XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

YURI NATHAN DA COSTA LANNES

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

T314
TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: José Filomeno de Moraes Filho, Yuri Nathan da Costa Lannes – Florianópolis: CONPEDI, 2024.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-991-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Teorias da democracia. 3. Direitos políticos. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU (2: 2024 : Florianópolis, Brasil).
CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO

Apresentação

O XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU, realizado na Universidad de La República Uruguay, entre os dias 18 a 20 de setembro de 2024, apresentou como temática central “Estado de Derecho, Investigación Jurídica e Innovación”. Esta questão suscitou intensos debates desde o início e, no decorrer do evento, com a apresentação dos trabalhos previamente selecionados, fóruns e painéis que ocorreram na cidade de Montevidéu-Uruguai.

Os trabalhos contidos nesta publicação foram apresentados como artigos no Grupo de Trabalho “TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO I”, realizado no dia 19 de setembro de 2024, que passaram previamente por no mínimo dupla avaliação cega por pares. Encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-Graduação em Direito, que retratam parcela relevante dos estudos que têm sido produzidos na temática central do Grupo de Trabalho.

As temáticas abordadas decorrem de intensas e numerosas discussões que acontecem, com temas que reforçam a diversidade cultural e as preocupações que abrangem problemas relevantes e interessantes, a exemplo da participação de mulheres na vida pública, democracia na América Latina, movimentos sociais e processo eleitoral, bem como a discussão a respeito do constitucionalismo Latino-Americano.

Espera-se, então, que o leitor possa vivenciar parcela destas discussões por meio da leitura dos textos. Agradecemos a todos os pesquisadores, colaboradores e pessoas envolvidas nos debates e organização do evento pela sua inestimável contribuição e desejamos uma proveitosa leitura!

José Filomeno de Moraes Filho

Yuri Nathan da Costa Lannes - Faculdade de Direito de Franca

AVANÇOS NA JUSTIÇA ELEITORAL: A IMPORTÂNCIA DA RESOLUÇÃO Nº 23.735/2024 NA IDENTIFICAÇÃO DE FRAUDES NAS COTAS DE GÊNERO

ADVANCES IN ELECTORAL JUSTICE: THE IMPORTANCE OF RESOLUTION Nº. 23.735/2024 IN IDENTIFICATION OF FRAUD IN GENDER QUOTAS

Mariane Yuri Shiohara Lubke [1]
Bruna Veiga da Silva

Resumo

Após a alteração da Lei 9.504/90 pela Lei 10.304/2009, tornou-se obrigatório que as chapas eleitorais proporcionais preencham no mínimo 30% e no máximo 70% de candidaturas de cada sexo. Contudo, essa medida inclusiva tem sido frequentemente burlada mediante a utilização de candidatas fictícias, denominadas "candidatas laranja". Devido à complexidade do tema e à necessidade de uma análise detalhada de cada caso, a identificação dessas fraudes era desafiadora, pois faltavam critérios claros. Para enfrentar esse problema, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) estabeleceu, através da jurisprudência, parâmetros para identificar fraudes. Normatizando o tema, o TSE percebeu editou resolução estabelecendo parâmetros para caracterização desse tipo de fraude. O presente artigo objetiva analisar se a Resolução nº 23.735, de 27 de fevereiro de 2024, a fim de verificar se essa norma configura um avanço e uma concretização dos critérios estabelecidos pela jurisprudência para identificar fraudes nas cotas de gênero. Conclui-se que a aprovação dessa resolução pelo TSE visa confirmar e formalizar as diretrizes já estabelecidas, representando um avanço significativo na garantia de uma análise mais rigorosa dos processos judiciais destinados a comprovar fraudes nas cotas de gênero. A pesquisa foi realizada a partir de levantamento bibliográfico e jurisprudencial, bem como a partir da consulta de atos normativos expedidos pelo TSE, a fim de se realizar um cotejo entre a jurisprudência firmada e a norma editada pelo TSE.

Palavras-chave: Justiça eleitoral, Candidaturas, Cota de gênero, Jurisprudência, Fraude, Resolução n. 23.735/2024

Abstract/Resumen/Résumé

After the amendment of Law 9.504/90 by Law 10.304/2009, it became mandatory for proportional electoral lists to contain at least 30% and a maximum of 70% of candidates from each sex. However, this inclusive measure has often been circumvented through the use of fictitious candidates, called "orange candidates". Due to the complexity of the topic and the need for a detailed analysis of each case, identifying these frauds was challenging, as there was a lack of clear criteria. To address this problem, the Superior Electoral Court (TSE) established, through jurisprudence, parameters to identify fraud. Regulating the topic, the

[1] Doutora em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Univesidade Católica do Paraná. Professora do Programa de Pós-Graduação – mestrado e doutorado – do Centro Universitário Curitiba – UniCuritiba.

TSE issued a Resolution establishing parameters for characterizing this type of fraud. This article aims to analyze whether Resolution n. 23.735, of February 27, 2024, analyzing whether this standard constitutes an advance and a concretization of the criteria established by jurisprudence to identify fraud in gender quotas. It is concluded that the approval of this resolution by the TSE aims to confirm and formalize the guidelines already established, representing a significant advance in ensuring a more rigorous analysis of legal processes aimed at proving fraud in gender quotas. The research was carried out based on a bibliographical and jurisprudential survey, as well as normative acts issued by the TSE, in order to carry out a comparison between the established jurisprudence and the standard published by the TSE.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Electoral justice, Candidacy, Gender quotas, Jurisprudence, Fraud, Resolution nº 23.735/2024

1. INTRODUÇÃO

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no Brasil a população feminina é representada por percentual superior a 51% (IBGE, 2024). No entretanto, essa proporção não é a mesma na participação política do país. A título exemplificativo, conforme dados extraídos do Senado Federal, na legislatura que se iniciou em 2023, houve uma diminuição do número de senadoras: atualmente, são 10 senadoras, ao passo que na legislatura que se iniciou em 2019, eram 12 (SENADO, 2022).

A representação das mulheres na política brasileira é uma questão de extrema importância e relevância no atual cenário do país. O pluralismo político trazido como fundamento da República Federativa do Brasil no texto constitucional (art. 1º, V), para além da ideia da existência de vários partidos políticos, deve ser interpretado como a garantia da existência ou coexistência de várias ideias, opiniões, com a possibilidade efetiva de que sejam debatidas e defendidas no âmbito social, legislativo, na administração pública, no Poder Judiciário.

A garantia da paridade e equidade de gênero nos espaços político-representativos certamente influencia no enfrentamento do machismo estrutural. É preciso que os espaços da democracia representativa sejam progressivamente preenchidos por pessoas do gênero masculino e feminino como forma de garantir representatividade efetiva e que as políticas públicas possam ser debatidas, formuladas, planejadas e fiscalizadas a partir de um pensamento e pontos de vistas plurais.

Para garantia mínima da participação feminina nos pleitos eleitorais foi necessária a atuação do Poder Legislativo, trazendo, de forma coercitiva aos partidos políticos, o dever de inclusão de candidatas no registro das chapas de candidatos nas eleições proporcionais.

Nesse sentido, o art. 10, §3º Lei 9.504, de 1997 - Lei das Eleições, - traz uma imposição aos partidos políticos, ou seja, traz uma política inclusiva para que os partidos apresentem, sob pena de indeferimento do registro de candidatura, uma porcentagem mínima de 30% para as candidaturas de cada gênero. Muito embora a legislação não faça uma menção direta sobre as cotas serem direcionadas as mulheres, é possível se concluir que há o objetivo de se criar um equilíbrio entre os gêneros no cenário político brasileiro.

Entretanto, mesmo diante desse avanço, infelizmente ocorrem diversas fraudes na execução dessa política afirmativa. Assim, foram notoriamente observadas várias irregularidades, dentre elas, a criação de candidaturas femininas “laranjas”, ou seja, como trata-se de um requisito formal, há a ocorrência de mulheres preenchendo, apenas de forma formal,

que seriam candidatas, mas que, todavia, em realidade não serão (CUNHA; BASTOS JÚNIOR, 2020, p. 58).

Todavia, só há como se saber se a candidatura é fraudulenta ou não, no momento posterior à realização da campanha (KURSCHEIDT, 2020, p. 191) pois este é o momento em que é verificada a destinação das verbas de campanha, os atos de campanha, formas de propaganda das candidatas, número de votos recebidos, dentre outros pontos levados em consideração para se aferir a veracidade ou falseamento da campanha.

Outrossim, durante muitos anos a legislação não foi clara em fixar quais os pontos que poderiam levar à identificação dessas fraudes e sobre quais seriam os impactos em caso de ocorrência destas. Na ausência de normatização, o TSE, por meio de reiteradas decisões, pacificou quais seriam os elementos necessários para a caracterização da fraude às contas de gênero, dentre as quais pode se mencionar: a ausência de obtenção de votos; a prestação de contas e ausência de atos efetivos de campanha.

Entretanto, é sabido que muito embora a jurisprudência seja uma fonte do direito, não possui observância obrigatória, sendo apenas um entendimento emanado pelo tribunal, e por essa razão, o TSE inseriu diretamente nas regras que regem o pleito diversos critério objetivos para a caracterização da fraude as cotas de gênero, servindo como uma forma de solidificação do entendimento jurisprudencial do tribunal.

No presente contexto, o objetivo primordial desta pesquisa é realizar uma análise da do fenômeno da fraude às cotas de gênero, com ênfase na fixação dos critérios de caracterização estabelecidos pela Resolução nº 23.735/2024. Esta resolução não apenas confirmou a jurisprudência existente, mas também proporcionou uma base sólida para a análise mais precisa dos processos judiciais que buscam comprovar a fraude nas cotas de gênero.

Como conclusão, o artigo aponta a importância da normatização expedida pelo TSE, que fixa parâmetros objetivos para a caracterização desse tipo de fraude, antes delineada, de maneira evolutiva na jurisprudência dos tribunais eleitorais de todo o país. A partir da mencionada normatização, a caracterização das fraudes às cotas de gênero será muito mais facilmente detectada e assim enquadrada como condutas ilícitas pela Justiça Eleitoral, dando maior efetividade à Lei 9.504, de 1997.

2. CONTEXTO HISTÓRICO

Primeiramente, é necessário que se explane como foi a trajetória das mulheres para que possam ser incluídas no cenário político, e nesse sentido, verifica-se que a ação afirmativa das cotas de gênero no Brasil se deu em 1995, a partir da IV Conferência Internacional sobre a

Mulher, realizada pela Organização das Nações Unidas, onde os países presentes acabaram se comprometendo a realizarem políticas de inclusão das mulheres nos órgãos governamentais (ONU, 1995). Um dos eixos de discussão foi "mulheres no poder e na liderança", o que certamente proporcionou uma discussão, na década de 1990, sobre a importância da mulher na condução dos rumos da política dos países participantes.

Em consequência, já em 1995, o Brasil aprovou uma política inclusiva, instituindo uma cota mínima de 20% para candidaturas femininas. A Lei 9.100, de 1995 determinava, no seu art. 11, §3º que, "Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres." Todavia, para Cunha e Bastos Júnior (2020), embora a intenção tenha sido boa, na prática, a situação não exigiu que os partidos reduzissem o número de candidaturas masculinas para a inclusão de femininas, mas sim, deixou que fossem tratadas como forma opcional.

Diante disso, a edição da Lei 9.504, de 1997 tentou, de forma fracassada, ajustar essa situação, por meio do art. 10, §3º, para que fossem reservadas, "o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo." Todavia, permaneceu com o mesmo impasse anterior, no sentido de que as vagas reservadas para as candidaturas femininas ainda eram facultativas (NORONHA, 2016, p. 64).

No entanto, a facultatividade não foi capaz de promover a efetiva inclusão das candidaturas femininas no rol das chapas proporcionais, razão pela qual Eneida Desiree Salgado e outros (2015, p. 168) explicam:

> ...essa falta de mudança se justifica em razão do preenchimento das cotas não ser obrigatório. Apesar da previsão legal, o entendimento que ficou assentado foi o de que as vagas estariam apenas "reservadas" para as mulheres, ou seja, elas não precisavam vir a ser efetivamente preenchidas. Além disso, houve concomitantemente um aumento do número de candidatos que poderiam ser apresentados por partido ou coligação, o que diluiu as cotas femininas.

Diante dessa realidade verificou-se a necessidade de imposição, ou seja, de que houvesse um comando obrigatório para o registro de candidatura femininas nas eleições. Esse foi o contexto para a edição da Lei 10.304, de 2009, que alterou a Lei 9.504, de 1997 e efetivamente trouxe a obrigatoriedade de que cada partido ou coligação preencha no mínimo 30% (trinta por cento) e no máximo 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo, conforme abaixo o dispositivo colacionado:

> Art. 10...

> § 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. (grifei)

A alteração trouxe, acertadamente, uma imposição para que haja a obrigatoriedade de candidaturas femininas – apesar do texto da lei não mencionar o "feminino". A partir da alteração legislativa promovida na Lei 9.504, de 1997 não há mais margem interpretativa para não se obedecer ao percentual de candidaturas de cada gênero, nos percentuais legalmente previstos.

Nessa toada, também é necessário mencionar que além dessa alteração, o TSE indicou que devem ser reduzidos os candidatos masculinos para a garantia da proporcionalidade, pois, a imposição do parágrafo mencionado estabelece, também, um limite de 70% de candidaturas do mesmo sexo. Esse foi o entendimento consolidado pelo Recurso Especial Eleitoral nº 2939/2012, conforme trecho abaixo:

> Registro de candidaturas. Percentuais por sexo. 1. Conforme decidido pelo TSE nas eleições de 2010, o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, na redação dada pela Lei nº12.034/2009, estabelece a observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo, o que é aferido de acordo com o número de candidatos efetivamente registrados. 2.Não cabe a partido ou a coligação pretender o preenchimento de vagas destinadas a um sexo por candidatos do outro sexo, a pretexto de ausência de candidatas do sexo feminino na circunscrição eleitoral, pois se tornaria inócua a previsão legal de reforço da participação feminina nas eleições, com reiterado descumprimento da lei. 3. Sendo eventualmente impossível o registro de candidaturas femininas com o percentual mínimo de 30%, a única alternativa que o partido ou a coligação dispõe é a de reduzir o número de candidatos masculinos para adequar os respectivos percentuais, cuja providência, caso não atendida, ensejará o indeferimento do demonstrativo de regularidade dos atos partidários (DRAP). Recurso especial não provido.

Nesse sentido, pode-se concluir que, hodiernamente, há uma imposição de ordem normativa aos partidos políticos e/ou coligações frente e necessidade de se instituir candidaturas femininas, sob pena de indeferimento do registro da chapa.

Apesar da nobre intenção subjacente à implementação dessa política inclusiva, infelizmente, ainda persistem práticas fraudulentas. Em diversos casos, há a mera inclusão de uma candidata com o único propósito de atender à exigência da cota eleitoral. Contudo, essa inclusão não reflete uma verdadeira intenção de participação na corrida eleitoral. Muitas vezes, essas mulheres não possuem a genuína intenção de concorrer ou de engajar-se em uma campanha eleitoral ativa.

O resultado disso é uma distorção da essência democrática do pleito. A simples inclusão dessas candidatas não reflete uma competição real pelo cargo, mas sim uma estratégia partidária para cumprir uma formalidade legal. Na prática, isso apenas perpetua a

predominância masculina nas candidaturas, deixando de lado o propósito fundamental da política de cotas de gênero, de inclusão da participação feminina nos rumos da política brasileira.

Essas candidaturas fictícias, conhecidas como "candidatas laranjas", são um sintoma preocupante da persistência de práticas antidemocráticas, machistas e desonestas no sistema político, e podem ser consideradas até como violência de gênero, como mencionado pelo TSE, na fala da ministra Edilene Lobo (2023):

> A violência política de gênero é a base de todas as outras violências, na medida em que exclui as mulheres da contribuição da participação na vida pública. Uma democracia sem mulheres é uma democracia falsa.

Sob essa ótica, no ano de 2016, o TSE acabou por receber as primeiras ações acerca da prática de tais fraudes, e nesse sentido, foi construindo o entendimento de que as situações desses ilícitos poderiam ser conhecidas como uma espécie de abuso de poder, ou seja, podendo ser impugnadas mediante Ação de Investigação Eleitoral (AIJE)[1], ou também, mediante Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo (AIME)[2], porém, como o próprio nome da ação já diz, para a propositura dessa ação, é necessário que o polo ativo possua um mandato eletivo a ser impugnado.

Reconhece-se a importância da jurisprudência do TSE já ter delimitado que a ocorrência de fraude as cotas de gênero poderiam ser caracterizadas como uma forma de abuso de poder, e ainda, que poderiam ser impugnadas por AIME ou por AIJE. No entanto, ainda haviam lacunas a serem preenchidas no tocante à uniformização dos critérios para o reconhecimento da fraude às cotas de gênero. Desta forma, após a jurisprudência ter conferido

---

[1] RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. FRAU-DE. 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 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. [...]. (Recurso Especial Eleitoral n. 24342. Acórdão. Relator: min. Henrique Neves da Silva. Diário de justiça eletrônico, Tomo 196, 11 out. 2016. p. 65-66).

[2] 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. (Recurso Especial Eleitoral n. 149, acórdão, relator: min. Henrique Neves da Silva. Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, 21 out. 2015. p. 25-26).

alguns contornos reiterados de identificação desse tipo de fraude, o TSE decidiu por editar, de forma inédita, critérios objetivos para a caracterização das fraudes a cota de gênero.

Reconhece-se, de igual modo, que a fixação de parâmetros para as cotas de gênero influenciou a criação de outras ações, inicialmente no âmbito do próprio TSE, para reafirmar a inclusão feminina na política. Como ressalta Laís Tojal Coelho de Barros (2019, p. 184), o TSE, em 2018, fixou entendimento de que pelo menos 30% (trinta por cento) dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha deveriam financiar candidaturas femininas. O entendimento do TSE foi incluído na Constituição, por meio da Emenda n. 111, de 2021, acrescendo o §8º ao art. 17, determinando que:

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

Nota-se, portanto, o papel fundamental e decisivo da atuação da Justiça Eleitoral, no julgamento dos casos que lhe são submetidos, para conformar ou mesmo provocar a atuação do poder legislativo em matérias ou pautas que, a princípio e por vontade própria, não lhe seriam dadas a agir. Como bem pondera Gortari (2019, p. 191) "no modelo de democracia representativa guiado pelos princípios da maioria, da igualdade e da liberdade, a sociedade necessita de que as esferas de poder espelhem a realidade de gênero", sob pena da máxima do pluralismo político não ser plenamente efetivado.

3. O RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 193-92 E OS PARÂMETROS FIXADOS NA RESOLUÇÃO 23.735/2024 – AVANÇOS AO COMBATE À FRAUDE DAS COTAS DE GÊNERO

Conforme a retrospectiva fático-legislativa narrada no item anterior, como havia lacunas na legislação, mesmo diante da alteração da redação do art. 10, §3º da Lei 9.504, de 1997, a jurisprudência começou a construir algumas diretrizes para identificar e punir fraudes relacionadas ao preenchimento de vagas reservadas à cota de gênero na política.

O TSE estabeleceu critérios claros para a identificação de fraudes nas cotas de gênero, como demonstrado no julgamento dos vereadores de Jacobina (Respe 0600651-94), assim expressos: a) votação zerada ou inexpressiva; b) ausência de movimentação de recursos na campanha; e c) não prestação ou prestação "zerada" de contas eleitorais.

Esses critérios foram fixados a partir do leading case relacionado ao tema das candidaturas laranja: o Recurso Especial Eleitoral nº 193-92. Neste caso, cinco candidatas ao cargo de vereadora foram identificadas como candidatas fictícias, conhecidas como "candidatas laranjas", em um esquema para burlar as cotas de gênero na política.

Tais fraudes foram associadas a duas coligações: “Compromisso com Valença I” (composta pelos partidos PROS, PPS, PTC, PRB) e “Compromisso com Valença II” (composta pelos partidos PDT, PSDB, PMN, PSB, PR, PSL). A coligação “Nossa União É com o Povo” apresentou uma ação de investigação judicial eleitoral contra todos os candidatos a vereador em Valença do Piauí, destacando as cinco candidatas envolvidas na fraude.

O juízo de primeiro grau reconheceu a fraude nas candidaturas dessas cinco mulheres e determinou a cassação das candidaturas simuladas. Além disso, ordenou a exclusão das candidaturas fictícias para recalcular a cota de gênero, declarou a inelegibilidade por oito anos dos candidatos e candidatas com registros cassados e determinou o recálculo dos quocientes eleitorais. Houve também um pedido de cassação da chapa majoritária, mas a juíza do caso negou o pedido por falta de provas de envolvimento, concordância e vantagem com a fraude das candidaturas.

Irresignada com a decisão de primeira instância, a coligação “Nossa União É com o Povo” recorreu dessa decisão ao Tribunal Regional Eleitoral, o qual alterou o conteúdo da sentença proferida pelo juízo singular e estendeu a cassação das candidaturas dos demais cargos, não só dos femininos como anteriormente determinado.

Conforme exposto por Landim (2020, p. 58), o Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí cassou os 6 vereadores que possuíam ligação com a coligação, incluindo os homens que foram eleitos através desta coligação, entretanto, a inelegibilidade seguiu sendo imputada apenas para as candidatas fictícias.

Em meio a outros atos processuais deste mesmo caso, o Recurso Especial Eleitoral interposto pela coligação “Nossa União É com o Povo” subiu para o TSE, com a alegação de que havia dissídio jurisprudencial sob o fundamento de que todos os candidatos que foram, mesmo que indiretamente, beneficiados com a fraude devem ser declarados como inelegíveis, imputando a cassação da chapa majoritária, e somado a isso, também foi alegado no recurso a violação dos artigos 105, III, e 121, §4º, I da Constituição Federal, somada a violação do artigo 276, I do Código Eleitoral.

A controvérsia foi decidida pelo TSE após 3 anos, através do voto de desempate da Ministra Rosa Weber, que fixou o entendimento por cassar integralmente as coligações, bem como punir os outros vereadores com a inelegibilidade, o que não havia sido reconhecido

anteriormente. Foi a partir desse caso em específico e do voto da ministra que ficaram fixados os critérios que auxiliavam os tribunais a decidirem sobre a fraude as cotas de gênero.

Como já exposto, o primeiro se trata de votação zerada ou inexpressiva, que a ausência total ou quase total de votos para uma candidata, pois quando uma candidata não recebe votos suficientes para sequer indicar o apoio de sua própria comunidade ou de seu círculo pessoal, isso levanta suspeitas sobre a autenticidade de sua candidatura.

Isso se exemplifica no caso Jacobina quando uma das investigadas, a Magally da Silva compareceu as eleições, entretanto, não recebeu voto ao menos de si própria, como exposto na ementa do acórdão "votou e ainda assim não recebeu votos".

O segundo se trata da ausência de atos efetivos de campanha, ou seja, a suposta candidata não se autopromoveu a fim de buscar receber votos, nem ao menos gastou a verba destinada com materiais publicitários ou eventos. Aqui também se enquadra o ato de realizar campanha para terceiros, que eventualmente concorram ao mesmo cargo em que a suposta candidata pleiteia.

No acórdão aqui discutido, duas candidatas, Ivaltânia Nogueira e Maria Eugênia de Sousa disputaram o mesmo cargo, inclusive pela mesma coligação, com familiares próximos (esposo e filho), sem qualquer notícia de animosidade entre eles, e sem ao menos que utilizassem despesas com material de prol de sua própria candidatura, mas ficou verificado que ambas as mulheres atuaram na campanha de seu cônjuge e filho.

Assim, é importante destacar que a denunciada Ivaltânia, inclusive trabalhou na candidatura do filho, como mencionado no acórdão lavrado por ocasião do julgamento do Recurso Especial Eleitoral n. 193-92 (2019, p. 28):

> É bem verdade, embora seja exceção, que em determinadas cidades do interior existem algumas divergências políticas e pessoais entre familiares, o que leva a ocorrer cisão politica, mas, no caso especifico, nada foi demonstrado nesse sentido, ao contrário, a sentença recorrida chega a afirmar que a mãe trabalhou para a candidatura do filho, fl. 823.

Por fim, o último requisito se refere a não prestação de contas, contas "zeradas" ou idênticas, uma vez que é sabido a necessidade de os candidatos ao pleito prestarem contas à justiça eleitoral após a realização de seus atos de campanha. Entretanto, quando as contas são idênticas, ou seja, é gasto exatamente o mesmo valor que é fornecido para realizar a campanha, nota-se outro forte indício de candidaturas utilizadas apenas para o preenchimento formal das cotas de gênero.

Ademais, é crucial ressaltar que esses requisitos devem ser analisados de forma unificada. Não é suficiente que apenas um dos requisitos mencionados esteja presente para caracterizar a fraude, mas sim, é necessário realizar uma análise conjunta, considerando tanto os requisitos como o contexto fático no qual a candidata está inserida.

Essa abordagem holística é essencial para assegurar uma avaliação justa e precisa. Cada requisito por si só pode não ser suficiente para estabelecer a fraude, mas quando considerados em conjunto, dentro do contexto específico, fornecem uma imagem mais clara e detalhada da situação. Assim, evita-se julgamentos precipitados e garante-se que todas as nuances e particularidades do caso sejam levadas em conta.

Aliás, a atuação da Justiça Eleitoral se atém de maneira substantiva às provas produzidas e contidas nos autos. Cada caso é único e assim deve ser analisado por essa justiça especializada, de modo a evidenciar, de maneira precisa, a aplicação justa e proporcional das sanções ao caso concreto. Afinal, o que está em jogo é a lisura do pleito, a legitimidade das eleições e, por consequência da democracia brasileira.

Sob essa ótica, e conforme disposto no acórdão paradigma, uma vez caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa eleitoral, não é necessário provar a participação de todos os beneficiários e integrantes da chapa para que sejam cassados. Essa participação só se torna relevante no contexto de condenações que envolvem a inelegibilidade para futuras disputas eleitorais.

Em outras palavras, a comprovação de fraude eleitoral, o benefício do candidato, mesmo que de forma indireta e seu impacto na lisura do pleito são suficientes para justificar a cassação dos mandatos obtidos de maneira ilícita. Não se exige a identificação individual de todos os membros da chapa envolvidos na fraude, pois a própria constatação do comprometimento do processo eleitoral é um fundamento bastante para a anulação dos resultados obtidos.

No entanto, a análise da participação de cada integrante da chapa torna-se imprescindível quando se discute a inelegibilidade futura desses indivíduos. Nesse caso, é essencial estabelecer a responsabilidade pessoal e direta de cada um para aplicar sanções que afetem suas capacidades de concorrer em eleições futuras. Desse modo, protege-se não apenas a justiça imediata da eleição em questão, mas também a confiabilidade e a legitimidade do processo eleitoral como um todo.

Os julgamentos reiterados de processos envolvendo fraudes à cota de gênero fez com que o TSE aprovasse uma resolução no ano de 2024, visando as eleições municipais. O presidente do TSE, ministro Alexandre de Moraes, destacou a importância dessa medida

durante o julgamento do Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 0600392-82 e nº 0600003-51, no qual vereadores de Itaiçaba foram cassados. Ele ressaltou a relevância de o tribunal se posicionar sobre o assunto, evidenciando a urgência e a importância dessa regulamentação:

> Nós sabemos que determinados estados não julgavam procedente nenhuma fraude à cota de gênero até o TSE começar a reverter os acórdãos e até o caso Jacobina [BA], que responsabiliza os partidos, porque o partido perde a chapa toda que elegeu. Temos que dar um recado muito claro aos partidos políticos para o ano que vem [na campanha das Eleições Municipais 2024], no sentido de que a Justiça Eleitoral não vai tolerar de novo candidaturas fraudulentas (TSE, 2023).

Nesse sentido é que foi aprovada a Resolução nº 23.735, de 2024, onde em seu artigo 8º conceitua a fraude lesiva, e mais especificamente a fraude a cota de gênero faz referência a "vantagem indevida a partido político, federação, coligação, candidata ou candidato":

> Art. 8º A fraude lesiva ao processo eleitoral abrange atos que possam iludir, confundir ou ludibriar o eleitorado ou adulterar processos de votação e simulações e artifícios empregados com a finalidade de conferir vantagem indevida a partido político, federação, coligação, candidata ou candidato e que possam comprometer a normalidade das eleições e a legitimidade dos mandatos eletivos.

Sob essa ótica, o §1º do mesmo artigo segue descrevendo o que se configura fraude para fins eleitorais:

> § 1º Configura fraude à lei, para fins eleitorais, a prática de atos com aparência de legalidade, mas destinados a frustrar os objetivos de normas eleitorais cogentes.

Ora, o parágrafo supramencionado deixa extremamente clara a referência ao conceito de fraude a cota de gênero, uma vez que há o registro de uma candidatura feminina fictícia buscando apenas preencher o requisito formal, e como consequência, praticar atos com aparência de legalidade, buscando frustrar o objetivo real da existência da cota de gênero nas eleições, para que assim haja a prevalência de candidaturas masculinas, como consequência lógica.

Ademais, e sendo a clara confirmação da jurisprudência, há o §2º que positiva, de forma cristalina, os requisitos que haviam sido fixados através do caso Jacobina:

> § 2º A obtenção de votação zerada ou irrisória de candidatas, a prestação de contas com idêntica movimentação financeira e a ausência de atos efetivos de campanha em benefício próprio são suficientes para evidenciar o propósito de burlar o cumprimento da norma que estabelece a cota de gênero, conclusão não afastada pela afirmação não comprovada de desistência tácita da competição.

Ou seja, pode se concluir que a Resolução nº 23.735/2024 normatiza o entendimento jurisprudencial que já havia sido fixado, promovendo o devido processo legal a fim de garantir e facilitar os processos que buscam comprovar a fraude as cotas de gênero e garantir a melhor aplicação e garantia da execução legítima das cotas de gênero.

Além disso, a resolução também buscou confirmar a questão da desnecessidade de demonstração de ciência, interferência ou manipulação da fraude, sendo apenas o candidato beneficiado, mesmo que indiretamente com a fraude, já requisito suficiente para ser cassado:

> Art. 8º
> § 4º Para a caracterização da fraude à cota de gênero, é suficiente o desvirtuamento finalístico, dispensada a demonstração do elemento subjetivo (consilium fraudis), consistente na intenção de fraudar a lei.

Sendo ausente a comprovação de elemento subjetivo para acarretar as seguintes penas, previstas no §5º do artigo 8º da referida resolução:

> § 5º A fraude à cota de gênero acarreta a cassação do diploma de todas as candidatas eleitas e de todos os candidatos eleitos, a invalidação da lista de candidaturas do partido ou da federação que dela tenha se valido e a anulação dos votos nominais e de legenda, com as consequências previstas no caput do art. 224 do Código Eleitoral.

Dessa forma, conclui-se que a Resolução nº 23.735, de 2024 do TSE foi aprovada com o objetivo de garantir uma análise uniforme, a partir de parâmetros preestabelecidos, aos processos judiciais que buscam comprovar a fraude as cotas de gênero. A medida pode ser considerada como um grande avanço em termos de solidificação dos critérios utilizados para identificação dos ilícitos, bem como para as garantias oferecidas através da imposição da política de cota mínima de gênero através da Lei 9504, de 1997.

A legislação produzida pelo Congresso Nacional foi complementada pelo poder normativo do TSE, que legitimamente expede Resoluções a cada eleição, atualizando seu posicionamento interpretativo da legislação eleitoral, podendo fixar parâmetros objetivos que nortearão a atuação de toda a Justiça Eleitoral, aprimorando, assim, o processo democrático.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A luta das mulheres pela inserção na política tem sido longa e árdua, ainda inconclusa nos dias atuais. Para enfrentar essa problemática de maneira objetiva, foi estabelecida a obrigatoriedade de candidaturas femininas nas chapas eleitorais, definindo-se um mínimo de

30% de candidaturas de cada gênero como requisito para o registro das candidaturas nos pleitos proporcionais.

No entanto, após a implementação dessa exigência, observou-se que alguns partidos ainda tentam burlar essa regra utilizando candidatas fictícias, conhecidas como candidatas "laranjas". A prática reiterada levada à análise do Poder Judiciário acabou por solidificar verdadeira jurisprudência no sentido de se estabelecer critérios para identificar a violação das cotas de gênero. Exemplos desses critérios incluem candidatas que não obtêm votos ou recebem votações insignificantes, ausência de atos de campanha, e casos em que as candidatas fazem campanha para adversários, além de prestações de contas zeradas ou idênticas.

Em resposta a essas irregularidades e verificando que elas continuavam a se configurar, o TSE aprovou a Resolução nº 23.735/2024, que confirma os entendimentos jurisprudenciais solidificados, estabelecendo critérios claros para as eleições municipais de 2024. Esta resolução visa legitimar, efetivar e agilizar as ações judiciais que comprovem a fraude nas cotas de gênero, além de prever penalidades severas para o descumprimento dessas cotas, como a cassação do mandato dos eleitos pela chapa fraudulenta e a possível inelegibilidade dos envolvidos.

Embora tais penalidades possam parecer deveras severas, inclusive para candidatas legítimas, é necessário se ponderara que apenas com a penalização a todas as candidaturas – principalmente o prejuízo às candidaturas do gênero masculino – é que os partidos políticos e coligações serão constrangidos a não praticar conduta tão nociva à democracia brasileira como a negativa de vigência a verdadeira política pública de inclusão feminina nas eleições.

Os critérios fixados pela jurisprudência confirmados através da Resolução são passos fundamentais para assegurar a participação genuína das mulheres na política, promovendo uma representação mais justa e equitativa. Configura-se um passo importante para conferir executoriedade aos princípios da República Federativa do Brasil, no sentido "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" (art. 3º, IV).

A garantia, por lei, de maior acesso ao gênero feminino no registro das candidaturas proporcionais, se alia a outras iniciativas, inclusive de índole constitucional, como a obrigatoriedade dos partidos políticos destinarem no mínimo 30% (trinta por cento) os recursos públicos para campanha eleitoral às candidaturas femininas e no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (§§ 8º e 7º do art. 17 da Constituição Federal).

Se os princípios constitucionais da democracia representativa tais como o art. 1º, parágrafo único da Constituição não se mostram suficientes para garantir a participação feminina na política, o legislador deve sim agir no sentido de instituir políticas afirmativas que garantam a possibilidade de acesso feminino às candidaturas, não apenas de maneira nominal, como percentuais a serem preenchidos, sob pena de não se conseguir registrar proporcionalmente as candidaturas do gênero masculino, mas garantindo igualmente recursos financeiros para que essas campanhas possam efetivamente acontecer, se tornar realidade e ganhar corpo no âmbito dos partidos políticos.

7. REFERÊNCIAS

BARROS, Laís Tojal Coelho de. A lei das cotas eleitorais de gênero e sua influência na candidatura e na eleição de mulheres para a Câmara dos Deputados do Brasil. **CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais, João Pessoa**, v. 2, n. 23, p. 181-196, dez. 2019. Disponível em: https://doi.org/10.46906/caos.n23.48402.p181-196. Acesso em: 25 de maio de 2024.

CUNHA, A. G. da; BASTOS JÚNIOR, L. M. P. Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, SC, v. 24, n. 1, p. 57–84, 2020. DOI: 10.53323/resenhaeleitoral.v24i1.5. Disponível em: https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/5. Acesso em 21 de maio de 2024.

GORTARI, Amanda dos Santos Neves. A podridão da candidatura laranja: ponderações acerca da participação feminina nas eleições brasileiras. **Resenha Eleitoral**, v. 23, n. 2, p. 187-204, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Quantidade de homens e mulheres**. Disponível em: https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-dehomens-emulheres.html#:~:text=Os%20resultados%20do%20Censo%20Demográfico,a%20mais%20do%20que%20homens. Acesso em: 27 de maio de 2024.

KURSCHEIDT , H. . O Elastecimento Jurisprudencial do Alcance da Cassação de Terceiros em Razão de Fraude à Quota de Gênero e suas Consequências**. Resenha Eleitoral**, Florianopolis, SC, v. 24, n. 2, p. 99–116, 2021. DOI: 10.53323/resenhaeleitoral.v24i2.24. Disponível em: https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/24. Acesso em: 21 maio. 2024.

LANDIM, Valéria Dias Paes. **Representação feminina na política e candidaturas fictícias: o caso do RESP 193-92**. Dissertação (mestrado). Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2020.

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, PR.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e plataforma de ação da IV Conferência mundial sobre a mulher. 1995**. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wpcontent/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf>. Acesso em 21 de maio de 2024.

SALGADO, Eneida Desiree; GUIMARÃES, Guilherme Athaides e MONTE-ALTO, Eric Vinicius Lopes Costa. Cotas de gênero na política: entre a história, as urnas e o parlamento. **Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito.** Centro de Ciências Jurídicas - Universidade Federal da Paraíba Nº 03 - Ano 2015 ISSN | 2179-7137 | http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ged/index. Acesso em 21 de maio de 2024.

Senado Federal. **Aprovada cota de 30% do fundo partidário para candidaturas femininas.** 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/14/aprovada-cota-de-30-do- fundo-partidario-para-candidaturas-femininas>. Acesso em 21 de maio de 2024.

Senado Federal. **Apesar de maior presença de mulheres na disputa ao Senado, bancada feminina diminui.** (2022). Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/03/apesar-de-maior-presenca-na-disputa-ao-senado-bancada-feminina-reduz-tamanho>. Acesso em 21 de maio de 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Retrospectiva 2023: TSE destacou compromisso com combate à fraude à cota de gênero. 2023.** Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Dezembro/retrospectiva-2023-tse-reforcou-compromisso-de-combate-a-fraude-a-cota-de-genero. Acesso em 21 de maio de 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Recurso Especial Eleitoral 29-39/2012**. Relator: Arnaldo Versiani, Data de Julgamento: 06/11/2012, Data de Publicação: DJE -Diário de Justiça eletrônico, data 06/11/2012, Página 1-2.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Recurso Especial Eleitoral n. 149**. Relator: Henrique Neves da Silva, Data de Julgamento: 04/08/2015, Data de Publicação: DJE -Diário de Justiça eletrônico, data 21/10/2015, Página25-26.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Recurso Especial Eleitoral n. 24342**. Acórdão. Relator: min. Henrique Neves da Silva. Diário de justiça eletrônico, Tomo 196, 11 out. 2016. p. 65-66.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Recurso Especial Eleitoral nº 193-92/2019.** Relator: Luis Felipe Salomão, Data de Julgamento: 17/12/2019, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça eletrônico, data 17/03/2020.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 0600651-94/2022**. Relator: Sérgio Banhos, Data de Julgamento: 10/05/2022, Data de Publicação: DJE -Diário de Justiça eletrônico, data 30/06/2022.