBRA DA CASSAÇÃO: CANDIDATURAS FICTÍCIAS FEMININAS E OS
DESAFIOS LEGAIS NA POLÍTICA BRASILEIRA

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Direito da Universidade Federal
do Ceará como requisito parcial para obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dra.^a Raquel Cavalcanti
Ramos Machado.

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

D762À dos Santos Sousa, Paloma Kauany.
À SOMBRA DA CASSAÇÃO: CANDIDATURAS FICTÍCIAS FEMININAS E OS DESAFIOS LEGAIS
NA POLÍTICA BRASILEIRA / Paloma Kauany dos Santos Sousa. – 2024.
78 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Curso de Direito, Fortaleza, 2024.
Orientação: Profa. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado.

1. Candidaturas fictícias. 2. Cotas de gênero. 3. Fraude. 4. Tribunal Superior Eleitoral. I. Título.
CDD 340

PALOMA KAUANY DOS SANTOS SOUSA

À SOMBRA DA CASSAÇÃO: CANDIDATURAS FICTÍCIAS FEMININAS E OS
DESAFIOS LEGAIS NA POLÍTICA BRASILEIRA

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Direito da Universidade Federal
do Ceará como requisito parcial para obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Raquel Cavalcanti
Ramos Machado.

Aprovada em: 20/06/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Raquel Machado (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dr.^a Fernanda Cláudia Araújo da Silva
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Anaelisa de Sousa Ramos
Doutoranda em Ciências Jurídicas na Universidad del Museo Social Argentino - UMSA

A Deus.

Aos meus pais, Regina e Antônio, que sentiram orgulho ao me chamar de universitária e agora poderão se orgulhar ao me chamar de advogada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por cada obstáculo vencido, sendo Ele a fonte da minha força.

Agradeço aos meus pais, que foram verdadeiros pilares que sustentaram meus sonhos desde o início, com amor incondicional, paciência e encorajamento constante. À minha mãe, agradeço pelo ombro amigo, pelo café quente toda manhã que aquecia não só o corpo, mas também a minha alma, e pela força inabalável que sempre me transmitiu. Ao meu pai, agradeço pelo ombro amigo igualmente presente, pelas caronas que representavam não só um meio de transporte, mas também um símbolo de apoio constante, e pela força incansável que sempre demonstrou. Sem a presença e o apoio deles, nada disso seria possível. Vocês foram mais do que pais: foram guias, companheiros e fontes inesgotáveis de amor e inspiração.

À minha família toda que me apoiou durante minha trajetória como universitária, sempre torcendo para que eu alcançasse o meu objetivo.

Agradeço à minha melhor amiga Beatriz Costa, que desde o ensino médio até o último passo na jornada da minha graduação esteve ao meu lado, fornecendo apoio inabalável, e amizade sincera em todos os momentos dessa trajetória. Também à minha amiga Jessica Araújo pelo apoio e amizade por todos esses anos.

Aos amigos que conquistei durante a graduação na UFC: cada um de vocês marcou de forma indelével essa jornada que começou em 2018.2. Primeiramente, à Elisângela Ferreira, que se tornou minha grande amiga e esteve ao meu lado em todas as fases, oferecendo seu apoio incondicional em cada momento; ao Jefferson Silva, que se tornou meu amigo e companheiro diário na reta final da graduação, me oferecendo apoio e conversas que tornaram os desafios mais leves; ao Brendo Carvalho, cujas conversas intermináveis, cafés e conselhos foram um alívio nos dias difíceis; à Gabrielly Nobre, cuja presença, por coincidência ou destino, cruzou com a minha em um semestre pós-pandemia, se tornando meu maior suporte quando já não era possível acompanhar minha turma original, sendo minha companheira fiel durante os semestres de adaptação, e por isso sou eternamente grata por seu apoio; à Bárbara Coelho, que conheci entre as diversas turmas que frequentei e que, durante o último ano, rapidamente se tornou uma confidente com quem compartilho risadas e memórias.

Agradeço a todos eles pelas conversas, risadas e conselhos inestimáveis. Levo cada um de vocês no coração para além dos portões da universidade, sabendo que nossa amizade perdurará em minha vida profissional e pessoal.

Não poderia deixar de expressar minha profunda gratidão aos servidores da 9ª Vara de Família do Tribunal de Justiça do Ceará. A cada um de vocês, devo inúmeros aprendizados que enriqueceram minha formação: ao Expedito Batista, Tarcísio Viana, Josué Moura, Rayane Gadelha, Zarelli Cardoso, e especialmente ao Dr. Ademar da Silva Lima, cujas audiências transcenderam o mero exercício judicial e se transformaram em verdadeiras aulas sobre o que é ser um juiz exemplar.

Agradeço também à promotora Kamila Brito Lessa e ao defensor público Dr. Sérgio Luís de Holanda Barbosa Soares Araújo, por terem contribuído significativamente para moldar minha compreensão e minha prática no campo jurídico.

À Prof.^a Dr.^a Raquel Cavalcanti Ramos Machado pela orientação.

À Universidade Federal do Ceará por todo o aprendizado.

Às professoras participantes da banca examinadora Dra.^a Fernanda Cláudia Araújo da Silva e Dra.^a Anaelisa de Sousa Ramos pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

A todos os que torceram por mim durante o período da minha graduação.

“Nunca se esqueça que basta uma crise política, econômica ou religiosa para que os direitos das mulheres sejam questionados”
(BEAUVOIR, Simone. 1949)

RESUMO

As fraudes relacionadas às cotas de participação feminina e a proliferação de candidaturas fictícias, também conhecidas como “candidaturas laranjas”, têm representado um significativo obstáculo à maior inclusão das mulheres na política brasileira e à igualdade na ocupação dos espaços de poder. Conseqüentemente, com o endurecimento das normas eleitorais relativas às cotas de gênero, muitos partidos têm recorrido a estratégias ilegais para participar das eleições sem obedecer aos ditames da legislação e do Tribunal Superior Eleitoral. Com o objetivo de investigar esse cenário, esta pesquisa é conduzida com base em uma análise bibliográfica e documental, adotando uma abordagem exploratória, descritiva, qualitativa e quantitativa dos dados referenciados. Inicialmente, para compreender a consolidação dos direitos políticos das mulheres no Brasil e o seu papel de protagonismo nessa luta, o estudo oferece uma visão abrangente das conquistas e desafios que marcam a inserção feminina na política. A análise engloba desde os movimentos feministas que precederam a obtenção do direito ao voto, passando pela promulgação da Constituição de 1988, até as políticas afirmativas implementadas para fomentar a participação das mulheres. Em seguida, são discutidas as características das candidaturas fictícias, com o objetivo de expor as fraudes às cotas de gênero e entender a postura do TSE em relação aos casos de candidaturas fictícias. Logo, o estudo busca investigar como essas candidaturas fraudulentas são desenvolvidas e utilizadas pelos partidos para capturar o financiamento destinado às mulheres, além de analisar o impacto negativo dessas práticas sobre as candidaturas femininas legítimas. Por fim, o trabalho apresenta e explica as medidas cabíveis para combater essas fraudes, discutindo suas conseqüências e observando a aplicação dessas sanções nos casos concretos. Em particular, examina-se o impacto da cassação em massa, que pode, paradoxalmente, dificultar a participação das mulheres que se candidatam de forma genuína.

Palavras-Chave: Candidaturas fictícias. Cotas de gênero. Fraude. Tribunal Superior Eleitoral.

ABSTRACT

The fraud related to female participation quotas and the proliferation of fictitious candidacies, also known as “orange” candidacies, have represented a significant obstacle to the greater inclusion of women in Brazilian politics and equality in occupying spaces of power. Consequently, with the tightening of electoral rules regarding gender quotas, many parties have resorted to illegal strategies to participate in elections without obeying the dictates of legislation and the Superior Electoral Court. With the aim of investigating this scenario, this research is conducted based on a bibliographic and documentary analysis, adopting an exploratory, descriptive and qualitative approach to the referenced data. Initially, to understand the consolidation of women's political rights in Brazil and their leading role in this struggle, the study offers a comprehensive view of the achievements and challenges that mark women's insertion in politics. The analysis ranges from the feminist movements that preceded obtaining the right to vote, through the promulgation of the 1988 Constitution, to the affirmative policies implemented to encourage women's participation. Next, the characteristics of fictitious candidacies are discussed, with the aim of exposing fraud regarding gender quotas and understanding the TSE's stance in relation to cases of fictitious candidacies. Therefore, the study seeks to investigate how these fraudulent candidacies are developed and used by parties to capture funding intended for women, in addition to analyzing the negative impact of these practices on legitimate female candidacies. Finally, the work presents and explains the appropriate measures to combat these frauds, discussing their consequences and observing the application of these sanctions in specific cases. In particular, the impact of mass disqualification is examined, which can, paradoxically, make it difficult for women who genuinely run for office to participate.

Keywords: Fictitious candidacies. Gender Quotas. Fraud. Superior Electoral Court.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Visão geral das estatísticas de participação feminina na política durante as eleições ordinárias de 2016 a 2022 no Brasil.....	44
Gráfico 2 - Número de eleitores em percentual arredondado durante os respectivos anos de eleição.....	44
Gráfico 2.1 - Eleitores em números absolutos durante os respectivos anos de eleição.....	45
Gráfico 3 - Número de candidatos em percentual arredondado durante os respectivos anos de eleição.....	46
Gráfico 3. 1 - Candidatos em números absolutos durante os respectivos anos de eleição.....	46
Gráfico 4 - Número de candidatos eleitos em percentual arredondado durante os respectivos anos de eleição.....	47
Gráfico 4.1 - Candidatos eleitos em números absolutos durante os respectivos anos de eleição.....	47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgR-RO - Agravo Regimental em Recurso Ordinário
AIJE - Ação de Investigação Judicial Eleitoral
AIME - Ação de Impugnação de Mandato Eletivo
CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
DRAP - Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários
EC - Emenda constitucional
IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
ONU - Organização das Nações Unidas
PEC - Proposta de Emenda à Constituição
PMB - Partido da Mulher Brasileira
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSD - Partido Social Democrático
PSL - Partido Social Liberal
PT - Partido dos Trabalhadores
RESPE - Recurso Especial Eleitoral:
STF - Supremo Tribunal Federal
TSE - Tribunal Superior Eleitoral
UnB - Universidade de Brasília
USP - Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES NO BRASIL.....	16
2.1 O sufrágio feminino no Brasil.....	16
<i>2.1.1 As Constituições de 1934 e 1946.....</i>	<i>19</i>
<i>2.1.2 Campanha pela Participação Feminina na Constituinte - 1988.....</i>	<i>21</i>
2.2 As políticas afirmativas.....	22
<i>2.2.1 As cotas de candidatura por gênero.....</i>	<i>24</i>
<i>2.2.2 A alocação de recursos eleitorais para as cotas de gênero.....</i>	<i>27</i>
3 AS CANDIDATURAS FICTÍCIAS: UM VERDADEIRO LARANJAL.....	34
3.1 O conceito de “candidaturas laranjas”	34
<i>3.1.1 Características de uma “candidatura laranja”.....</i>	<i>35</i>
3.2 Os partidos políticos como entraves.....	38
3.3 Participação política das mulheres em número.....	43
4 FRAUDE ELEITORAL: O IMPACTO DESPROPORCIONAL SOBRE A REPRESENTAÇÃO FEMININA.....	49
4.1 Fraude à cota de gênero.....	49
<i>4.1.1 Os meios de impugnação.....</i>	<i>50</i>
<i>4.1.2 As sanções e efeitos da fraude à cota de gênero.....</i>	<i>54</i>
4.2 O impasse da cassação para as mulheres.....	57
4.3 A tentativa de anistia dos partidos.....	63
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
REFERÊNCIAS.....	69

1 INTRODUÇÃO

As mulheres ainda enfrentam um cenário de sub-representação na política, um obstáculo que persiste mesmo décadas após a conquista do direito ao voto. Embora a participação e a atuação feminina na esfera política sejam premissas essenciais da democracia, intrinsecamente ligadas à realização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a hegemonia masculina nos espaços de poder continua prevalecendo.

Sob esse prisma, este trabalho teve como objetivo geral analisar os aspectos fundamentais concernentes ao fenômeno das candidaturas fictícias, conhecidas também como “candidaturas laranjas”, que representam fraudes às cotas de participação feminina nas eleições proporcionais, previstas no art. 10º, §3º da Lei 9.504/97. Além disso, os objetivos específicos delineados abarcam a compreensão da formação das candidaturas fictícias, explorando as estratégias partidárias que as sustentam, bem como uma análise de suas consequências. Ademais, inclui-se também a avaliação da aplicação das sanções segundo o entendimento jurisprudencial vigente, focando na análise do impacto dessas sanções sobre as mulheres que foram legitimamente eleitas e no cenário de possível instabilidade que pode resultar da imposição dessas medidas.

Para alcançar a compreensão desejada sobre o tema, adotou-se uma metodologia de pesquisa tanto bibliográfica quanto qualitativa e quantitativa. Esta abordagem envolveu um estudo minucioso de fontes variadas, incluindo livros, artigos científicos, monografias, dissertações e teses pertinentes ao assunto em questão. Além disso, foram consultadas matérias jornalísticas, dados de pesquisas e análises de jurisprudência, de modo a proporcionar uma visão ampla e aprofundada do tema.

Para o estudo, o presente trabalho é dividido em três capítulos. A fim de compreender o tema, inicialmente é apresentado no primeiro capítulo, um breve histórico do desenvolvimento dos direitos políticos das mulheres, com foco nas transformações legislativas que permitiram às mulheres não apenas o direito de votarem, mas também de serem eleitas, visto que essa trajetória ainda reverbera na escassa ocupação feminina em posições de poder nos dias atuais. Dando ênfase em figuras femininas que agiram para que os direitos fossem conquistados como Bertha Lutz Francisca Senhorinha, Maria Eugênia Celso, mas que sofrem de apagamento nos livros de história, tendo o direito ao voto das mulheres sendo imputado a outras figuras políticas do sexo masculino, por isso, a evolução

se dá sob a ótica do protagonismo feminino desde os primeiros anos de participação política feminina no Brasil, até a ampliação dos direitos da mulher na Constituição de 1988.

Além disso, o texto procede com a caracterização das ações afirmativas implementadas através das cotas de gênero na participação política e do financiamento de campanhas femininas. Sendo feita uma análise detalhada dessas ações visto que é crucial para entender os esforços destinados a corrigir a disparidade entre a capacidade eleitoral ativa e passiva de homens e mulheres.

Já no segundo capítulo são esmiuçados todos os aspectos jurídicos relacionados às candidaturas fictícias, tema central deste trabalho, desde sua conceituação, até a aplicação na realidade, descrevendo os perfis mais comuns envolvidos e destacando o papel dos partidos políticos, que frequentemente atuam como entraves para a participação feminina, utilizando tais fraudes às cotas de gênero para lucrar e perpetuar a hegemonia masculina no acesso ao poder e na tomada de decisões. Ademais, o capítulo oferece uma detalhada análise quantitativa da participação feminina nas eleições recentes, de 2016 a 2020, baseada em dados do Tribunal Superior Eleitoral. Além disso, examina as evidências sobre a incidência de candidaturas fictícias de modo comparativo entre as eleições, fornecendo uma visão abrangente sobre como essas práticas impactam a representação das mulheres na política brasileira.

Por último, o capítulo final apresenta a construção jurisprudencial quanto à definição de fraude às cotas de gênero, discorrendo sobre as medidas jurídicas cabíveis para sua impugnação e suas discussões em torno da sua aplicabilidade. Ainda, são abordadas as sanções aplicadas àqueles que fraudam as cotas, delimitando o entendimento da Corte maior da Justiça Eleitoral. Por fim, é exposto como as cassações afetam as mulheres que se candidatam de forma genuína e seus reflexos negativos na participação feminina, mostrando o impasse da Corte ao tentar equilibrar as sanções rigorosas contra as candidaturas fictícias e a promoção efetiva das cotas de gênero. Além disso, também é abordado a movimentação dos partidos políticos em resposta à onda de sanções, examinando suas estratégias para contornar a situação, evidenciando um cenário de contínua disputa entre as normas sancionatórias e a prática política.

2 A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES NO BRASIL

No Brasil, a construção da categoria das mulheres como agente político é um processo multifacetado que reflete a interseção de diversas dinâmicas sociais, culturais, históricas e políticas. Essa categoria está longe de ser homogênea, tendo enfrentado inúmeros desafios enraizados no patriarcado ao longo de um extenso período para conquistar o direito à participação política por meio do voto.

Nesse sentido, para obter uma visão contextual da evolução dos direitos políticos das mulheres, ao longo deste capítulo serão abordados o processo de conquista do sufrágio feminino, as mudanças legislativas até a promulgação da Constituição de 1988, e as medidas de ação afirmativa implementadas principalmente através das leis nº 9.504/1997, lei nº 12.034/2009 e lei nº 13.165/2015.

2.1 O sufrágio feminino no Brasil

Devido à percepção de fragilidade atribuída às mulheres e à prevalência da submissão em épocas passadas, as decisões sobre suas vidas eram tomadas por seus maridos, portanto muitos dos seus direitos, especialmente os políticos, eram negados.

Nesse âmbito, o autor José J. Gomes define os direitos políticos como sendo “as prerrogativas e os deveres inerentes à cidadania”. Desse modo, englobam o direito de participar diretamente ou indiretamente do governo, da organização e do funcionamento do Estado”¹

Considerando que as mulheres eram naturalmente integrantes de uma categoria com direitos restritos, desempenhando papéis secundários em um ciclo contínuo de disputa de poder com os homens, o movimento feminino pela liberdade política transcendia a mera questão do direito ao voto, como explicado de forma perspicaz pela autora Basterd ao afirmar que:

O protagonismo das mulheres na luta por sua cidadania - em busca de um tempo perdido - marcou a última metade do século XX. Não se tratava tão somente da inclusão de um novo sujeito de direitos ou da extensão para as mulheres dos direitos existentes. Trata-se da construção de um novo direito capaz de abarcar novas demandas de um sujeito coletivo específico.²

¹ GOMES, J. J. Direito Eleitoral. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

² BARSTED, Leila Linhares. Os avanços no reconhecimento dos direitos humanos das mulheres. In: Autonomia econômica e empoderamento da mulher: textos acadêmicos. - Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p. 98. Disponível em:

A luta pelo direito de votar e ser votada das mulheres, teve como fonte os mesmos princípios de igualdade disseminados pelas revoluções liberais do século XVIII. Entretanto, mais de cem anos após essas revoluções, as mulheres ainda eram marginalizadas da esfera política, privadas de seus direitos políticos e impedidas de participar do sufrágio, que era reservado exclusivamente aos homens. Assim, de acordo com o autor Carlos S. Fayt, o sufrágio é definido como um direito público subjetivo de natureza política, outorgando ao cidadão a capacidade de votar, ser votado e participar da estruturação da atividade do poder estatal.³

Somente após um longo período de intensas lutas e mobilizações é que as mulheres conseguiram conquistar espaço na esfera pública, em uma luta que teve início principalmente no século XIX e continuou até as primeiras décadas do século XX.

Todavia, ao traçar a linha do tempo de conquistas das mulheres, encontra-se desafios dado ao movimento de invisibilidade e apagamento de feitos históricos femininos como ferramenta para enfraquecer o movimento social, sobre esse cenário a Maria Lygia Quartim de Moraes, explicou da seguinte maneira:

Ao longo da história do Brasil as mulheres não permaneceram omissas ou passivas. Na verdade, os estudos sobre a condição feminina realizados nas últimas décadas demonstram que, com relação a esse assunto, tratou-se menos de um silêncio por parte das mulheres do que do silêncio por parte da historiografia, seja devido à inexistência da documentação, à dificuldade de acesso a documentos manuscritos ou ainda à falta de interesse (que prevaleceu por um longo tempo), por parte dos pesquisadores, em encarar a questão.⁴

Isto posto, cabe destacar a importância dos veículos de informação coordenados por mulheres que mantiveram o registro histórico das publicações que fomentaram o movimento sufragista brasileiro. Dentre uma pequena variedade de movimentos e campanhas, os veículos de informação liderados por mulheres atuaram em prol do direito de voto feminino, desde o século XIX, ressaltando-se Francisca Senhorinha, em Minas Gerais, e Josefina Álvares de Azevedo, no Rio de Janeiro, com seus jornais, denominados, respectivamente, *O sexo feminino* (1873) e *A Família* (1880). Esses veículos contaram com publicações que desempenharam papéis essenciais na fundação e no desenvolvimento do

http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Autonomia_Ec_Emp_DasMulheres.pdf. Acesso em: 13 mar. 2024.

³ FAYAT *apud* SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 43 ed. São Paulo: Juspodivm, 2020. p. 353.

⁴ MORAES, Maria Lygia Quartim de. Brasileiras – Cidadania no Feminino. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. (Org.). História da Cidadania. São Paulo: Contexto, 2003, p. 506.

movimento feminista no Brasil, contribuindo significativamente para o avanço ao direito do voto, quando argumentavam principalmente acerca da educação como um meio para obtenção de outros direitos das mulheres.⁵

Somado a isso, reconhece-se que a evolução dos direitos das mulheres só foi possível pela manifestação direta de figuras importantes do movimento feminista tais como Bertha Lutz que foi uma sufragista e indigenista brasileira, que se empenhou na luta pela autonomia feminina, além de ser uma das fundadoras do Partido Republicano Feminino, ao lado de outras mulheres; Gerônima Mesquita, uma líder e fundadora do movimento feminista “Movimento Bandeirante”; e Maria Eugênia Celso uma das líderes do movimento feminista no Brasil que, em 1931, era nomeada como representante do país no II Congresso Internacional Feminista ocorrido no Rio de Janeiro, todas as mulheres supracitadas desempenharam papéis importantes na conquista pelos direitos políticos das mulheres e assinaram um manifesto intitulado “Declaração dos Direitos da Mulher”,⁶ rejeitando vigorosamente a ideia de um voto qualificado, ou seja, o voto feminino sujeito a condições como profissão ou estado civil da mulher, proposto várias vezes por homens defensores do sufrágio, inclusive presente no anteprojeto de Código Eleitoral do governo Vargas. Ademais, o manifesto afirmava que o voto era “o único meio legítimo de defender” os direitos à vida e à liberdade⁷.

Desta forma, nesse panorama, se tem como ponto de partida mais delimitado para o recorte das mulheres, a década de 30, onde ao assumir o comando do Governo Provisório, Getúlio Vargas nomeou, por meio do Decreto nº 19.459, datado de 6 de dezembro de 1930⁸, uma subcomissão legislativa com o objetivo de analisar e sugerir reformas na legislação e no processo eleitoral, sendo que uma dessas propostas de reformas incluía a extensão do direito de voto às mulheres. À vista disso, o direito ao voto conquistado pelas mulheres, aconteceu somente em 1932, quando o Código Eleitoral introduziu a seguinte disposição em seu artigo 2º: “É eleitor o cidadão maior de 21 anos,

⁵ MARQUES, T. C. N. Elas também desejam participar da vida pública: várias formas de participação política feminina entre 1850 e 1932. *Gênero, Niterói*, v. 4, n 2, p. 149-169, 1 sem. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/31037/18126>>. Acesso em: 19 mar. 2024.

⁶ HAHNER, June E. *A mulher brasileira e suas lutas sociais e políticas: 1850-1937*. 1º ed. Editora Brasiliense. 1981, pp. 117 e 118.

⁷ ALVES, Branca Moreira. *Sobre o Movimento sufragista brasileiro. Ideologia e feminismo*. Petrópolis: Vozes, 1980. p. 121.

⁸ BRASIL. Decreto nº 19.459, de 6 de dezembro de 1930. Institue a Comissão Legislativa. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1930. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19459-6-dezembro-1930-510461-norma-pe.html>. Acesso em: 21 mar. 2024.

sem distinção de sexo, alistado de acordo com este Código.”⁹ Evidenciando, portanto, o Brasil como um dos pioneiros na América Latina a conceder o direito de voto às mulheres.¹⁰

2.1.1 As Constituições de 1934 e 1946

A preocupação das mulheres como categoria era manter o espaço conquistado e ampliá-lo para as camadas mais afastadas do público, incentivando a criação de chapas eleitorais femininas e participação popular. Desse modo, seguindo a conquista do Código Eleitoral, a Constituição de 1934 estabeleceu que “são eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei”¹¹.

No entanto, a Constituição não equiparou o voto feminino ao masculino, na verdade, criou limitações ao estipular que o voto seria obrigatório para os homens e opcional para as mulheres, exceto para aquelas que ocupassem cargos públicos remunerados. Isso resultou em uma redução da participação popular, uma vez que, em grande parte, as mulheres seguiam uma norma cultural de submissão ao homem e, conseqüentemente, adotavam as decisões do marido, portanto, se o marido não permitisse ou incentivasse, ela não votaria, pois o voto não era obrigatório.

De fato, essa conquista só foi efetivamente exercida após o período ditatorial do Estado Novo, imposto por Getúlio Vargas, que perdurou de 1937 a 1945. Posteriormente, com o retorno do país à democracia e a elaboração de uma nova Constituição, as mulheres experimentaram um outro avanço. Visto que a Constituição de 1946 não recuou em relação ao direito de voto das mulheres, na verdade, avançou ao torná-lo obrigatório. Conforme expresso em seu art. 133 quando determina que “o alistamento e o voto são obrigatórios para

⁹ BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Dispõe sobre o Código Eleitoral. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1932. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=21076&ano=1932&ato=7540zZE5UMBpXTb04>> Acesso em: 19 mar. 2024.

¹⁰ Cronologia da conquista feminina ao voto na América Latina: Equador – 1929 (facultativo até 1967); Brasil – 1932; Uruguai – 1932; Cuba – 1934; El Salvador – 1939 (facultativo até 1950); República Dominicana – 1942; Jamaica – 1944; Guatemala – 1945 (optativo até 1956); Trinidad Tobago – 1945; Venezuela – 1946; Panamá – 1946; Argentina – 1947; Suriname – 1948; Chile – 1949; Costa Rica – 1949; Bolívia: 1952; Guiana – 1953; Honduras – 1954; México – 1954; Peru – 1955; Colômbia – 1957; Nicarágua – 1957; Bahamas – 1964; Paraguai – 1967. SANTOS, Wanderley G. dos. Votos e Partidos: Almanaque de Dados Eleitorais. Brasil e outros países. Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 297-303.

¹¹ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em 21 mar. 2024.

os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei”¹² excluindo-se, dessa vez, apenas as que não fossem alfabetizadas.

Todavia, resta esclarecer que ainda não se tratava da elegibilidade das mulheres, havendo discrepância entre a capacidade eleitoral ativa e passiva entre homens e mulheres. Por isso, a equiparação política entre os gêneros se tratando da igualdade entre o voto feminino e masculino tornando-os ambos obrigatórios apenas ocorreu com a promulgação do Código Eleitoral de 1965¹³, particularmente com o texto do seu art. 3º estabelecendo que: “Qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade.”¹⁴ Tal determinação foi seguida pelo art. 4º, que explicitamente disciplinou: “São eleitores os brasileiros maiores de 18 anos que se alistarem na forma da lei.”¹⁵

A partir desse momento, em tese, homens e mulheres estavam em posição de igualdade para votar e serem votados, no entanto, na prática essa igualdade não foi alcançada, refletindo e perpetuando a disparidade no acesso ao poder e à tomada de decisões.

Sendo assim, mesmo diante da gradual e árdua conquista do direito ao voto, para as mulheres era imprescindível continuar avançando, já que a busca pela participação ativa em iniciativas e mobilizações políticas também desempenhava um papel crucial na promoção da igualdade entre homens e mulheres.

À luz dessa realidade, a escritora Tereza Kleba Lisboa explica sobre a necessidade da ampliação do movimento político das mulheres ao afirmar “que não é apenas o poder de votar, mas, principalmente, o poder da voz e da ação coletiva que importa; significa maior participação no âmbito político inclusive o acesso a ocupar cargos de representação e direção.”¹⁶

¹² BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em 23 mar. 2024

¹³ BRASIL. Decreto nº Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Dispõe sobre o Código Eleitoral. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1965. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>> Acesso em: 23 de mar. 2024.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ LISBOA, T. K. O Empoderamento como estratégia de inclusão das mulheres nas políticas sociais. 2008. Disponível em http://www.wvc2017.eventos.dype.com.br/fg8/sts/ST11/Teresa_Kleba_Lisboa_11.pdf Acesso em: 20 mar 2024.

2.1.2 Campanha pela Participação Feminina na Constituinte - 1988

Em novembro de 1985, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) promoveu o lançamento da iniciativa "Mulher e Constituinte". Tal campanha, cujo lema ressoava com a assertiva "Constituinte para valer tem de ter direitos da mulher", perdurou até outubro de 1988, engajando-se fervorosamente na luta pela efetiva representação e participação das mulheres no processo constitucional.¹⁷

Com o trabalho árduo de mulheres engajadas no movimento, o processo constituinte instaurado no Brasil em 1988 abriu novas perspectivas para transformações estruturais e estabeleceu novos paradigmas para a sociedade, especialmente no que diz respeito à incorporação de direitos fundamentais ao texto constitucional.¹⁸

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 se consagrou como um dos pilares do Estado Democrático de Direito brasileiro ao determinar em seu art 3º, IV que um dos objetivos do país é “promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação.”¹⁹

Por conseguinte, na Constituição é destacado a igualdade de todos os indivíduos, como princípio fundamental do Estado brasileiro, sendo reiterada no caput do art. 5º, onde se estabelece que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (...)”.²⁰

Além disso, em seu capítulo IV nomeado “DOS DIREITOS POLÍTICOS”, se inicia com o art. 14 que expressa que “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei (...)”.²¹ Conferindo ao direito de voto, a qualificação de direito público subjetivo, elevando-o à condição de instrumento do sufrágio e, por decorrência, da soberania popular. Cabe ressaltar o arcabouço normativo internacional que permitiu a positivação desses direitos que protegem a participação política das mulheres, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, da Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher de 1953 e da

¹⁷ VAZ, Daniela Verzola, BIROLI, Flávia; et al. Redistribuição, reconhecimento e representação: diálogos Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Ipea. Brasília, 2011.p. 21-23.

¹⁸ PAIXÃO, Cristiano. A construção do futuro: os 30 anos da Constituição de 1988. Humanidades, n. 62. 2018.

¹⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 23 mar. 2024.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, sendo todos esses documentos ratificados pelo Brasil.²²

Para as mulheres isso reflete um novo paradigma jurídico, no qual toda pessoa, independentemente de suas características materiais ou imateriais, é reconhecida como detentora de direitos iguais aos de qualquer outra, eliminando-se toda forma de discriminação, para além daquelas explicitamente elencadas nessa legislação. Dessa forma, a Constituição de 1988 estabelece, em tese, um patamar de igualdade entre os gêneros na política, garantindo que as mulheres tenham pleno direito de votar e serem votadas.

2.2 As políticas afirmativas

As mulheres haviam obtido o direito ao voto, contudo, ainda enfrentavam obstáculos em um sistema político moldado por homens e para homens, sem alcançar a representatividade necessária para continuar a promover mudanças significativas na legislação. Dado que há claras dificuldades para se inserir efetivamente no cenário político como candidatas, seja pela falta de incentivo financeiro, pela ausência de espaço, pela alta competitividade ou pela preferência dos partidos em investir em candidatos masculinos.

Sendo evidente que para defender a categoria exigiria mais do que apenas algumas mulheres ocupando cargos de poder, dada a persistente desigualdade de gênero e a predominância masculina no cenário político, visto que “é sabido que, historicamente, esse lugar não só não foi concebido para as mulheres, como o pacto social pela modernidade garantiu que a autodeterminação política fosse (e permanecesse) garantida somente aos homens brancos e proprietários”.²³

Sob essa perspectiva, se deu por ser necessário, implementar políticas, programas e medidas destinadas a promover a igualdade material e combater a discriminação entre homens e mulheres na política. Essas iniciativas são conhecidas como ações afirmativas.

De acordo com Leila Pinheiro Bellintan:

O termo “ação afirmativa” surgiu nos Estados Unidos, em 1935, sob a nomenclatura “affirmative action”, quando foi usado no Ato Nacional das

²² ALMEIDA, J. T. A proteção jurídica da participação política da mulher: fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro. 2018. 217f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza - CE, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/32128>. Acesso em: 25 maio. 2024.

²³ PATEMAN, Carole. O contrato sexual. Trad. Marta Avancini. Rio de Janeiro: Paz Terra, 1993. p. 15-37.

Relações de Trabalho, no qual se proibiu ao empregador o cometimento de qualquer forma de repressão contra membros dos sindicatos. Tal mecanismo consubstanciava-se, portanto, na possibilidade de o indivíduo, que objetivamente houvesse sido discriminado, ser relocado para a posição laboral que poderia, ou mesmo deveria, ter alcançado, caso não houvesse sofrido tal discriminação²⁴

Sendo assim em seu caráter original as ações afirmativas eram como simples medidas estatais de incentivo à promoção da igualdade para grupos minoritários, no entanto, não são mais interpretadas desse modo.

Segundo a moderna teoria das ações afirmativas, estas são definidas como instrumentos temporários, tanto públicos quanto privados, que visam a concretizar o princípio da igualdade substancial ou material, transformando-o de um conceito abstrato em uma intervenção prática na realidade. As autoras Ana Maria D'Ávila Lopes e Luciana Nogueira Nóbrega, destacam que as ações afirmativas incluem tantas medidas que destinam certos recursos a indivíduos socialmente discriminados (como cotas ou metas numéricas) quanto ações de apoio a esses grupos ou indivíduos para que possam competir em igualdade de oportunidades.²⁵

Nessa linha conceitual, Joaquim Barbosa Gomes define as ações afirmativas como:

[...] um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate da discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego.²⁶

No que tange aos elementos distintivos das ações afirmativas, destaca-se a excepcionalidade, que denota a necessidade de sua aplicação para alcançar determinados objetivos; a temporaneidade, que evidencia que tais medidas devem ser transitórias e vigorar somente até que a igualdade entre os indivíduos seja efetivada, ou seja, devem ser temporárias e limitadas à realização do propósito almejado. Quanto aos propósitos, alguns desfechos só podem ser adequadamente avaliados em uma perspectiva de longo prazo.²⁷

²⁴ BELLINTANI, Leila Pinheiro. "Ação afirmativa" e os princípios do Direito. A questão de cotas raciais para ingresso no ensino superior no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006, p. 44.

²⁵ LOPES, Ana M. D'Ávila, NÓBREGA, Luciana N. As ações afirmativas adotadas no Brasil e no direito comparado para fomentar a participação política das mulheres. Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. v. 31 n. 1. jan./jun. 2011. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/394>. Acesso em: 23 abr. 2024.

²⁶ GOMES, Joaquim B. Barbosa. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, Renato Emerson dos; LOBATO, Fátima (orgs.). Ações Afirmativas. Políticas Públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DR & A. 2003, p. 06.

²⁷ LOPES, Ana M. D'Ávila, NÓBREGA, Luciana N. As ações afirmativas adotadas no Brasil e no direito

A esse respeito, Joaquim Barbosa Gomes enfatiza que as ações afirmativas têm por finalidade:

[...] induzir transformações de ordem cultural, pedagógica e psicológica, aptas a subtrair do imaginativo coletivo a idéia de supremacia e subordinação de uma raça em relação a outra, do homem em relação à mulher.²⁸

Portanto, em um contexto onde a hegemonia masculina busca perpetuar-se, questionou-se amplamente a necessidade da aplicação de medidas afirmativas na política. Nesse sentido, a professora Young defende a necessidade das suas aplicações na política já que as ações afirmativas de inclusão de grupos sociais discriminados são fundamentais para garantir que diversas perspectivas sejam representadas nos processos políticos. Embora haja diversidade de valores e ideias dentro de cada grupo, o que realmente importa é o ponto de partida compartilhado, que é a perspectiva comum moldada pelas experiências vivenciadas e, não necessariamente o destino final.²⁹

As iniciativas para promover a participação política das mulheres ganharam destaque na agenda nacional após a realização da IV Conferência Internacional sobre a Mulher, conduzida pela Organização das Nações Unidas em Pequim, no ano de 1995.³⁰ Durante esse evento emblemático, os países participantes, incluindo o Brasil, comprometeram-se a implementar medidas para aumentar a presença das mulheres nos órgãos governamentais dos países signatários.

Sendo nesse contexto que o Brasil passa a implementar ações afirmativas que estabelecem regras para aumentar o número de mulheres na política em quadro de hegemonia masculina, e como reação ao cenário político estabelecido, o Estado brasileiro implementou um sistema de cotas para aumentar a presença feminina no Parlamento, e novas regras de financiamento partidário.

2.2.1 As cotas de candidatura por gênero

comparado para fomentar a participação política das mulheres. Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. v. 31 n. 1. jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/394>>. Acesso em: 23 abr. 2024.

²⁸ GOMES, Joaquim B. Barbosa. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, Renato Emerson dos; LOBATO, Fátima (orgs.). *Ações Afirmativas. Políticas Públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DR & A. 2003, p. 06.

²⁹ YOUNG, Iris Mansion. Representação política, identidade e minorias. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67>. Acesso em: 22 abr. 2024.

³⁰ ONU. In: CNDM. *IV Conferência Mundial sobre a Mulher –Beijin, China – 1995*, Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1996.

Houve uma articulação por parte das defensoras dos direitos das mulheres no Brasil para a implementação de certas medidas antes das eleições municipais de 1996. Esse empenho culminou na promulgação da Lei nº 9.100, em 29 de setembro de 1995, a qual surgiu de um projeto, apresentado pela então Deputada Marta Suplicy (PT/SP), destinado a regulamentar as eleições do ano subsequente. Tal lei dispunha, em seu art. 11, §3º, que, no mínimo, vinte por cento das candidaturas de cada partido ou coligação deveriam ser ocupadas por mulheres.³¹

Apesar de a lei exigir o preenchimento das vagas destinadas às mulheres, muitos partidos não cumpriram adequadamente essa determinação nas eleições de 1996. No entanto, a primeira lei de cotas aumentou mesmo que de forma tímida os números de mulheres na política. A autora Jane Maschio explica que:

Desde 1934, o percentual de mulheres eleitas girava em torno de 1% a cada quatro anos. Segundo dados do IBAM 17, 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.³²

Subsequentemente, houve a promulgação da Lei nº 9.504/1997³³ (Lei Geral das Eleições), em que o percentual mínimo de candidatas mulheres foi elevado para 30%. De acordo com art. 10, §3º, da redação original da lei, conforme transcrito a seguir:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.
§3º Do número de vagas resultantes das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.

Sobre a nova lei, há de se destacar que, em contraste com a abordagem das leis municipais, a legislação não especificou a alocação das quotas diretamente para as mulheres, optando por utilizar a expressão "candidaturas de cada sexo". Além de que a mesma lei aumentou a porcentagem em número de vagas para o parlamento de 100% para 150% por

³¹ BRASIL. Lei n. 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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm. Acesso em: 22 abr. 2024.

³² MASCHIO, Jane. Eficácia/ineficácia do sistema de cotas para mulheres. Resenha Eleitoral. Nova Série, v. 10, n. 1 (jan./jun. 2003), p. 56. Disponível em: <https://apps.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/eficaciaineficacia-do-sistema-de-cotas-para-as-mulheres/indexefl.html>. Acesso em: 26 abr. 2024.

³³ BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 27 abr. 2024.

cento. Isto posto, a legislação conquistou para si um caráter opcional ao aumentar a porcentagem de candidatos, já que o partido teria a liberalidade de preencher as indicações masculinas e não indicar mulheres, visto que, a lei não determinou qualquer penalidade para o partido que não atender à cota mínima de candidatas mulheres.

Ademais, a nova legislação trata apenas sobre a reserva de vagas e não necessariamente ao seu preenchimento, o que causa um esvaziamento do ponto principal que é o preenchimento das vagas e a eleição do público feminino para a representação.³⁴

À vista disso, a autora Maschio observou o contexto político em 2003, e considerou a legislação até então em vigor como simplesmente ineficiente. Segundo ela “o único inconveniente que o partido sofre ao não preencher o percentual mínimo de 30% das vagas com mulheres é simplesmente que não poderá preenchê-las com homens³⁵. É nessa mesma linha conceitual que, o autor Luis Felipe Miguel, expressa que “a legislação brasileira de cotas é, para dizer o mínimo, tímida.”³⁶

Destarte, tratava-se de uma legislação com uma natureza coercitiva limitada e um grau de opcionalidade, não funcionando diretamente como um instrumento eficaz para combater a desigualdade de gênero conforme era realmente necessário pela categoria feminina. Portanto, tratava-se de leis com lacunas que permitiam a continuidade da operação dos mecanismos patriarcais de forma normal. A cada avanço em direção ao crescimento das mulheres em posições políticas, tornava-se cada vez mais perceptível como as ações afirmativas pareciam mais simbólicas do que efetivamente auxiliares, em uma tentativa falha de apaziguar o público feminino sem, contudo, punir os partidos políticos pela sua intencional predominância masculina.

Logo, como o já esperado pela categoria feminina, essas ações afirmativas não estavam sendo suficientes para ampliar a participação das mulheres no Parlamento brasileiro, mesmo sendo em tese um grande avanço para as mulheres até aquele momento.

³⁴ OLIVEIRA, Letícia Trevizolli de; BORGES, Daniel Damasio. Mulheres na política: análise dos impactos da ação afirmativa de gênero na elegibilidade de deputadas no Brasil. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 17, n. 1, abr. 2022. p. 213-229. Disponível em: <<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/42624/31879>>. Acesso em: 27 abr. 2024.

³⁵ MASCHIO, Jane. Eficácia/ineficácia do sistema de cotas para mulheres. *Resenha Eleitoral*. Nova Série, v. 10, n. 1. jan./jun. 2003, p. 57. Disponível em: <<https://apps.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/eficaciaineficacia-do-sistema-de-cotas-para-as-mulheres/indexefl.html>>. Acesso em: 26 abr. 2024.

³⁶ MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. *Red Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2000. p. 91-102. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/vDKFNS5yzCMK54mWRN6vSDB/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 25 abr. 2024.

A situação sofreu uma nova modificação quando a legislação brasileira passou a adotar medidas mais incisivas para promover a participação feminina na política, por meio da Lei nº 12.034/2009³⁷. Salienta-se a inserção de uma exigência obrigatória aos partidos para que efetivamente inscrevessem um “percentual mínimo de candidaturas femininas” nos pleitos eleitorais alteração da redação do §3º do art. 10 da Lei das Eleições, quando a expressão “deverá reservar” foi substituída pela expressão “preencherá”, esclarecendo que é uma norma com caráter cogente, eliminando qualquer dúvida sobre sua obrigatoriedade³⁸ Resultando na seguinte redação: “§3º. Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.”

Elucidando que é uma norma com caráter cogente, eliminando qualquer dúvida sobre sua obrigatoriedade, que exigia dos partidos a efetiva inscrição de um sexo, atribuindo caráter cogente à norma e eliminando de vez dúvidas acerca de sua obrigatoriedade.³⁹

Acerca da relevância da adoção dessa política de reserva de vagas para candidaturas, o autor Costa afirma que “as cotas tiram o fardo do recrutamento político que pesa sobre as mulheres (como indivíduos) e o coloca sobre aqueles que controlam o processo de seleção dos candidatos, ou seja, os partidos políticos principalmente.”⁴⁰

Contudo, com evolução legislativa voltada para incentivar a participação das mulheres através da cota de gênero, o Brasil enfrenta um novo cenário: o aproveitamento malicioso por parte dos partidos políticos para fraudar essa cota.

2.2.2 A alocação de recursos eleitorais para as cotas de gênero

Entre as razões previamente abordadas que comprometem o desempenho das mulheres nas eleições, destaca-se a carência de financiamento de campanha. É crucial sublinhar que as normas que regulamentam a distribuição de recursos pelos partidos

³⁷ 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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12034.htm. Acesso em: 27 abr. 2024.

³⁸ CUNHA, Amanda Guimarães, BASTOS, Luiz Magno P. Fraudes à cota de gênero na perspectiva do direito eleitoral sancionador. Revista Resenha Eleitoral. v. 24 n. 1, 2020. p. 5. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/5>. Acesso em: 25 abr. 2024.

³⁹ NORONHA, Fernanda Benini Kiehl. Diretrizes e desafios da participação feminina na política brasileira: uma análise comparada a partir de Argentina e México. 2016. 105 fls. Monografia – Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/45846>. Acesso em: 27 abr. 2024.

⁴⁰ COSTA, T. C. Cotas de participação e eleições no Brasil. In: PAIVA, D.; BEZERRA, H. D. (Orgs). Mulheres, política e poder. Goiânia: Cànone Editorial, 2011.

políticos para o financiamento das campanhas eleitorais das mulheres constituem uma ação afirmativa destinada a promover a igualdade na competição pelos cargos eletivos. Essa distribuição equitativa de recursos é essencial, uma vez que estudos demonstraram que “existe uma relação entre os percentuais financeiros arrecadados e o sucesso nas urnas.”⁴¹

Nessa perspectiva, Gomes ressalta:

Os candidatos e partidos políticos necessitam de recursos para se divulgarem e se aproximarem do eleitorado, exporem suas ideias e projetos, de maneira a captarem os votos necessários para vencerem o pleito e ascenderem aos postos político-estatais. Para tanto, é essencial que tenham acesso a dinheiro e canais de financiamento. É impensável a realização de campanha eleitoral sem dispêndio de recursos, ainda que pouco vultosos.⁴²

Assim, não é suficiente apenas aumentar o número de candidaturas femininas para elevar o número de mulheres efetivamente eleitas. Este desafio se intensifica nos sistemas proporcionais de lista aberta, como o utilizado no Brasil para a eleição de deputados e vereadores. Nesses sistemas, os candidatos concorrem individualmente pelos votos dos eleitores, e a disparidade nos gastos de campanha torna-se um fator decisivo para o sucesso ou fracasso dos candidatos. Nesse contexto, é essencial garantir que as candidaturas femininas recebam financiamento adequado, de modo a permitir uma competição justa e efetiva contra as masculinas.

Esse tema tem sido objeto de contínuas modificações ao longo dos anos, refletindo a evolução e a necessidade de promover uma maior equidade de gênero na política. Dessa forma, ressalta-se que a Lei nº 12.034/2009⁴³ trouxe significativas alterações aos dispositivos da Lei nº 9.504/1997⁴⁴ regulamentando o financiamento das campanhas eleitorais femininas.

Os autores Amanda Cunha e Luiz Bastos sintetizam as principais mudanças legislativas relacionadas ao financiamento de campanhas para mulheres presentes na lei supracitada da seguinte forma:

(...)

⁴¹ SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n.1, jun 2012. p. 177–197.

⁴² GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 395.

⁴³ 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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm>. Acesso em: 27 abr. 2024.

⁴⁴ BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acesso em: 27 abr. 2024.

b) a determinação de que os partidos devessem destinar um percentual mínimo (5%) dos recursos recebidos do fundo partidário para empregar em “programas de difusão e de participação feminina na política” (inclusão do inc. V ao art. 44 da Lei n. 9096/95), sob pena de ter que acrescer ao montante de 5% (art. 44, inc. V) o equivalente a 2,5% dos recursos a serem recebidos no exercício subsequente (inclusão do §5º ao art. 44 da Lei n. 9096/95); e, ainda, (c) o dever de incluir espaço na “propaganda partidária gratuita de rádio e televisão” (art. 45 da Lei n. 9096/95) o equivalente a 10% do tempo total destinado aos partidos para promoverem e difundirem a participação política feminina (inclusão do inc. IV ao art. 45 da Lei n. 9096/95).⁴⁵

Posteriormente, em um esforço para progredir nas questões de financiamento de campanhas e participação feminina na política, foi introduzida a "Minirreforma Eleitoral" por meio da Lei nº 13.165/2015.⁴⁶ Esta reforma foi uma resposta direta à proibição do financiamento empresarial das campanhas e partidos políticos, estabelecendo um conjunto de novas normas relacionadas ao financiamento eleitoral.⁴⁷

Entre as suas diversas modificações, uma delas representava autorização legislativa para o modo que os partidos políticos aplicassem os referidos recursos, destacando-se o art. 44, inc. V que passou a vigorar da seguinte forma:

Art. 44º - Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, os seguintes limites:

a) 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional;

b) 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal;

II - na propaganda doutrinária e política;

III - no alistamento e campanhas eleitorais;

IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de

⁴⁵ CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. O Fomento à participação política e o controle do jus puniendi estatal: a Lei n. 13.831/2019 sob a perspectiva do direito eleitoral sancionador. Revista Estudos Eleitorais: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 2019. v. 23, n.1, p. 187-212. Disponível em: <<https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/115>>. Acesso em: 27 abr. 2024.

⁴⁶ BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em: 6 jun. 2024.

⁴⁷ DIAS, Willian Silva; VIEIRA, Murilo Braz. Os custos com as campanhas eleitorais à luz da reforma eleitoral de 2015 (Lei n. 13.165/2015). Revista Estudos Eleitorais. Volume 12, Número 3, setembro/dezembro de 2017. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4700>>. Acesso em 26 abr. 2024.

direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;⁴⁸
(grifo nosso)

Enquanto o novo §5º do art. 44, modificado pela Lei nº 13.165/2015, passou a ser redigido nos seguintes termos:

§5º O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do caput deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do caput, a ser aplicado na mesma finalidade.⁴⁹

Ademais, a Lei 13.165/15⁵⁰ também adicionou ao artigo 44º da Lei 9.096/95⁵¹, o parágrafo 7º, que estabelecia que os recursos do Fundo Partidário poderiam, a critério da secretaria da mulher ou da fundação de pesquisa, doutrinação e educação política, ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, desde que mantidos em contas bancárias específicas, para serem utilizados em futuras campanhas eleitorais de candidatas do partido.

Além disso, o artigo 9º da Lei 13.165/15⁵² estabelecia que, ao longo das três eleições subsequentes, os partidos políticos seriam obrigados a reservar, em contas bancárias específicas, um percentual mínimo de 5% e máximo de 15% dos recursos provenientes do Fundo Partidário para financiar as campanhas eleitorais de suas candidatas. Esta disposição foi crucial para evidenciar ainda mais a desigualdade formal entre homens e mulheres durante o financiamento das campanhas eleitorais. Isso porque, mesmo que no mínimo 30% das candidaturas fossem ocupadas por mulheres, elas teriam acesso a, no máximo, 15% dos

⁴⁸ BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.html>. Acesso em: 6 jun. 2024.

⁴⁹ BRASIL. Lei nº 13. 165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm>. Acesso em: 6 jun. 2024.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em 6 jun. 2024.

⁵² BRASIL. Lei nº 13. 165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm>. Acesso em: 6 jun. 2024.

recursos do Fundo Partidário, enquanto os 85% restantes seriam destinados aos 70% de candidatos homens.

Dessa forma, os partidos foram estimulados a aplicarem os recursos destacados do fundo partidário em finalidade distinta daquela reservada pela Lei nº 12.034/2009.⁵³

Logo, em vez de fomentar a participação feminina na esfera política, a Lei 13.165/15⁵⁴ acabou por dificultar a correção da sub-representação das mulheres no Poder Legislativo, ao agravar ainda mais as disparidades nas condições de competição entre homens e mulheres no cenário eleitoral. Por essa razão, em 25 de outubro de 2016, o Ministério Público Federal moveu a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617/DF⁵⁵, na qual contestou especificamente o artigo 9º da Lei nº 13.165/15.⁵⁶

O Supremo Tribunal Federal (STF) foi além da simples análise de compatibilidade do texto legal com a garantia constitucional de igualdade. Em 2018, o Tribunal adotou uma interpretação extensiva do dispositivo, exigindo que seja destinado um percentual não inferior a 30% do total dos recursos do Fundo Partidário para as campanhas eleitorais femininas, equiparando o patamar legal mínimo de candidaturas femininas ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a ser destinado a candidatas mulheres. Ademais, determinou que, nos casos em que haja um percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas seja alocado para elas na mesma proporção. Além disso, o STF também declarou a inconstitucionalidade por arrastamento dos §§ 5º-A e 7º do art. 44 da Lei n. 9.096/95, aqui supracitados.

Adicionalmente, a Corte também determinou que o mesmo percentual deve ser alocado para a divulgação das candidaturas femininas durante o tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV. Portanto, também ratificou que, nos casos em

⁵³ 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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm>. Acesso em: 27 abr. 2024.

⁵⁴ BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em: 6 jun. 2024.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.617. Acórdão. Relator Ministro Edson Fachin. DJU – Diário de Justiça Eletrônico, 19 de março de 2019. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>>. Acesso em 6 jun. 2024.

⁵⁶ BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em: 6 jun. 2024

que o número de candidatas mulheres ultrapasse o mínimo estabelecido de 30%, a distribuição dos recursos do Fundo e o tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV devem ser proporcionais ao número de candidatas mulheres na lista de postulantes. Essas ações devem ser cumpridas individualmente por cada partido, dado o fim das coligações nas eleições proporcionais, vedadas pela Emenda Constitucional 97/2017.⁵⁷

Sendo importante ressaltar que mais adiante, a Lei 13.877/19⁵⁸, visando o investimento nas candidatas, promoveu uma nova modificação no art. 44, alterando o inciso V para incluir a seguinte disposição:

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

Seguindo o delineamento estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 117/2022⁵⁹, que estabelece a obrigatoriedade dos partidos políticos de destinar no mínimo 30% dos recursos públicos para campanhas eleitorais destinadas às candidaturas femininas. Conseqüentemente, essa distribuição deve ser proporcional ao número de candidatas, tanto para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, mais conhecido como Fundo Eleitoral, quanto para os recursos do Fundo Partidário designados às campanhas. Ademais, os partidos são obrigados a reservar no mínimo 30% do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão para as mulheres. Vale ressaltar que a emenda constitucional também concede anistia aos partidos

⁵⁷ BRASIL, Emenda constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm>. Acesso em: 06 jun. 2024.

⁵⁸ BRASIL. Lei nº 13.877, de 27 de setembro de 2019. Altera as Leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13877.htm>. Acesso em: 6 jun. 2024.

⁵⁹ BRASIL, Emenda Constitucional nº 117 de 05 de abril de 2022. Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=EMC&numero=117&ano=2022&ato=0d2EzYU1kMZpWTd2f>>. Acesso em: 03 jun. 2024.

que não tenham destinado os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da sua promulgação.

Dado o contexto, as novas diretrizes legais têm como objetivo, em teoria, não apenas garantir às mulheres o direito formal de se candidatarem, mas também proporcionar os recursos necessários para a condução de suas campanhas eleitorais. No entanto, com a obrigatoriedade de reserva de financiamento para candidaturas femininas, observa-se que alguns partidos políticos começam a manipular esse dispositivo de forma estratégica e, muitas vezes, desonesta.

3 AS CANDIDATURAS FICTÍCIAS: UM VERDADEIRO LARANJAL

Após compreender a evolução legislativa em relação aos direitos das mulheres e a implementação das principais ações afirmativas para promover a participação feminina na política, passa-se à explicação do fenômeno das candidaturas fictícias. Ademais, será explorado as diversas facetas desse fenômeno, desde suas origens e características até suas ramificações na esfera da representação política.

3.1 O conceito de “candidaturas laranjas”

Apesar dos objetivos de aumentar a representatividade feminina na política, as cotas eleitorais de gênero no Brasil ainda não demonstraram resultados plenamente satisfatórios. Esse insucesso não se deve às finalidades originais das cotas, mas aos desvios em seus propósitos, tais como a estratégia partidária de recrutar mais homens e, principalmente, as candidaturas fictícias femininas que são fraudes eleitorais que impedem avanços significativos em termos de uma adequada e efetiva representação política feminina.

Dentro dessa concepção, o autor Silva observa a realidade da tentativa dos partidos em "aumentar a proporção de gênero para que mais homens possam se candidatar", pois os partidos estão cientes de que, para "lançar dois candidatos homens, deve-se lançar uma candidata; se deseja lançar três candidatos homens, devem-se lançar duas candidatas."⁶⁰ Portanto, o que se verifica é o cumprimento distorcido da norma legal, em que o verdadeiro objetivo não é alcançado.

Nesse contexto, os partidos têm lançado candidaturas fictícias femininas, que se popularizaram pelo termo “candidaturas laranjas”. Segundo o autor Juvêncio, o termo "laranja" é utilizado de maneira pejorativa para descrever pessoas que ocupam posições sem atender aos requisitos legais, à legitimidade ou à moralidade, podendo ser alguém usado

⁶⁰ SILVA, Tiago Reis da. Enfrentamento jurídico das candidaturas fictícias como fator de inserção da mulher no círculo político-partidário. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, Minas Gerais, 2019. p. 107-108. Disponível em: <<https://www.fdsu.edu.br/mestrado/arquivos/dissertacoes/2019/05.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2024.

tanto com quanto sem consentimento.⁶¹ Portanto, as “candidaturas laranjas” são meras farsas concebidas na política com diferentes propósitos.

Nessa conjuntura, a autora Roberta Laena realizou um mapeamento revelando que no Brasil existem mais de dez estratégias para estabelecer uma candidatura fictícia. Por conseguinte, ela define que as candidaturas fictícias de mulheres, comumente conhecidas como “candidaturas laranjas”, são consideradas uma das manifestações de violência política de gênero. Dentre as classificações mais comuns, destacam-se três: o primeiro tipo é denominado de candidaturas involuntárias, referindo-se ao desconhecimento da candidatura; o segundo são as chamadas candidaturas induzidas ou coagidas, em que o consentimento é viciado, resultando na supressão da liberdade e autonomia das candidatas; por sua vez, o terceiro tipo, chamado de candidaturas voluntárias, se divide em aliadas e estrategistas, que se candidatam com o intuito de obter licença remunerada, repassar verba pública e auferir lucros para si.⁶²

3.1.1 Características de uma “candidatura laranja”

As “candidaturas laranjas” são prontamente identificadas quando apresentam características comuns, como a ausência de votos ou votação insignificante (frequentemente nem mesmo da própria candidata), ausência de atividades de campanha em prol do próprio candidato, falta de despesas de campanha e ausência de recebimento de recursos financeiros por parte do partido.

Quanto ao perfil de candidata, é variado, podendo ser mulheres que nunca deram a anuência para se candidatar até mulheres que trabalham no meio político e aceitam ser “candidatas laranjas” em troca de um pagamento.

Em um estudo publicado em 2018 com base de dados do TSE, a pedido do Intercept e da Revista AzMina, o pesquisador da USP Henrique Xavier⁶³, realizou uma

⁶¹ JUVÊNCIO, José Sérgio Martins. A relação entre candidaturas “laranjas” e a lei de cotas por gênero. Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando de agendas e agentes, 23 a 25 de abril de 2013. UNESP, Araraquara-SP, 2013. Disponível em: <<https://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st16-trab-aceito-0410-13.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2024.

⁶² LAENA, Roberta. Fictícias: candidaturas de mulheres e violência de política de gênero. v 1. Fortaleza/CE. Editora: Radiadora, 2020.

⁶³BERTHO, Helena. Mulheres Laranjas. Intercept Brasil, 19 set. 2018. Disponível em: <<https://www.intercept.com.br/2018/09/19/partidos-mulheres-laranjas-cota-eleicoes/>> Acesso em: 23 maio. 2024.

análise de pelo menos 36 candidaturas possivelmente fictícias, na qual foram investigadas devido os indícios durante a eleição.

Ainda sobre a pesquisa do Intercept, muitas dessas candidaturas se repetiram em mais de uma eleição, permanecendo sem votos, sem campanha ou totalmente desconhecidas quando questionadas em seus próprios bairros, sendo referidas no estudo como “laranjas profissionais”.

Entretanto, a ex-ministra do TSE, Luciana Lóssio, destaca que “nenhuma candidata que zerou as urnas pode ser chamada de laranja antes de um julgamento.”⁶⁴ A questão dos votos é apenas um forte indício para investigação, mas não um julgamento definitivo. Assim, é necessário considerar um conjunto de indícios a serem analisados para determinar a existência de uma candidatura fictícia. Quanto aos possíveis indicativos a autora Raquel Machado define que:

Candidatas que não estão fazendo campanha, que não recebem nenhum ou pouquíssimos votos, que não têm movimentação financeira, que recebem recursos do Fundo Partidário ou Fundo Especial de Campanha, mas que não os aplicam em prol da sua campanha, para viabilizá-la, podem ser um indicativo de que essas são “laranjas”⁶⁵

Isto posto, desde a Lei nº 12.034/2009, em que compete a cota de gênero, a jurisprudência veio se moldando conforme os casos de “candidaturas laranjas” começaram a crescer, como será explicado no próximo capítulo, caminhando um longo caminho para o reconhecimento da fraude e suas características. Assim, durante os anos houveram diversas pesquisas voltadas a traçar as características das candidatas fictícias, através dos casos de reconhecimento da procedência de “candidaturas laranjas” no TSE.

Um exemplo disso foi o estudo da Fundação Getúlio Vargas, que buscou identificar os critérios utilizados pela Justiça Eleitoral para definir “candidaturas laranjas”, analisando os 93 processos julgados até novembro de 2018⁶⁶. A pesquisa constatou que certos elementos indicativos de candidaturas fictícias, como a inexistência de votos, eram mais comuns, enquanto outros elementos não apareciam consistentemente em todas as análises. A conclusão foi que não havia uma conformidade nos critérios decisórios da

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Guia prático. A participação da mulher brasileira na política. Fortaleza: Observatório Eleitoral do Ceará, 2019.

⁶⁶ RAMOS, L. de O; et al. Candidatas em jogo: um estudo sobre os impactos das regras eleitorais na inserção de mulheres na política. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/items/3079c778-0f14-45ef-9213-131fc6c24d09>> Acesso em: 23 maio. 2024.

Justiça Eleitoral para identificar candidaturas fictícias, uma situação que os autores descreveram como "uma verdadeira loteria judicial sobre candidaturas laranjas no Brasil."⁶⁷

Diante desse quadro, para evitar que essas características fossem determinadas apenas por doutrinas ou decisões anteriores, em maio de 2024, o TSE aprovou, por maioria, a Súmula 73 sobre a fraude à cota de gênero. O objetivo dessa medida é estabelecer um padrão a ser adotado pela Justiça Eleitoral, considerando que o TSE já possui jurisprudência consolidada sobre o tema, para ser aplicado nas eleições municipais de 2024, visto que nas eleições municipais, as fraudes à cota de gênero ocorrem em maior número em comparação com as eleições gerais.

Dessa forma, para evitar a repetição do cenário das eleições anteriores, os tribunais agora terão um direcionamento claro sobre como identificar e aplicar sanções relacionadas à fraude de cota.

A súmula 73 é dividida em duas partes. A primeira, relevante para este capítulo, aborda as características de uma candidatura fictícia. A segunda parte, que será amplamente discutida no próximo capítulo, trata das sanções a serem aplicadas aos partidos.

Logo, segue o enunciado da súmula:⁶⁸

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

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

(...)

Assim, o Tribunal Superior Eleitoral consolidou a orientação para a avaliação de características previamente conhecidas pelos estudiosos, padronizando e destacando os aspectos que devem ser pontos de atenção e verificação das candidaturas.

Contudo, é importante ressaltar que, de acordo com a autora e servidora da Justiça Eleitoral, Roberta Laena em entrevista para a revista *Conjur*, os partidos têm aprimorado suas técnicas para fraudar a cota de gênero. Em suas palavras:

⁶⁷ *Ibidem*, p. 41.

⁶⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 73. Brasília, DF: TSE, 2024. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse>>. Acesso em: 28 maio. 2024.

“Quando eu entrei, vi muitos processos de candidata com zero voto e zero gasto. Lembro do espanto de não entender como uma candidata tinha zero gasto. O tempo foi passando e hoje, se pegarmos qualquer prestação de contas, não encontraremos mais gastos zerados. Os partidos entenderam que precisam maquiá essa candidatura. Se antes tinha zero voto e zero real gasto, hoje há candidatas com 15 votos, 30 votos, 40 votos. É pouco, mas tem alguma coisa registrada. E elas têm gastos. Aí a prática é imprimir um santinho, fazer uma bandeira⁶⁹.”

Portanto, compreende-se que, embora a súmula seja recente e reúna determinados pontos, é imprescindível examinar outros aspectos e avaliar o conjunto como um todo para identificar candidaturas fictícias, dado que os partidos estão modificando suas formas de atuação. Assim, torna-se necessário verificar a sequência numérica das notas fiscais na prestação de contas, que frequentemente revela a semelhança das contas de diversas candidatas fictícias de um mesmo partido, evidenciada por despesas idênticas, valores iguais, e datas de emissão das notas fiscais coincidentes, entre outros fatores. Além disso, é crucial analisar a campanha eleitoral em termos de tempo e recursos financeiros investidos, comparando-os aos meios utilizados.

3.2 Os partidos políticos como entraves

Há de se destacar o enfraquecimento das candidaturas femininas devido à manipulação dos partidos políticos. Visto que as mulheres deram início à sua participação em campanhas políticas, mas, mesmo inseridas nesse campo, enfrentam desafios quanto à falta de acesso à propaganda partidária e ao financiamento partidário que dificultam candidaturas reais e fomentam o surgimento de “candidaturas laranjas”. Em um contexto onde os partidos frequentemente burlam a cota de gênero ao utilizarem “candidaturas laranjas” para desviar os fundos partidários destinados às mulheres.

Sob esse enfoque, para se candidatarem, as mulheres enfrentam um grande inimigo: o próprio partido político, já que estes tendem a investir menores recursos nas candidaturas femininas. Essa constatação é válida inclusive para o Partido da Mulher Brasileira (PMB), que destinou 42% dos recursos para candidaturas masculinas, superando a média de 30% registrada em 2016 nas outras agremiações partidárias.⁷⁰

⁶⁹ VITAL, Danilo. Focar em atos de campanha é o caminho para combater candidaturas laranjas. Consultor Jurídico (CONJUR). 18 set. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-18/entrevista-roberta-laena-servidora-justica-eleitoral/>. Acesso em: 26 maio. 2024.

⁷⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2016: homens receberam mais doações do que mulheres. Notícias TSE, 9 nov. 2016. Disponível em:

No tocante à questão financeira, diversos analistas têm destacado o escasso financiamento de candidatas como um obstáculo significativo à sua eleição. Conforme observa Flávia Biroli, coordenadora do Observatório Nacional da Mulher na Política e professora da Universidade de Brasília (UnB), as mulheres brasileiras carecem de recursos e espaço necessários para competir em condições de igualdade.⁷¹ No mesmo sentido, o autor Bolognesi explica que “aspectos como a negação de recursos partidários, emancipação financeira ou flexibilização na carreira também podem estar associados à baixa interação das mulheres com a política”.⁷²

Os partidos políticos, majoritariamente liderados por homens, infelizmente oferecem escasso apoio às candidaturas femininas. No contexto das “candidaturas laranjas”, esses partidos frequentemente recorrem a tal expediente para se apropriar das verbas destinadas especificamente às campanhas de mulheres.

Esse fenômeno é, muito provavelmente, impulsionado pela destinação de financiamento público exclusivo para campanhas femininas. Dado que Supremo Tribunal Federal já havia decidido desde 2018⁷³ que a distribuição do financiamento das campanhas eleitorais deve ser proporcional ao gênero dos candidatos, respeitando o limite mínimo de 30% para mulheres. Na mesma linha, a Emenda Constitucional nº 117 de 05 de abril de 2022,⁷⁴ reitera a cota aplicada tanto ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha – conhecido como Fundo Eleitoral – quanto aos recursos do Fundo Partidário direcionados às campanhas. Além disso, determinou que os partidos devem reservar, no mínimo, 30% do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão para as mulheres, como já citado.

<<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2016/Novembro/eleicoes-2016-homens-receberam-mais-do-que-mulheres>>. Acesso em: 26 maio. 2024.

⁷¹ Representação de mulheres aumenta pouco no Congresso. Repórter Diário. 08. set. 2014. Disponível em: <<https://www.reporterdiario.com.br/noticia/482929/representacao-de-mulheres-aumenta-pouco-no-congresso/Bolognesi>> acesso em 29 maio. 2024.

⁷² BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 113-129, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7306>>. Acesso em 23 maio. 2024.

⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.617. Acórdão. Relator Ministro Edson Fachin. DJU – Diário de Justiça Eletrônico, 19 de março de 2019. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>>. Acesso em 6 jun. 2024.

⁷⁴ BRASIL, Emenda Constitucional nº 117 de 05 de abril de 2022. Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022. Disponível em:

<<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=EMC&numero=117&ano=2022&ato=0d2EzYU1kMZpWTd2f>> Acesso em: 03 jun. 2024.

A autora Roberta Laena apresentou no Seminário de Pesquisas Empíricas Aplicadas a Políticas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2022, sua pesquisa⁷⁵ sobre as candidaturas fictícias e dissertou que:

“Os partidos dizem que elas não se interessam, mas esse debate é muito complexo. Temos uma pesquisa que mostra que nenhum partido cumpre os 5% que deve aplicar no fortalecimento de candidaturas de mulheres. É fruto da sociedade patriarcal essa resistência. O incentivo dos partidos é muito pequeno. Há uma resistência interna.”⁷⁶

Quando o partido não consegue atingir o mínimo exigido por lei para candidaturas de cada gênero, recorre à fraude para obter o deferimento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), possibilitando, assim, sua participação nas eleições. Essa manipulação das cotas de gênero para se apropriar do fundo partidário não apenas constitui uma fraude, mas também representa um obstáculo significativo para a existência de candidaturas genuínas.

É comum que os dirigentes partidários justifiquem desistências, o baixo número de candidaturas ou o baixo número de eleição de mulheres com o argumento de que "as mulheres não querem atuar na política."⁷⁷ Esse raciocínio frequentemente ignora o contexto cultural e a carga invisível de trabalho que as mulheres enfrentam, além de desconsiderar o grau de educação e o incentivo oferecido a elas, considerando que o direito ao voto para mulheres nem sequer possui 100 anos. No entanto, mesmo levando em consideração esses fatores, tal argumento parece falacioso diante do elevado índice de filiação partidária feminina, visto que de acordo com os dados do TSE das eleições de 2022, em média, 45,99% dos membros de partidos no Brasil são mulheres.⁷⁸

Além disso, muitas das candidaturas femininas se iniciam mas não se concluem. As autoras Thyerrí José Cruz Silva e Michelle Marry Costa Campos, discorrem sobre as mulheres que renunciam às candidaturas, sobretudo às vésperas do pleito, nas palavras de ambas:

⁷⁵ “O não lugar da política: as candidaturas fictícias de mulheres na disputa eleitoral”. O estudo – que virou livro em 2020 – foi baseado em entrevistas com mulheres candidatas fictícias nas eleições municipais de 2018 no Ceará.

⁷⁶ Pesquisas apontam desafios para enfrentar candidaturas fictícias de mulheres. CNJ. 31 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-apontam-desafios-para-enfrentar-candidaturas-ficticias-de-mulheres/>>. Acesso em: 23 maio. 2024.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Página de estatísticas eleitorais. Dados atualizados em: 17.10.2022 - 14:40 Disponível em: <<https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-filiados/home?session=9250061829482>> Acesso em: 29.maio.2024.

“Não é inimaginável, portanto, a existência de práticas antidemocráticas por parte dos partidos e seus dirigentes, como subornos e coações, que visem não somente retirar a mulher das eleições quando já registradas, como também demonstrar sua prescindibilidade, visto que as cotas instituídas em lei se referem ao momento do registro de candidaturas e partidos, e não à continuidade do processo eleitoral, tampouco a ocupação dos cargos públicos eletivos disputados.”⁷⁹

Ainda assim, partidos e coligações justificam que não possuem envolvimento nesse aspecto e, portanto, não podem ser responsabilizados pela “renúncia das candidaturas no curso de período de campanha eleitoral”⁸⁰. Mas a realidade é que os partidos políticos estabelecem obstáculos, especialmente de natureza financeira, para as candidaturas genuínas, enquanto simultaneamente se beneficiam de candidaturas fictícias.

Há um evidente desencorajamento intencional por parte dos partidos políticos para que as campanhas das mulheres sejam menos bem-sucedidas do que as dos homens, resultando em um alcance menor de eleitores. Isso porque os partidos investem mais em candidaturas masculinas do que em candidaturas femininas, criando obstáculos financeiros para as candidatas. Esses obstáculos foram até mesmo mencionados pela deputada federal Tabata Amaral (PSB) em seu livro "Nosso Lugar: o Caminho que me levou à luta por mais mulheres na política"⁸¹, onde relata ter enfrentado resistências à sua candidatura dentro de sua própria sigla.

Convém ressaltar também, a manobra política empregada pelos partidos para eliminar as cotas de gênero, uma estratégia lamentavelmente, por vezes, liderada por outras figuras femininas.

Em 2020, a deputada federal Caroline de Toni (PSL-SC) apresentou um projeto para extinguir a cota de gênero nas eleições. Dessa forma, o Projeto de Lei 4213/20⁸² extingue a reserva mínima de 30% das vagas para mulheres nas candidaturas para mandatos eletivos preenchidos pelo sistema proporcional, estando atualmente com a proposição sujeita à apreciação do plenário. Em resumo, a proponente do projeto sustenta que a norma eleitoral

⁷⁹ SILVA, Thyerrí José Cruz, CAMPOS, Michelle Marry Costa. “Cotas eleitorais de gênero no Brasil: ontem, azul e rosa, hoje laranja”. Caderno de graduação. Ciências Humanas e Sociais. Aracaju, v. 6, n.2, p. 177-188, set. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/cadernohumanas/article/view/8878/4166>> Acesso em: 25 maio. 2024.

⁸⁰ MACEDO, E. H. A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisdicional. Revista da Ajuris, Porto Alegre, v. 41, p. 205-243, 2014.

⁸¹ AMARAL, Tabata. Nosso lugar: O caminho que me levou à luta por mais mulheres na política. v 1. ed. Companhia das Letras, 2020.

⁸² BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 4213/20. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2260474>>. Acesso em: 23 maio. 2024.

é impregnada de ideologia e de complexa implementação por parte dos partidos. Em suas palavras ela expressa que:

“Para além de toda carga ideológica que cerca o tema igualdade de gênero, o fato é que, estritamente do ponto de vista prático, desde que essa famigerada cota foi inserida na legislação eleitoral pela Lei nº 12.034/2009, os partidos políticos têm enfrentado uma série de problemas com aplicação da referida norma”⁸³

A deputada também argumenta que, para atender à cota, muitos partidos se veem obrigados a “praticamente implorar para que pessoas do sexo feminino aceitem se candidatar a uma vaga no Poder Legislativo”.⁸⁴ É importante recordar que o partido PSL esteve envolvido em escândalos de “candidaturas laranjas” nas eleições de 2018, inicialmente expostos por uma reportagem do jornal Folha de São Paulo, mas que foram posteriormente confirmados em ação judicial que será citada no próximo capítulo. Logo, a declaração da deputada apenas reforça a imagem do partido político como uma entidade que deseja eliminar as cotas para preservar a homogeneidade masculina.

Ademais, a própria ex-primeira dama Michelle Bolsonaro aproveitou um evento do PL Mulher, segmento do partido presidido por ela, em 2023, para defender o fim da cota de 30% para mulheres. Em seu discurso ela defendeu que o projeto de lei da deputada foi pensado para “fortalecer o protagonismo feminino visando novas lideranças” e, que “quer a mulher na política por seu potencial”⁸⁵, procedendo por defender o fim da cota de gênero.

Dessa forma é no mínimo contraditório quando o partido utiliza figuras femininas para promover o protagonismo feminino, ao mesmo tempo em que defende o fim de políticas afirmativas que visam aumentar a participação das mulheres na política. Sendo assim, fica claro a intenção de proteger o partido que já foi punido por fraudar cotas.⁸⁶

É evidente que é uma estratégia política comum utilizar mulheres para se posicionarem contra as cotas, as retratando como se fossem meras concessões, quando na realidade representam uma porta de entrada crucial para uma categoria politicamente negligenciada. Portanto, nos argumentos apresentados, destaca-se principalmente a

⁸³ SAID, Flavia. Deputada do PSL apresenta projeto para extinguir cota de gênero em eleições. Congresso em foco (UOL). 14. ago. 2020. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/deputada-do-psl-apresenta-projeto-para-extinguir-cota-de-genero-em-eleicoes/>>. Acesso em 23 maio. 2024.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ BALLOUSSIER, Anna Virginia. Michelle Bolsonaro defende fim de cota para mulheres na política. Estado de Minas, 06 maio. 2023. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/05/06:/interna_politica,1490560/michelle-bolsonaro-defende-fim-de-cota-para-mulheres-na-politica.shtml>. Acesso em 23 maio. 2024.

⁸⁶ *Ibidem*.

preocupação em proteger os interesses do partido, deixando claro que muitas dessas figuras são utilizadas como peões para resguardar a agremiação política. Ao invés de buscar conformidade com a lei, buscam evitar condenações por fraude, optando por extinguir as cotas.

3.3 Participação política das mulheres em número

Os resultados do Censo Demográfico de 2022 revelam que o Brasil conta com 6,0 milhões a mais de mulheres do que de homens. A população brasileira é constituída por cerca de 104,5 milhões de mulheres e 98,5 milhões de homens, o que representa, respectivamente, 51,5% e 48,5% da população residente no país.⁸⁷ No entanto, essa proporção não é refletida na política nacional.

Mesmo com um número maior de mulheres, estas continuam sub-representadas na política, conforme demonstram os dados fornecidos pela página TSE Mulheres. Em pesquisa da União InterParlamentar com base nas informações fornecidas pelos parlamentos nacionais, em um ranking de 186 países, com data do relatório de 01 de janeiro de 2024, o Brasil ocupa a posição de 135º, tendo 17,5% de mulheres na política, de acordo com a porcentagem de assentos ocupados por mulheres em câmaras parlamentares, o que corresponde à Câmara dos deputados no Brasil.⁸⁸

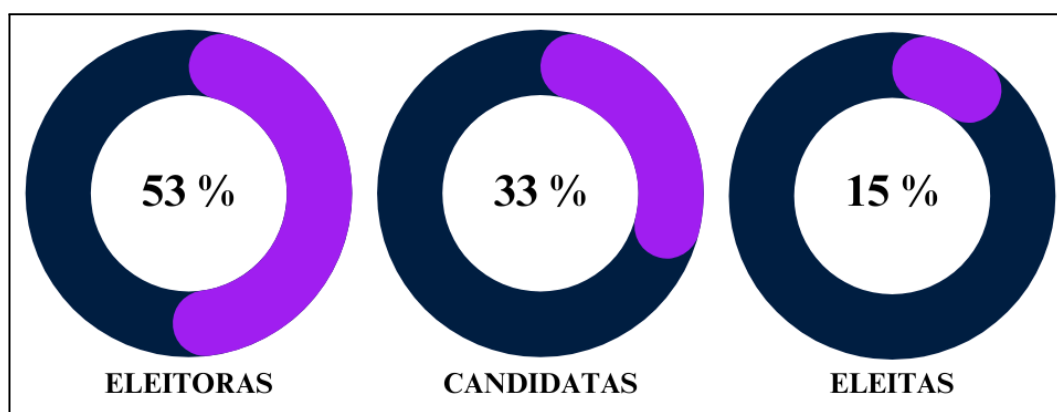
Ao examinar as últimas 4 eleições gerais em um lapso de tempo de 2016 e 2020 com as eleições para prefeito e para vereadores nos municípios de todo o Brasil e, 2018 e 2022, em que estavam na disputa os cargos de presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de estado e do Distrito Federal, senador, deputado federal, estadual e distrital. É possível verificar a diferença entre o número de eleitoras aptas a votar, as candidatas e as eleitas no Brasil, sendo uma prova da baixa representatividade, conforme demonstrado nos gráficos abaixo.⁸⁹

⁸⁷ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Brasileiro de 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>> Acesso em: 26 maio. 2024.

⁸⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Percentual de mulheres nos parlamentos nacionais. 01 jan. 2024. Disponível em: <<https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>>. Acesso em: 28 maio. 2024.

⁸⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Participação feminina. 01 jan. 2024. Disponível em: <<https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>>. Acesso em: 28 maio. 2024.

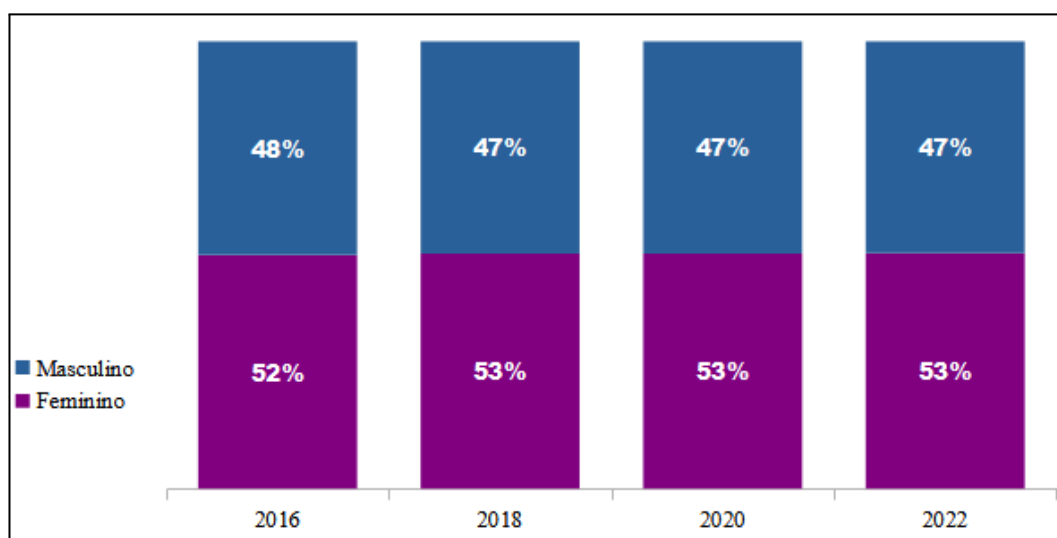
Gráfico 1 - Visão geral das estatísticas de participação feminina na política durante as eleições ordinárias de 2016 a 2022 no Brasil.



Fonte: Elaborado pela autora, dados do TSE Mulheres (01 jan. 2024).

Percebe-se que a média de participação feminina apresenta uma queda de 18% entre as candidatas e eleitas nas últimas eleições, o que comprova a sub-representatividade no cenário político.

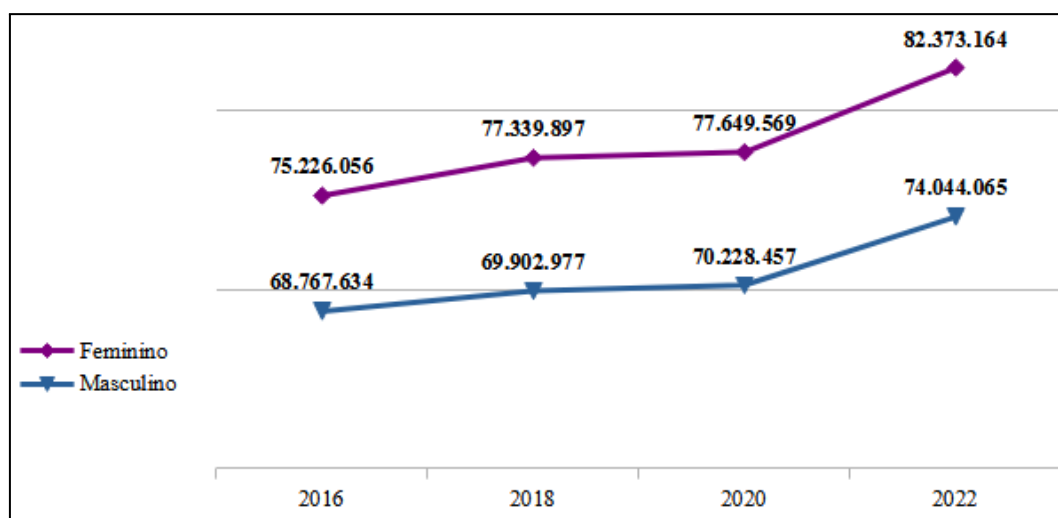
Gráfico 2 - Número de eleitores em percentual arredondado durante os respectivos anos de eleição.



Fonte: Elaborado pela autora, dados do TSE Mulheres (01 jan. 2024).

É fácil de se notar que as mulheres representam a maior parte do eleitorado com média de 7% a mais do que homens nos anos, o que não surpreende levando em consideração que existem mais mulheres do que homens no Brasil.⁹⁰

Gráfico 2.1 - Eleitores em números absolutos durante os respectivos anos de eleição.



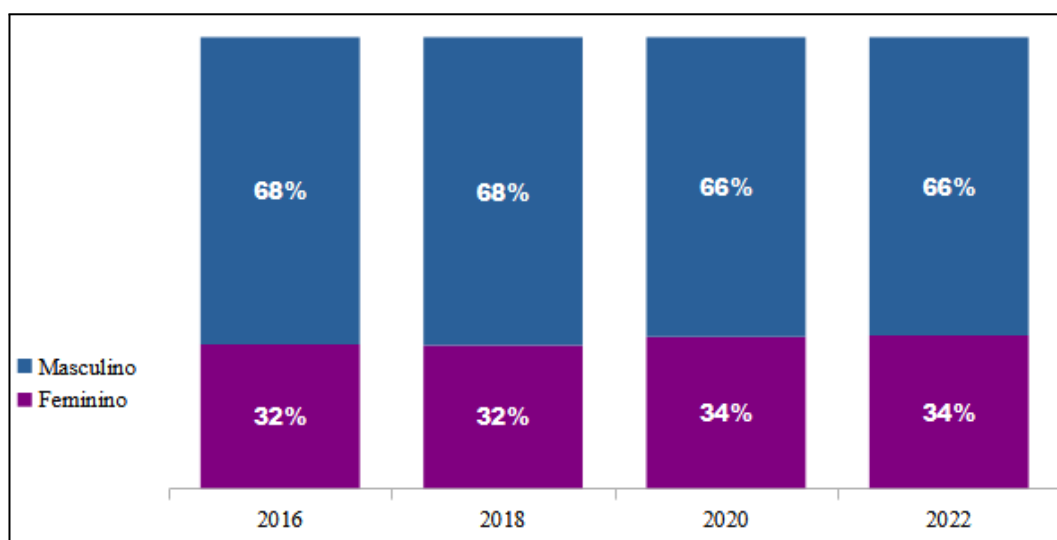
Fonte: Elaborado pela autora, dados do TSE Mulheres (01 jan. 2024).

No entanto, enquanto candidatas, os números se invertem e os homens sobrepõem as mulheres, sendo que em 2022, as mulheres foram o total de 33,83%, o que equivale a 9.890 candidaturas, enquanto os homens possuem 66,17% de candidaturas no mesmo ano equivalente a 19.344 candidaturas, de acordo com os gráficos apresentados abaixo.⁹¹

⁹⁰ *Ibidem.*

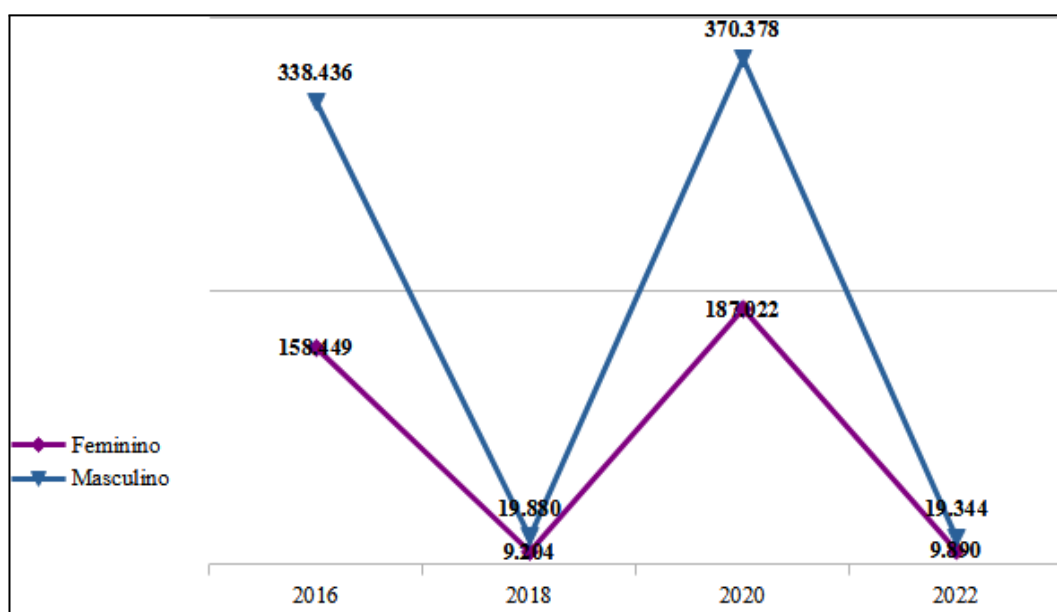
⁹¹ *Ibidem.*

Gráfico 3 - Número de candidatos em percentual arredondado durante os respectivos anos de eleição.



Fonte: Elaborado pela autora, dados do TSE Mulheres (01 jan. 2024).

Gráfico 3. 1 - Candidatos em números absolutos durante os respectivos anos de eleição.

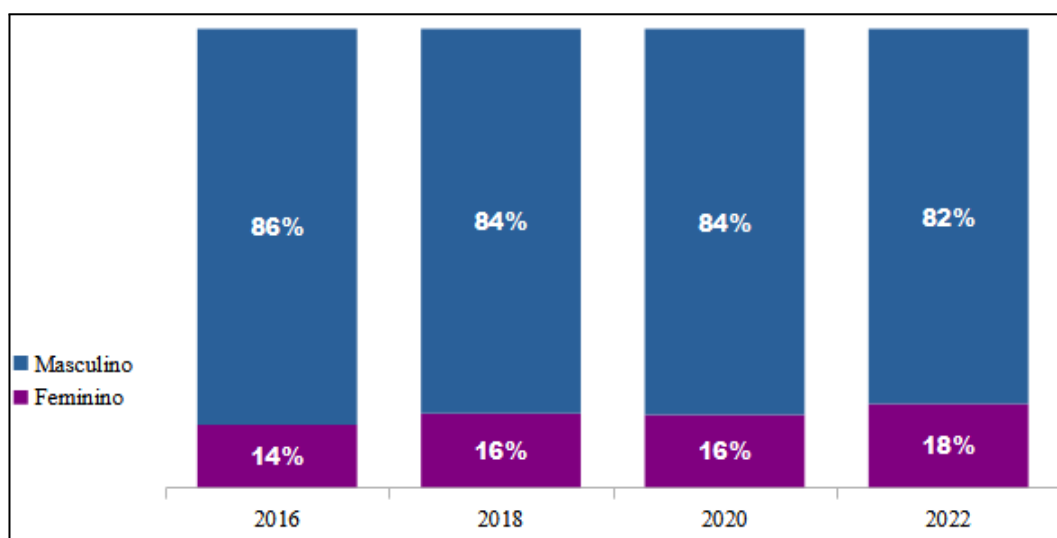


Fonte: Elaborado pela autora, dados do TSE Mulheres (01 jan. 2024).

Quando o parâmetro são as candidatas eleitas, as porcentagens ficam ainda mais baixas, mesmo que o ano de 2022 tenha demonstrado uma ligeira elevação em comparação com os anteriores, ainda assim os homens são mais de 80% no geral.⁹²

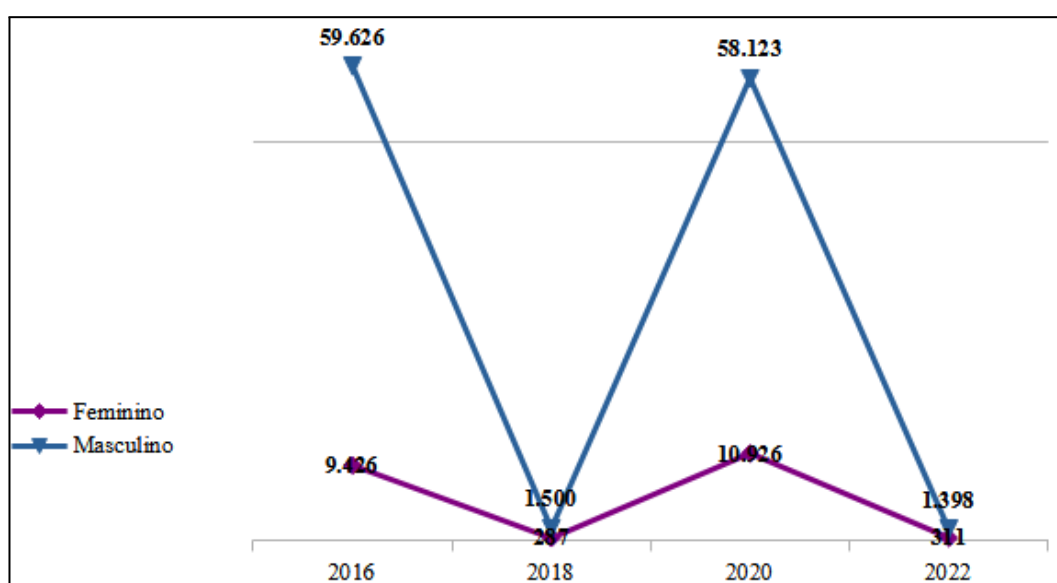
⁹² *Ibidem.*

Gráfico 4 - Número de candidatos eleitos em percentual durante os respectivos anos de eleição.



Fonte: Elaborado pela autora, dados do TSE Mulheres (01 jan. 2024).

Gráfico 4.1 - Candidatos eleitos em números absolutos durante os respectivos anos de eleição.



Fonte: Elaborado pela autora, dados do TSE Mulheres (01 jan. 2024).

Essas candidaturas suscitam questionamentos sobre a verdadeira participação das mulheres em comparação com o número total de candidaturas femininas. Embora os dados mostrem um aumento na participação feminina nas últimas eleições, a preocupação da Justiça Eleitoral é que esses números possam estar mascarando candidaturas fictícias, e não

sejam genuínas, o que resulta na realidade em um número ainda menor de mulheres candidatas.

Na prática, as eleições municipais são as mais fáceis de serem fraudadas principalmente pela quantidade de municípios no Brasil, tendo os maiores números de candidaturas suspeitas.

Um levantamento feito pelo G1, com base nos dados do TSE⁹³, apresentou uma comparação entre as candidaturas de 2016 e 2020 que pareciam suspeitas. Concluindo que foram 141.118 candidaturas de mulheres deferidas em 2016, das quais 14.473 não receberam sequer um voto, representando 10% das mulheres deferidas. Desse total de candidaturas sem votos em 2016, 975 voltaram a se candidatar em 2020, esse número representa 7% das candidatas sem votos.⁹⁴ Sendo, no mínimo, motivo para ser questionada a quantidade de reincidência de candidaturas de uma mulher que continua sem levar voto.

À luz do exposto, conforme foi anteriormente elaborado, os votos zerados, por si só, não são suficientes para caracterizar candidaturas fictícias, embora constituam um forte indício. Além disso, essas candidaturas ocorrem majoritariamente durante as eleições municipais e têm como foco principal as mulheres, evidenciando um artifício dos partidos políticos para burlar a lei. Esses números preocupantes mostram que a representatividade feminina está comprometida, pois muitas candidaturas são possivelmente fictícias e que se integram nas porcentagens de candidaturas. Consequentemente, o número de mulheres eleitas é sempre muito menor do que o de candidatas, dado que muitas não recebem sequer o próprio voto.

⁹³ CAESAR, Gabriela. Sem voto em 2016, quase mil mulheres voltam a se candidatar nestas eleições. G1. Globo. 07 set. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/10/07/sem-voto-em-2016-quas-e-mil-mulheres-voltam-a-se-candidatar-nestas-eleicoes.ghtml>>. Acesso em: 26 maio. 2024.

⁹⁴ *Ibidem*.

4 FRAUDE ELEITORAL: O IMPACTO DESPROPORCIONAL SOBRE A REPRESENTAÇÃO FEMININA

Após compreender as nuances próprias das “candidaturas laranjas”, passa-se ao exame de institutos jurídicos fundamentais para a sua impugnação, além da explicação necessária das suas consequências como a cassação dos mandatos. Ademais, também serão explanadas as possibilidades de impacto dessas sanções em um cenário de desigualdade com as mulheres que foram eleitas de forma genuína, e a reação dos partidos diante da iminente onda de penalidades.

4.1 Fraude à cota de gênero

A fraude eleitoral é um conceito que se refere a práticas ilegais e desonestas destinadas a manipular os resultados de uma eleição, ocasionando a frustração do propósito e da finalidade da norma jurídica por meio do uso de artifícios, comprometendo a integridade do processo eleitoral, pois de acordo com o autor José Jairo, “embora aparentemente aja o agente conforme o Direito, o efeito visado o contraria, disso resultando sua violação.”⁹⁵ Assim como destaca o ministro José Toffoli, do Supremo Tribunal Federal, a caracterização da fraude eleitoral “independe de má-fé ou do elemento subjetivo, perfazendo-se no elemento objetivo, que é o desvirtuamento das finalidades do próprio sistema eleitoral”⁹⁶

Entretanto, no que diz respeito à fraude nas cotas de gênero, é importante ressaltar que, por muito tempo, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral foi consolidada no entendimento de que “a fraude a ser investigada em ações de impugnação de mandato eletivo está relacionada apenas ao processo de votação”⁹⁷. Por essa razão, não se admitia, entre outras práticas, a averiguação de fraudes no preenchimento dos percentuais mínimos de gênero, geralmente associados ao registro do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários.

⁹⁵ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 16. ed. SP: Editora Atlas, 2020. p. 942.

⁹⁶ TOFFOLI, José Antônio Dias. Breves considerações sobre a fraude ao direito eleitoral. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 1, n o 1, jul./dez. 2009, p. 46.

⁹⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Ordinário: AgR-RO 896, rel. Min. Caputo Bastos, DJ 2.06.2006.

No entanto, conforme houveram adaptações através de novas leis, e diante da incerteza sobre a maneira de lidar com tais candidaturas fictícias perante a justiça eleitoral, devido à lacuna legal que não definia a fraude às cotas de gênero como uma categoria específica de crime eleitoral, nem os atos que a caracterizariam, como citado anteriormente, a solução foi buscada por meio da jurisprudência. Isso conduz, entre outros fatores, a uma análise retrospectiva dos tribunais, nos quais determinam, com base nos casos individuais, o que constituía ou não fraude nas cotas de gênero, considerando-a como uma forma de fraude ou abuso de poder em sentido amplo, e estipulando ações legais a serem adotadas para sua investigação.

Dessa forma, levando em consideração que embora essa modalidade de fraude ocorra durante a fase de registro de candidatura, geralmente os indícios de sua ocorrência tornam-se mais evidentes após as eleições, visto que, suas características mais distintas anteriormente mencionadas, são relacionadas aos votos e gastos. Surgiu, assim, a necessidade de superar as limitações processuais e conceituais que haviam sido definidas para se adequar ao cenário da política atual.

Nesse sentido, a jurisprudência estabeleceu por meio do julgamento do REspe nº 149/PI que o conceito legal de fraude “é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei.”⁹⁸ Portanto, é importante observar que não existe mais uma restrição legal quanto ao momento em que a fraude pode ocorrer.

É notável que foi estabelecido que qualquer artifício que busque enganar a Justiça Eleitoral ou o eleitorado e gerar resultados distintos daqueles que seriam alcançados em um ambiente de disputa regular e íntegro deve ser interpretado como fraude. Logo, a existência de candidaturas fictícias configura uma fraude à legislação eleitoral, uma vez que a apresentação de candidaturas femininas com o único intuito de cumprir o percentual mínimo de 30% não atinge o verdadeiro propósito da norma, que é aumentar o número de mulheres candidatas para ampliar suas chances de serem eleitas e ocuparem cargos eletivos.

4. 1. 1 Os meios de impugnação

⁹⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº149/PI – DJe 21- 10-2015, p. 25-26. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/348591484/inteiro-teor-348591496>>. Acesso em 02 de jun. de 2024.

Dessa forma, superada a limitação da determinação legal com a ampliação do termo fraude, destaca-se aqui o “gargalo processual” na justiça eleitoral que existia quanto aos meios de impugnação das “candidaturas laranjas”. Tendo sido foco de discussão duas ações, sendo elas a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) e Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), na qual o TSE precisou decidir sobre o cabimento das ações.

A discussão processual teve um marco inicial no caso das eleições municipais de 2012, em José de Freitas, no Estado do Piauí, já que as coligações formadas para compor as chapas de vereadores fraudaram as candidaturas femininas a fim de cumprir a cota mínima legal de gênero. Essa questão provocou uma intensa discussão, que acabou sendo levada ao Tribunal Superior Eleitoral por meio de recursos⁹⁹, que desencadeou decisões sobre os canais de impugnação para “candidaturas laranjas”.

Embora o mérito das questões não tenha sido avaliado naquela ocasião, foi por meio desses casos que o Tribunal Superior Eleitoral estabeleceu, pela primeira vez em 2015, no referido REspe 149, que tais situações poderiam ser caracterizadas como fraudes e investigadas através da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo. Veja:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. CORRUPÇÃO. FRAUDE. COEFICIENTE DE GÊNERO. [...] 2. O conceito da fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 10, da Constituição Federal), é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei. A inadmissão da AIME, na espécie, acarretaria violação ao direito de ação e à inafastabilidade da jurisdição. Recurso especial provido.¹⁰⁰

Em seguida, em 2016, a jurisprudência evoluiu em uma nova direção. No julgamento do REspe 243-42, novamente no Piauí, o Tribunal Superior Eleitoral reconheceu que essas situações poderiam ser classificadas como formas amplas de abuso de poder. Conseqüentemente, o TSE determinou que tais práticas poderiam ser investigadas também por meio da Ação de Investigação Judicial Eleitoral.

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. FRAUDE. PERCENTUAIS DE GÊNERO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. [...] 4. É possível verificar, por meio da ação de investigação judicial eleitoral, se o partido político efetivamente respeita a normalidade das eleições prevista no ordenamento jurídico - tanto no momento do registro como no curso

⁹⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº243-42/PI. Relator: Henrique Neves da Silva. Data de julgamento: 16/08/2016. Data de publicação DJE: 11/10/2016. Tomo 196. Brasília. pag.65-66.

¹⁰⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 149/PI, acórdão, Relator: Henrique Neves da Silva. Data de publicação DJE: 21 out. 2015. Brasília. p. 25-26.

das campanhas eleitorais, no que tange à efetiva observância da regra prevista no art. 10, § 3º, da Lei das Eleições - ou se há o lançamento de candidaturas apenas para que se preencha, em fraude à lei, o número mínimo de vagas previsto para cada gênero, sem o efetivo desenvolvimento das candidaturas. [...]¹⁰¹

Com isso, o TSE resolveu a questão processual relacionada às ações adequadas para a impugnação de candidaturas fictícia, decidindo que tanto a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo quanto a Ação de Investigação Judicial Eleitoral são cabíveis para tratar desses casos.

No entanto, cabe ainda ressaltar que ambas as ações possuem diferenças na aplicação de cada uma. A fundamentação da AIME é constitucional, de acordo com o art. 14º, §10º, da Constituição Federal de 1988:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. (...) § 10. **O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.** (grifo nosso).¹⁰²

Enquanto, a AIJE é regulamentada pelo art. 22º da Lei Complementar 64/90, conhecida como Lei das Inelegibilidades, que diz:

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, **desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade**, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: (...) ¹⁰³(grifo nosso)

De forma evidente, observa-se que, entre as duas ações, a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo se destaca por ter a fraude como seu núcleo central. Isso a torna tecnicamente mais apropriada para abordar questões relacionadas à fraude nas cotas de gênero em eleições proporcionais. É fundamental notar que os dispositivos legais que

¹⁰¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº243-42/PI. Relator: Henrique Neves da Silva. Data de julgamento: 16/08/2016. Data de publicação DJE: 11/10/2016. Tomo 196. Brasília. pag. 65-66.

¹⁰² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 23 mar. 2024.

¹⁰³ BRASIL. Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm> Acesso em: 02 de jun. 2024.

restringem direitos políticos devem ser interpretados de maneira restritiva, o que ressalta ainda mais a adequação da AIME para tratar dessas fraudes.

Alinhado com esse raciocínio, Edson de Resende Castro, discorre sobre o sentido do termo “fraude” empregado no §10 do artigo 14 da Constituição Federal de 1988¹⁰⁴, que prevê a possibilidade de perda do mandato eletivo em razão dela, *in verbis*:

“A AIME (ação de impugnação de mandato eletivo) também pode veicular o fato fraude, expressão que deve ser entendida como toda conduta capaz de desvirtuar ou alterar os elementos e as condições da disputa ou inserindo fator estranho ao processo eleitoral, tudo para beneficiar o candidato, em detrimento dos demais. Frauda o processo eleitoral, alterando um dos elementos essenciais da disputa, que é o corpo votante, o candidato que atrai eleitores de municípios diversos, transferindo- -os para a circunscrição da disputa, com o compromisso do voto. Com o corpo eleitoral alterado fraudulentamente (apresenta-se endereço ou domicílio falso), as condições da disputa tornam-se desiguais, afetada a normalidade e legitimidade do pleito. Como mencionado no Capítulo II (Registro de Candidatura) – Item 4 (Reserva de Gênero), os partidos devem compor suas listas de candidatos às eleições proporcionais (vereadores e deputados) com observância dos percentuais mínimo (30%) e máximo (70%) para cada um dos sexos. Diante da dificuldade que alguns enfrentam para apresentar pelo menos 30% de mulheres, candidaturas fictas são levadas a registro, daí decorrendo renúncias ou completa inexistência de campanha. A manobra, como se vê, acaba possibilitando a participação do partido na eleição, já que, sem se desincumbir dessa ação afirmativa de participação das mulheres, o partido não teria sequer seu DRAP deferido, ficando prejudicados os registros”¹⁰⁵ (grifo NOSSO)

Dessa forma, se avalia que ambas as ações possuem similaridades, podendo ser propostas pelo Ministério Público, pelos partidos ou coligações, no entanto, conforme aponta a autora Amanda:

Diferenciam-se nos seguintes aspectos, a) no tempo da impugnação, em que a AIJE permite a impugnação do mandato até a diplomação, enquanto o AIME estende o prazo para até 15 dias após a diplomação; b) no objetivo: a AIJE tem o objetivo de apurar o uso indevido, desvio ou abuso do poder (econômico ou de autoridade) por meio de uma investigação judicial; em contrapartida, a AIME tem como alvo impedir a diplomação do candidato que se utilizou do abuso para eleger-se; e c) na sanção: a AIJE, caso procedente o candidato torna-se inelegível; já na AIME, além da inelegibilidade, o candidato pode ter o registro ou diploma cassado.¹⁰⁶

¹⁰⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 23 mar. 2024.

¹⁰⁵ CASTRO, Edson de Resende. Curso de Direito Eleitoral. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2016, p. 465.

¹⁰⁶ GORTARI, Amanda dos S. Neves. A podridão da candidatura laranja: ponderações acerca da participação feminina nas eleições brasileiras. *Resenha Eleitoral*. v. 23, n. 2, 2019. Florianópolis. p. 187-204. Disponível em: <<https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/download/39/35>>. Acesso em: 25. mar. 2024.

Portanto, apesar das distinções destacadas, após ajustes na interpretação e aplicação de ambas as vias de impugnação, ambas são atualmente consideradas adequadas. Como afirma, em síntese, a autora Machado:

Da mesma forma, o TSE vem entendendo que fraude dessa natureza pode ser causa de pedir tanto em Ação de Impugnação do Mandato Eletivo (REsp Eleitoral em AIME nº 1-49.2013.6.18.0024), como Ação de Investigação Judicial Eleitoral (REsp Eleitoral em AIJE nº 243-42.2014).¹⁰⁷

Dessa forma, o TSE segue o entendimento de que a fraude às cotas de gênero configura uma violação ao processo eleitoral. Por essa razão, tais fraudes podem ser investigadas no âmbito de uma Ação de Impugnação de Mandato Eletivo¹⁰⁸. Além disso, essas fraudes comprometem a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral, devido ao abuso de poder cometido pelo partido por isso podem também ser investigada através de uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral.¹⁰⁹

4. 1. 2 As sanções e efeitos da fraude à cota de gênero

No panorama atual, há uma jurisprudência consolidada do Tribunal Superior Eleitoral quanto à possibilidade de investigar fraudes nas cotas de gênero, seja por meio de Ações de Impugnação de Mandato Eletivo ou por Ações de Investigação Judicial Eleitoral. Destaca-se que em 2023, os ministros reconheceram a ocorrência desse tipo de fraude em 61 recursos julgados, e em 2024, até o mês de abril, já foram analisados 20 casos com a mesma conclusão.¹¹⁰

Portanto, não há mais grandes controvérsias em relação aos meios de impugnação adequados. A discussão agora se concentra nos critérios que configuram a fraude e no alcance das decisões judiciais que a reconhecem.

¹⁰⁷ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Direito eleitoral. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 187.

¹⁰⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 149/PI, acórdão, Relator: Henrique Neves da Silva. Data de publicação DJE: 21 out. 2015. Brasília. p. 25-26.

¹⁰⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº243-42/PI. Relator: Henrique Neves da Silva. Data de julgamento: 16/08/2016. Data de publicação DJE: 11/10/2016. Tomo 196. Brasília. pag.65-66.

¹¹⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. TSE tem jurisprudência consolidada para punir fraude à cota de gênero nas eleições. 10 abr. 2024. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Abril/tse-tem-jurisprudencia-consolidada-para-punir-fraude-a-cota-de-genero-nas-eleicoes>>. Acesso em: 02 jun. 2024.

Dado os julgados, é possível analisar que “formou-se uma corrente majoritária apoiando a tese de “cassação de todo mundo senão essa ação afirmativa de defesa das mulheres não terá efeito nenhum e distorcerá o cálculo de representação paritária.”¹¹¹

Tendo como direcionamento principal aqui o já citado Acórdão no REspe 19392, sobre as fraudes das eleições de 2016 na cidade de Valença no Piauí, publicado em 2017, em que o TSE entendeu que “a existência de vício ou fraude na cota de gênero contamina toda a chapa, porquanto o vício está na origem, ou seja, o seu efeito é *ex tunc* e, assim, impede a disputa por todos os envolvidos”¹¹². Sendo assim:

[...] 4. Reconhecida a fraude, **devem ser cassados os diplomas e registros dos candidatos eleitos, suplentes e não eleitos, respectivamente, declarando nulos os votos a eles atribuídos, com a imperiosa recontagem total dos votos e novo cálculo do quociente eleitoral.** 5. Em não havendo prova da participação efetiva dos demais candidatos, e diante do caráter personalíssimo da inelegibilidade prevista no art. 22, XIV, LC 64/90, seu alcance restringe-se às candidatas fictícias, pois concorreram para efetivação da fraude às cotas de gênero, porquanto conscientemente disponibilizaram seus nomes para fins de registro de candidatura, sem a intenção de disputar o pleito eleitoral de 2016. 6. Não existindo comprovação da participação dos candidatos majoritários, deve ser mantida a sentença que julgou improcedente o pedido nessa parte. 7. Recursos parcialmente providos.¹¹³ (grifo nosso)

Além disso, reconheceu-se que, na ausência de provas que demonstrem a participação efetiva dos demais candidatos da chapa na fraude, a inelegibilidade deve ser restrita exclusivamente às chamadas "candidatas laranjas". Essa interpretação está em conformidade com o disposto no artigo 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64 de 1990, expresso abaixo:

Art. 22. [...]

XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos

¹¹¹ SILVEIRA, Marilda de Paula. Conduta Vedada e Abuso de Poder: como lidar com o nexo de causalidade em ato praticado por terceiro. Revista Resenha Eleitoral (Florianópolis), v. 21, n. 1, p. 29-42, nov. 2017. Disponível

em: <jus.br/site/fileadmin/arquivos/ejesc/documentos/CondutasVedadeasbusodo_poder_politico_para_EJE_SC.pdf> Acesso em: 04 jun. 2024

¹¹² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018 Piauí. Recursos especiais. Eleições 2016. Vereadores. Prefeito. Vice-prefeito. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Art. 22 da lc 64/90. Fraude. Cota de gênero. Art. 10, § 30, da Lei 9.504/97. Relator: Ministro Jorge Mussi, 17 set. 2019.

¹¹³ *Ibidem*.

autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar.¹¹⁴

A partir disso, as decisões do TSE ao julgar casos de comprovada fraude à cota de gênero têm seguido um padrão consistente. Quando o Tribunal confirma a ocorrência do ilícito, as sanções impostas incluem a anulação dos votos recebidos para o cargo na eleição em questão. Portanto, é ordenada a anulação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários, e de todos os registros de candidaturas vinculados a esse documento. Além da anulação de todos os votos recebidos pelos respectivos candidatos, juntamente com a cassação dos mandatos conferidos. Em casos que envolvem Ações de Investigação Judicial Eleitoral, também é decretada a inelegibilidade de todos os indivíduos envolvidos na formalização das candidaturas fictícias, no entanto, ressalta-se que a inelegibilidade não deve ser aplicada com a mesma abrangência que a cassação, já que de acordo com a jurisprudência do TSE, essa sanção possui um caráter estritamente pessoal e deve ser imposta somente àqueles que cometeram, participaram ou consentiram com o ato ilícito, e não simplesmente àqueles que dele se beneficiaram. Conseqüentemente, após anulações e cassações, há a necessidade de recalcular os quocientes eleitoral e partidário, devido ao sistema proporcional utilizado nas eleições.

Em decorrência disso, por ter a jurisprudência já consolidada, o Tribunal Superior Eleitoral, conforme mencionado anteriormente, aprovou a Súmula 73. Esta súmula, em sua primeira parte, define e caracteriza as candidaturas fictícias, como já explicado. Enquanto, na segunda parte, a súmula detalha as conseqüências da fraude à cota de gênero. A seguir, destaca-se a segunda parte do enunciado da Súmula 73:

A fraude à cota de gênero, consistente no que diz respeito ao percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos (...)

O reconhecimento do ilícito acarretará nas seguintes penas:

- Cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles;
- Inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE);

¹¹⁴ BRASIL. Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm> Acesso em: 02 de jun. 2024.

- Nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (artigo 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do artigo 224 do Código Eleitoral, se for o caso.¹¹⁵(grifo nosso)

O posicionamento forte do TSE ao estabelecer essas medidas visa restaurar a integridade e a legitimidade do processo eleitoral, assegurando a preservação da liberdade do voto e a moralidade das eleições. Assim, não há dúvidas que ao sancionar tanto os responsáveis quanto os beneficiários dos ilícitos eleitorais, o TSE busca reafirmar os princípios fundamentais que regem a justiça eleitoral no Brasil.

4.2 O impasse da cassação para as mulheres

Tendo em vista essas circunstâncias, o fenômeno crescente das “candidaturas laranjas” forçou a Justiça Eleitoral a estabelecer maiores consequências àqueles que não cumprem os 30% de candidaturas femininas estabelecido pelo art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97.¹¹⁶ Como dito anteriormente, a cassação é uma das consequências para os casos de fraude à cota.

No entanto, em face dessa conjuntura, há diversas críticas ao posicionamento do TSE. É digno de nota que, por um lado, os ministros em sua maioria se posicionam contra quaisquer exceções ou aplicações de sanções mais brandas. Mas, por outro, os autores e atuantes na área do direito eleitoral consideram que o Tribunal está sendo rigoroso demais, pois os seus posicionamentos colidem com o verdadeiro objetivo das cotas.

Primeiramente, há que se considerar que, no contexto das candidaturas fictícias, essas candidatas não demonstram preocupação com a possibilidade de cassação e inelegibilidade, já que a ausência de interesse genuíno pela campanha e pelo mandato é justamente o que as caracteriza como tal. Portanto, sabe-se que a cassação apenas da “candidata laranja” não iria trazer qualquer benefício ou garantir que os partidos cumprissem a cota.

Contudo, a cassação de chapas eleitorais que inclui mulheres eleitas gera debates e críticas, especialmente quando resulta na perda de mandatos femininos. Esta questão está

¹¹⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 73. Brasília, DF: TSE, 2024. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse>>. Acesso em: 28 maio. 2024.

¹¹⁶ BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acesso em: 27 abr. 2024.

sendo amplamente debatida no contexto do julgamento ainda em curso sobre as eleições que ocorreram em 2020, para a Câmara de Vereadores de Granjeiro no estado do Ceará.¹¹⁷

Nessa eleição, o partido Republicanos elegeu quatro vereadores, entre eles uma mulher, Renagila Viana. Para atender à exigência legal de 30% de candidaturas femininas, o partido utilizou duas candidaturas fictícias que não receberam nenhum voto, o que caracteriza fraude de acordo com a jurisprudência do TSE. Tradicionalmente, tal fraude deve resultar no indeferimento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários, anulando todos os votos da chapa.¹¹⁸

No entanto, durante o julgamento, o ministro Floriano de Azevedo Marques apresentou uma visão divergente, argumentando que a aplicação estrita da jurisprudência levaria à cassação de Renagila Viana, a única mulher eleita para a Câmara Municipal de Granjeiro. Por isso, em sua proposta, ele sugeriu que apenas os votos dos candidatos masculinos da chapa fossem anulados, preservando o mandato da mulher eleita.¹¹⁹

Por outro lado, o ministro Alexandre de Moraes defendeu a manutenção da jurisprudência estabelecida. Ele afirmou que a eleição de uma mulher por um partido que cometeu fraude nas cotas de gênero não deve ser motivo para flexibilizar as regras. Em sua visão, toda a chapa envolvida deve ter o registro indeferido, incluindo a mulher eleita. Em suas palavras o ministro enfatizou em que:

Se flexibilizamos o combate à fraude à cota de gênero, mesmo em um caso excepcional — e que nem é tão excepcional assim — nós estaremos dando um recado aos partidos de que a fraude poderá continuar existindo, desde que concentre todos os recursos para eleger uma única mulher¹²⁰

Assim, a posição de Moraes, que é compartilhada também pelos votos do relator, o ministro André Ramos Tavares, e pela ministra Cármen Lúcia, reafirma que a integridade do processo eleitoral deve ser preservada, aplicando-se as consequências legais à toda a chapa, independentemente do gênero dos eleitos, já que o fato de um partido que praticou fraude à cota de gênero ter conseguido eleger uma mulher não pode servir para flexibilizar a jurisprudência construída sobre o tema.¹²¹

¹¹⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 0600003-05.2021.6.06.0062 GRANJEIRO - CE, Relator: André Ramos Tavares. Brasília. Processo suspenso.

¹¹⁸ VITAL, Danilo. Moraes defende que cassação de mulher não altere posição sobre cota de gênero. Consultor Jurídico (CONJUR). 24 maio. 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-mai-29/moraes-defende-que-cassacao-de-mulher-nao-altere-posicao-sobre-cota-de-genero/>>. Acesso em: 02 jun. 2024.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ *Ibidem*.

Merece ênfase que, até o momento, o julgamento apresenta um placar de 3 a 1 favorável à invalidação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários do Republicanos e à anulação de todos os votos, inclusive os que elegeram Renagila Vianna. No entanto, ainda é necessário aguardar os votos dos ministros Raul Araújo, Isabel Gallotti e Nunes Marques, já que o julgamento do Recurso Especial Eleitoral está suspenso desde maio de 2024.¹²²

É relevante mencionar que esta decisão tem o potencial de ser histórica, podendo alterar significativamente a jurisprudência sobre a cassação de chapas completas, ou pode reforçar a jurisprudência existente, o que atualmente não estabeleceria que o TSE não está disposto a fazer qualquer flexibilização a curto prazo quanto às consequências da fraude à cota de gênero.

Frente a essa realidade, em contrapartida, diversos autores e atuantes na área continuam tecendo críticas sobre até que ponto a cassação da chapa não seria um meio rigoroso demais para lidar com as fraudes.

Ao discutir sobre o efeito cascata de cassações pelo país, em entrevista, Carolina Clève, advogada eleitoral, observa que, ao examinar a jurisprudência, a prática de cassar todos os candidatos eleitos por um partido ou coligação representa uma punição excessivamente rigorosa. Ela argumenta que tal decisão resulta na anulação dos votos de todo o eleitorado, comprometendo a expressão da vontade popular. Clève destaca que essa sanção pode ter um efeito adverso, ao possibilitar a cassação de mandatos de mulheres eleitas democraticamente, prejudicando, assim, a participação feminina na política. Contudo, Clève conclui que os julgamentos do TSE estabelecem um precedente importante para demonstrar que a lei deve ser respeitada.¹²³

Por sua vez, Diogo Rais, professor de Direito Eleitoral, ao analisar os diferentes aspectos dos julgamentos realizados pelo TSE em 2016, destaca que o debate envolve pontos extremamente sensíveis, argumentando que a punição pode prejudicar candidatos que desconheciam a fraude, levando à cassação de mulheres que foram eleitas democraticamente e alterando o resultado da eleição. No entanto, Rais também alerta que

¹²² *Ibidem*.

¹²³ KADANUS, Kelli. Candidatas laranjas: o caso que pode gerar efeito cascata de cassações por todo Brasil. *Gazeta do Povo*, 25 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/república/candidatas-laranjas-o-caso-que-pode-gerar-efeito-cascata-de-cassacoes-por-todo-brasil-cxok3i9mys71e4luqfj3myelf/>>. Acesso em: 02 jun 2024.

uma decisão excessivamente moderada pode permitir que o ato ilícito continue a ser praticado por partidos e coligações, perpetuando o desrespeito à lei.¹²⁴

Nota-se que ambas as posições apresentadas destacam a delicadeza da questão. De um lado, critica-se a severidade com que o Tribunal Superior Eleitoral trata a fraude à cota de gênero, argumentando que essa rigorosidade pode ter implicações negativas, como a cassação de mandatos de mulheres eleitas legitimamente. Por outro lado, reconhece-se que o tratamento rigoroso da questão é o que, paradoxalmente, assegura o respeito e a efetividade da lei. Esta dicotomia evidencia a complexidade de equilibrar a aplicação rigorosa da justiça com a preservação da representação democrática e da participação feminina na política. Assim, mesmo com críticas, essas perspectivas acabam por sustentar, em linhas gerais, as decisões tomadas.

Sob a mesma estrutura de eventos, diversos autores tecem críticas mais profundas quanto aos efeitos da cassação diretamente para as mulheres e os candidatos que sequer estavam envolvidos.

Os autores Amanda Cunha e Luiz Bastos¹²⁵ argumentam sobre o direito sancionador eleitoral, destacando a aplicação de sanções, como a cassação de mandatos legitimamente conferidos pelas urnas em casos de fraude às cotas de gênero estabelecidas pelo art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97¹²⁶. Dessa forma, defendem que para se enquadrar tais sanções nesse contexto, é essencial que se garanta aos candidatos um conjunto específico de garantias processuais, inerentes a esse ramo do direito. Por sua vez, a autora chega a apresentar que é necessário a construção de um modelo processual compatível para aplicação de sanções em caso de fraude à cota de gênero.¹²⁷

¹²⁴ VENTURINI, Lilian. Como esta ação pode definir a punição de laranjas eleitorais. Nexo Jornal, 17 mar.2019.

Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expres-so/2019/03/17/Como-esta-a%C3%A7%C3%A3o-pode-definir-a-puni%C3%A7%C3%A3o-de-laranjas-eleitorais>>. Acesso em: 02 jun 2024.

¹²⁵ CUNHA, Amanda Guimarães, BASTOS, Luiz Magno P. Fraudes à cota de gênero na perspectiva do direito eleitoral sancionador. Revista Resenha Eleitoral. v. 24 n. 1, 2020. p. 18. Disponível em: <<https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/5>>. Acesso em: 25 abr. 2024.

¹²⁶ BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acesso em: 27 abr. 2024.

¹²⁷ CUNHA, Amanda Guimarães da. De player político a árbitro no direito sancionador eleitoral: o resgate do dever de imparcialidade do julgador a partir das garantias convencionais. 2019. 135fls. Monografia. p. 67-74 – Universidade do Vale do Itajaí, SC. *apud* CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. O Fomento à participação política e o controle do jus puniendi estatal: a Lei n. 13.831/2019 sob a perspectiva do direito eleitoral sancionador. Revista Estudos Eleitorais: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 2019. v. 23, n.1, p. 187-212. Disponível em: <<https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/115>>. Acesso em: 03 jun. 2024.

Vale ressaltar que “a coligação ou o partido político não é litisconsorte passivo necessário em Ações de Impugnação de Mandato Eletivo em que se discute fraude à cota de gênero. Isso porque a legitimidade passiva ad causam nessa espécie de ação restringe-se aos candidatos eleitos.”¹²⁸

Os autores concordam que o partido político ao qual se vincula a candidatura fictícia pode ou deve ser responsabilizado por dolo e/ou culpa, no entanto criticam esse tipo de desdobramento do cenário jurisprudencial, argumentando que, em última análise, quanto mais severas forem as sanções passíveis de serem aplicadas aos imputados, mais efetivas devem ser as garantias de defesa que lhes são asseguradas.¹²⁹

Portanto, é explicado que a modalidade de dolo ou culpa deve ser considerada para a responsabilização eleitoral, ressaltando a importância de que a cassação de registro/mandato e a sanção de inelegibilidade não decorram de mecanismos de responsabilização objetiva. Além disso, é destacado que tais medidas não devem dispensar o ônus à acusação de demonstrar a existência de nexo de causalidade entre os imputados e a conduta considerada ilícita.¹³⁰

Os Autores Cunha e Bastos ainda ressaltam que¹³¹:

A imputação das fraudes às cotas de gênero não pode prescindir de identificação de elemento subjetivo para caracterização das condutas, nem de nexo de causalidade entre o suposto responsável e o dano ao bem jurídico tutelado (SILVEIRA, 2019, p. 174; SANTANO; TAILANI; BASTOS JR, 2019). Tampouco que se pode validar a defesa de que se está protegendo a legitimidade do pleito com essas medidas e a própria política de ação afirmativa, tendo em vista que a decisão proferida sobrecarrega ainda mais as mulheres em campanha.

Portanto, consideram que:¹³²

Essa limitação para imputação da responsabilidade, considerando o dever de promoção de uma política afirmativa tão importante que está em jogo, só poderia se tornar flexível por uma concepção geral de participação indireta e de benefício da fraude nos limites da agremiação partidária (SANTANO; TAILANI; BASTOS JR, 2019). Ou seja, seria até certa medida razoável imputar, para além dos diretamente envolvidos na fraude, isto é, ao respectivo partido, as sanções

¹²⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Ordinário: AgR-RO 0601902-61, rel. Min. Benedito Gonçalves, DJE de 18.10.2022.

¹²⁹ CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. O Fomento à participação política e o controle do jus puniendi estatal: a Lei n. 13.831/2019 sob a perspectiva do direito eleitoral sancionador. Revista Estudos Eleitorais: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 2019. v. 23, n.1, p. 187-212. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/115>. Acesso em: 03 jun. 2024

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ CUNHA, Amanda Guimarães, BASTOS, Luiz Magno P. Fraudes à cota de gênero na perspectiva do direito eleitoral sancionador. Revista Resenha Eleitoral. v. 24 n. 1, 2020. p. 20. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/5>. Acesso em: 25 abr. 2024.

¹³² *Ibidem*.

aplicadas por conta do uso de candidatas fictícias, tendo em vista que é a agremiação a responsável por referendar as respectivas candidaturas (SANTANO; TAILANI; BASTOS JR, 2019).

Nessa perspectiva, compreende-se que conforme a jurisprudência é possível invalidar um mandato legitimamente outorgado nas urnas em virtude de atos ilícitos cometidos por terceiros, mesmo na ausência de qualquer prova que demonstre a participação ou o conhecimento da candidata sobre tais práticas ilícitas.¹³³

Essa situação torna-se ainda mais preocupante quando não há sequer a demonstração de nexos de causalidade entre a conduta e o resultado prejudicial ao bem jurídico protegido pela norma eleitoral, o que, em princípio, deveria ser requisito essencial para a responsabilização do candidato.¹³⁴ Esse posicionamento, nas palavras da autora Silveira, reitera apenas que, “a cassação busca restabelecer a legitimidade do processo eleitoral, ainda que o ilícito tenha sido praticado por terceiro”¹³⁵

Na mesma linha, a autora Silveira, tece em seus trabalhos fortes críticas a cassação da chapa por ato de terceiro, afirmando que “a sanção pelo descumprimento da ação afirmativa tem que militar a favor de sua efetividade e não o contrário, sob pena de violar, ela própria, o direito fundamental que busca proteger.”¹³⁶

Para Silveira, as candidaturas fictícias têm como único propósito aumentar ou manter o número de homens em uma chapa, logo em nenhuma circunstância beneficiam as mulheres. Dessa forma, cassar a chapa como um todo, resultará na cassação de mandatos de outras mulheres eleitas, e conseqüentemente no recálculo do resultado da eleição com a anulação de uma parcela significativa dos votos que podem ter sido atribuídos, majoritariamente, a homens, esse desfecho é descrito como “uma loteria que pode suprimir

¹³³ SALGADO, Eneida Desiree; VALIATI, Thiago Priess; BERNADELLI, Paula. O livre convencimento do juiz eleitoral versus a fundamentação analítica exigida pelo novo Código de Processo Civil. In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando (Coord.). O direito eleitoral e o novo Código de Processo Civil. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 335-358.

¹³⁴ CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. O Fomento à participação política e o controle do jus puniendi estatal: a Lei n. 13.831/2019 sob a perspectiva do direito eleitoral sancionador. Revista Estudos Eleitorais: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 2019. v. 23, n.1, p. 187-212. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/115>. Acesso em: 03 jun. 2024.

¹³⁵ SILVEIRA, Marilda de Paula. Conduta Vedada e Abuso de Poder: como lidar com o nexos de causalidade em ato praticado por terceiro. Revista Resenha Eleitoral (Florianópolis), v. 21, n. 1, p. 39-40, nov. 2017. Disponível

em: https://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/ejesc/documentos/Conduas_Vedadas_e_abuso_do_poder_politico_para_EJE_SC.pdf. Acesso em: 04 jun. 2024.

¹³⁶ SILVEIRA, Marilda de Paula. As conseqüências da identificação de candidaturas fictícias: cassação das eleitas e desincentivos à representatividade feminina na política. Resenha Eleitoral (Florianópolis), v. 23, n. 2, p. 161-186, 2019. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/38>. Acesso em: 04 jun. 2024.

as mulheres eleitas para dar posse a homens eleitos.”¹³⁷ Sendo assim a autora estabelece que “essa pretensão de cassação global fraudada não apenas a efetividade do direito fundamental à igualdade de gênero mas o próprio sistema representativo”¹³⁸

A autora, segue afirmando também o problema no direito sancionador eleitoral ao explicar que:

O que ocorre, portanto, é que o processo eleitoral revela indícios de uma fraude que já foi praticada, mas estes não são conhecidos no momento da convenção ou do registro. Enquanto os responsáveis pela fraude estão cientes de sua prática, os demais candidatos são colocados diante de um cenário perverso: não conseguem sequer investigar a fraude antes da campanha começar, porque seus indícios estão ocultos; iniciada a campanha, precisam contar com a sorte para que os indícios de fraude apareçam antes do julgamento do DRAP, a fim de que haja tempo de ajustar os percentuais de gênero; se a fraude for descoberta em AIME ou AIJE, a prevalecer a tese da cassação de todos, seu destino estará traçado a reboque dos fraudadores, sem que absolutamente nada pudessem fazer.¹³⁹

Dessa forma, evidencia-se a aplicação injusta da cassação deliberada daqueles que não possuíam sequer poder de controle sobre as fraudes em andamento, das quais não tinham conhecimento. Tal situação impõe aos candidatos um fardo desproporcional e uma responsabilidade que está além de seu alcance, exigindo que verifiquem e supervisionem todas as candidaturas de sua chapa. Embora, a partir das eleições de 2020, as coligações para eleições proporcionais tenham sido eliminadas, os precedentes expostos anteriormente estão aptos a influenciar diversos julgamentos ainda pendentes nos tribunais eleitorais do país.

Assim, considera-se que não se pode tolerar, portanto, que a punição pela fraude em ações afirmativas resulte na destituição das mulheres de seus mandatos mesmo com candidaturas genuínas, na redução do percentual de representação feminina no parlamento ou, ainda pior, no afastamento ainda maior das mulheres da arena política. Há de se ponderar que a forma de punir as fraudes à cota de gênero pode ser um desincentivo às mulheres, visto que a desvinculação os efeitos da fraude da exigência de prova da participação feminina de cada candidata seria reforçar um das razões que afastam as mulheres da vida política e dos mandatos.

Portanto, para alcançar resultados significativos na fiscalização dessas práticas, é fundamental concentrar-se no impacto que essas fraudes precisam exercer sobre os partidos políticos, responsabilizando-os de maneira eficaz. Sendo igualmente importante agir com cautela para assegurar que mulheres eleitas de forma legítima não sejam

¹³⁷ *Ibidem*, p. 167.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 169.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 173.

prejudicadas, evitando que as cotas de gênero produzam um efeito contrário ao seu propósito original.

4.3 A tentativa de anistia dos partidos

Diante deste quadro, os partidos políticos, ao se confrontarem com uma crescente onda de condenações e cassações decorrentes das fraudes às cotas de gênero, estão empreendendo esforços intensos para encontrar maneiras de contornar e mitigar essas penalidades. É necessário ressaltar que está em tramitação na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 09/2023, conhecida popularmente como PEC da Anistia, de autoria do deputado Paulo Magalhães (PSD-BA). Esta proposta, que atualmente aguarda apreciação do plenário, tem como objetivo eliminar as sanções aplicadas aos partidos políticos que não cumpriram a cota mínima de recursos para as candidaturas femininas até as eleições de 2022. Além disso, pretende perdoar as prestações de contas anteriores a 5 de abril de 2022 que não destinaram os valores previstos por gênero e raça. Essa PEC suscita grande controvérsia, pois interfere diretamente nas conquistas obtidas em prol da maior representatividade de mulheres e minorias étnicas na política, enfraquecendo as medidas que buscam corrigir as históricas desigualdades de representação no cenário político brasileiro.

Destaca-se, ainda, que a aprovação dessa anistia representaria uma séria ameaça à legitimidade da Constituição Federal, minando os princípios de igualdade e justiça que ela visa proteger. Portanto, a proposta contrasta profundamente com os avanços conquistados por mulheres e pela população negra, grupos historicamente sub-representados na política brasileira, apesar de constituírem a maior parte da população do país em 2024.¹⁴⁰

Por essa razão, várias organizações da sociedade civil têm se manifestado contra a PEC¹⁴¹, argumentando sua inconstitucionalidade e o seu claro retrocesso social. Nela, mais uma vez, os partidos políticos surgem como protagonistas, em cenário de predominância masculina, agindo de forma deliberada contra às cotas que visam promover a participação

¹⁴⁰ DA REDAÇÃO. Câmara vota PEC que anistia partido que descumprir cota para mulheres. Migalhas. 8 maio. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/386080/camara-vota-pec-que-anistia-partido-que-descumprir-cota-para-mulheres>. Acesso em 5 jun. 2024.

¹⁴¹ BRASIL. Transparência Internacional. Nota pública contra a PEC 09/2023. 09 maio. 2023. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/nota-publica-contra-a-pec-09-2023/>. Acesso em 5 jun. 2024.

das mulheres na política. Essa tentativa de anistia busca o perdão por fraudes nas cotas de gênero, ao mesmo tempo em que os próprios partidos também tentam abolir essas cotas, como destacado anteriormente.

Assim, é evidente que, à luz dos elementos discutidos, as mulheres permanecem em constante disputa por espaço no cenário político brasileiro. À medida que o número de candidaturas fictícias aumenta, as sanções também se tornam mais rigorosas. Paralelamente, movimentos partidários têm proposto projetos que visam tanto o fim das cotas quanto a anistia para partidos que não cumpriram as exigências de gênero. Esses projetos estão atualmente em tramitação, refletindo um momento delicado e crucial para a consolidação de sanções eficazes que possam coibir de maneira decisiva as candidaturas fictícias, protegendo a integridade e a legitimidade do processo eleitoral.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, o propósito central deste trabalho foi apresentar o funcionamento das fraudes relacionadas às cotas de participação feminina nas eleições proporcionais, conforme estipulado no §3º do art. 10º da Lei 9.504/97. Essa análise se concentrou em examinar como o Tribunal Superior Eleitoral tem abordado essa questão, bem como em explorar o papel dos partidos políticos na promoção de candidaturas fictícias, também conhecidas como "laranjas", que por sua vez, são articuladas para angariar financiamento de campanhas destinadas a mulheres e para preservar a predominância masculina no cenário político brasileiro.

Diante disso, inicialmente, foi imprescindível revisitar a trajetória dos direitos das mulheres sob a ótica do seu protagonismo, a fim de compreender a magnitude dos desafios arraigados que contribuem para a dificuldade das mulheres em se inserirem na política. Uma vez que, após anos de luta pela conquista do direito ao voto e à elegibilidade, as mulheres ainda possuem menos representantes do que os homens em cargos políticos, mesmo sendo 51,5% da população brasileira, o que evidencia ainda mais a necessidade da manutenção de medidas afirmativas que incentivem e promovam a participação feminina nos espaços políticos.

Percebe-se que ter mulheres ocupando posições de poder e influenciando as decisões políticas é uma faceta essencial da democracia. No entanto, a luta contra a predominância masculina nesse espaço político é permeada de dificuldades, onde muitas vezes as mulheres não têm acesso ao financiamento necessário para uma candidatura bem-sucedida, criando a necessidade de políticas como as cotas de gênero e o financiamento público de campanhas políticas femininas.

Sendo assim, apesar dos esforços para promover a participação das mulheres, estabelecendo cotas mínimas que os partidos são obrigados a cumprir, as mulheres enfrentam o desafio das candidaturas fictícias, visto que os partidos políticos muitas vezes se valem das cotas de gênero para contornar a lei, apresentando mulheres apenas formalmente para garantir a aprovação do registro de suas candidaturas, enquanto monopolizam os recursos financeiros que deveriam ser destinados a candidatas legítimas.

Neste sentido, para elucidar essa situação, o trabalho caracterizou as candidaturas fictícias, analisando seu desenvolvimento jurisprudencial e as sanções a elas relacionadas, o que resultou na aprovação por maioria da Súmula 73 do TSE, que trata dos

aspectos de uma candidatura fictícia e das sanções aplicadas, na qual se espera verificar os efeitos, conforme a efetivação das sanções nas próximas eleições.

Ademais, o trabalho apresentou os aspectos internos das candidaturas fictícias, analisando os perfis das mulheres envolvidas e fazendo comparações entre diferentes eleições que apresentaram casos de “candidatas laranjas”. Essa análise demonstrou a recorrência do fenômeno e ressaltou a importância de estabelecer sanções eficazes o bastante para dissuadir os partidos políticos de recorrerem a essa artimanha.

Uma vez evidenciada a existência das candidaturas fictícias, o trabalho direcionou-se então para o tema das sanções, as quais foram detalhadamente explicadas à luz das decisões proferidas pelo Tribunal Superior Eleitoral. Sendo abordadas também as posições dos ministros, inclusive em relação ao julgamento em curso do caso das eleições de 2020 para a Câmara dos Vereadores de Granjeiro do estado do Ceará, que tem o potencial de alterar o rumo da jurisprudência, em que tange as candidatas femininas genuínas, ou de reforçar ainda mais a tendência predominante da Corte de cassar indiscriminadamente todas as candidaturas de uma chapa no momento em que uma candidatura fictícia é comprovada.

Sob o prisma da análise realizada, pôde ser visualizado o liame entre o reconhecimento da importância de uma postura consistente por parte do Tribunal Superior Eleitoral em relação às sanções impostas àqueles que fraudam as cotas de gênero e os potenciais impactos negativos da cassação generalizada às candidatas femininas.

Assim, resta evidenciado que a prática das “candidaturas laranjas” revela uma profunda dissonância entre as leis que visam fomentar a igualdade de gênero e a realidade da política partidária. As consequências dessas fraudes são duplamente prejudiciais: elas não só perpetuam a hegemonia masculina nos processos decisórios, como também desestimulam a inclusão efetiva de mulheres que desejam genuinamente participar da vida política.

Indubitavelmente, as sanções aplicadas pelo sistema judiciário eleitoral às candidaturas fictícias são uma tentativa crucial de coibir tais práticas e proteger a integridade do sistema democrático. Contudo, a implementação dessas medidas enfrenta o complexo desafio de não desencorajar candidaturas femininas legítimas, já que a punição indiscriminada pode criar um cenário de incerteza e temor entre mulheres que aspiram a cargos políticos.

Sob a perspectiva do trabalho, resta esclarecido que as candidaturas fictícias representam um sério desafio à integridade do processo eleitoral e à equidade de gênero na política brasileira, considerando que são utilizadas frequentemente como uma estratégia

fraudulenta por partidos políticos para cumprir formalmente as cotas de gênero sem promover uma real participação feminina. Portanto, essas candidaturas comprometem a legitimidade dos mecanismos destinados a corrigir a histórica sub-representação das mulheres nos espaços de poder.

Diante da vastidão do tema e da impossibilidade de abordar todos os aspectos relevantes de forma exaustiva, torna-se imperativo um aprofundamento mais abrangente da discussão, por meio de estudos e pesquisas que se dediquem a tecer sobre os desafios jurídicos associados à promoção da participação das mulheres por meio das cotas, ao mesmo tempo em que se busca manter um sistema de cassação de mandatos, que não prejudique as mulheres que almejam ingressar na esfera política, estudando um meio de impugnação próprio que consiga compreender as nuances da participação feminina e efetivamente diminuir o número de candidatas fictícias.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J. T. **A proteção jurídica da participação política da mulher: fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro**. 2018. fls. 2017. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza - CE, 2018. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/32128>>. Acesso em: 25 maio. 2024.

ALVES, Branca Moreira. **Sobre o Movimento sufragista brasileiro**. Ideologia e feminismo. Petrópolis: Vozes, 1980. p. 121.

AMARAL, Tabata. **Nosso lugar: O caminho que me levou à luta por mais mulheres na política**. Companhia das Letras, 2020.

BALLOUSSIER, Anna Virginia. **Michelle Bolsonaro defende fim de cota para mulheres na política**. Estado de Minas, 06 maio. 2023. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/05/06:/interna_politica,1490560/michelle-bolsonaro-defende-fim-de-cota-para-mulheres-na-politica.shtml>. Acesso em 23 maio. 2024.

BARSTED, Leila Linhares. **Os avanços no reconhecimento dos direitos humanos das mulheres**. In: Autonomia econômica e empoderamento da mulher: textos acadêmicos. - Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p. 98. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Autonomia_Ec_Emp_DasMulheres.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2024.

BELLINTANI, Leila Pinheiro. **“Ação afirmativa” e os princípios do Direito**. A questão de cotas raciais para ingresso no ensino superior no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006, p. 44.

BERTHO, Helena. **Mulheres Laranjas**. Intercept Brasil, 19 set. 2018. Disponível em: <<https://www.intercept.com.br/2018/09/19/partidos-mulheres-laranjas-cota-eleicoes/>>. Acesso em 23 maio. 2024.

BOLOGNESI, Bruno. **A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral?** Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 113-129, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7306>>. Acesso em 23 maio. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 117 de 05 de abril de 2022**. Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022. Disponível em:

<<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=EMC&numero=117&ano=2022&ato=0d2EzYU1kMZpWTd2f>> Acesso em: 03 jun. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 117 de 05 de abril de 2022**. Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022. Disponível em:

<<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=EMC&numero=117&ano=2022&ato=0d2EzYU1kMZpWTd2f>> Acesso em: 03 jun. 2024.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm>. Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Ordinário**: AgR-RO 896, rel. Min. Caputo Bastos, DJ 02.06.2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4213/20**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2260474>>. Acesso em: 23 maio. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em 23 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em 21 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 23 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 19.459, de 6 de dezembro de 1930**. Institue a Comissão Legislativa. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1930. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19459-6-dezembro-1930-510461-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.** Dispõe sobre o Código Eleitoral. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1932. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=21076&ano=1932&ato=7540zZE5UMBpXTb04>> Acesso em: 19 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto nº Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.** Dispõe sobre o Código Eleitoral. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1965. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb-0-4.737-de-15-de-julho-de-1965.>> Acesso em: 23 de mar. 2024.

BRASIL. **Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.** Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm> Acesso em: 02 de jun. 2024.

BRASIL. **Lei n. 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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm>. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009.** Altera as Leis nº 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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm>. Acesso em: 27 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.** Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm>. Acesso em: 6 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm>. Acesso em 6 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acesso em: 27 abr. 2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.617.** Acórdão. Relator Ministro Edson Fachin. DJU – Diário de Justiça Eletrônico, 19 de março de 2019. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>>. Acesso em 6 jun. 2024.

BRASIL. Transparência Internacional. **Nota pública contra a PEC 09/2023**. 09 maio. 2023. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/posts/nota-publica-contr-a-pec-09-2023/>>. Acesso em 5 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Ordinário: AgR-RO 0601902-61**, rel. Min. Benedito Gonçalves, DJE de 18.10.2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2016: homens receberam mais doações do que mulheres**. Notícias TSE, 9 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2016/Novembro/eleicoes-2016-homens-receb-eram-mais-doacoes-do-que-mulheres>>. Acesso em: 26 maio. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Página de estatísticas eleitorais**. Dados atualizados em: 17.10.2022 - 14:40 Disponível em: <<https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-filiados/home?session=9250061829482>>. Acesso em: 29.maio.2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Participação feminina**. 01 jan. 2024. Disponível em: <<https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>>. Acesso em: 28 maio. 2024

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Percentual de mulheres nos parlamentos nacionais**. 01 jan. 2024. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>. Acesso em: 28 maio. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº149/PI** – DJe 21-10-2015, p. 25-26. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/348591484/inteiro-teor-348591496>. Acesso em 02 de jun. de 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº243-42/PI**. Relator: Henrique Neves da Silva. Data de julgamento: 16/08/2016. Data de publicação DJE: 11/10/2016. Tomo 196. Brasília. pag.65-66.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018** Piauí. Recursos especiais. Eleições 2016. Vereadores. Prefeito. Vice-prefeito. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Art. 22 da lc 64/90. Fraude. Cota de gênero. Art. 10, § 30, da Lei 9.504/97. Relator: Ministro Jorge Mussi, 17 set. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 0600003-05.2021.6.06.0062**, GRANJEIRO - CE, Relator: André Ramos Tavares. Brasília. Processo suspenso.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 73**. Brasília, DF: TSE, 2024. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse>>. Acesso em: 28 maio. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE tem jurisprudência consolidada para punir fraude à cota de gênero nas eleições**. 10 abr. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Abril/tse-tem-jurisprudencia-consolidada-para-punir-fraude-a-cota-de-genero-nas-eleicoes>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.877, de 27 de setembro de 2019**. Altera as Leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113877.htm>. Acesso em: 6 jun. 2024.

CAESAR, Gabriela. **Sem voto em 2016, quase mil mulheres voltam a se candidatar nestas eleições**. G1. Globo. 07 set. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/10/07/sem-voto-em-2016-quase-mil-mulheres-voltam-a-se-candidatar-nestas-eleicoes.ghtml>> Acesso em: 26 maio. 2024.

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2016, p. 465.

COSTA, T. C. **Cotas de participação e eleições no Brasil**. In: PAIVA, D.; BEZERRA, H. D. (Orgs). Mulheres, política e poder. Goiânia: Cànone Editorial, 2011.

CUNHA, Amanda Guimarães da. **De player político a árbitro no direito sancionador eleitoral: o resgate do dever de imparcialidade do julgador a partir das garantias convencionais**. 2019. 135fls. Monografia. p. 67-74 – Universidade do Vale do Itajaí, SC. *apud* CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. **O Fomento à participação política e o controle do jus puniendi estatal: a Lei n. 13.831/2019 sob a perspectiva do direito eleitoral sancionador**. Revista Estudos Eleitorais: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 2019. v. 23, n.1, p. 187-212. Disponível em: <<https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/115>>. Acesso em: 03 jun. 2024.

CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. **O Fomento à participação política e o controle do jus puniendi estatal: a Lei n. 13.831/2019 sob a perspectiva do direito eleitoral sancionador**. Revista Estudos Eleitorais: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 2019. v. 23, n.1, p. 187-212. Disponível em: <<https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/115>>. Acesso em: 27 abr. 2024.

CUNHA, Amanda Guimarães, BASTOS, Luiz Magno P. **Fraudes à cota de gênero na perspectiva do direito eleitoral sancionador**. Revista Resenha Eleitoral. v. 24 n. 1, 2020. p. 5. Disponível em: <<https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/5>>. Acesso em: 25 abr. 2024.

DA REDAÇÃO. **Câmara vota PEC que anistia partido que descumprir cota para mulheres**. Migalhas. 8 maio. 2024. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/386080/camara-vota-pec-quedescumprir-cota-para-mulheres>>. Acesso em 5 jun. 2024.

DIAS, Willian Silva; VIEIRA, Murilo Braz. **Os custos com as campanhas eleitorais à luz da reforma eleitoral de 2015 (Lei n. 13.165/2015)**. Revista Estudos Eleitorais. Volume 12, Número 3, setembro/dezembro de 2017. Disponível em <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4700>>. Acesso em 26 abr. 2024.

FAYAT *apud* SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43 ed. São Paulo: Juspodivm, 2020. p. 353.

GOMES, J. J. **Direito Eleitoral**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **O debate constitucional sobre as ações afirmativas**. In: SANTOS, Renato Emerson dos; LOBATO, Fátima (orgs.). **Ações Afirmativas**. Políticas Públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DR & A. 2003, p. 06.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **O debate constitucional sobre as ações afirmativas**. In: SANTOS, Renato Emerson dos; LOBATO, Fátima (orgs.). **Ações Afirmativas**. Políticas Públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DR & A. 2003, p. 06.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 395.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. SP: Editora Atlas, 2020. p. 942.

GORTARI, Amanda dos S. Neves. **A podridão da candidatura laranja: ponderações acerca da participação feminina nas eleições brasileiras**. Resenha Eleitoral. v. 23, n. 2, 2019. Florianópolis. p. 187-204. Disponível em: <<https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/download/39/35>>. Acesso em: 25. mar. 2024.

HAHNER, June E. **A mulher brasileira e suas lutas sociais e políticas: 1850-1937**. 1º ed. Editora Brasiliense. 1981, pp. 117 e 118.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Brasileiro de 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>> Acesso em: 26 maio. 2024.

JUVÊNCIO, José Sérgio Martins. **A relação entre candidaturas “laranjas” e a lei de cotas por gênero.** Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando de agendas e agentes, 23 a 25 de abril de 2013. UNESP, Araraquara-SP, 2013. Disponível em: <<https://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st16-trab-aceito-0410-13.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2024.

KADANUS, Kelli. **Candidatas laranjas: o caso que pode gerar efeito cascata de cassações por todo Brasil.** Gazeta do Povo, 25 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/candidatas-laranjas-o-caso-que-pode-gerar-efeito-cascata-de-cassacoes-por-todo-brasil-cxok3i9mys71e4luqfj3myelf/>>. Acesso em: 02 jun 2024.

LAENA, Roberta. **Fictícias: candidaturas de mulheres e violência de política de gênero.** v 1. Fortaleza/CE. Editora: Radiadora, 2020.

LISBOA, T. K. **O Empoderamento como estratégia de inclusão das mulheres nas políticas sociais. 2008.** Disponível em http://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/fg8/sts/ST11/Teresa_Kleba_Lisboa_11.pdf Acesso em: 20 mar 2024.

LOPES, Ana M. D'Ávila, NÓBREGA, Luciana N. **As ações afirmativas adotadas no Brasil e no direito comparado para fomentar a participação política das mulheres.** Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. v. 31 n. 1. jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/394>>. Acesso em: 23 abr. 2024.

MACEDO, E. H. **A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisdicional.** Revista da Ajuris, Porto Alegre, v. 41, p. 205-243, 2014.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 187.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Guia prático. A participação da mulher brasileira na política.** Fortaleza: Observatório Eleitoral do Ceará, 2019.

MARQUES, T. C. N. **Elas também desejam participar da vida pública: várias formas de participação política feminina entre 1850 e 1932.** Gênero, Niterói, v. 4, n 2, p. 149-169, 1 sem. 2004. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/31037/18126>. Acesso em: 19 mar. 2024.

MASCHIO, Jane. **Eficácia/ineficácia do sistema de cotas para mulheres.** Resenha Eleitoral. Nova Série, v. 10, n. 1 (jan./jun. 2003)., p. 56. Disponível em: <<https://apps.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/eficaciaineficacia-do-sistema-de-cotas-para-as-mulheres/indexefl.html>>. Acesso em: 26 abr. 2024.

MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação.** Red Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2000. p. 91-102. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/vDKFNS5yzCMK54mWRN6vSDB/abstract/?lang=pt.>>
Acesso em: 25 abr. 2024.

MORAES, Maria Lygia Quartim de. Brasileiras – **Cidadania no Feminino**. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. (Org.). *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003, p. 506.

NORONHA, Fernanda Benini Kiehl. **Diretrizes e desafios da participação feminina na política brasileira: uma análise comparada a partir de Argentina e México**. 2016. 105 fls. Monografia – Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/45846>. Acesso em: 27 abr. 2024.

OLIVEIRA, Letícia Trevizolli de; BORGES, Daniel Damasio. **Mulheres na política: análise dos impactos da ação afirmativa de gênero na elegibilidade de deputadas no Brasil**. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 17, n. 1, abr. 2022. p. 213-229. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/42624/31879>. Acesso em: 27 abr. 2024.

ONU. In: CNDM. **IV Conferência Mundial sobre a Mulher** –Beijin, China – 1995, Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1996.

PAIXÃO, Cristiano. **A construção do futuro: os 30 anos da Constituição de 1988**. *Humanidades*, n. 62. 2018.

PATEMAN, Carole. **O contrato sexual**. Trad. Marta Avancini. Rio de Janeiro: Paz Terra, 1993. p. 15-37.

Pesquisas apontam desafios para enfrentar candidaturas fictícias de mulheres. CNJ. 31 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-apontam-desafios-para-enfrentar-candidaturas-ficticias-de-mulheres/>>. Acesso em: 23 maio. 2024.

RAMOS, L. de O; et al. **Candidatas em jogo: um estudo sobre os impactos das regras eleitorais na inserção de mulheres na política**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/items/3079c778-0f14-45ef-9213-131fc6c24d09>> Acesso em: 23 maio. 2024.

Representação de mulheres aumenta pouco no Congresso. *Repórter Diário*. 08. set. 2014. Disponível em: <<https://www.reporterdiario.com.br/noticia/482929/representacao-de-mulheres-aumenta-pouco-no-congresso/Bolognesi>> acesso em 29 maio. 2024.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. **Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006**. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n.1, jun 2012. p. 177–197.

SAID, Flavia. **Deputada do PSL apresenta projeto para extinguir cota de gênero em eleições**. *Congresso em foco (UOL)*. 14. ago. 2020. Disponível

em:<<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/deputada-do-psl-apresenta-projeto-para-extinguir-cota-de-genero-em-eleicoes/>>. Acesso em 23 maio. 2024.

SALGADO, Eneida Desiree; VALIATI, Thiago Priess; BERNADELLI, Paula. **O livre convencimento do juiz eleitoral versus a fundamentação analítica exigida pelo novo Código de Processo Civil**. In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando (Coord.). *O direito eleitoral e o novo Código de Processo Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 335-358.

SANTOS, Wanderley G. dos. **Votos e Partidos: Almanaque de Dados Eleitorais. Brasil e outros países**. Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 297-303.

SILVA, Thyerri José Cruz, CAMPOS, Michelle Marry Costa. **“Cotas eleitorais de gênero no Brasil: ontem, azul e rosa, hoje laranja”**. Caderno de graduação. Ciências Humanas e Sociais. Aracaju, v. 6, n.2, p. 177-188, set. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/cadernohumanas/article/view/8878/4166>> Acesso em: 25 maio. 2024

SILVA, Tiago Reis da. **Enfrentamento jurídico das candidaturas fictícias como fator de inserção da mulher no círculo político-partidário**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, Minas Gerais, 2019. p. 107-108. Disponível em: <<https://www.fdsu.edu.br/mestrado/arquivos/dissertacoes/2019/05.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2024.

SILVEIRA, Marilda de Paula. **As consequências da identificação de candidaturas fictícias: cassação das eleitas e desincentivos à representatividade feminina na política**. Resenha Eleitoral (Florianópolis), v. 23, n. 2, p. 161-186, 2019. Disponível em: <<https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/38>>. Acesso 04 jun. 2024.

SILVEIRA, Marilda de Paula. **Conduta Vedada e Abuso de Poder: como lidar com o nexos de causalidade em ato praticado por terceiro**. Revista Resenha Eleitoral (Florianópolis), v. 21, n. 1, p. 29-42, nov. 2017. Disponível em: <jus.br/site/fileadmin/arquivos/ejesc/documentos/CondutasVedadeasbusodo_poder_politico_para_EJE_SC.pdf> Acesso em: 04 jun. 2024

SILVEIRA, Marilda de Paula. **Conduta Vedada e Abuso de Poder: como lidar com o nexos de causalidade em ato praticado por terceiro**. Revista Resenha Eleitoral (Florianópolis), v. 21, n. 1, p. 39-40, nov. 2017. Disponível em: <https://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/ejesc/documentos/Condutas_Vedadas_e_abuso_do_poder_politico_para_EJE_SC.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2024.

TOFFOLI, José Antônio Dias. **Breves considerações sobre a fraude ao direito eleitoral**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 1, n o 1, jul./dez. 2009, p. 46.

VAZ, Daniela Verzola, BIROLI, Flávia; et al. **Redistribuição, reconhecimento e representação: diálogos**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Ipea. Brasília, 2011.p. 21-23.

VENTURINI, Lilian. **Como esta ação pode definir a punição de laranjas eleitorais.** Nexo Jornal, 17 mar.2019. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expres-so/2019/03/17/Como-esta-a%C3%A7%C3%A3o-pode-definir-a-puni%C3%A7%C3%A3o-de-laranjas-eleitorais>>. Acesso em: 02 jun 2024.

VITAL, Danilo. **Focar em atos de campanha é o caminho para combater candidaturas laranjas.** Consultor Jurídico (CONJUR). 18 set. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-18/entrevista-roberta-laena-servidora-justica-eleitoral/>. Acesso em: 26 maio. 2024.

VITAL, Danilo. **Moraes defende que cassação de mulher não altere posição sobre cota de gênero.** Consultor Jurídico (CONJUR). 24 maio. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mai-29/moraes-defende-que-cassacao-de-mulher-nao-altere-posicao-sobre-cota-de-genero/>. Acesso em: 02 jun. 2024

YOUNG, Iris Mansion. **Representação política, identidade e minorias.** Revista Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67>. Acesso em: 22 abr. 2024.