

Mulheres na política: a resistência ao cumprimento das cotas

Eloisa Helena Machado

Procuradora da República. Procuradora Regional Eleitoral Substituta no Paraná.

“O objetivo de toda associação política é o de conservar os direitos naturais e imprescindíveis da mulher e do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e, sobretudo, ao de resistir à opressão.”^[1]

(Olympe de Gouges, 1791)

Resumo: As mulheres na política brasileira é assunto que tem despertado muito debate, em especial na última década. O escopo deste artigo é desenvolver um estudo sobre a participação feminina na política no Brasil. Será traçado breve histórico, analisadas as mudanças no decorrer do tempo, evoluções e retrocessos na legislação, a evolução e a contribuição jurisprudencial. Será analisada também a importância dos partidos políticos para a efetiva consecução da participação feminina e a necessidade de conscientização no que toca às consequências das fraudes relativas às cotas de gênero, concluindo-se pelo protagonismo das legendas partidárias.

Palavras-chave: mulheres na política; cotas de gênero; fraude às cotas e cassação de mandatos; partidos políticos e responsabilidades.

Sumário: 1 Introdução. 2 Um pouco de história. 3 Panorama atual. 4 Legislação aplicada às cotas. 4.1 Mudanças na legislação buscam maior participação da mulher na política. 5 A problemática da recalcitrância pelos partidos políticos. 6 Evolução jurisprudencial. 7 Conclusão.

1 Introdução

A participação feminina na política brasileira é assunto que tem ganhado relevância nos últimos anos, notadamente na última década.

Mais recentemente, a partir das eleições de 2018, o tema não pôde passar ao largo daqueles que atuam e estudam as eleições no Brasil.

Embora a referência à última década, o estudo demonstra que a luta pela participação política remonta ao século passado. Para tanto, apresenta-se uma breve linha histórica, com alguns dos fatos mais marcantes, até se chegar ao panorama atual, compilando-se dados numéricos sobre mulheres eleitas.

Faz-se referência às inovações legislativas relevantes para o tema, bem como ao papel fundamental das decisões judiciais para a concretização da igualdade buscada.

Por fim, destaca-se que a relutância dos partidos políticos em dar efetivo cumprimento ao que prescreve a legislação tem efeitos bastante nefastos, inclusive dando margem ao aumento das diversas formas de fraudes e até mesmo violência política contra as mulheres, concluindo-se pela necessidade de conscientização no que toca às consequências das fraudes relativas às cotas de gênero, diante do protagonismo das legendas partidárias.

2 Um pouco de história

A batalha feminina por liberdade, igualdade e participação na política faz parte da história das mulheres, que estão em constante busca por respeito da sociedade.

A questão da possibilidade de as mulheres serem eleitoras começou a apontar, de modo incipiente, já no século XVIII, por ocasião dos debates acerca da igualdade surgidos na época da Revolução Francesa. Várias obras da época, principalmente as editadas em francês, chegavam ao Brasil e traziam a discussão acerca da igualdade entre homens e mulheres.

Passado praticamente um século e meio desde a data marcante da Revolução Francesa, foi somente no século XX, em 1932 – no governo provisório de Getúlio Vargas, com a edição do decreto que instituiu o Código Eleitoral brasileiro (BRASIL, 1932) –, que se admitiu que as mulheres votassem. Assim, na toada daquilo que vinha acontecendo em diversos países naquela época, o Decreto n. 21.076/1932 trouxe a

seguinte redação: "Art. 2º: É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na fôrma deste Código".^[2] No dia 24 de fevereiro deste ano de 2023, comemoraram-se 91 anos da conquista ao voto feminino no Brasil.

No ano seguinte ao decreto do Código Eleitoral, realizaram-se, em 3 de maio, eleições para a Assembleia Constituinte. Além da novidade do voto secreto, efetivado pela primeira vez desde a Proclamação da República, naquela eleição de 1933 as mulheres puderam votar e ser votadas. Assim, Carlota Pereira de Queiroz foi eleita a primeira deputada federal.

Outras senhoras saíram candidatas à Constituinte, caso de uma das pioneiras do movimento feminista no Brasil, Berta Lutz, que alcançou a primeira suplência na bancada do Distrito Federal, assumindo o mandato com a morte do titular em 1936. (LIRA NETO, 2013, p. 141).

Em 1988, a Constituição Federal (CF) destacou como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa, solidária, com a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CF, art. 3º), assim como garantiu a igualdade entre homens e mulheres (CF, art. 5º, I).

Seguindo o mandamento constitucional, o Brasil tem ratificado diversos diplomas legais que procuram concretizar a participação feminina nas mais diversas áreas de atuação.

Por meio do Decreto n. 4.377/2002, o Brasil ratificou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, aderindo ao compromisso de: (I) não considerar discriminação a adoção de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher (artigo 4º, 1); (II) tomar todas as medidas apropriadas para modificar os padrões socioculturais de conduta de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação dos preconceitos e práticas consuetudinárias e de qualquer outra índole que estejam baseados na ideia da inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres (artigo 5º, item "a"); e (III) desenvolver medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do País (artigo 7º).

Atualmente, as cidadãs brasileiras representam 52% do eleitorado; e, segundo o IBGE, há seis milhões de mulheres a mais do que homens no Brasil. Contudo, a paridade (e até mesmo superioridade) populacional não tem sido garantia de paridade no campo de atuação política.

3 Panorama atual

Mesmo correspondendo a mais de 51,8% da população brasileira e a mais de 52% do eleitorado do País, as mulheres ainda são minoria na política. Segundo dados do TSE, o panorama atual das três últimas eleições pode ser assim resumido:

Eleições gerais de 2018^[3]

Cargo	Total de eleitos	Mulheres eleitas	Porcentagem
Senado	53	6	11,3%
Câmara dos Deputados	513	77	15%
Assembleias Legislativas	1.035	159	15,3%

Eleições gerais de 2022^[4]

Cargo	Total de eleitos	Mulheres eleitas	Porcentagem
Senado	27	4	14,8%
Câmara dos Deputados	513	91	17,7%
Assembleias Legislativas	1.035	186	18%

Eleições municipais de 2020^[5]

Cargo	Total de eleitos	Mulheres eleitas	Porcentagem
Prefeituras	5.441	656	11,8%
Câmaras Municipais	57.980	9.298	16%

Um dado importante e que não se pode deixar de mencionar é que somente uma capital elegeu uma mulher prefeita em 2020, o Município de Palmas, capital do Tocantins.^[6] Outro dado importante é que 948 municípios não tiveram nenhuma mulher eleita.^[7] Isso significa que 17,4% dos municípios brasileiros não têm nenhum tipo de representatividade feminina na política.

Segundo dados da *Agência Câmara de Notícias*,^[8]

em julho [de 2021], o Brasil ocupava a posição de número 140 no que se refere à participação política feminina, em ranking que contempla 192 países pesquisados pela União Interparlamentar. O País está atrás de todas as nações da América Latina, com exceção do Paraguai e do Haiti.

Os dados aqui trazidos indicam que, quase um século após a eleição da primeira mulher, em 1933, o avanço da igualdade das mulheres na política brasileira tem andado a passos lentos.

4 Legislação aplicada às cotas

As ações afirmativas tiveram e continuam tendo papel fundamental na busca de igualdade nas mais diversas esferas da sociedade brasileira.

O ministro Luís Roberto Barroso (2020, p. 179) conceitua as ações afirmativas da seguinte forma:

As ações afirmativas são políticas públicas – isto é, programas governamentais – que procuram dar vantagem competitiva a determinados grupos sociais. Um tratamento mais favorável aos que não tiveram as mesmas oportunidades que os demais. Em rigor, porém, vistas pelo ângulo dos que foram excluídos, o que as ações afirmativas fazem é procurar neutralizar, ao menos em parte, as vantagens competitivas de que desfrutaram os membros dos grupos sociais hegemônicos. Vantagens que não foram obtidas pelo mérito, mas em razão da posição de privilégio que desfrutaram na estrutura social.

Flávia Piovesan (2008 *apud* IGNACIO, 2022), ao analisar a importância dessas ações, entende que as “ações afirmativas representam um poderoso instrumento de inclusão social”, porque

as ações afirmativas, como políticas compensatórias adotadas para aliviar e remediar as condições resultantes de um passado de discriminação,

cumprem uma finalidade pública decisiva para o projeto democrático: assegurar a diversidade e a pluralidade social. Constituem medidas concretas que viabilizam o direito à igualdade, com a crença de que a igualdade deve moldar-se no respeito à diferença e à diversidade.

Diante da dificuldade enfrentada historicamente pela população feminina em ocupar os espaços de protagonismo na política nacional, desde 2009 institui-se o que se costumou chamar de "cotas femininas".

A Lei n. 12.034/2009 alterou o art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997, determinando que, "do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo".

Apesar de as cotas femininas já fazerem parte do ordenamento jurídico brasileiro há quase quatorze^[9] anos, o que se constata, efetivamente, é que o seu cumprimento esbarra em questões diversas, em especial questões culturais.

A primeira questão cultural é o desejo que os brasileiros sentem de não cumprir a lei. É mesmo impressionante a resistência em fazer o que é determinado pela legislação, como se fosse muito mais interessante viver sempre à margem, sempre com um certo resquício de ilegalidade. Parece até que torna a vida mais emocionante ou desafiadora. Como se o povo brasileiro já não tivesse inúmeros desafios para superar diariamente!

Pode-se dizer que a segunda questão cultural está atrelada à posição que foi conferida às mulheres ao longo da história da civilização moderna. Mesmo tendo todos os instrumentos legais à sua disposição para concorrer *pari passu* com os homens às vagas na política, para muitas mulheres parece impossível sair do papel secundário a que foram relegadas. Isso se observa quando algumas mulheres aceitam apresentar candidaturas fictícias a fim de "ajudar" determinado partido ou mesmo certo candidato que lhes é próximo.

Pode-se dizer que essas duas questões se entrelaçam: os detentores do poder desafiam a lei porque não veem punibilidade concreta. As mulheres concordam em colaborar com condutas ilícitas ou até mesmo desanimam em combatê-las também porque imaginam que nenhuma punição será efetivada. É preciso mudar essa concepção.

4.1 Mudanças na legislação buscam maior participação da mulher na política

Como dito, a conquista do voto feminino completou 90 anos em 2022. No decorrer de quase um século, embora a participação das mulheres de forma ativa na política seja ainda muito tímida, é importante destacar as modificações na legislação eleitoral para incentivar a participação da mulher. As ações afirmativas estão presentes no incentivo financeiro aos partidos políticos que elegerem mulheres, no percentual do tempo de propaganda eleitoral e partidária, na cota de gênero, bem como na criminalização da violência contra a mulher, entre outras.

As iniciativas buscam melhorar o quadro de sub-representação feminina nos parlamentos. As mulheres, hoje, representam 53% do eleitorado brasileiro. No entanto, apenas 15% atuam na Câmara Federal e 26%, no Senado.

Contudo, ao mesmo tempo em que se observam avanços, também há retrocessos legislativos, como por exemplo a alteração da Lei n. 9.096/1995 – Lei dos Partidos Políticos –, art. 55-A e 55-C, efetuada a partir da reforma legislativa operada pela Lei n. 13.831/2019 e, posteriormente, endossada por alteração constitucional.

Essa mudança acabou por anistiar os partidos políticos que não efetivaram a aplicação de verbas para financiamento de campanhas femininas. A prática é bastante comum. A imposição legislativa possibilitava que se buscasse, judicialmente, que os partidos políticos renitentes fossem sancionados. Com a alteração produzida, os artigos passaram a ter a seguinte redação:

Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do *caput* do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade.

Art. 55-B. Os partidos que, nos termos da legislação anterior, ainda possuam saldo em conta bancária específica conforme o disposto no § 5º-A do art. 44 desta Lei poderão utilizá-lo na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres até o exercício de 2020, como forma de compensação.

Art. 55-C. A não observância do disposto no inciso V do *caput* do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas.

Essa alteração legislativa foi objeto da *Ação Direta de Inconstitucionalidade* n. 6.230/DF,^[10] proposta pela Procuradoria-Geral da República. Contudo, em 2022 foi aprovada a Emenda Constitucional n. 117. Os arts. 2º e 3º dessa emenda contemplaram o *mesmo assunto tratado nos arts. 55-A, 55- B e 55-C da Lei n. 9.096/1995*. Assim, *reconheceu-se como prejudicada* a Ação Direta de Inconstitucionalidade no tocante a essa alteração legislativa, constitucionalizando-se a anistia prevista. Eis o parecer da PGR após a EC n. 117/2022:

Como se vê, enquanto o art. 1º da Emenda Constitucional 117/2022 constitucionalizou a política afirmativa em prol da participação política das mulheres (política que, até então, tinha seus contornos definidos apenas na lei), os arts. 2º e 3º constitucionalizaram a anistia aos partidos políticos que, até a data de promulgação da emenda constitucional, “não [tinham] utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não [tinham] sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral”. Nos mesmos moldes do art. 55-B da Lei 9.096/1995, o art. 2º da EC 117/2022 permitiu utilização desses valores nas eleições subsequentes. Assim como os arts. 55-A e 55-C da Lei 9.096/1995, os arts. 2º e 3º da referida emenda vedaram “a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado”, isentando os partidos políticos das “sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário”, em razão do não preenchimento da “cota mínima de recursos ou [da não destinação dos] valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação” da Emenda Constitucional 117/2022. Diante da substancial alteração do parâmetro constitucional, esta ação direta de inconstitucionalidade perdeu, em parte, seu objeto. Os arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional 117/2022 trataram do mesmo assunto versado nos arts. 55-A, 55- B e 55-C da Lei 9.096/1995, revogando-os tacitamente.

Destaca-se, também, que as alterações introduzidas em 2019 vieram como que em resposta a decisões judiciais que vinham – e continuam – se posicionando de forma bastante firme em relação à necessidade de os partidos políticos cumprirem seus deveres legais relativos à equidade de gênero na política. Isso demonstra que a equidade de

gênero ainda é assunto que merece muito debate, e que, certamente, causa bastante desconforto para quem não precisa de ações afirmativas para alcançar e manter-se no poder.

Uma das decisões que merece destaque foi proferida em 2018, quando o Supremo Tribunal Federal decidiu^[11] que a distribuição de recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, popularmente conhecido como “Fundo Partidário”, deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% destinado às mulheres dos partidos. No mesmo ano, o Tribunal Superior Eleitoral (FUNDO..., 2018) decidiu que os partidos políticos devem reservar pelo menos 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de horário eleitoral gratuito para as candidaturas femininas; e, na hipótese de percentual de candidaturas superior ao mínimo de 30%, o repasse dos recursos do FEFC e a distribuição do tempo de propaganda devem ocorrer na mesma proporção.

5 A problemática da recalcitrância pelos partidos políticos

Mesmo diante de alguns retrocessos, como a alteração do art. 55 da Lei n. 9.096/1995, apontada acima, fato é que as alterações legislativas têm procurado garantir e ampliar a participação feminina.

É preciso sempre lembrar que a simples existência do art. 3º da CF já seria suficiente para que a equidade fosse observada. Mesmo assim, a atualização legislativa tem ocorrido.

Havendo, portanto, um arcabouço constitucional e infraconstitucional que assegura a busca da igualdade de gênero na política, pode-se considerar que o mais importante para colocar-se em prática a legislação pró-equidade está na participação dos partidos políticos.

No Estado Democrático de Direito brasileiro, em que a participação política somente se efetiva por meio de agremiações partidárias, a mudança de paradigma dentro das legendas partidárias, em relação à participação feminina, é fundamental.

A respeito dos partidos políticos, Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2018, p. 92) escreve:

Os partidos funcionam como representantes organizados de interesses sociais, o que permite que os conflitos sejam “canalizados” para instâncias formais de debate e controle, como as casas parlamentares. Essa preocupação está escrita na atual Constituição, que em seu art. 17 determina que os partidos terão “funcionamento parlamentar de acordo com a lei”. Eles se constituem em mecanismos formais para a disputa pacífica do poder, permitindo a alternância daqueles que o exercem, como é altamente recomendável numa república democrática.

Tem-se, portanto, que os partidos políticos exercem papel de destaque nas democracias atuais. E o Brasil segue essa tendência.

Tornando-se tema recorrente, tanto nos meios acadêmicos quanto nos processos judiciais eleitorais, a preocupação com a participação feminina no universo político não é questão apenas nacional, mas sim mundial, e ganha relevância a cada dia. A própria Organização das Nações Unidas (ONU) tem-se debruçado sobre o tema. Em 2020, a ONU Mulheres, juntamente com o PNUD, lançou o guia programático *Prevenir a Violência contra as Mulheres Durante as Eleições (VCME)*.

Na parte 2 do guia, têm-se ações para prevenir e eliminar a VCME. São seis pontos, e o “ponto de ação 5” é exatamente o de *trabalhar com os partidos políticos para prevenir e reduzir a VCME*. Nesse sentido, *elencamos algumas das mais importantes áreas em que os partidos políticos podem se envolver para proteger as mulheres contra a VCME*:

- garantir que candidatas/as e apoiadores/as observem os códigos de conduta;
- abordar a VCME nos regimentos internos e monitorar sua aplicação;
- prevenir a VCME durante o processo de indicação de candidaturas;
- assegurar que as candidatas tenham acesso ao financiamento político;
- fornecer treinamento sobre VCME e sensibilizar os/as filiados/as;
- incluir VCME nas atividades de monitoramento;
- apoiar as mulheres em cargos eletivos e prevenir renúncias forçadas;
- oferecer informações às mulheres que sofrem violência sobre seus direitos, bem como recursos e serviços de apoio nacionais e

locais, incluindo os setores de saúde, psicossocial, de segurança/policial e jurídico.

Compreendendo que a questão da equidade no âmbito partidário não pode ser vista como *interna corporis* aos partidos políticos, mas, sim, que é uma questão de implementação efetiva da igualdade de gênero, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) proferiu, em 2020, decisão paradigmática no bojo da Consulta n. 0603816-39.2017.6.00.0000 (BRASIL, 2020), no sentido de que a cláusula de reserva de vagas para cada gênero prevista no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997 também se aplica às disputas intrapartidárias pela direção dos órgãos internos dos partidos políticos.

Na esteira do que já vinha sendo firmado pela jurisprudência, em agosto de 2021 houve inovação legislativa, com aprovação de regras para prevenir, reprimir e combater a violência contra a mulher, inclusive pela internet. A Lei n. 14.192/2021 promoveu alterações no Código Eleitoral, na Lei dos Partidos Políticos e na Lei das Eleições, estabelecendo normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher. Em relação aos partidos políticos, determinou que deveriam adequar seus estatutos, num prazo de 120 dias, às novas regras.

Também em 2021 houve a edição da Emenda Constitucional n. 111, de 28 de setembro de 2021, que teve aplicação, pela primeira vez, nas eleições gerais de 2022. Essa emenda constitucional criou um incentivo financeiro aos partidos políticos para a promoção das candidaturas femininas e de negros:

Art. 2º Para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro.

Parágrafo único. A contagem em dobro de votos a que se refere o caput somente se aplica uma única vez.

Como se constata, segundo a regra, nos pleitos de 2022 a 2030, serão considerados em dobro os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Essa repartição

é feita proporcionalmente à quantidade de votos obtidos pelo partido político ou federação para a Câmara dos Deputados na última eleição. No caso da mulher negra eleita, será contado apenas uma vez.

6 Evolução jurisprudencial

Mesmo diante da relutância dos partidos políticos em dar cumprimento às normas afirmativas das cotas de gênero, o que se constata, pelos julgados mais recentes dos Tribunais Regionais Eleitorais, bem como do próprio Tribunal Superior Eleitoral, é que a jurisprudência caminha avançando e exigindo, cada vez mais, que os dispositivos legais sejam respeitados pelos *players* eleitorais. Candidatos, candidatas, partidos políticos precisam fazer a sua parte. É preciso parar de inventar desculpas e teses alienígenas para fugirem da obrigação legal.

Indo ao encontro do reconhecimento de que os partidos políticos estão em posição de protagonismo, no julgamento paradigmático de 2019,^[12] em que, em sede de Ação de Investigação Judicial Eleitoral, perquiria-se a fraude à cota de gênero no Município de Valença, Estado do Piauí, o Tribunal Superior Eleitoral debruçou-se sobre o assunto de forma irretocável.

Nesse julgamento, decidiu-se que, havendo comprovação da fraude à cota de gênero, seria imprescindível a cassação de toda a chapa, tenham os candidatos sido eleitos ou não.

Não é demais repetir que os partidos políticos exercem papel de destaque na manutenção da democracia brasileira. Esse papel lhes dá bônus e ônus. Entre os ônus, pode-se dizer que têm uma responsabilidade muito grande diante da sociedade. É preciso que desempenhem suas funções com a mais ilibada conduta. É preciso que sejam cumpridores fiéis das leis e da Constituição Federal. É preciso que escolham seus candidatos com muita sabedoria. Havendo a mais remota chance de algum dos integrantes e (ou) candidatos do partido terem condutas de desrespeito às leis, é preciso saber que todo o partido será responsabilizado por tal. Não se pode esquecer que, no âmbito do registro de candidaturas, o partido político se apresenta como ente único, no momento do registro do Drap, que, como o próprio nome diz, é um Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários.

Assim, ao registrar o Drap com 30% da cota de gênero apresentada como regular, está assumindo que a informação ali prestada é verdadeira. Caso não apresente o Drap com todas as condições que a lei exige, o Drap será indeferido e nenhum candidato poderá concorrer ao pleito. Portanto, é preciso uma grande conscientização a esse respeito, a fim de que os partidos políticos, para usufruírem do seu bônus de protagonista da democracia, assumam as rédeas daquilo que acontece em seu âmbito. É preciso que apresentem candidatos que efetivamente estejam aptos e desejem concorrer ao pleito. É preciso que busquem mulheres com potencial e dispostas a assumirem os cargos políticos. Enquanto estiverem apenas colocando nomes femininos para preencherem as cotas e “fazerem passar” o Drap, sofrerão as consequências do emblemático julgamento de Valença do 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, § 3º, DA LEI 9.504/97.

1. O TRE/PI, na linha da sentença, reconheceu fraude na quota de gênero de 30% quanto às candidaturas das coligações Compromisso com Valença I e II ao cargo de vereador nas Eleições 2016, fixando as seguintes sanções: a) cassação dos registros das cinco candidatas que incorreram no ilícito, além de sua inelegibilidade por oito anos; b) cassação dos demais candidatos registrados por ambas as chapas, na qualidade de beneficiários.

2. Ambas as partes recorreram. A coligação autora pugna pela inelegibilidade de todos os candidatos e por se estender a perda dos registros aos vencedores do pleito majoritário, ao passo que os candidatos pugnam pelo afastamento da fraude e, alternativamente, por se preservarem os registros de quem não anuiu com o ilícito.

3. [...]

TEMA DE FUNDO. FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. ROBUSTEZ. GRAVIDADE. AFRONTA. GARANTIA FUNDAMENTAL. ISONOMIA. HOMENS E MULHERES. ART. 5º, 1, DA CF/88.

4. A fraude na cota de gênero de candidaturas representa afronta à isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 – a partir dos ditames

constitucionais relativos à igualdade, ao pluralismo político, à cidadania e à dignidade da pessoa humana – e a prova de sua ocorrência deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso, o que se demonstrou na espécie.

5. A extrema semelhança dos registros nas contas de campanha de cinco candidatas – tipos de despesa, valores, data de emissão das notas e até mesmo a sequência numérica destas – denota claros indícios de maquiagem contábil. A essa circunstância, de caráter indiciário, somam-se diversos elementos específicos.

6. A fraude em duas candidaturas da Coligação Compromisso com Valença I e em três da Coligação Compromisso com Valença II revelou-se, ademais, da seguinte forma: a) Ivaltânia Nogueira e Maria Eugênia de Sousa disputaram o mesmo cargo, pela mesma coligação, com familiares próximos (esposo e filho, sem nenhuma notícia de animosidade política entre eles, sem que elas realizassem despesas com material de propaganda e com ambas atuando em prol da campanha daqueles, obtendo cada uma apenas um voto; b) Maria Neide da Silva sequer compareceu às urnas, não realizou gastos com publicidade; c) Magally da Silva votou e ainda assim não recebeu votos, e, além disso, apesar de alegar ter sido acometida por enfermidade, registrou gastos – inclusive com recursos próprios – em data posterior; d) Geórgia Lima, com apenas dois votos, é reincidente em disputar cargo eletivo apenas para preencher a cota e usufruir licença remunerada do serviço público.

7. Modificar as premissas fáticas assentadas pelo TRE/PI demandaria reexame de fatos e provas (Súmula 24/TSE).

CASSAÇÃO. TOTALIDADE DAS CANDIDATURAS DAS DUAS COLIGAÇÕES. LEGISLAÇÃO. DOUTRINA. JURISPRUDÊNCIA.

8. Caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, não se requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos beneficiários que compuseram as coligações, prova inconteste de sua participação ou anuência, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas para impor a eles inelegibilidade para eleições futuras. Precedentes.

9. Indeferir apenas as candidaturas fraudulentas e as menos votadas (feito o recálculo da cota), preservando-se as que obtiveram maior número de votos, ensejaria inadmissível brecha para o registro de “laranjas”, com verdadeiro incentivo a se “correr o risco”, por inexistir efeito prático desfavorável.

10. O registro das candidaturas fraudulentas possibilitou maior número de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, contabilizou-se para as respectivas alianças, culminando em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral), que puderam então registrar e eleger mais candidatos.

11. O círculo vicioso não se afasta com a glosa apenas parcial, pois a negativa dos registros após a data do pleito implica o aproveitamento dos votos em favor das legendas (art. 175, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral), evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido com a fraude.

12. A adoção de critérios diversos ocasionaria casuísmo incompatível com o regime democrático.

13. Embora o objetivo prático do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 seja incentivar a presença feminina na política, a cota de 30% é de gênero. Manter o registro apenas das candidatas também afrontaria a norma, em sentido contrário ao que usualmente ocorre.

14 [...]

CONCLUSÃO. MANUTENÇÃO. PERDA. REGISTROS. VEREADORES. EXTENSÃO. INELEGIBILIDADE. IMPROCEDÊNCIA. CHAPA MAJORITÁRIA.

17. Recursos especiais dos candidatos ao cargo de vereador pelas coligações Compromisso com Valença I e II desprovidos, mantendo-se cassados os seus registros, e recurso da Coligação Nossa União é com o Povo parcialmente provido para impor inelegibilidade a Leonardo Nogueira e Antônio Gomes da Rocha, subsistindo a improcedência quanto aos vencedores do pleito majoritário, revogando-se a liminar e executando-se o aresto logo após a publicação (precedentes).

Mesmo havendo votos divergentes, a maioria decidiu pela cassação de toda a coligação, nos termos do voto do relator, eminente ministro Jorge Mussi, do qual cita-se pequeno – mas de grande relevância – excerto:

Em conclusão, caracteriza fraude, para fins eleitorais, a burla à quota mínima de gênero de 30% de candidaturas (art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97), em verdadeira afronta ao princípio da isonomia (art. 5º, I, da CF/88) e, ainda, aos esforços envidados pelo legislador, pela Justiça e pela sociedade para eliminar toda e qualquer conduta que, direta ou indiretamente,

diminua ou exclua o relevante e imprescindível papel das mulheres no cotidiano pessoal, profissional e político do país.

Imprescindível se fazer referência ao voto do eminente ministro Tarcisio Vieira de Carvalho, em especial:

Com todas as vênias ao aprofundado voto divergente, minha compreensão acerca do inciso em comento é a de que sua missão primordial é salvaguardar tanto a vontade do eleitor como a lisura e a normalidade do processo eleitoral, ou seja, não vislumbro, de forma dissociada, a vontade do eleitor em si com a posição de protagonismo no sentido de ser ela o elemento central de proteção, mas apenas como um dos elementos que o inciso protege, ao lado da lisura e da normalidade do pleito, todos entremeados na noção republicana da higidez eleitoral, que demanda a observância das regras inerentes ao jogo político.

Entendo igualmente que a burla ao sistema de cota previamente estabelecida acaba por ferir a higidez do próprio pleito e, em última análise, também a isonomia da eleição e a vontade do eleitor, especialmente ao se observar que as demais chapas, partidos e coligações que participam do pleito obrigam-se a cumprir a cota legal imposta, com ônus das mais variadas ordens – logística, estratégica, financeira etc. A mesma regra, portanto, deve ser cumprida por todos aqueles que participam do jogo político. Se um dos participantes burlar a regra sem que haja sua punição condizente, há, em uma visão conglobante, perturbação da isonomia, da lisura eleitoral e da vontade maior do eleitor. Não é demais rememorar que, da forma em que apresentada, nem sequer o DRAP seria deferido, mesmo porque a observância da cota de gênero é condição para participação da coligação na disputa eleitoral.

E, por fim, a assertiva contribuição do ministro Luís Roberto Barroso:

19. Como é comum, porém, a culpa para a falta de representação tem sido frequentemente atribuída às próprias mulheres. Argumenta-se que elas não têm interesse em participar da política. Ocorre que, como apontou a Ministra Luciana Lóssio, com base em dados do TSE, as mulheres são mais de 40% dos filiados aos partidos políticos. Ademais, trata-se do mesmo argumento que era utilizado para não conceder o direito ao voto à mulher: “o argumento falacioso de que não há mulheres almejando a vida pública é o mesmo utilizado quando da discussão sobre o voto feminino, em 1932, quando se falava que as mulheres não se interessavam pela política, logo, não precisavam votar”.

E ainda:

28. A controvérsia nesse ponto é se, reconhecida a fraude quanto a algumas das candidaturas femininas das duas coligações, a sanção de perda dos registros se aplica apenas a elas e aos candidatos excluídos a partir do recálculo da cota de gênero ou se alcança indistintamente todos os candidatos indicados pelas coligações proporcionais. Como se sabe, nenhum candidato pode pretender concorrer às eleições e ter seu Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) deferido sem que o partido ou coligação pelo qual concorre preencha determinados requisitos, a exemplo da constituição de órgão partidário válido, da realização de convenções e do atendimento ao percentual mínimo de 30% de candidaturas por gênero. Tais requisitos para habilitação dos partidos e das coligações são aferidos no julgamento do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP). Nesse sentido, inexistindo autorização para candidaturas avulsas, o deferimento do DRAP é pressuposto para a análise dos registros de candidatura respectivos. Nos termos da Res.-TSE nº 23.548/2017, o indeferimento do DRAP do partido ou da coligação é fundamento suficiente para indeferir os pedidos de registro a ele vinculados, inviabilizando que todos os candidatos possam disputar o pleito.

Além de ter sido um julgamento de extrema importância no caso concreto, tornou-se paradigma para os demais casos. Desse *leading case* extrai-se que o TSE definiu elementos que precisam ser observados quando da análise do assunto, em especial nos julgamentos sobre fraude à cota de gênero. Pode-se elencá-los da seguinte forma:

I) Configura fraude:

a) Conjunto probatório robusto.

b) Circunstâncias do caso:

b.1) disputa de mulheres com familiares próximos, sem notícia de animosidade política entre eles;

b.2) atuação daquelas em prol da campanha dos parentes ou de candidatos do sexo masculino;

b.3) ausência de despesas com material de propaganda;

b.4) votação pífia ou zerada;

- b.5) reincidência em disputar cargo eletivo apenas para preencher a cota;
- b.6) fruição de licença remunerada do serviço público.
- c) Intenção de burlar a cota de gênero.

II) Não configura fraude (por si só):

- a) São indícios de fraude, mas não efetiva comprovação:
 - a.1) obtenção de quantidade inexpressiva de votos;
 - a.2) ausência de contratação de serviços para campanha;
 - a.3) recebimento de doação de serviços em valor ínfimo em relação às outras candidatas do partido;
 - a.4) ausência de campanha eleitoral nas plataformas virtuais.
- b) Constatação de intenção, mesmo que tímida, de efetiva participação na disputa eleitoral, verificada por meio:
 - b.1) da presença das candidatas em palestras e na convenção partidária;
 - b.2) da realização de atos de campanha "corpo a corpo";
 - b.3) do pedido de voto a eleitores do município e da zona rural;
 - b.4) da incoerência de apoio político a outros candidatos.
- c) Não comprovação de desistência mediante pressão ou motivada por total desinteresse na disputa, mas devido à falta de perspectiva de êxito diante dos demais concorrentes.
- d) Comprovação da ocorrência de problemas de saúde decorrentes de gravidez de alto risco, devidamente documentados por atestado médico, acarretando desistência tácita da candidatura.
- e) O compartilhamento de material de propaganda ou a realização de campanha casada.

A definição desses elementos traz maior segurança aos envolvidos no processo eleitoral e dá um direcionamento para futuros candidatos e candidatas e seus partidos políticos. Possibilita aos envolvidos fiscalizar a escolha daqueles que integrarão a lista a ser apresentada para

registros junto à Justiça Eleitoral, a fim de evitar que posteriormente venham a ser prejudicados por candidatos mal-intencionados ou por dirigentes que têm como único objetivo aprovar o Drap, apresentando-o como regular apenas formalmente.

7 Conclusão

Nos últimos cem anos, a luta feminina pela igualdade política no Brasil tem-se estruturado e ganhado cada vez mais força.

Conquanto de forma lenta, a legislação – ressaltando algumas leis que foram promulgadas na contramão das ações afirmativas – tem procurado criar mecanismos de proteção e garantia de efetiva participação das mulheres nos pleitos eleitorais. Esses mesmos mecanismos têm sido corroborados por decisões judiciais de extrema vanguarda e importância, garantindo a aplicação daquilo que as leis eleitorais e a Constituição Federal preveem.

Ainda há muito o que fazer, muito o que aprender. Ainda há muito a mostrar aos partidos políticos sobre a importância da sua participação na vida pública do Brasil, bem como suas responsabilidades advindas de tão relevante lugar ocupado.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. **Sem data venia**: um olhar sobre o Brasil e o mundo. Rio de Janeiro: História Real, 2020.

BRASIL. Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 26 fev. 1932. Disponível em: <https://l1nq.com/ICVDx>. Acesso em: 26 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. TSE entende ser aplicável reserva de gênero para mulheres nas eleições para órgãos partidários. **Portal TSE**, Brasília, 19 maio 2020. Disponível em: <https://l1nq.com/IMAxY>. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resultados/Estatística de votação**. Brasília: TSE, 2022. Disponível em: <https://l1nq.com/KOVJ>. Acesso em: 27 fev. 2023.

FUNDO eleitoral deve reservar mínimo de 30% para candidaturas femininas. **Migalhas**, [s. l.], 23 maio 2018. Disponível em: <https://encr.pw/tjH6R>. Acesso em: 27 mar. 2023.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito eleitoral**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

IGNACIO, Julia. O que são ações afirmativas? **Politize!** Florianópolis, 27 jan. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/mr3cb7mr>. Acesso em: 19 jun. 2023.

LIRA NETO, João de. **Getúlio** – 1882-1930: dos anos de formação à conquista do poder. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIRA NETO, João de. **Getúlio** – 1930-1945: do governo provisório à ditadura do Estado Novo. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **O voto feminino no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.

ONU MULHERES; PNUD. **Prevenir a violência contra as mulheres durante as eleições**: um guia programático. [S. l.]: ONU Mulheres; PNUD, 2020.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**. 6. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018.

Notas

- [1] *Declaração dos direitos da mulher e da cidadã* – publicada por Olympe de Gouges, como uma crítica à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. O teor completo pode ser encontrado em: <https://l1nq.com/8iHyk>. Último acesso em: 26 fev. 2023.
- [2] Grafia original.
- [3] Disponível em: <https://encr.pw/KOVPJ>. Acesso em: 27 fev. 2023.
- [4] Disponível em: <https://l1nq.com/KOVPJ>. Acesso em: 27 fev. 2023.
- [5] Disponível em: <https://l1nq.com/TsLoR>. Acesso em: 27 fev. 2023.
- [6] Disponível em: <https://encr.pw/QLNzv>. Acesso em: 27 fev. 2023.
- [7] Disponível em: <https://l1nk.dev/OAOqQ>. Acesso em: 27 fev. 2023.
- [8] Disponível em: <https://l1nq.com/RCId1>. Acesso em: 27 fev. 2023.
- [9] A Lei n. 12.034 data de 29 de setembro de 2009, portanto completará 14 anos em setembro de 2023.
- [10] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.230. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 8.8.2022. Publicação: **DJe** 16 ago. 2022. Disponível em: <https://l1nq.com/M4Zt8>. Acesso em: 1º mar. 2023.
- [11] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.617-DF. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento: 15.3.2018. Publicação: **DJe** 3 out. 2018. Disponível em: <https://l1nq.com/ft3Fo>. Acesso em: 22 mar. 2023.
- [12] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 193-92.2016. 6.18.0018 - Piauí. Relator: Min. Jorge Mussi. Julgamento: 17.9.2019. Publicação: **DJe** 4 out. 2019. Disponível em: <https://l1nq.com/w7son>. Acesso em: 7 maio 2021.