

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA  
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

JOSÉ WILSON FERREIRA DE ARAÚJO JÚNIOR

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

TERESINA  
2020

JOSÉ WILSON FERREIRA DE ARAÚJO JÚNIOR

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

Dissertação de Mestrado, desenvolvida sob a orientação do professor doutor Rafael Silveira e apresentada para obtenção de aprovação em Exame de Defesa.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

TERESINA  
2020

JOSÉ WILSON FERREIRA DE ARAÚJO JÚNIOR

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

Dissertação de Mestrado, desenvolvida sob a orientação do professor doutor Rafael Silveira e Silva e apresentada para obtenção de aprovação em Exame de Defesa.

APROVADO EM: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Orientador/Presidente

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Prof. Dr. Fábio Lima Quintas – 2º Examinador

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Prof. Dr. André Lemos Jorge – 3º Examinador

Universidade Nove de Julho (UNINOVE/SP)

A Deus, pela força, fé e discernimento.

Aos meus pais, José Wilson e Rita Maria (*in memoriam*),

cujos incentivos, orientações e amor me propiciaram chegar até aqui.

À minha esposa, Juliana, pela compreensão e estímulo à produção científica, e pela dedicação ao

nosso pequeno Lucas em razão da minha ausência.

Aos meus filhos, Júlio, Felipe, Marina e Lucas, razões da minha existência e persistência.

## AGRADECIMENTOS

Nas palavras de Sêneca, “Quem acolhe um benefício com gratidão, paga a primeira prestação da sua dívida”. Por isso, não poderia deixar de aqui externar os meus sinceros agradecimentos a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para o êxito de mais uma importante conquista por mim alcançada.

Primeiramente, agradeço a Deus e a Nossa Senhora de Nazaré — da qual sou devoto há cinco anos — pelo dom da saúde, da proteção, da paciência e da consciência de que o estudo e o aprimoramento acadêmico devem ser uma constante.

A minha gratidão a Deus vai além por ter Ele escolhido como meus preceptores para este plano o Sr. José Wilson Ferreira de Araújo, lavrador na sua origem, mas auditor fiscal do Tribunal de Contas do Estado do Piauí — concursado aposentado, exemplo de que toda sorte de adversidades pode ser superada quando se tem vontade e empenho em busca da própria sobrevivência e daqueles que lhes são caros —, e Sr.<sup>a</sup> Rita Maria Azevedo de Araújo, professora da rede pública de ensino. Eles dedicaram, de forma abnegada, educação, amor e carinho a mim e às minhas irmãs, Raquel e Renata, a quem também presto minhas reverências por terem me incentivado. Amo-os além da vida!

À minha esposa, Juliana, agradeço pelo companheirismo, pelo amor incondicional ao nosso filho, Lucas, e pelas palavras de conforto nos momentos mais difíceis, inclusive naqueles em que pensei em desistir.

Agradeço aos meus filhos simplesmente por existirem e por me darem tanta felicidade e tantos motivos para continuar essa árdua caminhada. Não imagino minha trajetória sem eles.

Agradecimentos aos amigos Walter Schell e Mikaelly Elvas, que muito contribuíram com sugestões, dados e fontes de pesquisa para o aprimoramento do presente trabalho.

Nada mais justo do que agradecer ao Prof. Dr. Rafael Silveira, pela presteza e atenção com que desempenhou o excelente papel de orientador, e aos Profs. Drs. Fábio Quintas e André Lemos Jorge, que gentilmente aceitaram compor as bancas de qualificação e defesa e prestaram relevantes contribuições para que alcançássemos um trabalho a contento e ao nível exigido pelo IDP.

Como a qualidade das instituições depende do quilate das pessoas que as integram, agradeço ao IDP na pessoa do Prof. Dr. Gilmar Mendes, cujas aulas memoráveis em muito contribuíram para a nossa linha de pesquisa, saudando também todos os demais professores

que estiveram conosco presencial e virtualmente; bem como o prestativo e atencioso Fernando, coordenador que foi nosso fiel escudeiro e amigo de todas as horas.

Tenho, para com todos, débito de eterna gratidão.

De fato, a vida é trabalho permanente, pois é a atividade que comprova a vitalidade. E não há melhor emprego de uma ação do que destiná-la ao benefício dos outros, ainda que, para tanto, haja necessidade de renúncia de qualquer proveito próprio. Espero que assim seja o benefício maior de mais essa etapa vencida.

## RESUMO

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

**Palavras-chave:** Cotas de gênero. Eleições. Democracia. Princípio da igualdade. Jurisdição constitucional. Jurisprudência.

## ABSTRACT

What interpretative trends and advances related to the implementation of the gender quota can be extracted from the trials handed down by national electoral courts? How did the jurisprudence of the national electoral courts develop, regarding the requirement of the gender electoral quota, before and after the decision of the STF in ADI nº 5.617, which disciplined rules of judgment in this subject? Starting from a view on the behavior of democracy since the end of the 20th century, it can be seen that in dozens of countries in Europe and Latin America there are signs of weakening and even the collapse of democratic regimes, due to processes of subversion and for endogenous motives. In this context, the question is raised to what extent the absence or insignificant participation of women in the structure of political power can contribute to this phenomenon. In addition, there is a close correlation of this reserve with the proportional electoral system, going through the typology and a brief historical and political context in which the gender quota policy was developed, especially in Brazil, with emphasis on the period between last cogent reading of this rule until the expression of the STF in ADI nº 5.617. It is noteworthy that, in an environment dominated by female productions, the approach of this theme so propagated in the academic environment tried not to incur the sin of the rhetorical argument, since the scope of the work, in addition to the theoretical-bibliographical research related to the doctrinal premises that deal with the interconnection of said affirmative action with constitutional jurisdiction in the discussion of fundamental rights — based on the analysis of the aforementioned ADI judged by the Supreme Federal Court, more precisely under the focus of gender diversity and the principle of equality —, it was sought in the jurisprudence of the TREs and TSE judgments that discuss the gender quota and the consequent fraud in the application records under both quantitative and qualitative approaches, aiming to compare them with the judgment rule adopted by the Supreme Court and, thus, answer the questions initially proposed .

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

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I – COTAS DE GÊNERO E DEMOCRACIA. SISTEMA ELEITORAL. TIPOLOGIA.....</b>	<b>14</b>
1.1 COTAS DE GÊNERO E DEMOCRACIA .....	14
1.2 COTAS DE GÊNERO E O SISTEMA ELEITORAL .....	26
1.3 TIPOLOGIA DAS COTAS DE GÊNERO .....	30
<b>CAPÍTULO II – BREVE HISTÓRICO. PRINCÍPIOS DA IGUALDADE E DA AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS. DIREITOS FUNDAMENTAIS E A ADI Nº 5617.....</b>	<b>39</b>
2.1 HISTÓRICO DA POLÍTICA DE COTAS: DA LEGISLAÇÃO AO POSICIONAMENTO DO STF SOBRE AS COTAS DE GÊNERO.....	39
2.2. A COTA DE GÊNERO E OS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE E DA AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	45
2.3 O PRINCÍPIO DA IGUALDADE, A DIVERSIDADE E A ADI Nº 5617 .....	53
2.3.1 O Princípio da Igualdade e suas Dimensões Obrigacionais.....	55
2.3.2 O Julgamento do STF sob as Perspectivas da Diversidade e da Discriminação .....	63
2.3.3 A Regra de Julgamento Adotada pelo STF na ADI nº 5.617.....	69
<b>CAPÍTULO III – A JURISPRUDÊNCIA DOS TRES E DO TSE NOS CASOS DE FRAUDES DE COTA DE GÊNERO .....</b>	<b>88</b>
3.1 CRITÉRIOS DE PESQUISA E LEVANTAMENTO DE DADOS.....	89
3.2 ACÓRDÃOS EM QUE HOVE RECONHECIMENTO DA FRAUDE ATÉ A ADI Nº 5617.....	99
3.3 ACÓRDÃOS EM QUE HOVE RECONHECIMENTO DA FRAUDE DEPOIS DA ADI Nº 5617 .....	102
3.4 ACÓRDÃOS EM QUE NÃO HOVE RECONHECIMENTO DA FRAUDE .....	108
3.5 DESENVOLVIMENTO JURISPRUDENCIAL NACIONAL SOBRE COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO: UM ESFORÇO DE SÍNTESE .....	113
<b>CAPÍTULO IV – O CASO EMBLEMÁTICO DE VALENÇA DO PIAUÍ.....</b>	<b>124</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>144</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>150</b>
<b>APÊNDICE A – ACÓRDÃOS.....</b>	<b>162</b>
<b>APÊNDICE B – SIGLAS.....</b>	<b>170</b>

## INTRODUÇÃO

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

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

Segundo Anne Phillips (2001 *apud* RAMOS, 2015, p. 44):

[...] a política de cotas não garante que as mulheres parlamentares necessariamente defenderão os direitos das mulheres e as demandas dos movimentos feministas. Para ela, ‘é na relação entre ideias e presença que nós podemos depositar nossas melhores esperanças de encontrar um sistema justo de representação, não numa oposição falsa entre uma e outra’ (Phillips, 2001). Afinal, o importante não é apenas aumentar o número de mulheres nos cargos políticos. É preciso assegurar uma participação qualificada capaz de perceber e atender às demandas das mulheres negras, índias, brancas, jovens, idosas, lésbicas que fazem parte do cenário social.

Discussões dessa natureza e congêneres, inclusive as que se reportam à política de cotas de gênero, aprioristicamente inseridas na cultura e no conhecimento mediante abordagens pelo gênero feminino, despertam também manifestações de vez e voz pelo público masculino, sobretudo quando a temática provém das inquietudes e perplexidades que a todos atinge indistintamente quando se busca junto à Justiça Eleitoral uma uniformidade de critérios para o reconhecimento ou não da perpetração de tais desvirtuamentos.

São inúmeros os trabalhos que se debruçam sobre o tema, na sua grande maioria abordando a existência e persistência do problema da exclusão feminina da participação política mesmo após a instituição legal de cotas (HTUN, 2001; ARAÚJO, 2001b); análises quantitativas correlacionando investimentos com essa mesma participação (SALGADO;

FARIAS; SANTOS, 2016); projetos de lei tendentes a excluir ou mitigar o poder institucional de cotas (SALGADO, 2017), entre tantos outros.

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

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

Iniciando sob uma perspectiva ampla acerca do regime democrático, no primeiro capítulo discutir-se-á se a ausência ou o desincentivo às políticas afirmativas de participação das mulheres na repartição de poder seria um fator contributivo para o arrefecimento ou mesmo derrocada de regimes democráticos na atualidade. Segundo Dahl (2001), em 1830, Alexis de Tocqueville visitou os Estados Unidos e ficou admirado com a existência, já naquela época, de cinco instituições políticas democráticas na América do Norte, não obstante inexistisse, até então, a sexta instituição fundamental da democracia, que era a cidadania inclusiva, caracterizada pelo sufrágio universal. Nesse sentido, o estado de Maryland foi o primeiro a proclamar o sufrágio universal, mas essa universalidade excluía as mulheres e não incluía alguns homens, como os negros que não detivessem propriedades ou não fossem alfabetizados – o mesmo ocorrendo com a primeira Constituição republicana brasileira, a qual propagou o sufrágio universal, mas excluiu as mulheres da faculdade de votar. Esse afano de oportunidades no plano político em detrimento das mulheres reverberou em diversas esferas da sociedade mundial, prejudicando a propagação de ideias e, por conseguinte, de desenvolvimento social. Assim, num cenário de aparente retrocesso, analisar-se-á, sob uma visão holística, se há liames entre as perspectivas do regime democrático com a participação feminina na política, além da discussão sobre possível contribuição do androcentrismo, em paralelo à participação orbitária das mulheres nos prélios eleitorais, para o declínio da democracia, segundo a visão de escritores contemporâneos como Steven Levitsky e Daniel Ziblitz (2018), amparados, por sua vez, nas concepções de Juan J. Linz (1978).

Ainda no primeiro capítulo, particularmente quanto aos sistemas eleitorais, os quais têm profunda relação com o tipo de cotas adotado, será demonstrado que, conquanto o sistema proporcional se apresente como aquele que mais viabiliza a instituição de políticas afirmativas, como a implementação de cotas de gênero, pelo menos no Brasil, ele não surtiu os efeitos desejados, não obstante os avanços na esfera legal que foram alcançados ao longo dos 24 anos de instituição da política de cotas eleitorais, além das transformações no âmbito jurisprudencial. A título de ilustração dessa conclusão, observando-se dados coletados diretamente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e catalogados por Lóssio (2017), pode-se inferir que os percentuais de mulheres eleitas após a instituição legal de cotas de gênero e suas sucessivas alterações corroboram a assertiva de que essas ações afirmativas não foram correspondidas na mesma proporção. Para tanto, basta observar que, se em 1998 foram eleitas 29 deputadas federais e 2 senadoras, em 2014 foram eleitas 51 deputadas federais e 5 senadoras, num universo de 513 vagas para Câmara e 81 vagas para o Senado, retrato não distinto na evolução dos cargos de chefia à frente dos estados e das municipalidades no mesmo período. São necessárias, portanto, breves considerações a esse respeito (sistema eleitoral).

Mesmo com a adoção de reservas de vagas que visam melhorar a representação feminina, não foram constatados avanços na mesma proporção. A propósito, importante a classificação inserida ainda na última parte do primeiro capítulo, que trata das formas como as cotas se dividem em reserva de assentos e cotas partidárias, havendo ainda as chamadas cotas legislativas. Essa tipologia visa demonstrar que enquanto a reserva de assentos transforma os sistemas, alterando os mecanismos formais de eleição, as cotas partidárias se direcionam a reformas pragmáticas por exigirem formas de recrutamento. Por sua vez, as cotas legislativas são correlacionadas a uma reforma normativa.

No segundo capítulo, sob um enfoque histórico e evolucionista – que terá como destaque o período compreendido entre a última normatização do instituto (cota de gênero), ocorrido ainda em 2009, até o posicionamento estabelecido pelo STF quando do julgamento da ADI nº 5617, no qual se estabeleceu uma regra de julgamento que servirá como balizador para a análise jurisprudencial proposta neste trabalho – salientar-se-á que, mesmo se agregando conquistas importantes pelas mulheres, como o direito ao voto previsto na Constituição de 1932 — ainda que até então não tratado como direito fundamental, mas como mera permissão, dada a natureza formal como foi concebido — a questão da igualdade de gênero nunca se resumiu à visão aristotélica de tratamento desigual daqueles que são desiguais.

Nesse sentido, Volpato (2019, p. 15) aduz que a necessidade de inclusão feminina na esfera pública somente se perfaz “[...] por meio do atendimento cumulativo de três dimensões de gênero, quais sejam, as da redistribuição, do reconhecimento e da representação, conforme leciona Nancy Fraser, ao tentar conciliar as teorias de justiça então concorrentes”. Ainda segundo Volpato (2019, p. 16):

Identificadas, assim, as origens e as premissas nas quais se funda a exclusão feminina, verificam-se justificadas as atuações estatais, no sentido de se promover o resgate da participação desse grupo de indivíduos, o espaço público-deliberativo. No que tange à seara eleitoral, foram criadas, para tanto, várias ações afirmativas. Dentre essas, cita-se a nominada cotas de gênero no parlamento, previsto no § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97.

Entretanto, esse normativo, inicialmente, traduziu-se em “discriminação às avessas” ao reservar percentual mínimo de representação feminina nas candidaturas (Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995), vício que foi corrigido com o advento da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para se destinar percentual mínimo de candidaturas de gênero, e com a redação atual conferida pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, ao art. 10, § 3º da Lei Eleitoral, pondo a cabo a discussão sobre o termo “deverá reservar” – no sentido de que se trata de uma obrigação e não de uma recomendação aos partidos e coligações –, no tocante à reserva de vagas destinadas a cada gênero.

Ainda no segundo capítulo, será feita análise correlacionando a regra de cotas eleitorais com a diversidade de gênero e com os princípios da igualdade e da autonomia partidária, partindo-se inicialmente de aspectos conceituais sobre regra e princípio, para, em seguida, tecer comentários sobre a ADI nº 5.617 à luz da dogmática de direitos fundamentais, com *approach* no princípio da igualdade e sob as perspectivas das dimensões obrigacionais positivas e negativas do respeitar, do promover e do garantir.

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

Financiamento de Campanha (FEFC); sendo que aquela ADI tem a mesma identidade da jurisprudência que será colacionada no terceiro capítulo, a qual, não obstante trate de fraudes em registros de candidatura, diz respeito, de igual forma, à cota de gênero.

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

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

Para a consecução dos fins a que se propõe, o presente trabalho foi desenvolvido em mais de uma perspectiva metodológica, quais sejam, a pesquisa teórico-bibliográfica e a jurisprudencial. No capítulo em que se discute a coleta de achados nos acórdãos dos TREs e do TSE sobre cota de gênero e fraude nos registros de candidatura, foi feita análise de conteúdo e o método de pesquisa utilizado foi o qualitativo, não obstante alguns dados quantitativos tenham sido também levantados apenas em termos percentuais, portanto, prescindíveis de maior rigor técnico.

## CAPÍTULO I – COTAS DE GÊNERO E DEMOCRACIA. SISTEMA ELEITORAL. TIPOLOGIA

### 1.1 COTAS DE GÊNERO E DEMOCRACIA

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

Segundo Sagot (2009, p. 48), “[...] tanto os estudos sobre democracia quanto as práticas políticas assumiram a existência de uma cidadania política abstrata, sem corpo, sem classe, sem etnia e sem gênero”. Na verdade, toda sociedade democrática tem como pressuposto a plena vigência e o exercício, em condições de igualdade, do direito fundamental à participação política, reconhecido tanto nas constituições como nos tratados de direitos humanos ratificados pelos respectivos Estados signatários e que são, portanto, de cumprimento obrigatório.

Nesse sentido, segundo Canotilho (2003, p. 430), o princípio da igualdade de oportunidades é axioma do direito eleitoral mundial e, como tal, “esta igualdade conexas-se, por um lado, com uma política de justiça social e com a concretização das imposições constitucionais tendentes à efetivação dos direitos económicos, sociais e culturais”. Ainda segundo o jurista português:

[...] ela é inerente à própria ideia de *igual dignidade social* (e de igual dignidade da pessoa humana) consagrada no artigo 13.º/2 que, deste modo, funciona não apenas com fundamento antropológico-axiológico contra *discriminações*, objectivas ou subjectivas, mas também como princípio jurídico-constitucional impositivo de compensação de desigualdade de oportunidades e como princípio sancionador da violação da igualdade por comportamentos omissivos (inconstitucionalidade por omissão).

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

tenham assumidos vieses de masculinidade ao serem impostos limites e segregações de toda ordem à participação política das mulheres.

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

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

Ao término deste século turbulento [século XX], a democracia liberal parece ser reconhecida como a única forma legítima de governo. Isso significa, porém, a sua vitória final sobre os seus adversários, como alguns acreditam? Há sérias razões para um certo ceticismo diante de tal presunção. Não está claro o quão forte é o presente consenso, nem por quanto tempo ele vai durar. Enquanto muito poucos ousam desafiar abertamente o modelo liberal-democrático, os sinais de desapeço pelas atuais instituições estão-se tornando generalizados. Um número crescente de pessoas vem sentindo que os partidos tradicionais deixaram de atender a seus interesses e partidos de extrema-direita estão fazendo importantes incursões em muitos países europeus. Além disso, mesmo entre aqueles que estão resistindo ao apelo dos demagogos, persiste um cinismo acentuado sobre a política e os políticos — com seus muitos efeitos corrosivos sobre a adesão popular aos valores democráticos. Há, claramente, uma força negativa em funcionamento na maioria das sociedades liberal-democráticas, a qual contradiz o triunfalismo que testemunhamos desde o colapso do comunismo soviético.

É com essa narrativa reportada ainda em relação ao final do século XX que Mouffe (2005, p. 11) introduz um dos seus trabalhos, intitulado “Por um modelo agonístico de democracia”. Não obstante centre suas atenções em apenas um dos paradigmas de democracia — mais precisamente o da democracia deliberativa, cuja ideia central tem assento no fato de que as decisões políticas devem ser alcançadas por meio de um processo de deliberação entre cidadãos iguais e livres —, entende-se que o mesmo contexto histórico e socioeconômico da

obra se aplica atualmente e se insere na discussão, já que esse ceticismo será analisado, ainda que num viés cronologicamente mais recente, também quanto à continuidade das democracias liberais à luz da ausência ou dissuasão das ações afirmativas que tratam da participação feminina na repartição do poder.

Feitas as devidas ressalvas, é preciso primeiro ponderar se há correlação entre participação política e fatores que levam à fragilidade de regimes democráticos, para compreender se e como essas conexões estão interligadas com o *gap* de gênero na política brasileira e mundial, para além dos fatores mais diretamente mensuráveis e identificáveis no âmbito do sistema político e partidário. Movimentos de enfraquecimento dos regimes democráticos são percebidos por todo o mundo. O questionamento que se faz, portanto, é se, de fato, vivencia-se uma ascensão dos governos populistas, autocráticos, em detrimento de democracias mesmo consolidadas, e se há, nessa hipótese, reflexos diretos ou indiretos oriundos da ausência de políticas afirmativas em relação à participação feminina na política e nos processos eleitorais.

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

A despeito de a noção conceitual estar atrelada às ideias de governo da maioria, soberania popular e adoção do sufrágio universal, é certo que há um movimento de enfraquecimento de democracias liberais, inclusive daquelas dantes consideradas como intangíveis, como a norte-americana e a francesa. A primeira, constituída de estados-membros que outrora eram intitulados “laboratórios de democracia” (BRANDEIS, *apud* LEVITSKY; ZIBLATT, 2018), agora, principalmente após a assunção à presidência de Donald Trump, demonstra traços de enfraquecimento mesmo com o sistema de freios e contrapesos adotado

desde o governo Madison<sup>1</sup>. A última ainda está alicerçada nos princípios da Revolução Francesa (*liberté, fraternité, égalité*), assim como outros regimes nos quais cientistas políticos entendiam o regime democrático como reinante absoluto e que, agora, estão dando vazão a governos autoritários, muitos deles travestidos de populistas.

A situação é mais grave ainda em países que tinham raízes democráticas embrionárias, a exemplo da Rússia e da Turquia, as quais estão fraquejando frente a governos que nitidamente incentivam a desigualdade de voto, dificultam a intermediação de adoção de decisões por meio da representação, cerceiam a liberdade de expressão e de imprensa, estimulam, em vez de combaterem, a corrupção no processo eleitoral e apresentam quadro de incremento da burocracia, ao invés de deflação.

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

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

Contam para tal ocorrência fatores ínsitos ao regime democrático, como a estabilidade econômica ou a própria historicidade de sedimentação desse regime, que sucumbem frente ao fortalecimento das oposições extremadas, à ausência de observância das clivagens subculturais e ao fomento das desigualdades de toda ordem, principalmente racial e de gênero. Ainda nesse contexto, a estreita relação entre o liberalismo e a democracia, os quais possuem como norte de preocupação a defesa dos direitos individuais e do Estado de direito, permite

---

<sup>1</sup> James Madison teve um papel de grande destaque na redação da carta constitucional dos Estados Unidos, o que o levou a ser conhecido como o *Father of the Constitution*.

perceber que cada componente tem o seu nível de importância na defesa da estabilidade política, de tal sorte que renegar a proteção de um desses elementos pode gerar, mais do que a instabilidade, a derrocada de democracias liberais.

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

Nas primeiras, os mandatários são eleitos pelo voto direto com visível manipulação de mídia e de promessas políticas, desconstruindo regimes democráticos pelas entranhas, desaguando ao final em regimes autoritários. Instalam-se governos populistas autoritários mediante a manipulação de redes sociais, produzindo uma política instantânea e acabando com a mediação da representação, que tem o papel de filtrar e modelar a vontade popular. Do mesmo modo, atacam as supremas cortes e atores internos, como a imprensa e o parlamento. Já no liberalismo antidemocrático, não obstante se assegurem direitos aos cidadãos, as decisões políticas e econômicas são determinadas pelas elites tecnocratas não eleitas e distantes do povo.

Segundo Habermas (1997, p. 333), a própria compreensão do papel da democracia dependeria do viés de análise. Sob o prisma da visão liberal, em que o escopo do Estado, na qualidade de instrumento da administração pública, seria o de defender os interesses da sociedade, a política teria a função de impor interesses sociais em face do Estado quando do uso do poder político para fins coletivos. Sob o viés da interpretação republicana, a política não se esgotaria como instrumento de mediação, já que é “[...] constitutiva para o processo de socialização como um todo”. Ainda sob a premissa conceitual republicana, Habermas (1997, p. 332) já externava que a

[...] política não se refere aos direitos de cidadãos privados à vida, à liberdade e à propriedade, garantidos pelo Estado, porém, em primeira linha, à prática de autodeterminação de cidadãos orientados pelo bem comum, que se compreendem como membros livres e iguais de uma comunidade cooperadora que a si mesma se administra.

Para além das premissas de democracia e liberalismo, o importante é destacar que há vários exemplos de queda de regimes democráticos que registraram três fenômenos que, em muitos casos, se justapõem: o conservadorismo, o autoritarismo e o populismo. Nesse contexto, apresentam causas de natureza política, mediante a insatisfação com o sistema representativo — e aqui se pode incluir a sub-representação feminina — e com sistemas eleitorais que não respondem às demandas de cidadania; causas de natureza econômica e social, caracterizadas principalmente pelas altas taxas de desemprego ou pela ausência de perspectivas de ascensão social da classe média; além de causas que Barroso (OAB NACIONAL, 2019) intitulou “culturais identitárias”, referindo-se à não adoção de uma agenda de divulgação de ideias políticas progressistas segundo uma pauta de igualdade racial e de gênero, defesa dos direitos humanos, reação ao pensamento conservador, entre outras.

Aderindo à ideia de que o mundo está vivenciando a queda de diversos regimes democráticos, Levitsky e Ziblatt (2018) defendem que a subversão de regimes até então democráticos ocorre também mediante o processo eleitoral e com a adoção furtiva de medidas como o aparelhamento de tribunais, compra e controle dos órgãos de imprensa, mudança das regras políticas com rejeição às regras democráticas até então vigentes no processo eleitoral — quase sempre visando à perpetuação no poder —, além de tolerância e encorajamento à violência, inclusive em face das minorias e das mulheres. Ainda na concepção desses autores, um diagnóstico sintomático de enfraquecimento das bases da mais importante democracia mundial, a norte-americana, é a percepção de que dois “freios” que sustentam aquele regime há mais de um século, quais sejam, a tolerância entre os que são adversos e o comedimento na defesa das prerrogativas institucionais, estão arrefecendo frente à polarização extrema – vê-se essa hipótese no recente processo que apura o *impeachment* do presidente Trump – para além do campo político, estendendo-se aos campos racial, cultural e até mesmo de gênero.

Convalidada pelo pensamento de Linz e Stepan (1978), que serviu como fonte para os trabalhos de Levitsky e Ziblatt (2018), há importante distinção a ser lembrada sobre o declínio democrático e a transformação natural do regime. Primeiro, uma das primeiras instituições a serem atingidas por manobras com vistas a enfraquecê-la é o Poder Judiciário, tal qual ocorreu na Polônia e na Hungria, onde houve a redução da idade de aposentadoria compulsória dos ministros dos tribunais superiores em face de possível oposição às ideias e propostas do partido do governo. Contudo, em relação ao ocorrido nesses países, Tushnet, Levinson e Graber (2018) chamam de movimento normal da democracia, já que líderes autoritários não conseguiram consolidar suas ideias e perderam as últimas eleições para seus

respectivos opositores. Na Polônia, houve a perda do comando do Senado, demonstrando a sobrevivência da oposição, ao passo que na Hungria a derrota governista se deu nas eleições para o comando da capital, Budapeste, o que também ocorreu em uma série de governos regionais daquele país.

No mesmo contexto insere-se o Equador, em que o governo de Rafael Correa, autoritário por definição, foi sucedido por um então aliado que agora se mostra opositor. Para os adeptos desses temperamentos, mesmo na Venezuela, em que visivelmente se instalou um regime autoritário desde 2003, após a morte de Hugo Chavez, sob as amarras de Nicolás Maduro, o país mergulhou no caos, mas sobrevive sob o comando governista graças à desorganização dos opositores. Na Bolívia, não se sabe ainda se a expulsão de Evo Morales trará de volta a democracia ou se ocorrerá uma investida ao governo mediante golpe militar.

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

Esse movimento dinâmico de mudanças na democracia também é defendido por Dahl (2012) quando se reporta à chamada “poliarquia”, conceito formulado para se referir ao ordenamento institucional que prevê a formação de governos por meio de eleições realizadas em ambientes competitivos e inclusivos, ainda que não alcancem efetivamente a soberania popular, na medida em que tal regime pode se enfraquecer e chegar ao seu declínio, como ocorreu no Chile na década de 1970, ou mesmo, em sentido contrário, ressuscitá-la após sua queda, como aconteceu no Uruguai na década de 1980; ou, ainda, fortalecer-se, como sucedeu na Alemanha Ocidental e no Japão após a 2ª Guerra Mundial, da mesma forma que pode

haver uma transição de regimes até então antidemocráticos para a poliarquia (Grã-Bretanha no século XX).

Por outro lado, ao correlacionar a questão do enfraquecimento da democracia com a participação feminina na política, segundo Ramos (2015), com a célebre frase “Mais mulheres no poder”, Leymah Gbowee<sup>2</sup> respondeu à pergunta sobre como ajudar as mulheres que derrubaram o ditador da Libéria e que vivenciaram os horrores da guerra, ao tempo em que também sugeriu uma *démarche* argumentativa no sentido da necessária presença de mulheres nos espaços de poder e de tomada de decisão, com destaque para o plano político.

Retomando-se o modelo conceitual de política, sob a perspectiva do citado modelo agonístico de democracia (MOUFFE, 2005), isto é, uso do conceito de antagonismo por meio do qual se define o político em si mesmo, a dificuldade reside na distinção do “político” e da “política”, sendo o primeiro aquele que se refere aos antagonismos das relações humanas, que podem se expressar de diversas formas, inclusive nas relações sociais; e a segunda compreendendo o arcabouço de práticas, discursos e instituições. Nessas diferenciações apresentadas pela autora, a participação feminina encontra diversas dificuldades com origem na sobreposição do masculino em detrimento do feminino, tanto nas relações familiares quanto nas relações de trabalho. No campo propriamente da política, ainda segundo Mouffe, o principal propósito da política democrática é transformar o antagonismo em agonismo, isto é, abandonar-se a ideia de luta entre inimigos para se adotar a concepção de luta entre adversários. Nesse grau máximo – de adversários –, pode-se admitir a inserção das divergências de gênero de que trata o presente trabalho.

Ainda no campo contextual da política, destaca-se o estereótipo criado de que as mulheres têm naturalmente um desinteresse nesse campo, dadas suas aptidões e escolhas por atividades que lhes pareçam mais caras, quais sejam, as domésticas e ligadas à família, como a maternidade, tudo como forma de exclusão ao que Biroli (2010, p. 274), também afirmando que existe uma naturalização quanto à exclusão das mulheres na esfera pública, argumenta que acaba por se legitimar o chamado “negócio de homens”. Reforça a mesma professora (BIROLI, 2018, p. 4) que, “se de um lado há dinâmicas que reproduzem as desigualdades, de outro, cresce [...] a percepção de que uma política sem mulheres não pode ser democrática”. É por isso que tão fundamental quanto apoiar a eleição de mulheres é analisar o grau de comprometimento de outras minorias, uma vez que tão importante quanto a ocupação de espaços de representação política pelas mulheres é que outros grupos, a despeito do gênero,

---

<sup>2</sup> Ativista africana responsável por organizar o movimento de paz que colocou fim à Segunda Guerra Civil da Libéria em 2003.

raça ou cor, também se engajem na construção de um mundo melhor para todas as mulheres, perspectiva a que Ramos (2015) chama de “política de ideias” e a que já se referiu na introdução.

Decerto que a participação política não induz necessariamente ao interesse por representação. Da mesma forma, a disposição para a ação por meio do ingresso na esfera da representação política nem sempre está associada com trajetórias prévias de participação, mas é indubitável que a participação integre o que se concebe como democracia, na dimensão participativa em si e também na representativa. Como afirmou Pitkin (*apud* LOUREIRO, 2009, p. 64), aprender o que significa a representação é condição para aprender como representar. Como um processo cíclico, a democracia representativa não se traduz numa aristocracia nem em um substituto da democracia direta, visto que, nas palavras de Urbinati (2006, p. 192), tal instituto se “[...] apresenta como um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar”. Essa noção de representação democrática, mais do que isso, a sua própria qualidade, está ligada à capacidade de supervisão permanente dos representados sobre os representantes enquanto atores principais de atuação, portanto, dentro do contexto da capacidade de agir politicamente, segundo Miguel (2017).

Ainda que evidências apontem para a relevância de fatores institucionais, em geral não se desconhece o papel de outras condicionantes socioculturais, econômicas e históricas, relatadas como fatores de exclusão das mulheres das democracias representativas em seu nascedouro. Nesse sentido, tais fatores ou dimensões são considerados tanto intervenientes como resultantes e imprescindíveis para compreender como outras dimensões e fatores podem, também, responder pelas condições de participação e de ingresso na política. De fato, a participação das mulheres em todos os níveis do governo democrático diversifica a natureza das assembleias democráticas e permite que o processo de tomada de decisões responda às necessidades dos cidadãos que podem ter sido desconsideradas no passado (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2010).

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

A primeira hipótese a ser analisada é de que as mulheres são mais elegíveis e também mais dispostas a se candidatarem em países com melhor qualidade democrática. Não obstante exista trabalho que analisou dados da África Central e do Sul, Ásia e áreas do Pacífico

(STOCKEMER, 2009) e constatou não haver relação entre quantidade de mulheres nos parlamentos e maturidade da democracia, visto que a representação feminina não foi maior nos países com democracia mais madura, há que se ter cautela em relação a tal conclusão. Ao se utilizar, para a mesma finalidade, o *ranking* de democracia e também um maior número de dados sobre quantidade de mulheres nos assentos do parlamento, encontram-se resultados diferentes, a exemplo do que foi feito por Moraes *et al.* (2014). Nesse estudo, utilizando *scores* de 2004 a 2013 relativos à porcentagem de mulheres no parlamento, por país e *scores* de democracia no mundo e elaborando um diagrama de dispersão entre esses critérios, os autores chegaram à conclusão de que os países que têm pontuação média a alta (numa escala de até 100, igual ou maior que 70) no *ranking* de democracia são os que permitem maior acesso das mulheres a cadeiras dos parlamentos nacionais.

O contrário também foi conclusivo, isto é, países posicionados como medianos e com baixa qualidade democrática têm menos mulheres ocupando cadeiras nos parlamentos nacionais. Tais dados levaram os autores a obter três possíveis conclusões: 1) a qualidade da democracia interfere de forma direta na concessão de possibilidades de elegibilidade às mulheres; 2) as mulheres têm mais motivação para se lançarem como candidatas em democracias de qualidade mais elevada; 3) as mulheres exercem influência representativa enquanto ocupam cadeiras nos parlamentos nacionais. Nesse sentido, países com mais mulheres ocupando lugares nos parlamentos têm maior pontuação de qualidade democrática, pois exercem importante atuação nesse processo enquanto representantes políticas.

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

Conquanto mais estudos sejam necessários para corroborar tais conclusões, não se infirma o papel de relevo que as mulheres exercem na defesa e no desenvolvimento de políticas públicas de interesse social num contexto governamental com menores índices de corrupção e na contribuição de índices mais satisfatórios na saúde e na educação. Nesse sentido, a pesquisa capitaneada por Chandan Jha, professor doutor assistente de Finanças do *Le Moyne College*, e por Sudipta Sarangi, professor e chefe do Departamento Politécnico do Estado da Virgínia, ambos nos Estados Unidos, e intitulada *Women and corruption: What positions must they hold to make a difference?* – que analisou dados de 150 países, entre eles o Brasil –, traduz um dos estudos mais abrangentes sobre a participação das mulheres na política e as

implicações dessa presença em outras ocupações, incluindo na força de trabalho e em cargos de decisão (KUMAR; SARANGI, 2018).

Concluíram os pesquisadores que a relação entre gênero e corrupção segue uma linha de proporcionalidade segundo a qual à medida que as mulheres vão alcançando condições de igualdade na estratificação social, menor é o nível de corrupção. O estudo sugere que são as políticas formuladas por mulheres que geram impacto na corrupção, justamente porque buscam políticas diferentes, convalidando a assertiva de que tendem a defender interesses próprios, mas também de outras classes menos favorecidas, como será abordado um pouco mais adiante. Assim, as implicações políticas do citado estudo apontam para a necessidade de promover a igualdade de gênero em geral e, em especial, promover a presença de mulheres na política, já que tal participação também está associada a melhores resultados na educação e na saúde.

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

Ainda, embora as regras eleitorais se apliquem igualmente a todos os candidatos, as condições que precedem o desenvolvimento de diferentes candidaturas são altamente desiguais, como no Brasil que, vis-à-vis do ocorrido nas eleições de 2018 quando da primeira experiência de utilização dos recursos oriundos do FEFC, implementado pela Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017, foram noticiados diversos casos de desvio de finalidade de recursos

em manifesto prejuízo de candidaturas femininas, o que será objeto de maior discussão no terceiro capítulo.

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

Logo, o apoio das mulheres viabiliza a compreensão de que não somente elas, mas também outros grupos menos aquinhoados precisam de fortalecimento no tocante à sua participação no processo político e decisório, de tal sorte que, para além de representar tão somente as próprias mulheres, acabam ajudando na representação de outros grupos que identitariamente se diferem. Essa pluralidade existente na sociedade e o seu reconhecimento é de extrema importância para o processo de desenvolvimento e estabilidade democrática, com a necessária representação específica dessa pluralidade, pois, ainda conforme Young (2006, p. 144) “[...] a representação é necessária porque a rede da vida social moderna frequentemente vincula a ação de pessoas e instituições num determinado local a processos que se dão em muitos outros locais e instituições”.

De fato, esse pluralismo se mostra como sendo o que Mouffe (2005, p. 8) chama de “[...] redescritção do auto entendimento básico do regime liberal democrático”, referindo-se à importância do reconhecimento do seu contexto conflitivo e apontando que o propósito da política, na sua essência, é de transformar, como dito anteriormente, o que seria “uma luta entre inimigos” em uma “luta entre adversários”, tornando essa concepção condição de existência e manutenção do próprio regime democrático, sem prejuízo da promoção do dissenso entre instituições, visto que é sempre salutar para seu próprio desenvolvimento a asseguuração do conflito de ideias e a compreensão da natureza hegemônica das ações sociais e das identidades.

Assim, mais do que contribuir para o abrandamento da força da democracia e, assim, evitar a instalação de governos autocráticos, autoritários e populistas, ou mesmo de democracias iliberais ou liberalismos democráticos, essa participação feminina é importante

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

## 1.2 COTAS DE GÊNERO E O SISTEMA ELEITORAL

Como a existência de cotas compulsórias e cotas voluntárias de gênero eleitoral reverbera sobre as discussões que as correlacionam com a forma de sistema eleitoral, que é, consoante Nicolau (2004 *apud* SPOHR *et al.*, 2016, p. 420), “[...] o conjunto de regras que define como, em uma eleição, o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados e transformados em mandatos”, necessário se faz tecer algumas considerações sobre essa correlação.

Os sistemas eleitorais têm como objetivo a organização das eleições e a conversão de votos em mandatos políticos, buscando alcançar o sentido finalístico do sufrágio de forma imparcial e conforme o verdadeiro ato volitivo do eleitor, conferindo legitimidade aos mandatos e estabelecendo os meios para consolidar a representação política, de forma que não há sistemas ideais indistintamente para todos os países, mas apenas sistemas mais ou menos úteis à consecução das particulares finalidades políticas de cada sociedade, razões pelas quais são adotados de forma diversificada, em conformidade com padrões político-sociais constituídos ao longo da história, consoante preconiza Gomes (2011).

Por ser objeto apenas de breve correlação com o instituto das cotas de gênero, não serão tecidos maiores comentários sobre as espécies de sistemas eleitorais majoritário e distrital misto, sobretudo porque, em matéria de participação feminina, segundo o enfoque adotado no presente trabalho, merecem destaque as peculiaridades relativas ao sistema proporcional. De toda sorte, bom lembrar que entre os dois sistemas adotados nacionalmente, o sistema majoritário é aquele em que se sagra vencedor na eleição o candidato que obtiver a maioria dos votos tanto de forma absoluta — que compreende a metade dos votos dos integrantes do corpo eleitoral mais um — quanto de forma relativa — considerando eleito o candidato que alcançar o maior número de votos em relação aos seus concorrentes (GOMES, 2011). No Brasil, conforme preveem os arts. 46, *caput*, e 77, § 2º, ambos da Constituição

Federal de 1988 (CF), tal sistema é utilizado para escolha dos membros do Senado Federal e do Poder Executivo.

Por sua vez, o sistema proporcional é aquele em que se estabelece uma proporção de preferência do eleitorado em relação aos candidatos e partidos políticos e, conforme previsão dos arts. 27, § 1º; 32, § 3º, e 45 da CF, é adotado para eleger apenas os membros do Poder Legislativo em todas as esferas dos entes federativos, excetuando-se, como visto, os membros do Senado, e se subdivide nas formas de lista aberta, aquela em que os eleitores escolhem diretamente seus candidatos, ou de lista fechada, isto é, aquela em que o eleitor vota apenas no partido, que se incumbe de selecionar, por uma votação de lista, os candidatos que efetivamente ocuparão os mandatos eletivos (RAMAYANA, 2011).

Particularmente sobre a influência do tipo de sistema eleitoral no tocante à participação feminina na política, Araújo (1998) observa que países com o sistema de representação proporcional tendem a obter um número maior de mulheres nos parlamentos do que os que adotam sistemas majoritários ou mistos. Além disso, dentro do sistema proporcional, há também os tipos de lista eleitoral que, embora não haja consenso sobre sua influência nas chances de acesso das mulheres a cargos políticos, possuem consequências na eficácia das cotas (ARAÚJO, 2001b). Os sistemas que possuem lista fechada ou semifechada/flexível tendem a apresentar um resultado mais favorável ao funcionamento das cotas, mas somente isso não é suficiente. É necessário também definir o ordenamento interno dos nomes de maneira alternada, a exemplo do *zipper system* instituído na Itália, sob pena de, se assim não for feito, as candidatas serem alijadas do certame em decorrência da inserção de seus nomes somente ao final da lista.

De acordo com o magistério de Sacchet e Speck (2012 *apud* OLIVEIRA, 2019), o modelo de sistema eleitoral é fator importante que influencia essa participação e, mais do que isso, o que mais favorece a eleição de mulheres é o sistema proporcional de lista fechada justamente porque é aquele em que o partido político determina previamente (antes das eleições) a ordem dos candidatos e o eleitor não vota no candidato, mas na legenda, elegendo-se aqueles que figurarem nas primeiras posições da lista, com alternância entre os gêneros. Sob esse parâmetro, entendem os mesmos autores que o sistema proporcional de lista aberta — modelo adotado pelo Brasil — é menos favorável à representatividade feminina:

O sistema eleitoral é apontado como sendo central para explicar o baixo número de mulheres eleitas em cada país. O sistema eleitoral de representação proporcional é considerado favorecedor à promoção política das mulheres e de grupos minoritários, na medida em que ele incentiva uma maior seleção de candidatos de membros destes setores [...]. Porém, ele, por si só, não garante a eleição de mais mulheres. Como

assinalado por alguns estudos na América Latina sobre a política de cotas, naqueles países onde o sistema eleitoral é de representação proporcional com listas fechadas, e onde há mandato de posição, isto é, a proporção das cotas é observada na ordem em que os candidatos são alocados nas listas, é onde há maior possibilidade de sucesso eleitoral das mulheres [...]. Portanto, o tipo de lista é um elemento particularmente importante em países onde cotas de gênero são adotadas. Diferentemente de países como a Argentina e a Costa Rica, onde as listas são fechadas e as mulheres são escaladas nas listas dos partidos de forma a observar as cotas de 30% (Argentina) e de 40% (Costa Rica), no Brasil o sistema de representação proporcional é de lista aberta. Assim sendo, na medida em que não há um pré-ordenamento dos candidatos na lista que determine as suas oportunidades eleitorais, cada um deles compete individualmente pelos votos do eleitor. Este modelo dificulta o acesso político e o bom desempenho eleitoral daqueles candidatos com menores recursos políticos e financeiros (OLIVEIRA, 2019, p. 20-21).

Estudos feitos em 2016 também por Spohr *et al.* (2016) tangenciaram no sentido do entendimento anterior de que a presença de um sistema eleitoral de lista fechada com lei de cotas tem grande efeito sobre a eleição de mulheres para o parlamento. Dos seis países com participação feminina superior a 25%, cinco apresentam as duas características, ao passo que, na combinação entre cotas de gênero e lista aberta, hipótese adotada no Brasil, constatou-se que os resultados, em termos de participação feminina, são afetados negativamente pela ausência justamente de uma das variáveis apresentadas, especialmente no que diz respeito à lista fechada. Nessa última hipótese, nos locais onde se adota a lista aberta, as cotas apresentaram resultados menos positivos, em que o voto é dado exclusivamente ao candidato, caracterizando uma competição extremamente individualizada (ARAÚJO, 2001a). Aliás, converge o entendimento de Gomes (2017) de que, no sistema de lista aberta, é o eleitor quem define quais são os candidatos eleitos dentre os integrantes da lista elaborada pelo partido; o voto é personalizado e isso faz com que as mulheres precisem contar com maior disponibilidade de recursos próprios, inclusive um maior aporte de recursos financeiros.

Assim, o insucesso pode ser explicado pelo menos por dois motivos: o estigma de que a mulher não pertence ao espaço político e à vida pública, já que a elas é reservada a esfera privada em razão do já falado talento doméstico; e o fato de terem menos condições de participação, como, por exemplo, dificuldades de acesso às formas de financiamento, tal qual ocorre atualmente em relação aos FP e FEFC, cuja destinação já foi alvo de desvio de finalidade nas eleições de 2018 e que será tratado em seção específica.

Ampliando essa ótica para a América Latina, a aplicação se dá de acordo com as listas partidárias, que podem ser, como dito anteriormente, “abertas”, quando o voto é dirigido ao candidato, gerando uma competição dentro do próprio partido, ou podem ser listas fechadas, quando o voto é destinado ao partido. Nesse contexto, é edificada uma lista de candidatos que serão eleitos consoante o número de votos que a agremiação a que estão circunscritos venha a

receber. No caso das listas abertas, é estipulada uma porcentagem de candidaturas que deverá ser composta por mulheres. Porém, no caso das listas fechadas, a implantação foi mais complicada, pois, como a lista é feita em ordem crescente, as mulheres acabavam ficando em posições em que não havia chance de serem eleitas, situação que já foi modificada na maioria dos casos com a inserção dos nomes de diferentes gêneros de forma alternada — a exemplo da Argentina, cujo sistema eleitoral, em lista fechada, adotou um meio que garante que cada terceira posição da lista deve ser ocupada por uma mulher, ou, no caso do partido eleger apenas dois candidatos, um deles deve ser uma mulher.

De modo similar, o movimento de mulheres na Bolívia fez a mesma cobrança, já que o sistema eleitoral boliviano funciona sob a mesma regra, e, portanto, as candidatas ocupavam topograficamente lugares desfavoráveis na lista, dificultando sua eleição. Para Htun (2001, p. 229), “[...] em países com sistema de lista fechada, mas sem esta norma de obrigatoriedade de posição competitiva para mulheres, como a Costa Rica, a República Dominicana e a Venezuela, a eficácia de cotas tem sido menor”. Essa diferença também é um dos motivos que acaba influenciando nos resultados eleitorais do Brasil e da Bolívia, já que, além das diferenças demográficas, esses países apresentam diferentes modelos de cotas e de sistemas eleitorais. Pensando nisso, Htun (2001 *apud* MARTINI, 2015) estabeleceu pelo menos três fatores para avaliar a eficiência das cotas nos sistemas eleitorais. Os dois primeiros dizem respeito ao modelo de listas partidárias de cada país e sobre a posição que as candidatas ocupam nas listas, aspectos analisados anteriormente. O terceiro fator está relacionado ao tamanho da circunscrição eleitoral, pois quanto menor for o distrito, menor a possibilidade de eleição de mulheres, discussão que se esgueira do marco doutrinário aqui adotado.

De fato, respeitando-se entendimento diverso, a combinação cota de gênero com lista fechada representa um favorecimento à eleição de parlamentares mulheres. Os casos analisados e a literatura apontam que, para além da existência de cotas, uma normatividade específica que assegure a inserção das mulheres em posições competitivas nas listas partidárias é de fundamental importância para o sucesso dessas políticas. Isso não quer dizer que o sistema de lista aberta seja um insucesso. Embora as listas fechadas sugiram uma maior eficácia devido ao seu caráter mandatório, as voluntárias também demonstram ter efeito, especialmente quando desenvolvidas pelos partidos mais expressivos, como no caso da Nicarágua, país com resultados positivos em termos de participação de mulheres no Legislativo.

Por último, seja qual for o sistema eleitoral adotado, o aspecto mais importante quando se trata dessa temática é o compromisso partidário, pois o sentido teleológico da norma não é

simplesmente o de “preencher vagas”, mas sim o de inserir de fato a mulher na vida política, tornando-a participativa nos processos eleitorais mediante o efetivo envolvimento nas campanhas e nas discussões partidárias. Os partidos precisam assimilar que a instituição de cotas de gênero não é o fim, e sim um dos meios para se alcançar a desejada participação feminina.

### 1.3 TIPOLOGIA DAS COTAS DE GÊNERO

A constatação de que as mulheres ainda se encontram num patamar de inferioridade no que diz respeito à participação política – situação decorrente de toda a historicidade de exclusão e afano de direitos em detrimento do gênero e que será mencionada no próximo capítulo – ensejou a adoção de medidas que tiveram diversos escopos, dentre os quais o de promoção da igualdade. Assim, a cota de gênero foi criada com a finalidade precípua de mitigar a abissal distância que havia entre a participação feminina e a participação masculina no processo eleitoral, como assinala Krook (2006).

Implementado por uma centena de democracias desde o final do século XX, o sistema de cotas que visou aumentar a representação política das mulheres apresentou-se mediante uma primeira classificação defendida por Krook (2006), qual seja, *reserved seat, political party quotas* e *national legislative quotas* (reserva de assento, cotas de partidos políticos e cotas legislativas nacionais), sendo as primeiras relacionadas à estipulação de reserva de cadeiras nos parlamentos; a segunda relativa a tratativas intrapartidárias com o objetivo de aumentar o número de mulheres como candidatas e, por consequência, como eleitas; e a última, referente à imposição aos partidos de nomear determinadas proporções de mulheres nas listas eleitorais.

Essa classificação se assemelha à elencada por Dahlerup (2005), já que, para esta, as cotas de gênero se subdividiriam em dois tipos mais comuns: as de candidatura e as de assentos reservados. O primeiro modelo estabelece uma porcentagem mínima de candidatura que deve ser destinada às mulheres: legal, quando inserida na Constituição ou em diplomas legais ou voluntária, quando os partidos a adota espontaneamente. Já o segundo tipo (assentos reservados) teria sua aplicação por distrito (dos eleitos em cada distrito alguns devem ser mulheres) ou em razão dos partidos, que devem ter um determinado número de candidatas elegíveis, ou até mesmo por nomeação, para completar os assentos não ocupados.

Um modelo distinto que também é destacado pela autora é o chamado de cotas neutras, em que o partido estabelece que nenhum gênero deverá ocupar mais de 60% ou

menos de 40% das posições nas listas de candidatura. Conforme essa tipologia, é mais prudente se estabelecer um limite máximo para ambos os sexos sem discriminar nenhum deles, justamente para se infirmar argumentos contrários no sentido de que os homens passariam a ser discriminados com a utilização de cotas femininas. Além dos modelos anteriormente citados, há também o que a autora chama de *fast track*, ou seja, sistema de cotas já instaurado de forma exitosa em determinados países que buscam um “caminho rápido” para alcançar a igualdade de cadeiras, mas não apresentam arcabouço normativo que preserve a situação satisfatória de representação feminina, a exemplo do que ocorreu com a Argentina e com Ruanda (DAHLERUP, 2005).

A despeito da adoção de uma ou outra classificação, fundamentalmente as reservas de assentos variam no grau de dependência entre os partidos, os representantes eleitos e as mulheres, já que, dentre as formas em que esses assentos são preenchidos, está a indicação de mulheres por representantes precedentemente eleitos. É importante registrar que a mais generalizada e longa experiência de aplicação de cotas como reserva de assentos parlamentares foi adotada no antigo bloco socialista, incluindo vários países do Leste Europeu e da Ásia. Essa experiência, contudo, não pode servir como parâmetro, uma vez que o sistema político dominante nesses países não era o de democracia representativa com viés liberal. De todo modo, apesar de não ser objeto do presente estudo, merece maiores pesquisas de forma sistemática, uma vez que permaneceu como política oficial por extenso período.

Além disso, há, conforme Araújo (2001a), o registro de onze países (Angola, Bangladesh, Burkina Faso, Egito, Eritreia, Nepal, Paquistão, Taiwan, Tanzânia, Uganda e Índia) onde as cotas foram ou ainda são aplicadas como reserva de assento parlamentar para mulheres. Observou-se que essa espécie propiciou uma elevação direta dos percentuais de participação feminina nos parlamentos, com decréscimo significativo dos índices onde essa política foi posteriormente suprimida, sugerindo a eficácia desse sistema no que tange ao ingresso de mulheres na política. Todavia, contrariamente à citada experiência de alguns países verificada em trabalhos históricos (CHOWDHURY, 1994; KAUSHIK, 1994 *apud* ARAÚJO, 2001a), a reserva de assentos, em vez de se traduzir como expressão de representatividade das mulheres e de sua capacidade de ocupar mais espaço na esfera pública, foi considerada como instrumento impositivo de conservadorismo político e de uma cultura política tradicional e pouco igualitária.

Ademais, análises de experiências em Bangladesh (CHOWDHURY, 1994 *apud* ARAÚJO, 2001a) e de algumas regiões da Índia que adotaram a reserva de assentos em parlamentos locais (KAUSHIK, 1994 *apud* ARAÚJO, 2001a) tangenciaram no sentido da

simbologia do reforço à imagem de inaptidão das mulheres para competir de forma isonômica com os homens, o que, nas palavras de Chowdhury, ensejou uma espécie de "representação protegida", reportando-se ao procedimento que expressaria a cultura androcêntrica dominante ao inserir os homens como instrumento de "salvaguarda" conferida às mulheres. Ainda de acordo com Chowdhury, em Bangladesh o resultado obtido foi exatamente o inverso do esperado, ou seja, as reservas de assento traduziram-se em mecanismo de mitigação do *status* de representação feminina e se transformaram em um instrumento de poder e pressão dos dirigentes partidários sobre a classe, por meio de prerrogativas estatutárias de escolha das que seriam as partícipes no processo eleitoral. Nas fontes pesquisadas não há dados atualizados sobre tal repercussão naquele país. Em síntese, os procedimentos de cotas de assentos parlamentares, sobretudo quando aplicáveis de maneira transversa como nos exemplos citados, parecem não apresentar resultados efetivos e satisfatórios em termos de participação feminina na política, embora possam elevar circunstancialmente sua presença no parlamento.

No plano nacional, tentativas de implementação de reserva de assentos têm sido recorrentes no Congresso Nacional, a exemplo da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 23, que acrescenta o art. 16-A à CF e busca determinar a paridade de gêneros nos assentos do parlamento em todas as esferas federativas, proposta que recebeu críticas no sentido de que, para tal desiderato, não há necessidade de alteração constitucional, mas tão somente previsão de natureza legal (COELHO, 2016). Do mesmo modo, Salgado e Caleffi (2015) sugerem a adoção do sistema de cotas de representação, mediante o mecanismo de que, para as vagas preenchidas por meio do sistema proporcional, a aplicação das cotas somente seja feita após os cálculos de quociente eleitoral, partidário e repartição de sobras, de forma a propiciar um incremento na reserva de vagas para as candidaturas femininas existentes.

Para Santos e Figueiredo (2017, p. 14), “A adoção de reserva de cadeiras, ao invés da política de cotas de gênero na lista de candidatos adotada atualmente, tem como resultado a implementação efetiva da ação afirmativa que visa cumprir a Plataforma de Ação de Pequim e os princípios democrático e da igualdade”, sendo instrumento de efetividade do princípio democrático e não meio de sua violação. Para tanto, segundo as mesmas autoras, no momento de definir quem deveria ser diplomado e empossado, seria necessário formar duas listas de gênero, de forma que necessariamente fossem empossadas as mulheres mais votadas no limite do percentual de cotas adotado. Dessa forma, se uma agremiação obtivesse, após os cálculos, determinado quantitativo de vagas, respectivo percentual previsto para mulheres seria distribuído para aquelas mais votadas.

Vê-se, portanto, que, para aqueles que defendem esse modelo, o objetivo é corrigir a situação de desigualdade mediante a adoção da reserva de cadeiras e outras ações afirmativas de forma provisória e em caráter subsidiário, com o fim de promover e facilitar o ingresso da mulher na política e alcançar o escopo maior que é a igualdade de gênero, equilibrando ou anulando as “relações assimétricas de gênero”, referidas por Moisés e Sanchez (2014, p. 91).

Já as cotas partidárias, as quais vem sendo adotadas em quantidade significativa como estratégia para ampliar a participação feminina nos órgãos de direção dessas agremiações e não como forma de incentivo à competição eleitoral, são adotadas voluntariamente pelos partidos segundo o comprometimento de cada um com a representatividade feminina e, portanto, dentro do contexto da autonomia partidária, de tal sorte que podem se dirigir diretamente para a representação de mulheres enquanto grupo, ou podem assumir uma forma mais neutra, que estabelece um percentual mínimo para ambos os sexos.

A aplicação dessas cotas se deu de diferentes maneiras, assim como seus efeitos, a exemplo do que ocorreu na Bolívia, que, por meio das eleições paritárias, vem contando com uma participação equilibrada da mulher na política, conforme publicado pelo Observatório de Gênero (2014) daquele país. A busca pela garantia de direitos políticos e sociais na Bolívia pode ser um fator determinante na conquista das mulheres na lei de paridade, o que garantiu a reformulação das cotas instituídas em 1997. Funcionando de forma semelhante ao sistema brasileiro, isto é, com a destinação de 30% das candidaturas às mulheres, verificou-se que estas ficavam com vagas de suplentes ou em posições que não possibilitariam uma eleição.

Diante dessa constatação, a Bolívia passou por um processo de reformulação na sua política de cotas de gênero em 2009, fruto da luta das mulheres em prol da evolução desse sistema, instaurando a política de “paridade e alternância” que estabeleceu que as listas de candidatura devem apresentar uma candidata titular mulher para cada candidato titular homem, seguindo a mesma regra para candidatos suplentes — erigindo-se, em 2010, maiores garantias na própria Constituição com a inserção de nove dispositivos que estabeleceram participação em níveis de igualdade entre homens e mulheres. É o que diz ainda o Observatório de Gênero boliviano (2014):

La nueva Constitución Política del Estado estableció con nueve artículos la participación equitativa y en igualdad de condiciones de mujeres y hombres. En el marco de este importante avance, se puso en vigencia la Ley del Órgano Electoral en 2010, con el principio de equivalencia que rige la naturaleza, organización y funcionamiento del Órgano Electoral, los postulados electorales de paridad y alternancia de aplicación obligatoria, seguidos por la Ley de Régimen Electoral.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> A nova Constituição Política do Estado estabeleceu, com nove artigos, a participação equitativa e em igualdade de condições de mulheres e homens. No marco desse importante avanço, entrou em vigência a Lei dos Órgãos

Assim, o sistema de cotas paritárias alcançou o objetivo de colocar mais mulheres no parlamento, além de se mostrar como uma boa estratégia para países que funcionam sob sistema de lista fechada, em que o eleitor vota na legenda do partido segundo uma ordem em que, para cada voto numa candidata mulher, corresponda a um voto para cada candidato homem, não gerando, assim, uma abrupta modificação do sistema, como ocorreria no Brasil, caso 50% das cadeiras do parlamento fossem destinadas às mulheres.

A despeito de qual o sistema eleitoral aplicado, a adoção das cotas partidárias foi identificada como uma das razões para o sintomático crescimento da representação das mulheres nos parlamentos na década de 1990. Nos países escandinavos, por exemplo, a maior parte das agremiações adotava sistemas de cotas *interna corporis* e em suas listas eleitorais, à exceção de alguns partidos de direita. Para Araújo (2001a), Suécia, Dinamarca, Finlândia e Noruega ocupavam, respectivamente, do primeiro ao quarto lugares em percentuais de presença feminina no parlamento, índices que foram atribuídos às políticas de cotas conjuntamente com ações afirmativas adotadas pelos próprios partidos políticos, ainda que sem força cogente de legislação própria nesse sentido, visto que a normatividade existente se destinava ao preenchimento de espaços em órgãos administrativos, e não às instâncias de representação parlamentar.

Ademais, esses países tinham em comum a tradição de inserção das mulheres nos partidos e uma cultura política comprometida com um ideário de igualdade. Na Escandinávia, ao que sugere, ocorreu uma disseminação das políticas de cotas via partidos no estilo do citado "efeito-contágio", que funcionou como conseqüência de outros fatores — não sendo fruto, portanto, de uma força cogente de legislações compulsórias via lei de cotas.

Entre os países de democracia mais recente, o ocorrido na África (movimento e partido político sul-africano) pode ser citado como exemplo representativo do aumento da presença feminina no parlamento no final da década de 1990. A representação de mulheres no patamar de 30% foi atribuída especialmente à adoção do sistema de cotas, que impôs a reserva de um mínimo de 33,3% das vagas para o gênero. Tal iniciativa, ainda segundo Araújo (2001a), terminou por estabelecer também certo "efeito-contágio" sobre outras greis, que passaram a adotar estratégias semelhantes, embora com percentuais menores.

Ainda no continente africano, dados mais recentes divulgados em 2019 (HADDAD, 2019), citam que, no parlamento de Ruanda, a representação feminina chega a 68%, ao passo

---

Eleitorais em 2010, com o princípio da equivalência que rege a natureza, organização e funcionamento do Órgão Eleitoral, os postulados eleitorais de paridade e alternância de aplicação obrigatória, seguidos pela Lei do Regime Eleitoral (tradução livre).

que, na Namíbia, alcança 46%, e em Moçambique, 40%, embora, nesses casos, tenha-se que adotar temperamentos quanto às razões de uma participação feminina mais efetiva, visto que fatores alheios ao processo político-partidário, como duradouros conflitos internos que arregimentam guerrilhas compostas maciçamente por homens, possam interferir nesses índices. De toda forma, esses países também adotaram políticas de cotas para ampliar a presença feminina no Poder Legislativo, mas somente na Namíbia foi adotado o critério de cotas partidárias.

No tocante às cotas legislativas – cuja abordagem se faz aqui com mais ênfase por ser aquela perfilhada no Brasil –, assemelham-se às cotas partidárias, mas perdem o seu caráter voluntário porque são instituídas pela Lei Eleitoral ou pela Constituição e têm, como consequência, sanções aos partidos que não as cumprirem. Intitulando-as de “[...] cotas como legislação nacional de reserva de vagas partidárias” leciona ainda Araújo (2001a, p. 5) que “[...] essas legislações de cotas obrigatórias, em geral, se destinam à reserva de vagas nas listas eleitorais de todos os partidos, em uma ou mais esferas de representação parlamentar. Alguns países chegaram a aprovar e até a adotar a cota como política oficial, mas não o fazem mais”, a exemplo do que ocorreu na Itália, onde duas leis eleitorais foram aprovadas em 1993, sendo que uma estabelecia que nas listas partidárias proporcionais nenhum dos gêneros poderia ser representado com menos de 25% dos candidatos e a outra definia a ordem dessa presença, de tal forma que os nomes dos candidatos homens e mulheres deveriam aparecer de forma alternada na lista de votação, em um procedimento definido, conforme citado anteriormente, como *zipper system*. Ainda para a mesma autora, a implantação do novo sistema misto de representação definia que 25% do parlamento italiano seria eleito pelo sistema proporcional e o restante por representação majoritária, e essa experiência foi considerada exitosa no processo de eleição proporcional ainda na época da edição dos referidos atos normativos, tendo as mulheres obtido 33,3% dos assentos. O mesmo não ocorreu em relação ao sistema majoritário, cujo patamar de eleitas não ultrapassou 9% das vagas.

Da mesma forma, a primeira experiência ocorrida na França foi semelhante à da Itália. Com um sistema misto de governo, a França foi um dos primeiros países europeus de democracia liberal a discutir a proposta de cotas sob a perspectiva de uma legislação nacional. Em 1982, aprovou-se uma lei reservando às mulheres um percentual de 25% das candidaturas das listas partidárias para as eleições municipais, a qual não chegou a ser implementada porque, no mesmo ano, foi considerada inconstitucional, sob o argumento de que iria de

encontro ao princípio da igualdade entre os sexos, tema (regra da cota de gênero e o princípio da igualdade), aliás, abordado na seção 2 do presente trabalho.

De toda sorte, não há um modelo específico de cotas de legislatura, mas é possível identificar pelo menos três padrões mais gerais de filiação, quais sejam, aquele pelo qual um número de assentos é reservado para mulheres nas casas legislativas, a exemplo do Marrocos; aquele que determina que certos distritos eleitorais só poderão eleger mulheres, modelo utilizado pela Índia em nível subnacional e de forma rotativa, garantindo a alternância de representantes de ambos os sexos nos distritos; e aquele intitulado de *best loser system*, pelo qual um número de assentos é reservado para mulheres que acumularam mais votos em seu distrito, mas não foram eleitas, modelo adotado na Jordânia (DAHLERUP *et al.*, 2013).

Todavia, independentemente do formato utilizado, é assente no cenário político atual a polarização de opiniões acerca da conveniência ou não das cotas de legislatura. Em relação a tal modelo de política afirmativa, Dahlerup (2005) cita supostas vicissitudes, como a suposta violação aos princípios da igualdade e da autonomia partidária – temas que serão abordados na seção 2 do presente trabalho – e a de que seriam formas antidemocráticas de escolha de representantes eleitos. Por outro lado, a mesma autora apresenta os contra-argumentos que mantêm sinergia com a implementação da mesma política, como o fato de que o sistema de cotas não discrimina, mas compensa uma plethora de dificuldades históricas que impedem ou dificultam a participação feminina na política, justamente com o objetivo de corrigir desigualdades e não de favorecê-las; contribui para a democracia ao tornar o processo de seleção de candidatos mais transparente e não antidemocrático, pois o partido é a instância que define a lista de candidatos por meio das convenções partidárias, e, em muitos países que adotam listas abertas, os eleitores continuam a influenciar diretamente na escolha de seus representantes; além de ser instrumento de defesa da igualdade de representação.

Recentemente, no Brasil, o Senado Federal aprovou, em segundo turno, a PEC nº 98 de 2015 (BRASIL, 2015b), que acrescenta mais um artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dispondo que, nas eleições destinadas às vagas de parlamentares em todas as esferas dos entes federativos — excetuando-se as do Senado porque, à época, já contava com 16% das suas cadeiras ocupadas por mulheres, o que tornaria inócuo o efeito das cotas —, durante o período de três legislaturas consecutivas, ficaria assegurada a eleição mínima de membros de cada gênero na respectiva proporção de 10% para a primeira, 12% para a segunda e 16% para a terceira legislatura. Além disso, também prevê que, se o percentual mínimo não fosse alcançado nas eleições, ocorreria a substituição do último candidato eleito do gênero majoritário pelo candidato mais votado do gênero

minoritário, dentre os partidos que atingissem o quociente eleitoral. Todavia, encaminhado o projeto à Câmara dos Deputados (PEC nº 134/2015), a matéria foi levada pela última vez à sessão de 4 de outubro de 2017, mas não chegou a ser deliberada até hoje (BRASIL, 2015a).

Assim, enquanto a reserva de assentos transforma os sistemas, alterando os mecanismos formais de eleição, as cotas partidárias são direcionadas a reformas pragmáticas por exigirem formas de recrutamento, ao passo que as cotas legislativas são correlacionadas a uma espécie de reforma normativa. Na verdade, a adoção do sistema de cotas encontra eco na tentativa de corrigir uma histórica e patente situação de desigualdade social. As cotas de legislatura, assim como as outras formas aqui relacionadas, são temporárias e subsidiárias, e têm por finalidade combater a discriminação e transformar a sociedade.

Como dito anteriormente, mesmo com a adoção de reservas de vagas que visam melhorar a representação feminina, não foram constatados avanços na mesma proporção. Em 2016, o Brasil estava na 124ª colocação num ranking de 191 países no que tange à representatividade feminina, em que 9,9% de mulheres ocupavam a Câmara dos Deputados e 16% o Senado, não obstante contar com 16.018.485 filiados partidários naquele mesmo ano, dos quais 7.157.552 eram mulheres — portanto, quase a metade do universo de filiados, consoante dados do TSE (BRASIL, 2016).

Ainda que esse cenário de números não seja muito animador, é patente que o quadro de representatividade feminina vem sofrendo importantes e positivas alterações nos últimos anos, e os índices acima, embora baixos, já refletem essa alteração. Num estudo no qual foram analisados países com sistemas políticos e eleitorais diferenciados, Rule (1997) constatou que um dos fatores responsáveis pela elevação da participação das mulheres no parlamento, na década de 1990, foi a adoção de políticas de ação afirmativa, incluindo-se aí as políticas de cotas, quer por atos volitivos dos partidos, quer por imposição de legislações eleitorais. Esse avanço perdurou nas décadas seguintes como um movimento dinâmico de evolução sobre o lugar da mulher na política, mediante estratégias na luta feminina por inserção nas esferas de poder, gerando impactos simbólicos importantes ao contribuir para alterar determinadas percepções subjetivas e, ao mesmo tempo, também gerar impactos objetivos, quantitativos, ao propiciar aumentos efetivos nos percentuais de representação parlamentar pelo citado gênero.

Devem ser constantes as lutas pela igualdade de direitos à participação política, porque constantes e inovadores são os desafios, inclusive no tocante à própria eficácia das prescrições normativas. Não custa lembrar que, para Diniz (2005), eficácia é a qualidade da norma vigente de produzir, no seio da coletividade, efeitos jurídicos concretos, considerando não só a questão de sua condição técnica de aplicação, com também a observância ou não pelos

destinatários da norma e a adequação em face da realidade e dos valores sociais por ela disciplinados. Aliás, Peixoto, Goulart e Silva (2016) adicionam como condicionantes a essa eficácia, para além de questões sociológicas ou econômicas já relatadas historicamente, a filiação partidária, a composição das nominatas decididas em convenções partidárias e, ainda, a própria Justiça Eleitoral, que pode obstar os pedidos de registros de candidaturas femininas pela inobservância do percentual mínimo de participação das mulheres (30%), por ausência de outras condições de elegibilidade, ou mesmo por incidência de causas de inelegibilidade, como o enquadramento na Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010).

Nesse contexto, registram os mesmos autores que, nas eleições de 2014, os indeferimentos dos registros de candidatura de mulheres para a Câmara dos Deputados e para as assembleias legislativas alcançaram praticamente o dobro do número de candidaturas masculinas, demonstrando, ainda que de forma indiciária, o descuido e descaso das agremiações com a documentação das mulheres, em visível caráter discriminatório. São constatações que a mídia tem denunciado a todo momento, especialmente quanto à prática de fraudes no lançamento de candidaturas femininas fictícias (fantasmas ou laranjas), apenas objetivando mimetizar a observância ao mínimo legal de 30% de candidaturas de gênero e, nas eleições de 2018, também com o objetivo de utilizar essa exigência legal como mecanismo de desvio de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Entretanto, com o julgamento da ADI nº 5617 (BRASIL, 2018a) pelo STF, e da Consulta n.º 0600252-18 (BRASIL, 2018d) pelo TSE, caso concreto que será utilizado como paradigma no terceiro capítulo, pode-se afirmar que o ano de 2018 foi, indubitavelmente, um divisor de águas no tocante à efetivação dos direitos político-eleitorais das mulheres no Brasil, tendo em vista que as cortes superiores determinaram aos partidos políticos a obrigatoriedade do emprego de, no mínimo, 30% de recursos dos citados Fundos.

Portanto, as cotas político-eleitorais se apresentam como ferramenta fundamental para promoção da participação política, a qual, por sua vez, contribui para promover o controle das decisões públicas, o fortalecimento dos laços comunitários, a criação de uma identidade coletiva e confere legitimidade aos sistemas de representação.

## **CAPÍTULO II – BREVE HISTÓRICO. PRINCÍPIOS DA IGUALDADE E DA AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS. DIREITOS FUNDAMENTAIS E A ADI Nº 5617**

### **2.1 HISTÓRICO DA POLÍTICA DE COTAS: DA LEGISLAÇÃO AO POSICIONAMENTO DO STF SOBRE AS COTAS DE GÊNERO**

Lançada, em breves apontamentos, a linha tênue que correlaciona a participação feminina à democracia e sua sustentabilidade, além da correlação da regra da cota de gênero com o sistema eleitoral proporcional e da própria classificação dessa ação afirmativa, destaca-se doravante a evolução histórica sobre a política do instituto. Decerto que em muito se evoluiu na questão da participação feminina nos espaços de poder, de tal maneira que hoje se torna inconcebível o devaneio de Rousseau quando afirmava que a posição dos órgãos sexuais determinava a posição dos sujeitos na sociedade: a influência do homem é para fora, enquanto a da mulher é para dentro (SCOTT, 1990).

A espoliação de oportunidades no plano político em detrimento das mulheres ensejou movimentos reivindicatórios que, segundo Prá (2013), passaram por três etapas distintas, quais sejam, a luta pelo direito ao voto, a busca pela isonomia na participação política focadas nas leis de cotas de gênero e a igualdade de representação mediante a chamada democracia paritária, cujo conceito, adotado na Declaração de Atenas de 1992 (CABANILLAS, 2013 *apud* PRÁ, 2013, p. 19), reza que se trata de "[...] uma proposta cujo fim é alcançar mudanças reais que vão além do reconhecimento formal de direitos que, na prática, as mulheres não conseguem exercer em igualdade de condições com os homens".

Para Salgado, Guimarães e Alto (2015), mesmo após a Revolução Francesa, que pregou os já citados ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, a situação da mulher não sofreu mudança considerável no plano social e muito menos no plano político. Ainda para os mesmos autores, em 1791, o Conde de Mirabeau, jornalista, político e autor de livros importantes como “Ensaio sobre o despotismo”, fazendo ponderações à Assembleia Nacional sobre como as mulheres deveriam ser educadas, afirmou que os homens deveriam ser educados na esfera pública, já que destinados aos negócios, ao passo que as mulheres, como talhadas à vida do lar, deveriam sair da casa paterna apenas em situações excepcionais. Portanto, muito embora as mulheres tenham participado ativamente dos movimentos reivindicatórios e das insurreições em busca de espaços no campo político, ainda

remanesciam vicissitudes que mantinham e que ainda mantêm direitos garantidos aos homens não extensíveis a elas.

Diferentemente, a primeira metade do século XX foi uma época de expansão e extensão do direito ao voto, sobretudo nos países ocidentais. Como assinala Dahl (2001, p. 13), esse século marcou a luta das mulheres de todo o mundo para terem assegurado tal direito, especialmente porque

[...] por volta de 1918, mais ou menos ao final da Primeira Guerra Mundial –, em todas as democracias ou repúblicas independentes que até então existiam, uma boa metade de toda a população adulta sempre estivera excluída do pleno direito de cidadania: a metade das mulheres.

Já no final do século XX e início do século XXI as conquistas foram tangenciadas para a necessidade de garantir o direito das mulheres de serem votadas e, assim, ser obtida uma maior participação no poder político para, em sequência, ser alcançada igualdade na representação política entre mulheres e homens. Conquanto tenham proporcionado alguns avanços, os sistemas de cotas apresentaram limitações de toda ordem, sobretudo porque, focados no escopo de mitigar os problemas da oferta eleitoral, revelaram-se insuficientes para agir de forma eficaz quanto à citada democracia paritária. Mas, na essência, qual a finalidade dessa política de cotas ou quotas de gênero? Conforme Dahlurp (2005, p. 141),

Quotas aim at increasing women's representation in publicly elected or appointed institutions such as governments, parliaments and local councils. Gender quotas draw legitimacy from the discourse of exclusion, according to which the main reasons for women's under-representation are the exclusionary practices of the political parties and the political institutions at large.<sup>4</sup>

Portanto, a instituição de cotas, especificamente aquelas relativas ao gênero, tem por objetivo mitigar a falibilidade dos sistemas políticos no tocante à sub-representação feminina, buscando alcançar a igualdade de direito de participação e, por conseguinte, de uma democracia paritária. Cabanillas (2013 *apud* PRÁ, 2013) defende que, para se alcançar esse tipo de democracia, o tema acerca de cotas deve ser ainda muito discutido, juntamente com outras variáveis relacionadas ao incremento da participação de mulheres, sobretudo com vistas a eliminar as desigualdades de gênero. Nesse contexto, a ONU Mulheres (2018), em 2014, lançou o Marco Normativo da Democracia Paritária, o qual estabeleceu que a paridade na representação política seria objetivada em sistemas eleitorais com o recrutamento de

---

<sup>4</sup> As cotas visam aumentar a representação das mulheres em instituições eleitas ou nomeadas publicamente, como governos, parlamentos ou conselhos locais. As cotas de gênero extraem legitimidade do discurso da exclusão, segundo o qual as principais razões para a sub-representação das mulheres são as práticas de exclusão dos partidos políticos e das instituições políticas em geral (tradução livre).

homens e mulheres mais votados e mediante alternância para ocupar as vagas destinadas ao parlamento.

Ainda no âmbito do direito internacional, consoante preconiza Machado (2019), desde a década de 1950 a desigualdade de gênero vem se mostrando como motivo de preocupação estatal para adoção de medidas que atenuem esse desequilíbrio, tanto que a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953) e, posteriormente, a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), estabeleceram que as mulheres devem ter condições isonômicas de serem elegíveis aos cargos de representação política, cabendo aos Estados a adoção de mecanismos que possam viabilizar essa igualdade, a exemplo do que se fez em relação à implementação das chamadas cotas de gênero, cuja regulamentação, que na década de 1970 ainda se mostrava tímida, passou a ser implementada em mais de 130 países e em todas as regiões do mundo nos dias atuais.

Somente com o advento da década de 1980, os movimentos feministas tomaram rumos de efervescência, acompanhando outros avanços das minorias no campo político, como a conquista pelos analfabetos, no Brasil, em 1985, de poderem votar pela primeira vez. Contudo, a instituição da conhecida política de “cota eleitoral de gênero” nos países latino-americanos, campo maior do qual o Brasil será o recorte menor no presente trabalho, somente adveio na década de 1990, quando movimentos feministas objetivaram fomentar maior presença das mulheres nos espaços político-decisórios. Nesse particular, a IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher, realizada no ano de 1995, em Pequim, representou um marco na reafirmação da igualdade de gênero e na agenda por representação feminina, tendo como consequência uma extensiva aplicação de políticas de cotas de gênero.

Conquanto a Argentina já as tivesse implementado desde 1991, foi somente após as diretrizes da citada Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) que outros países latino-americanos passaram a legislar sobre o tema. Assim foram México e Paraguai em 1996; Brasil, Equador, Peru, Costa Rica e Panamá em 1997, passando esses exemplos a se tornarem referências internacionais na aplicação desse mecanismo, segundo Spohr *et al.* (2016).

No Brasil, a organização da sociedade brasileira no início do século XIX em muito se assemelhava àquela prevalente na França no mesmo período, tanto que, como aponta Maria Helena Câmara Bastos (2008, p. 42 *apud* SALGADO; GUIMARÃES; ALTO, 2015), o século XIX pode ser considerado como uma época de francofonia por excelência, referindo-se à supervalorização da cultura do outro em detrimento de sua própria. A França se tornou o ideal estético e intelectual da elite brasileira, transpassando as similitudes de ambas para, além dos

aspectos culturais e religiosos, como a adesão à doutrina Kardecista, instaurar-se, de igual forma, o patriarcalismo, estrutura social familiar baseada no poder do chefe e em que prevalecia o estatuto de exclusão política das mulheres com base no critério da diferenciação de gênero, de sorte que os direitos políticos não eram a elas estendidos em razão unicamente da sua condição de gênero.

No período imperial brasileiro, além da configuração patriarcal da sociedade, que por si só já impedia a ocupação do espaço público pelas mulheres, também havia empecilhos de natureza legal à participação política feminina, a exemplo da exigência de renda mínima para ser eleitor, requisito que as mulheres não detinham justamente por conta de outra circunstância igualmente limitadora à época: a de que não podiam trabalhar (SOW, 2009).

Em 1910, a professora Leolinda Daltro, fundadora do Partido Republicano Feminino e uma das principais idealizadoras do sufrágio feminino no Brasil, requereu seu alistamento por meio de petição fundamentada na constitucionalidade do voto, mas teve seu pedido negado justamente porque, ao não vedar explicitamente o direito a voto das mulheres na Constituição de 1891, nem no que diz respeito à elegibilidade, o sufrágio feminino acabou sendo erroneamente considerado matéria de emenda constitucional (SILVA, 2013). As lutas sufragistas que ocorriam tanto na Europa, a exemplo da Inglaterra, em que militantes femininas do grupo *Women's Social and Political Union* (WSPU) saíram às ruas em defesa do direito ao voto — como as que ocorreram nos Estados Unidos, em 1919, em que se logrou a conquista do direito ao sufrágio feminino por meio da Emenda 19 à Constituição daquele país —, repercutiram de forma favorável no Brasil.

Nesse contexto, ainda que o discurso dos opositores fosse idêntico àqueles apresentados pelo Conde de Mirabeau, isto é, de que as virtudes femininas estavam restritas ao ambiente doméstico e de que a participação das mulheres na vida pública as corromperia, e conquanto a Constituição de 1891 não vedasse explicitamente a participação do mesmo gênero na esfera pública, elas continuaram excluídas — não por falta de reivindicação desse direito diante do espelho de luta criado pelos movimentos ocorridos na Europa e nos Estados Unidos.

Já em 1922, a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF) adotou o sufrágio feminino como seu objetivo principal, tentando superar o entendimento, ainda corrente e persistente na época da Primeira República, de que o papel social da mulher estava restrito ao ambiente familiar e doméstico (SILVA, 2013). Ainda no Brasil, não obstante a primeira eleição que se tem registro tenha acontecido em 1532 e a primeira mulher tenha sido eleita no Rio Grande do Norte em 1928 (SANTOS; BARCELOS e PORCARO, 2017), as conquistas

históricas femininas — fruto num primeiro momento de iniciativas de mulheres de famílias mais abastadas e que absorveram os ideais da Revolução Francesa, como a igualdade — ocorreram primeiramente com o direito ao voto previsto no Código Eleitoral de 1932 e, depois, na Constituição de 1934, mas com apenas 3,9% de eleitores cadastrados num universo de 36.974 milhões de habitantes (NICOLAU, 2002 *apud* PEIXOTO; GOULART; SILVA, 2016), já que os analfabetos ainda estavam alijados do certame.

Mesmo com previsão na Constituição de 1934, o direito a voto não foi tratado como direito fundamental, mas como mera permissão, dada a natureza como foi concebido: vale dizer, somente estavam aptas a votar as mulheres casadas e com autorização do marido, bem como as viúvas e solteiras que tivessem renda própria. Do mesmo modo, no Código Eleitoral de 1950 a obrigatoriedade de alistamento era somente para as mulheres que tivessem atividade profissional “lucrativa” (SANTOS; BARCELOS e PORCARO, 2017).

Essa participação feminina na política permaneceu estagnada no período de 1946 a 1964, como resultado de diversos fatores, tais como o fraco desenvolvimento da indústria nacional e a ausência de consciência das mulheres no sentido de que a carência de presença feminina nos postos de poder não se dava apenas por uma questão de menor vocação à participação política, mas também por conta da exclusão da base estrutural de poder. Essa consciência somente foi adquirida na década de 1970, embora circunscrita num cenário desfavorável de conturbações políticas impostas pelo regime militar que castrou, de certa forma, os movimentos que defendiam direitos das minorias, contrariamente ao que ocorria, na mesma época, nos Estados Unidos e na Europa.

Propriamente sobre o nascedouro de cotas de gênero tais como concebidas atualmente no Brasil, Miguel (2000) discorre que a primeira proposta foi apresentada em 1993, por meio de emenda sugerida pelo deputado federal Marco Penaforte, mas a matéria foi rejeitada sem discussão. Em 1995, consoante Santos e Figueiredo (2017), a deputada Marta Suplicy apresentou o Projeto de Lei nº 783/1995, que reservava no mínimo 30% das candidaturas aos cargos legislativos em todo o país para as mulheres e sugeria a inclusão desse dispositivo no CE. Concomitantemente, tramitava no Senado Federal o Projeto de Lei nº 109/1995, que estabelecia normas para a realização das eleições municipais do ano seguinte, com proposta de emenda apresentada pela senadora Júnia Marise, sugerindo cota mínima de 20% para as candidaturas de mulheres em vez de 30%, como estava previsto no original.

Enquanto os referidos projetos tramitavam na Câmara e no Senado, houve o aumento do número total de candidatos registrados pelos partidos políticos para o pleito de 1996, o que mitigou o impacto das cotas de tal forma que o projeto da Câmara dos Deputados foi

arquivado. Já o projeto que tramitava no Senado foi aprovado com a emenda das cotas para as mulheres, transformando-se na Lei nº 9.100, de 29 de setembro 1995. Nos termos do art. 11, *caput*, desse diploma, “Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher” (BRASIL, 1995), enquanto o § 3º do mesmo dispositivo legal estabeleceu que “[...] vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”.

Essa redação legal inicialmente traduziu-se em “discriminação às avessas”, visto que reservou percentual mínimo de representação feminina nas candidaturas, o que foi posteriormente corrigido para se destinar percentual mínimo de candidaturas de gênero (Lei nº 9.504/1997). No entanto, a reserva de 30% foi novamente mitigada com o aumento para 150% do número de vagas que cada partido ou coligação poderia dispor, tampouco foi prevista qualquer punição aos partidos que descumprissem o comando legal, de tal forma que essa inexistência de cominação impulsionava ainda mais o lançamento de candidaturas fictícias. Somente com a redação conferida pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, ao art. 10, § 3º, da Lei Eleitoral, pôs-se a cabo a discussão sobre a interpretação como suposta norma programática do termo “deverá reservar”, no sentido de que se tratava de uma obrigação – passando a ser “preencherá” – e não uma recomendação aos partidos e coligações no tocante à reserva de vagas destinadas a cada gênero, consoante leitura adotada pelo TSE no Recurso Especial Eleitoral (REspe) nº 78432, de relatoria do ministro Arnaldo Versiani, em 2010 (BRASIL, 2010).

Ao mesmo passo, outras ações afirmativas no âmbito da legislação eleitoral estabelecendo comandos cogentes foram implementadas com mudanças na Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), em que ao art. 44 foram acrescidos com os incisos IV e V, os quais previram, respectivamente, o desenvolvimento de formas de difusão e promoção da participação das mulheres na propaganda partidária e a destinação obrigatória de 5% do FP para criação e manutenção de programas de incentivo à participação feminina na política, sob pena de impossibilidade de a agremiação utilizar o fundo para outra finalidade (art. 44, § 5º). É justamente sobre essa norma eleitoral consolidada, ladeada por princípios de grande envergadura na CF, como o da igualdade de gênero (art. 5º, I), que se alcança historicamente a paradigmática decisão do STF na ADI nº 5617 (art. 9º da Lei nº 13.165/2015). Na oportunidade, determinou-se que os partidos políticos aplicassem no mínimo 30% dos recursos do FP destinados ao financiamento das campanhas eleitorais, afastando dispositivos da Lei nº 13.165/2015 — a qual estipulou um limite de gastos de 15%

nas campanhas de mulheres — e aplicando a técnica de interpretação conforme a Constituição, ao equiparar o patamar legal mínimo para registro de candidaturas previsto na regra de cotas de gênero (30%) ao mínimo de recursos do FP a lhes serem destinados. Tal decisão foi posteriormente estendida pelo TSE, seguindo o mesmo raciocínio, no âmbito da Consulta nº 0600252-18, também no tocante à destinação dos recursos do FEFC. Assim dispunha o principal dispositivo impugnado:

Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Essa decisão — escolhida por seu caráter paradigmático por ser um marco em termos de ação afirmativa, não só por ser um *plus* na tentativa de observância do sentido teleológico da norma protetiva de gênero, mas, sobretudo, por fornecer elementos que viabilizam esse objetivo dada a maior destinação de recursos financeiros para as campanhas eleitorais femininas — servirá para nortear toda a problematização do presente trabalho, a qual se concentra, como visto, na análise jurisprudencial sobre o tema em sua gênese (cota de gênero) antes e depois da prolação do respectivo acórdão do STF, dando-se ênfase, ao final, ao polêmico e dicotômico caso de Valença do Piauí.

## 2.2. A COTA DE GÊNERO E OS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE E DA AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como os temas “cota de gênero”, “igualdade”, “autonomia partidária”, “regra” e “princípio” serão citados de forma recorrente no presente trabalho, entendeu-se, por bem, no presente tópico, utilizar metaforicamente a resposta a uma indagação feita a Confúcio: qual deveria ser a primeira ação de um bom governante, tendo o filósofo chinês afirmado que seria “chamar as coisas pelo nome certo” (ABBOUD; MENDES, 2019). Aplicando-a à realidade do estudo, abordou-se, ainda que em linhas gerais, a estrutura normativa dos direitos fundamentais e sua correlação com eventual conflito entre a regra que estabelece os percentuais máximo e mínimo relativos às cotas de gênero – cuja normatividade (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997) foi aplicada analogicamente nos julgamentos da ADI nº 5.617<sup>5</sup> e, por extensão, à Consulta nº 0600252-18 – e os princípios da igualdade e da autonomia partidária,

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/pesquisarInteiroTeor.asp>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

demonstrando que, na essência, o escopo dessa regra é a garantia da isonomia de condições de participação de homens e mulheres nas eleições proporcionais, sem interferir no gerenciamento e na finalidade da constituição e organização dos partidos políticos.

Firmadas as premissas sobre as quais foram debatidos os temas da cota de gênero e dos princípios da igualdade e da autonomia partidária, correlacionando-os com o novo paradigma de financiamento de campanha inaugurado com a decisão adotada na ADI nº 5.617, tem-se que a regra<sup>6</sup> inserta no art. 10, § 3º, da Lei Eleitoral, cujo percentual mínimo estipulado a título de cota de gênero (30%) foi adotado por analogia no citado julgamento, traduz-se em norma aplicável e que deve ser respeitada na sua inteireza em todos os prélios eleitorais, mormente no que diz respeito às candidaturas femininas em disputa às vagas de representação popular proporcionais. Dispõe o referido dispositivo legal:

Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015):

[...]

**§ 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. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009).**

§ 4º Em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior.

§ 5º No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto no **caput**, os órgãos de direção dos partidos respectivos poderão preencher as vagas remanescentes até trinta dias antes do pleito. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

Por sua vez, os propalados princípios da igualdade e da autonomia partidária, enquanto detentores de comandos que devem ser observados na maior medida possível e dentro das possibilidades fáticas e jurídicas do caso concreto, ambos com alto grau de generalidade<sup>7</sup>, foram analisados no caso concreto; o primeiro, sob cinco premissas constantes do voto do relator, e o segundo (autonomia partidária), sob a expressa ressalva no dissenso parcial provocado pelo ministro Marco Aurélio, daí a necessidade de abreviada ponderação em relação a ambos.

Particularmente sobre o princípio da igualdade, o art. XXI, item 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) estabelece que “Toda pessoa tem direito de

<sup>6</sup> Aqui conceituando regra como normas mais concretas e específicas que impõem condutas-modais ou, parafrazeando Dworkin (*apud* ALEXY, 2012), aquelas que devem ser aplicadas de forma do tudo-ou-nada (*all-or-nothing-fashion*), expressando o seu caráter de definitividade.

<sup>7</sup> Segundo também Dworkin (*apud* ALEXY, 2012), os princípios “[...] contêm razões que indicam uma direção, mas não têm como consequência necessária uma determinada decisão”. Eles são, em verdade, normas mais gerais e abstratas, que impõem valores e estabelecem graus de realização.

tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”, entendimento que foi recepcionado pelo legislador constituinte e devidamente inserido na Constituição Federal de 1988, no art. 5º, *caput*, e, no mesmo sentido, dispondo o seu inciso I, que estabeleceu que “[...] homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). No direito eleitoral, a aplicação do princípio da igualdade tem amplo espectro, sempre objetivando prestigiar a isonomia de condições na disputa eleitoral. Para tanto, vários dispositivos legais consecutórios foram inseridos no referido ordenamento, dentre os quais o disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997.

Diante do axioma constitucional de que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, e considerando um dos temas abordados pelo relator na ADI em questão — mais precisamente quando se ementou que o princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas e que utilizar, para qualquer outro fim, a diferença existente entre homens e mulheres com o escopo de superar a discriminação ofende o mesmo princípio, o qual veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias arbitrárias —, surge a indagação: ao estabelecer regra de cota de gênero e, ao seu passo, estendê-la à regra de financiamento do Fundo Partidário, não estaria o legislador infraconstitucional a justamente violar o princípio constitucional da igualdade?

Ao que parece, além da constatação conferida pelo relator de que a fixação do mínimo de 30% em termos de aplicação do Fundo Partidário, transplantado da norma da cota de gênero, caracteriza-se como ação afirmativa, a resposta pode perpassar a solução do conflito ou da colisão de normas<sup>8</sup>, aqui tratada como gênero do qual regras e princípios são espécies — lembrando que, enquanto no conflito há uma incompatibilidade de aplicação de dois regramentos antagônicos, na medida em que a escolha de um implica inexoravelmente o esvaziamento do outro, na colisão não há necessariamente a incidência de um em detrimento do outro. De fato, observando-se as premissas lançadas no voto condutor da mencionada ADI, verificam-se algumas (pelo menos aparentes) antinomias de princípios (igualdade x discriminação; igualdade x autonomia partidária):

*Primeira:* As ações afirmativas prestigiam o direito à igualdade.

*Segunda:* É incompatível com o direito à igualdade a distribuição de recursos públicos orientada apenas pela discriminação em relação ao sexo da pessoa.

---

<sup>8</sup> Partindo-se do pressuposto conceitual de Bobbio (1999, p. 88) no sentido de que antinomia jurídica é “[...] aquela situação que se verifica entre duas normas incompatíveis, pertencentes ao mesmo ordenamento e tendo o mesmo âmbito de validade”, tem-se a hipótese também de colisão entre regra e princípio como espécie do gênero conflito de normas.

*Terceira:* A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à igualdade.

*Quarta:* A igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que as permita alcançar a igualdade de resultados.

*Quinta:* A participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado, uma vez que a ampliação da participação pública feminina permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais das mulheres.

Para o momento, importante lembrar que o processo de solução de colisão de princípios passa pela ponderação, referindo-se, nesse caso, aos aspectos normativos, ao passo que o de regras passa pela subsunção, isto é, à observância dos aspectos metodológicos. Por isso, quando se está a tratar de antinomia de princípios, a terminologia mais adequada é de que há uma colisão, já que, a despeito da aplicação de quaisquer deles, haverá sempre a harmonização seguindo os critérios de ponderação e sempre no caso concreto, uma vez que não há resposta em tese quando se trata dessa figura jurídica. Ainda sobre critérios de ponderação, não raras vezes apresentam-se vícios quando da adoção dessa técnica, justamente por ser, também não raras vezes, subjetiva, insegura, irracional, dadas as dificuldades de análise do caso concreto — aspecto que será resolvido no terceiro capítulo, quando da análise da regra de julgamento adotada pelo STF na ADI nº 5.617.

Importante destacar que não há paradoxo ao se invocar a aplicação da teoria da ponderação e, em seguida, tecer essas ressalvas, visto que as críticas aqui lançadas não visam atacar a teoria dos princípios em si, mas do uso distorcido que, costumeiramente, o próprio STF já incorreu. É nesse contexto, aliás, que, utilizando a expressão metafórica de George Malmelstein Lima (2012), vigora no Brasil a “teoria da Katchanga”, expressão utilizada para afirmar que, tal qual o desconhecimento sobre o significado dela, inclusive no adágio popular, também não são definidas as regras de aplicação da técnica da ponderação quando dos conflitos de princípios, pela ausência de uma fundamentação precisa e clara.

Por outro lado, ao se tratar de regras que se antagonizam, a harmonização entre elas não será possível, visto que, como dito, a aplicação de uma ou de outra se perfaz de modo completo, inteiro, sem parcialidades. Vale dizer que a pretensão totalizante obsta a coadunação de duas regras que tratem da mesma matéria de forma antagônica, de forma que, nesses casos, a resolução se dará pela aplicação da exceção ou, mais precisamente, pela aplicação de uma em detrimento da outra, seguindo critérios de validade (hierarquia), existência (cronologia) e eficácia (especificidade).

Dadas as considerações distintivas traçadas até aqui, adota-se o entendimento de que a hipótese posta — de extensão da regra da cota de gênero ao financiamento de campanha

eleitoral — se caracteriza como aparente conflito, visto ser impossível a aplicação harmônica de uma regra que venha sobrepujar um ou mais princípios (da igualdade e da não discriminação para fins arbitrários) que com ela eventualmente contrastem. Não há, na verdade, espaço para aplicação de ambos concomitantemente. Muito mais prevalece a regra quando o princípio que a conduz guarda simetria com o princípio que, apenas aparentemente, com ela contrasta. Nesse sentido, a regra da cota de gênero eleitoral — fundante da fixação do patamar na regra de financiamento — tem por escopo justamente prestigiar o princípio da igualdade, tratando de forma isonômica homens e mulheres ao estabelecer apenas parâmetros mínimo e máximo de cada gênero por ocasião dos registros de candidaturas proporcionais e, por força de decisão do STF na mencionada ADI, estender por analogia o percentual mínimo de recursos do FP para as campanhas eleitorais. De fato, no caso em apreço, a prevalência da regra constante da Lei das Eleições encontra eco no fato de que ela (regra) também encontra arrimo no princípio da igualdade — conquanto não somente nele — mormente quando se lembra que a isonomia preconizada na Constituição visou alcançar patamares de ordem material e não meramente formal.

Em defesa ainda da prevalência da regra, importante destacar que o previsto no referido dispositivo da lei especializada veio estabelecer apenas uma proporcionalidade mínima e máxima para cada um dos gêneros, de sorte que não pode haver candidaturas apenas masculinas ou apenas femininas, prestigiando, assim, o princípio da igualdade. Do mesmo modo, o traslado do percentual mínimo de 30% para os recursos do FP das campanhas femininas almeja justamente viabilizar melhorias de condições de participação das mulheres, de forma que consigam alcançar a desejada efetividade do direito à igualdade material, tal como prevista na quarta premissa (“A igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que as permita alcançar a igualdade de resultados”) a que se reportou o relator no caso sob discussão.

No tocante ao princípio da autonomia dos partidos políticos, a Carta Magna o previu expressamente no seu art. 17, *caput* e § 1º (BRASIL, 1988). Nesse particular, ao analisar a dicotomia regra *versus* princípio da autonomia político-partidária, é importante lembrar que o contexto histórico em que estava inserida a CF ensejava um rompimento drástico com a ordem político-partidária então vigente, principalmente com o escopo de fortalecer as instituições democráticas, de tal sorte que se conferiu, nessa ânsia, amplitude além do necessário à autonomia dos partidos políticos.

Todavia, os desvirtuamentos logo afloraram, a começar pelas incontáveis migrações dos candidatos entre as agremiações — quase sempre motivadas pelo fisiologismo, e não por questões ideológicas. No entanto, mesmo sob a luz de algumas limitações impostas, como as do princípio republicano, a autonomia partidária não perdeu sua qualidade de princípio, porquanto ainda essencial para a manutenção do regime democrático. Aliás, sob a perspectiva do princípio republicano, Robert Dahl (2001, *apud* CASSEB, 2015, p. 49) identifica cinco critérios — dos quais se destacam dois por pertinência temática — que, de certa forma, limitam a autonomia partidária, mas sem lhe retirar a qualidade de princípio, justamente pelo desiderato de preservar o princípio do regime democrático:

Participação efetiva. Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política.  
Igualdade de voto. Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais.

Vê-se que, mesmo garantindo a participação isonômica dos associados a qualquer agremiação, a autonomia partidária continua conferindo viabilidade à implementação da democracia justamente porque atua como instrumento na consecução das eleições, já que, sem essas, não existe aquela. A propósito da defesa da autonomia partidária e sua importância para a preservação do regime democrático, apesar das críticas atuais, ressalta Luder (1945, p. 69) “[...] cualesquiera que sean los pecados que puedan cometer los partidos, estos son todavía el ‘sine qua non’ de la democracia”<sup>9</sup>. E, no mesmo sentido, segundo Laría (2008, p. 12), a “[...] calidad de la democracia está ligada con la calidad de los partidos políticos”<sup>10</sup>; ou, ainda, parafraseando Salgado e Hualde (2015), se os partidos decaem, ocorre o mesmo com a democracia que eles expressam, sendo um dos principais motivos para tanto a ausência de identidade ideológica.

De igual forma ao princípio da igualdade, assente o questionamento de possível antinomia entre a regra do art. 10, § 3º, da Lei Eleitoral e a autonomia político-partidária consagrada na CF. Isso porque, aparentemente, o estabelecimento de cotas de gênero interfere na composição e organização das agremiações, as quais há muito já sofriam com a ausência de liberdade quanto à sua estruturação interna, ainda mais agora que o TSE, ao responder à Consulta nº 0603816-39 (BRASIL, 2020), passou a entender que o percentual de 30% de candidaturas por gênero alcança também a composição dos órgãos dirigentes partidários,

<sup>9</sup> “Quaisquer que sejam os pecados que possam cometer os partidos, estes são, todavia, ‘sine qua non’ para a democracia” (tradução livre).

<sup>10</sup> “Qualidade da democracia está ligada com a qualidade dos partidos políticos” (tradução livre).

sejam eles comissões ou diretórios nacionais, estaduais ou municipais, ainda que aquela Corte Superior tenha adotado tal entendimento em caráter abstrato e sem natureza sancionatória aos partidos políticos em caso de inobservância desse entendimento.

O advento da Carta de 1988 remediou, parcialmente, essa situação. Porém, esse avanço, que excluiu o autoritarismo e a centralização do controle partidário pelo Estado, ainda encontra dificuldades de aplicação no tocante à própria delimitação da autonomia e nas reiteradas tentativas de se restabelecer o controle estatal. Cite-se, como exemplo, a instituição de cláusulas de barreira, as quais, como se sabe, condicionam a existência de partidos ao alcance de quocientes eleitorais.

Aqui também não se vislumbra, *prima facie*, conflito entre regra e princípio, uma vez que, enquanto a primeira visa apenas conferir concretude à política afirmativa de participação das mulheres nas eleições, o segundo, nos limites de sua aplicabilidade, não infirma a possibilidade de se adotarem e implementarem políticas públicas, porque não há, na essência, interferência na organização e gestão dos partidos, na medida em que sua autocomposição e funcionamento podem ou não derivar do resultado das eleições. Na verdade, a autonomia dos partidos políticos prevista no art. 17 da CF, que engloba todo o processo de livre criação, fusão, incorporação e extinção dessas associações, não tem caráter absoluto, visto que sua interpretação deve ser feita à luz do sistema hermenêutico de aplicação de outros princípios constitucionais, sobretudo daqueles que dizem respeito a direitos fundamentais, como o princípio da igualdade. Nesse sentido, Salgado (2014, p. 11) leciona:

La autonomía de las asociaciones – aún aquellas situadas en la esfera de las relaciones privadas – más no puede ser entendida como absoluta. Tal comprensión deriva de una nueva comprensión acerca de la incidencia de los principios constitucionales que pasan a alargar sus efectos más allá de la esfera estatal y de la esfera pública. Eso ocurre principalmente con los derechos fundamentales a los cuales se reconoce eficacia horizontal o contra terceros.<sup>11</sup>

De igual modo, como aduz Carneiro (2018, p. 174) “[...] a autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à igualdade”. De fato, a Constituição e a legislação infraconstitucional são precisas, visto que, além do disposto no art. 17, § 1º, que assegurou “[...] autonomia aos partidos políticos para definir sua estrutura interna, organização e operação, e seus estatutos devem estabelecer regras de lealdade e disciplina do partido”

<sup>11</sup> “A autonomia das associações – mesmo aquelas situadas na esfera das relações privadas – pode não ser entendida como absoluta. Tal entendimento deriva de um novo entendimento sobre a influência dos princípios constitucionais que continuam a estender seus efeitos além da esfera do estado e da esfera pública. Isso ocorre principalmente com os direitos fundamentais que são reconhecidos como horizontais ou contra terceiros” (tradução livre).

(BRASIL, 1988) e ainda sofreu acréscimo pela Emenda Constitucional (EC) nº 52/2006, a Lei nº 9.096/1995 traz regulamentação ampla, que limita a organização e o funcionamento das agremiações, sem que isso se configure em tolhimento à sua autonomia.

Isso quer dizer que a autonomia dos partidos políticos deve ser entendida como mitigada nos termos estabelecidos pela Constituição, justamente pela posição ontológica que as associações ocupam no estudo do Estado brasileiro. “Ao impor a observância da soberania popular, do regime democrático, do multipartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana, há um corte em sua capacidade de auto-organização e funcionamento” (SALGADO, 2014, p. 11). Ainda, como bem discorreu o ministro Edson Fachin quando do julgamento da mencionada ADI nº 5.617 (BRASIL, 2018a), “A autonomia não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais especialmente ao direito à igualdade”.

Logo, essas agremiações, sujeitas aos sistemas de controle constitucional, têm obrigação de observância de determinados limites estatutários e institucionais, de tal forma que não venham a afrontar outros princípios constitucionais de natureza política de igual envergadura, como os da soberania nacional, do pluripartidarismo ou da vedação de discriminação de um determinado grupo social, violando, conseqüentemente, o princípio da igualdade aqui abordado sob o viés do gênero. Ainda na mesma linha, Lóssio (2017) assevera:

O partido político, como forma de agremiação voluntária de pessoas com fins políticos assemelhados, talvez seja o único grupo organizado capaz de promover a igualdade entre homens e mulheres na representação política. É sua, portanto, a responsabilidade de criar, em seu núcleo, o exemplo e as oportunidades para que às mulheres sejam conferidas as mesmas oportunidades dadas aos homens, sejam elas na ocupação de cargos na cúpula decisória do partido, no registro de candidaturas ou nas campanhas eleitorais.

Longe de ser óbice à implementação da política afirmativa de igualdade de gênero nas disputas políticas, as agremiações funcionam, ou devem funcionar, como veículos condutores justamente da isonomia de condições de participação de homens e mulheres nas eleições, dadas principalmente as suas finalidades institucionais ao objetivar um equilíbrio na representação e na tomada de decisões. Por outro lado, o Estado não pode se imiscuir na organização desses grêmios, no sentido de infirmar os princípios que emanam do Estado democrático de direito; daí o sentido protetivo e necessário da autonomia conferida aos partidos em nível constitucional.

Por fim, cumpre lembrar que, em sentido diametralmente oposto foi a interpretação conferida pelo ministro Marco Aurélio quando da prolação do voto divergente já referido, visto que, como adiante será destacado, na leitura do art. 9º da Lei nº 13.165/2015, impôs-se

um teto de gastos para eventuais candidaturas femininas a cargo dos partidos políticos, desta feita, sim, incompatível com o princípio da autonomia partidária.

### 2.3 O PRINCÍPIO DA IGUALDADE, A DIVERSIDADE E A ADI Nº 5617

Partindo-se da conclusão exarada no tópico anterior de que não houve qualquer violação aos princípios da igualdade e da autonomia partidária em razão da instituição e consecução da regra de cotas de gênero por meio da Lei Eleitoral, neste capítulo será realizada uma análise da regra de julgamento adotada pelo STF quando da aplicação analógica do percentual (30%) previsto na normatividade das mesmas cotas sobre os recursos relativos ao Fundo Partidário, além de correlacionada a abordagem do princípio da igualdade feita naquela decisão, sob a perspectiva da dogmática dos direitos fundamentais e acrescentando o aspecto da diversidade como possível e plausível fundamento que poderia ter sido adotado naquele julgamento pelo Supremo.

Assim, utilizando como pressuposto o instrumento normativo das cotas de gênero para as candidaturas previsto na Lei nº 9.504/1997, particularmente o patamar de 30% para o mínimo de candidaturas de cada gênero, as decisões do STF e do TSE (respectivamente os julgamentos da ADI nº 5.617, que declarou inconstitucional “teto de gastos” com mínimo de 5% e máximo de 15% para campanhas eleitorais das mulheres, determinando a aplicação de, no mínimo, 30% dos recursos do FP para as campanhas femininas, e da Consulta nº 0600252-18, a qual, por sua vez, aplicou a mesma *ratio decidendi* da citada ADI para determinar o emprego de pelo menos 30% dos recursos do FEFC), configuraram, para muitos — como Marilda Silveira (2019) — marcos de distribuição equitativa na seara política, ao concretizar direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, mormente ao se considerar que a busca por cargos eletivos parte de pontos assimétricos, já que a persistência na adoção de regras isonômicas continuaria a conduzir a resultados desiguais e injustos.

Mas a abordagem principal que se pretende aqui estabelecer é sob que perspectivas o STF proferiu a referida decisão, isto é, se houve por bem aquela Corte Suprema adotar um entendimento expansivo ou minimalista na interpretação do direito fundamental à igualdade e, ao atuar de uma forma ou de outra, proferiu ou não julgamento de forma injuntiva, de forma a conferir efetividade ao direito em debate naquela oportunidade; para que, nos capítulos seguintes, esse paradigma seja tomado como norte para análise acerca do comportamento da jurisprudência eleitoral nacional antes e depois do respectivo acórdão, escopo fulcral do presente trabalho.

Apenas para historiar, na mencionada ADI nº 5.617, julgada em março de 2018, o ministro Edson Fachin, relator do caso, destacou que é próprio do direito à igualdade a possibilidade de uma desequiparação, desde que seja pontual e tenha por escopo superar uma desigualdade histórica, tal como ocorre com a representatividade das mulheres na política e na repartição do poder. Segundo dados coletados ainda em março de 2018, época do julgamento, lembrou o ministro que, apesar de as mulheres serem mais da metade da população e do eleitorado brasileiro, apenas 9,9% do Congresso Nacional era formado por mulheres, e apenas 11% das prefeituras eram comandadas por elas. Nesse contexto, o relator entendeu que a disposição constante do art. 9º da Lei nº 13.165/2015 era manifestamente inconstitucional, uma vez que o estabelecimento de um piso de financiamento por meio do Fundo Partidário no patamar de 5% significaria, na prática, que, na distribuição dos recursos públicos, a legenda poderia destinar às candidaturas quociente tal que os homens pudessem acabar recebendo até 95% dos recursos do mesmo fundo. Ainda para o relator, a única interpretação constitucional admissível seria a de que a distribuição dos recursos do FP<sup>12</sup> deveria ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidaturas femininas, por equiparação com a previsão do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997.

O ministro também considerou inconstitucional a fixação dessa regra pelo prazo de três eleições, uma vez que, segundo seu entendimento, a distribuição não discriminatória deve perdurar, ainda que transitoriamente, enquanto for justificada a composição mínima das candidaturas femininas. Por fim, salientou que deveriam ser considerados inconstitucionais, por arrastamento, os §§ 5º-A e 7º do art. 44 da Lei dos Partidos Políticos, que tratam dos recursos específicos para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

Contextualizada a decisão paradigmática que servirá para avaliação, em maior importância, da jurisprudência dos TREs e do próprio TSE antes e depois da prolação desse acórdão (o que será feito, como dito, nos próximos capítulos), entende-se a significativa contribuição, para a análise dessa regra de julgamento, das premissas ligadas ao princípio da

---

<sup>12</sup> Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos são constituídos por multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; recursos financeiros que lhe forem destinados por lei; doações de pessoas físicas ou jurídicas; e dotações orçamentárias da União (art. 38 da Lei nº 9.096/95) e são destinados à manutenção das sedes e serviços do partido, à propaganda doutrinária e política, ao alistamento e às campanhas eleitorais, às fundações de pesquisa e de doutrinação política, e aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (art. 44), cuja alocação é feita ao TSE, que, por sua vez, distribui aos órgãos nacionais dos partidos, na proporção de sua representação na Câmara dos Deputados (art. 41-A da Lei nº 9.096 c/c ADI nº 5.105, Rel. Min. Luiz Fux, publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 1/10/2015).

igualdade sob as dimensões do respeito e da promoção e proteção à diversidade e à discriminação.

### 2.3.1 O Princípio da Igualdade e suas Dimensões Obrigacionais

Primeiramente, na parte que interessa, rememorem-se as premissas lançadas pelo relator e transcritas no início do presente capítulo, todas direta ou indiretamente imbricadas ao corolário da igualdade:

*Primeira:* As ações afirmativas prestigiam o direito à igualdade.

*Segunda:* É incompatível com o direito à igualdade a distribuição de recursos públicos orientada apenas pela discriminação em relação ao sexo da pessoa.

*Terceira:* A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à igualdade.

*Quarta:* A igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que as permita alcançar a igualdade de resultados.

*Quinta:* A participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado, uma vez que a ampliação da participação pública feminina permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais das mulheres.

Hodiernamente, constitui dever do Estado, por meio dos seus diversos atores institucionais, promover um padrão mínimo de igualdade material entre os cidadãos, pelo menos no que se refere à igualdade de oportunidades. Nesse contexto, inserem-se os direitos individuais, coletivos e sociais — espécies do gênero direitos e garantias fundamentais — compreendidos como aqueles que visam a promoção do bem-estar social e da igualdade material entre os indivíduos e aos quais se impõem deveres de respeito, proteção e promoção pelo Estado (NOVAIS, 2010 *apud* QUINTAS, 2016), sobretudo porque são direitos constitucionalmente protegidos encetados principalmente no art. 6º da CF.

No presente tópico, procurar-se-á destacar a visão desenvolvida principalmente por Courtis e Abramovich (2004) sobre a natureza jurídica dos vínculos entre titulares de direitos fundamentais e o Estado, uma vez que, em torno desse eixo, parecem orbitar as principais tendências atuais sobre o sentido e alcance de normas que estabelecem direitos a prestações positivas, no âmbito da teoria desses direitos e na linha de pensamento de ambos os autores.

Cumprir observar, preliminarmente, que, não obstante a referência teórica dos citados autores tangencie mais na abordagem sobre direitos econômicos, sociais e culturais, segundo a mesma doutrina, a distinção que se faz em relação a direitos civis e políticos tem o mero escopo de descaracterizar a exigibilidade em juízo dos primeiros, sob o argumento de que essa modalidade de direitos contém defeitos na sua origem (ABRAMOVICH e COURTIS, 2004,

p. 20). Assim, são desnecessários esforços para traçar linhas distintivas conceituais entre as duas categorias de direito (direitos civis e políticos *versus* direitos econômicos, sociais e culturais), pois alguns deles que anteriormente eram catalogados tradicionalmente como direitos civis e políticos passaram a ser interpretados pelo viés dos direitos sociais, a exemplo do direito de propriedade. Mesmo assim, com o objetivo de desconstituir essa linha de pensamento, os referidos autores abordam essa dualidade de direitos destacando os seus pontos de divergência e convergência, estabelecendo que a diferenciação mais defendida se refere à forma das obrigações impingidas ao Estado.

Nesse contexto, os direitos civis e políticos exigiriam somente obrigações negativas e de abstenção por parte do Estado para fins de efetivação desses direitos e, por outro lado, os direitos econômicos, sociais e culturais exigiriam obrigações positivas, sendo traço marcante em relação a essas últimas a questão da necessidade de demanda de recursos públicos para sua consecução. Assim, para essa linha de pensamento tradicionalista, o sentido axiológico do termo “direito” somente se concretiza quando determinada prescrição normativa se limita a colocar obrigações negativas e abstenções, já que a possibilidade de se estabelecer direitos a partir de obrigações positivas ocasionaria a impossibilidade de materialização dos direitos sociais em decorrência da necessidade de utilização de recursos financeiros na satisfação de sua prestação (ABRAMOVICH e COURTIS, 2004).

Então, para os autores argentinos (2004), essas ideias estão fundamentadas em uma visão minimalista do funcionamento do aparelho estatal tal qual aquela concebida em relação ao Estado no século XIX, o qual tinha por escopo de existência apenas propiciar justiça, segurança e defesa interna e externa. Todavia, atualmente, os parâmetros constituidores de um Estado democrático de direito estão alicerçados por outros fundamentos, e isso faz com que os seus objetivos dominantes que deram lugar aos objetivos do século XXI sejam incompatíveis entre si, de tal forma que, contrapondo-se a tal paradoxo, Abramovich e Courtis (2004, p. 20) defendem a ideia que entre as duas categorias de direitos existem níveis comuns de obrigações do Estado:

Contrariamente a lo que podría parecer, también los derechos de libertad requieren, para poder tener relevancia práctica y no quedar como buenos deseos contenidos solamente en el texto de las constituciones, de actuaciones positivas del Estado, las cuales conllevan en no pocas ocasiones importantes erogaciones económicas; conjugan por tanto obligaciones de no hacer y obligaciones de hacer para las autoridades. Lo mismo sucede com los derechos sociales, que generan para la autoridad tanto obligaciones de abstención como obligaciones de realización, que requieren de actividades prestacionales en muchos casos.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Contrariamente ao que possa parecer, também os direitos de liberdade exigem, para poder ter a relevância prática e não permanecer como os bons votos contidos apenas no texto das constituições, ações positivas do

Depreende-se que as obrigações negativas também estão incluídas na modalidade dos direitos sociais — espécie de direitos fundamentais e, por isso, também a eles aplicados —, tal como deve ocorrer na abstenção do Estado de perpetrar ações que patrocinem a dissimetria existente entre mulheres e homens na participação política, a exemplo ao que foi disposto na Lei nº 13.165/2015 e contraposto pelo STF na mencionada ADI, do mesmo modo que ambas as categorias também demandam por obrigações positivas do Estado — a exemplo da promoção e de proteção da igualdade mediante ações afirmativas, tais como a própria instituição das cotas de gênero eleitoral e sua extensão à repartição de recursos dos fundos partidários e de campanha, ainda que vis-à-vis de decisão judicial.

Com a desconstrução dessa estruturação segregadora, os mesmos autores adotam três níveis de obrigação, as quais, para o momento, são as que interessam: obrigações de respeito, obrigações de proteção ou de garantia e obrigações de satisfação ou de promoção. Como exposto no parágrafo anterior, as obrigações de respeito não exigem do Estado prestações, ao passo que as obrigações de proteção e satisfação requerem participação ativa por parte do Estado na materialização dos direitos.

Em relação às obrigações de respeito, é importante lembrar que um dos princípios basilares estabelecidos na seara dos direitos fundamentais é a obrigação do Estado de não discriminar no próprio exercício desses direitos. Aliás, ao que parece, foi essa linha de raciocínio que trilhou o STF na ADI sob comento, ao discorrer que é incompatível com o direito à igualdade a distribuição de recursos públicos orientada apenas pela discriminação — diga-se aqui ilícita — em relação ao gênero, já que a atividade positiva do Estado que está em violação dos limites negativos impostos por um determinado direito é judicialmente questionável e, assim constatada, permite que o Poder Judiciário prive a ação ou a manifestação de vontade estatal que esteja em desfavor de determinado valor jurídico, obrigando-o a corrigi-lo e até mesmo complementá-lo de forma a respeitar o direito violado.

Assim, como visto, as obrigações de respeito caracterizam-se pela abstenção de um *facere* por parte do Estado, contraposta pela prática de uma ação de direito ou de fato que acaba descumprindo com sua obrigação de observação. Tal fato enseja a reparação do direito pela via judicial, requerendo-se a abstenção ou a retirada do ato. Por outro lado, quando o Estado não disponibiliza ações positivas a que constitucional ou legalmente está jungido,

---

Estado, que muitas vezes implicam em importantes gastos econômicos, combinando, portanto, obrigações de não fazer e obrigações de fazer para as autoridades. O mesmo ocorre com os direitos sociais, que geram para a autoridade tanto obrigações de abstenção quanto obrigações de desempenho que, em muitos casos, requerem atividades de benefício (tradução livre).

incorre na violação das obrigações de proteção ou garantia e de satisfação ou promoção. Ingente parte do descumprimento dessas duas modalidades de obrigações decorre da inobservância de cláusulas referentes a direitos individuais ou sociais, a exemplo do direito à igualdade e todos os dele consectários.

São nesses casos de descumprimento de obrigações positivas do Estado, ou seja, omissões estatais em suas obrigações de agir ou tomar medidas de proteção e promoção, que se concentram o maior número de dúvidas e questões sobre a equidade desses direitos. A questão, no entanto, apresenta uma multiplicidade de facetas, que ensejam análises sob várias perspectivas. A primeira delas pode ser observada quando não há o cumprimento geral e absoluto da obrigação positiva a que está submetido o Estado, o que torna extremamente difícil a atuação do Poder Judiciário para satisfazê-la por meio de ação judicial em decorrência de manifestas objeções, tais como a impossibilidade de ser campo adequado para planejamento de políticas públicas, as dificuldades de natureza processual que, por vezes, repercutem sobre direitos de terceiros alheios ao julgamento e aos limites da decisão, ou mesmo pelo fato de que o Judiciário carece de meios persuasivos e eficazes para impor aos outros Poderes o cumprimento do benefício omitido, ou, e menos ainda, para ditar determinada regulação omitida. Não parece ser a hipótese posta em debate, já que a Lei nº 13.165/2015 previu, ainda que de forma desmedida, um mínimo de 15% de destinação dos recursos do FP para as candidaturas femininas, percentual que foi, como dito, elevado pelo STF para 30%, aplicando regra analógica.

Na verdade, as possibilidades são mais evidentes quando o Estado efetivamente cumpre uma determinada obrigação positiva de forma parcial, discriminando camadas significativas da população, o que também não constitui óbice à judicialização da questão. Mais ainda, além das múltiplas dificuldades teóricas e práticas impostas pela articulação das ações coletivas, em muitos casos o não cumprimento do Estado pode ser reformulado em termos de violação individualizada e concreta, e não de forma genérica. A violação geral do direito à igualdade em razão de eventual ausência de proteção ou promoção pode ser reformulada por meio da articulação de uma determinada ação capitaneada por um titular individual, em razão de condições discriminatórias no acesso a determinado direito fundamental que poderão repercutir de forma geral, sendo que, segundo Abramovich e Courtis (2005, p. 3):

La habilidad del planteo radicaré en la descripción inteligente del entrelazado de violaciones de obligaciones positivas y negativas, o bien de la demostración

concreta de las consecuencias de la violación de una obligación positiva que surge de un derecho social, sobre el goce de un derecho civil.<sup>14</sup>

Nesse contexto, se a violação afetar um grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade congênere e na hipótese de direitos ou interesses individuais homogêneos, as numerosas decisões judiciais individuais constituirão um sinal de alerta aos poderes políticos sobre uma situação de descumprimento generalizado das obrigações em matéria relevante de política pública. Essa perspectiva, aliás, amolda-se também à ADI em questão, visto que, de uma pletera de ações individuais que poderiam questionar o percentual mínimo de recursos destinados ao patrocínio de campanhas eleitorais femininas, decorreu uma ação única que transformou significativamente uma ação afirmativa que, em tese e na sua gênese, tinha esse escopo como primado, mas se transformou em instrumento de discriminação negativa.

Não há dúvida de que a implementação de direitos fundamentais — com destaque para os sociais — depende, em parte, do planejamento, das previsões orçamentárias e de regras de implementação a cargo dos poderes políticos, e há manifesta limitação do Poder Judiciário em conferir complementariedade à eventual lacuna nesse sentido. No entanto, um dos significados da adoção de cláusulas constitucionais ou mesmo de tratados que estabeleçam direitos para indivíduos e obrigações ou compromissos para o Estado é a possibilidade de reivindicar o cumprimento desses compromissos como algo impositivo e não discricionário. Parece claro que, no contexto, é importante estabelecer mecanismos de comunicação, debate e diálogo, por meio dos quais esses compromissos sejam honrados pelo poder público, forçando-o a incorporar ações para cumprir suas obrigações de direitos sociais nas prioridades governamentais. A adoção da realização de audiências públicas pelo STF para discussão de emblemáticos casos relacionados a políticas públicas e direitos sociais com a participação multifacetária da sociedade já foi uma boa iniciativa para o estabelecimento desses diálogos institucionais — providência que resultou do acentuado aumento de demanda junto àquela Corte Suprema como reflexo da ingente judicialização constatada nos demais tribunais — ou mesmo por meio do chamado incrementalismo<sup>15</sup>.

Ainda conforme Courtis e Abramovich (2002), ao lado de tantos outros obstáculos tradicionais para tornar eficaz a implementação de direitos fundamentais (como na abordagem

---

<sup>14</sup> “A habilidade do questionamento reside na descrição inteligente do entrelaçamento de violações de obrigações positivas e negativas, ou na demonstração concreta das consequências da violação de uma obrigação positiva decorrente de um direito social, sobre o gozo de um direito civil” (tradução livre).

<sup>15</sup> Método adotado por determinados grupos diante de questões de alta complexidade e incerteza, e por meio do qual se procede “à identificação de objetivos e dados empíricos de forma interconectada, buscando a concordância de vários agentes sobre a decisão” (QUINTAS, 2016, p. 43), viabilizando uma atuação jurisdicional na implementação de determinadas políticas públicas para além daquela prevista na legislação.

altamente restritiva que o Judiciário muitas vezes usa na avaliação de seu poder de invalidar decisões que podem ser classificadas como políticas), um dos principais entraves à equidade dos direitos sociais está ligado à falta de especificação concreta do conteúdo desses direitos, ou seja, é difícil saber qual é a medida exata dos benefícios ou abstenções devidos. Tal obstáculo, todavia, não é exclusivo dos direitos sociais, uma vez que a determinação do conteúdo de qualquer direito de raízes constitucionais é afetada pela mesma indeterminação, que reside, em substância, na imprecisão característica da linguagem natural em que se expressam as regras legais. A CF, por exemplo, seguiu essa orientação, visto que adotou diversos princípios de direito fundamental sem essa moldura determinada de conteúdo.

Importante lembrar, nessa perspectiva de indeterminação da norma, que a jurisdição constitucional tem a missão de preservar os comandos insertos na Constituição segundo os parâmetros do regime democrático de proteção, preservação e respeito aos direitos fundamentais. A busca por uma jurisdição constitucional mais forte e consolidada advém justamente do objetivo crescente dessas obrigações negativas e positivas derivantes de direitos fundamentais, especialmente daqueles de conceito aberto, de abissal amplitude e abstração, como ocorre com o princípio da igualdade aqui analisado. Nesse sentido, aliás, Dahl (1957) também defende que, quando as redações das normas constitucionais são gerais, vagas, ambíguas, as cortes constitucionais, a exemplo da Suprema Corte americana, acabam por adotar critérios políticos em, não raro, graves desacordos com a sociedade, como nos casos de segregação racial. Em sentido contrário, esse tipo de afirmação de que a demarcação entre a política e o direito pode ser realizada pela construção de mandamentos constitucionais de forma precisa recebe críticas de Agra (2015), pois, segundo o autor, padece de elementos fáticos para sua fundamentação:

Primeiro, porque qualquer texto normativo pode ser objeto de análise, podendo-se modificar o seu conteúdo normativo, mediante o método hermenêutico uti lizado. A norma jurídica mais precisa pode ser modificada por recursos hermenêuticos. Depois, é praticamente impossível a elaboração de uma Constituição sem a utilização de princípios, que pela sua própria natureza, apresentam uma densidade semântica aberta. Por fim, a utilização de normas programáticas configura-se de suma importância, principalmente em países periféricos, onde esse instrumento jurídico se mostra eficaz para a concretização dos objetivos estabelecidos pelos legisladores constituintes, representando as mais legítimas aspirações da sociedade.

Por sua vez, para Sarlet (2012, p. 300), a exigibilidade dos direitos sociais é possível de ser evidenciada “mesmo a partir de normas de cunho programático, que, em princípio, reclamam uma *interpositivo legislatoris*, é possível deduzir-se, por vezes, um direito subjetivo individual”. Com essa mesma visão sobre flexibilidade e adaptabilidade a instrumentos

regulatórios, sobretudo no caso de regras programáticas, para Abramovich e Courtis (2005, p. 8) várias outras razões são ainda favoráveis a essa generalidade:

[...] permite mayor flexibilidad y adaptabilidad a instrumentos normativos cuya modificación es normalmente más gravosa que la de la legislación ordinaria, ofrece a los órganos encargados de especificar el contenido de los derechos contenidos en esos instrumentos un margen de elección compatible con la prudencia y necesidad de evaluación de la oportunidad que requiere la toma de cualquier decisión política, preserva la brevedad y concisión que hacen de estos documentos el catálogo de principios fundamentales del Estado de derecho. Del reconocimiento de la deseable generalidad del texto de una Constitución o de un tratado de derechos humanos, sin embargo, no se sigue la imposibilidad absoluta de señalar casos en los que, pese a la inexistencia de especificación ulterior de su contenido, un derecho resulta violado: si ello fuera así, sería imposible decir que la reglamentación de un derecho es inconstitucional, y ello equivaldría a privar completamente de significado al lenguaje en el que se expresan una Constitución o un tratado de derechos humanos. La existencia de una tradición de revisión judicial de constitucionalidad en la Argentina, en los Estados Unidos y en muchos otros países es un ejemplo patente de la posibilidad -y no de la imposibilidad- de verificar la compatibilidad de una conducta activa u omisiva, o bien de una norma inferior, con un derecho reconocido en una Constitución o en un tratado de derechos humanos.<sup>16</sup>

Deve-se notar que a revisão judicial não deve necessariamente focar na determinação de uma conduta específica a ser exigida do Estado. Quando o Estado assume um prognóstico de atuação no cumprimento de obrigação de adotar medidas para satisfazer um direito fundamental, o Poder Judiciário também pode analisar a escolha feita pelo Estado a partir de noções como a razoabilidade e a adequação, institutos que também não são alheios à tradição de controle judicial de atos de poderes políticos. Evidentemente, os juízes não substituem os poderes políticos na concreta escolha de políticas públicas, mas examinam a adequação das medidas escolhidas para alcançar tal satisfação. Embora a margem de decisão do Estado seja ampla, aspectos como a exclusão de determinados grupos que requerem proteção especial, como, no caso presente, o das mulheres, bem como a notória deficiência na cobertura de necessidades mínimas definidas pelo conteúdo do direito ou pelo agravamento das condições de gozo de um direito — aqui, diga-se, o da igualdade — são passíveis de revisão judicial em

---

<sup>16</sup> “[...] permite maior flexibilidade e adaptabilidade a instrumentos regulatórios cuja modificação é normalmente mais onerosa do que a da legislação comum, oferece aos órgãos responsáveis por especificar o conteúdo dos direitos contidos nesses instrumentos uma margem de escolha compatível com a prudência e necessidade de avaliação da oportunidade exigida por qualquer decisão política, preservando a brevidade e concisão que fazem desses documentos o catálogo de princípios fundamentais do Estado de Direito. O reconhecimento da desejável generalidade do texto de uma Constituição ou de um tratado de direitos humanos, no entanto, não segue a absoluta impossibilidade de apontar casos em que, apesar da ausência de maior especificação de seu conteúdo, um direito é violado: se fosse esse o caso, seria impossível dizer que a regulamentação de um direito é inconstitucional, e isso equivaleria a privar completamente a linguagem em que se expressa uma Constituição ou tratado de direitos humanos. A existência de uma tradição de revisão judicial da constitucionalidade na Argentina, nos Estados Unidos e em muitos outros países é um exemplo claro da possibilidade – e não da impossibilidade – de verificar a compatibilidade de conduta ativa ou omitida, ou de um padrão inferior, com direito reconhecido em constituição ou tratado de direitos humanos” (tradução livre).

termos de razoabilidade ou normas semelhantes, caminho que, segundo o que se percebe, foi aquele trilhado pelo STF no caso da ADI multirreferida, já que, ao impor discriminação ilícita a determinado grupo que requer proteção especial do Estado, o diploma legal impugnado acabou por agravar deficiência de promoção e garantia de maior participação da mulher na repartição do poder político, pela via oblíqua de maiores dificuldades de acesso a recursos financeiros por meio da repartição dos recursos do FP.

Finalmente, como último e destacado óbice de natureza cultural, tem-se a ausência de uma tradição de exigir a observância desses direitos por meio da revisão judicial. Apesar da existência de regras de hierarquia constitucional que consagram esses direitos, concepções conservadoras sobre o papel institucional do Poder Judiciário e o argumento retórico sobre a separação de poderes levaram a uma má prática de demanda judicial por esses direitos, e ao desrespeito às regras que os instituiu. Para os dois autores argentinos (2004, p. 132), tais obstáculos podem ser superados por meio do fenômeno da judicialização, o qual contribui para a formação e acumulação de precedentes judiciais permitindo a troca e utilização deles entre diferentes tribunais na aplicação aos casos genéricos. Nesse caso, a jurisprudência exerce papel definitivo e importante na construção de novos posicionamentos como também na desconstrução de antigos paradigmas, daí a adoção desse viés de análise jurisprudencial dos tribunais eleitorais nacionais como principal foco para a abordagem sobre a temática ligada às cotas de gênero.

Como se infere do teor da própria decisão do STF no caso da ADI nº 5.617, o fenômeno da judicialização proporciona uma maior visibilidade da existência dos direitos fundamentais, o que acaba por impactar no fortalecimento da exigibilidade judicial, tanto no respeitar, quanto no garantir e no promover o direito à igualdade de participação feminina no processo eleitoral, para além de determinar uma distribuição de recursos para o financiamento das campanhas eleitorais das mulheres de forma mais equitativa, eliminando uma das principais barreiras de acesso feminino ao poder político e mitigando a dissimetria histórica existente nas campanhas eleitorais. Todavia, tal qual ocorre nos registros de candidatura, foram constatados diversos casos de fraude na destinação desses recursos nas eleições de 2018, portanto, em manifesto desvio de finalidade.

Ainda no tocante à promoção de uma maior participação feminina na repartição do poder político, o Estado pecou na observância dessas obrigações como em tantas outras, na medida em que, ao mesmo tempo em que deixou de proteger a regra da cota de gênero prevista na Lei Eleitoral sob sua perspectiva teleológica, também incorreu em ausência de garantia de melhores condições de viabilidade de candidaturas desse gênero, ao impor

percentuais de repartição de recursos eleitorais totalmente absurdos, já que visivelmente tangidos a beneficiar as candidaturas masculinas.

### **2.3.2 O Julgamento do STF sob as Perspectivas da Diversidade e da Discriminação**

Tal qual o item anterior, entende-se como importante para o desenvolvimento do presente trabalho tecer algumas considerações sobre o mesmo julgamento do STF na ADI nº 5.617, mas agora sob as perspectivas da diversidade e da discriminação, institutos intrinsecamente indissociáveis.

Primeiramente, cumpre lembrar que a crescente expansão do poder judicial no Estado democrático de direito vem sendo há muito questionada, derivando estudos de toda sorte e ensejando múltiplas nomenclaturas de problematização, dentre as quais, com mais recorrência, a chamada judicialização da política. A despeito dessa titulação, trata-se de fenômeno mundial caracterizado por uma postura expansiva — que será objeto de análise mais adiante — do Poder Judiciário, que passa a interpretar, de forma mais ou menos criativa, injuntiva e intervencionista, o direito, ocasionando assim uma espécie de transferência de prerrogativas legislativas que a princípio eram concentradas nos demais poderes.

Dessa forma, as análises têm sido conduzidas no sentido de se aferir as estratégias argumentativas e as práticas institucionais levadas a efeito pelo Poder Judiciário no processo de internalizar a política pelo direito e os problemas estruturais consecutórios do aumento de sua atuação em um Estado constitucional, resultando num novo modelo de atuação das cortes constitucionais enquanto permanentes protetoras da democracia e dos direitos fundamentais. Assim, a jurisdição constitucional passa a ser vista

[...] como condição de possibilidade desse modelo de Estado [o Estado democrático de direito], onde o juiz deixa de ser um mero aplicador do direito para intervir no processo político, ao utilizar a função judicial para estabelecer valores fundamentais que devem ser respeitados pelos três poderes do Estado e assim, conduzir a política para que ela se oriente na busca da justiça (STRECK, 2002, p. 28, *apud* LOIS e JUNIOR, 2012, p. 3).

Destacadas essas breves premissas sobre essa evolução — ou, para alguns, involução — de intervenção do Poder Judiciário nas demandas de natureza política e estrutural, sobreleva lembrar que a política de cotas de gênero, seus desdobramentos sobre a utilização dos recursos dos FP e FEFC, além dos reflexos desses aspectos sobre a jurisprudência da Suprema Corte brasileira e dos tribunais eleitorais, devem sempre ter como norte os aspectos socioculturais e políticos nacionais, impingidos das amiúdes desigualdades e sub-

representação em detrimento das mulheres, de tal forma que as ações afirmativas adotadas para corrigir esse cenário se caracterizem como discriminações positivas e lícitas, aqui já se fazendo o paralelo em relação às discriminações ilícitas mimetizadas de arbitrárias. Nesse viés, a discriminação lícita — verbalizada pelo relator da ADI sob comento — busca viabilizar a concretude do princípio da igualdade, tendo como escora tantos outros princípios de importante magnitude, como os da dignidade humana, do pluralismo político e da não discriminação, aqui reportando-nos à ilícita. É nesse sentido que Galuppo (2002, p. 216) afirma que “A discriminação é compatível com a igualdade se não for, ela também, um fator de desigualdade injustificável racionalmente. E, mais que isso, a discriminação é fator que pode contribuir para a produção de igualdade.”

As tentativas de minimizar essa vulnerabilidade da mulheres no plano político, assim como em diversas outras esferas, conduzem à gradativa criação e sedimentação de um “direito antidiscriminatório”, o qual pode ser concebido como um conjunto de medidas jurídicas em níveis constitucional e infraconstitucional, que tem por desiderato reduzir a situação de vulnerabilidade de pessoas e grupos sociais por meio da proibição de condutas discriminatórias pejorativas — a exemplo do que ocorreu no caso do art. 9º da Lei nº 13.165/2015, ao discriminar de forma prejudicial as mulheres no tocante à repartição de recursos do Fundo Partidário, estabelecendo concomitantemente privilégio injustificável em favor dos candidatos do gênero masculino — e, por outro lado, propiciar a implementação, como se faz necessário na presente hipótese, de políticas públicas de discriminação positiva, reversa ou lícita, sempre no sentido de respeitar, promover e garantir direitos fundamentais desses indivíduos ou grupos, de tal forma a estabelecer uma situação de potencial igualdade substancial/material, de caráter transitório.

Para além do aspecto principiológico que correlaciona igualdade com discriminação (positiva, na melhor acepção), autores como Humberto Ávila (2006, p. 137) defendem que a igualdade pode ser normativamente apreendida não somente como princípio, mas também como postulado e norma constitucional:

A igualdade pode funcionar como regra, prevendo a proibição de tratamento discriminatório; como princípio, instituindo um estado igualitário como fim a ser promovido; e como postulado, estruturando a aplicação do Direito em função de elementos (critério de diferenciação e finalidade da distinção) e da relação entre eles (congruência do critério em relação ao fim).

Para o mesmo autor, a aplicação da igualdade depende de um critério diferenciador e de um fim a ser buscado, sendo o primeiro estritamente vinculado ao segundo. De *per si*, o princípio da igualdade não contém elemento conclusivo sobre como diferenciar ou igualar as

pessoas, porquanto elas serão formalmente iguais ou diferentes em razão de diversos critérios naturais, como idade, raça, cultura, sexo ou capacidade econômica. “A depender do caso concreto, essa equivalência ou distinção será indiferente ou decisiva” (ÁVILA, 2006, p. 137-138), a exemplo do que ocorre, como cita, em relação à capacidade eleitoral ativa ou passiva, cujo distingue do gênero não serve de critério diferenciador — ou, pelo menos, não deve servir — ao passo que, para o exercício da licença-maternidade, é fator discriminatório essencial. E quando se fala de criação de discriminações, aqui em referência às positivas ou lícitas (tendo como parâmetro o corolário da igualdade e tendo por escopo justamente estabelecer um direito antidiscriminatório), afloram-se muitas críticas, visto que, com esse viés, apresenta-se aparente paradoxo na promoção da igualdade material em decorrência dessa sobreposição da diferença como fator de respeito e proteção de grupos vulneráveis, a exemplo das mulheres na repartição do poder político.

Nesse contexto de efetividade na proteção e garantia de valores fundamentais, adota-se o entendimento de que a isonomia de oportunidades, inclusive sob o viés da discriminação lícita, deve ser axioma do eleitoralismo em todos os regimes democráticos liberais. Assim como afirmado pelo ministro Fachin — quando objurgou que, em defesa da igualdade, é permissível a desequiparação de direitos — a igualdade é um fim a ser alcançado, mesmo que, para tanto, o Estado precise proceder à adoção de medidas desiguais, como as ações afirmativas. Como muitas outras medidas afirmativas, as cotas de gênero devem ter como característica a temporariedade, desde que sejam integradas a outras políticas públicas que visem combater o impacto das condicionantes sociais que discriminam as mulheres, sobretudo no campo político e sempre em busca de uma igualdade material, em detrimento de uma mera igualdade formal e abstrata (AMAYA, 2016, *apud* OLIVEIRA, 2019). Para consecução e concreção dessa igualdade de oportunidades, há que se adotar ações de políticas afirmativas (*affirmative actions*), as quais, no caso em discussão, assegurem a isonomia de gênero na distribuição do poder político.

Esse direito antidiscriminatório, não obstante a clara tendência de fortalecimento no Brasil e de relativo avanço no plano legislativo e governamental por meio das políticas públicas, tem exigido do Poder Judiciário, sobretudo quando do exercício do controle de constitucionalidade, uma permanente disposição de repensar o princípio da igualdade (GALINDO e PEREIRA, 2016), fortalecendo seus aspectos materiais justificadores de, por um lado, coibir ações de discriminação ilícita, negativa ou pejorativa, e, por outro, promover ações de discriminação lícita, quando necessárias. Como desdobramentos do primeiro tipo, podem-se citar as diversas formas de combate ao racismo e à homofobia no plano de se

impedir acesso aos mesmos bens jurídicos por parte de pessoas socialmente discriminadas em razão da cor, raça, sexo, origem social ou nacional, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social, a exemplo de importantes decisões como o acórdão do STF na ADI nº 4.277, quando se decidiu pela constitucionalidade das uniões estáveis entre pessoas do mesmo sexo. Em relação ao segundo tipo, há a necessidade de promoção de políticas públicas que viabilizem o acesso dessas pessoas a bens jurídicos diversos, corrigindo desigualdades concretas por meio de medidas de justiça corretiva e injuntiva, no que se evoca como exemplo para essa hipótese justamente a paradigmática decisão proferida pelo STF na ADI nº 5.617, quando o STF ampliou o percentual de destinação dos recursos do FP para as campanhas eleitorais femininas, momento em que a temática da política inclusiva por parte das mulheres ainda carecia de enfrentamento apropriado, compatível à sua complexidade e sensível à sua importância. Em certa medida, a mencionada ADI foi o ensejo que faltava.

Entende-se como importante para o momento lembrar a experiência sobre a questão da diversidade no cenário externo, mais precisamente no tocante à amplitude de discussões acerca do princípio da igualdade sob a perspectiva da diversidade nos Estados Unidos. Mesmo após formalmente extinta a escravidão naquele país, a jurisprudência da Suprema Corte oscilava na interpretação das leis de segregação racial impostas pelos diversos Estados-membros daquela federação. No julgamento do caso *Plessy vs. Ferguson* (GALINDO, 2015), em 1896, aquela corte afirmava que não violava o princípio da igualdade a Lei do Estado da Louisiana que estabelecia que as companhias ferroviárias deveriam prover acomodações iguais, porém separadas, para as pessoas brancas e para as não brancas, decisão que ficou conhecida como doutrina dos “separados, mas iguais” (*separate but equal*) e que forneceu amparo constitucional à segregação racial naquele país.

A mesma Corte Suprema, embora com composição distinta, reviu esse entendimento em 1954, no famoso caso *Brown vs. Board of Education*, decisão que vedou discriminações referentes ao sistema educacional baseadas também no critério racial — o que possibilitou, com o mesmo fundamento no princípio da igualdade, o acesso das crianças negras às mesmas escolas frequentadas pelas brancas e o conseqüente abandono da doutrina anteriormente concebida. Como afirma Rawls (1997, *apud* GALINDO, 2015, p. 47), referindo-se ao último caso,

Tais discussões levam os jusfilósofos norte-americanos a debaterem o princípio da igualdade como definidor das liberdades individuais fundamentais, calibrado por outro princípio de justiça, o princípio da diferença, com a ideia básica de equitativa igualdade de oportunidades combinada com desigualdades sociais e econômicas

socialmente vantajosas (ainda que suscitem desvantagens pontuais e individuais) nos limites de uma razoabilidade em que a sociedade como um todo seja beneficiada.

Guardadas as devidas proporções e peculiaridades da historicidade americana sobre o tema, no tocante ao cenário nacional — assim como a inserção da discriminação positiva sob a perspectiva da igualdade material nas discussões sobre a ingerência feminina na política, ou na consecução de formas proativas para viabilizar uma melhor participação pelo menos nas campanhas eleitorais, como ocorreu na ADI nº 5.617 —, a decisão do STF poderia ter ido além da questão da igualdade para também avançar na temática relativa à diversidade, cuja ideia principiológica casa com democracia e, portanto, insere-se no sincretismo que existe sobre o tema. É nesse sentido que Galindo e Pereira (2016, p. 2-3) aduzem que

Não há dúvida de que essa discussão é amplamente influenciada pelo debate político-jurídico dos EUA a partir dos anos 70 do século passado; tendo em vista inicialmente a questão racial e as ações afirmativas pertinentes, jusfilósofos norte-americanos, a exemplo de John Rawls e Michael Walzer, debate(ram) o princípio da igualdade como definidor das liberdades individuais fundamentais, calibrado por outro princípio de justiça, o princípio da diferença, com a ideia básica da equitativa igualdade de oportunidades. Essas discussões foram ampliadas nas décadas seguintes envolvendo outros fatores relativos ao debate igualdade/diferença, tais como gênero, pobreza/miserabilidade, orientação sexual, cultura, assim como a deficiência.

A despeito do fato de que “ser diferente” significa, em muitas situações, a garantia de proteção e preservação da própria identidade, a manutenção dessa individualidade em um mundo cada vez mais uniformizado e repleto de paradigmas de comportamento social pode gerar diversas formas de exclusão. Aqui, por pertinência temática, há destaque para a exclusão política, que causa às mulheres verdadeiro cerceamento de exercício da cidadania mediante segregação injusta de observância e respeito a direitos fundamentais, notadamente no que tange à própria igualdade. No mesmo sentido, Luiz Alberto David Araújo (2015) afirma que, dentro desse viés da igualdade, surgem os direitos da diversidade, os quais se inserem no contexto do processo democrático porque também devem servir como instrumento de asseguarção da participação política, independentemente de origem, sexo, cor ou outra forma de discriminação de índole negativa. Essa e outras premissas ligadas à diversidade estão repetidamente capituladas na atual Constituição, a exemplo daquela que trata dos objetivos do Estado brasileiro, em que, além de prever expressa proibição nesse sentido (art. 3º, IV), determina, no art. 3º, inciso I, que é obrigatório “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, isto é, impondo regra democrática que não exclui a minoria e tem por dever proteger a vulnerabilidade. É exatamente essa a ideia do constituinte de 1988 (ARAÚJO, 2015, p. 20):

Assim, apresentamos a garantia de que a diversidade deve ser protegida, quer pela preocupação firme e resistente de garantir a igualdade, entendida também como a ‘porta de abertura’ das manifestações das diferenças, quer pela a apresentação dos objetivos fundamentais do Estado, que no art. 3º traz valores inequívocos, especialmente no inciso IV.

Apesar de toda a historicidade de lutas importantes travadas pelas mulheres já reportadas no início do presente capítulo, atualmente, ao que se apresenta, é preciso defender a diferença para que a igualdade seja, de fato, materializada, de tal forma que, como assevera ainda Araújo (2015), imponha-se esse redimensionamento de tratamento discriminatório, não como objeto de discriminação excludente, mas, na verdade, como forma de incluir grupos sociais desfavorecidos, a exemplo do que ocorre com a participação feminina na política. E essa medida exige um reconhecimento da diferença não somente como um fato, mas como um direito que possa ser exercido sem impedir o acesso do titular aos demais direitos subjetivos que efetiva ou potencialmente possa exercer. Portanto, quer sob o ponto de vista principiológico, quer pelos valores consagrados e insertos no Título I da Constituição Federal de 1988, a questão da diversidade é objeto de ampla proteção no plano constitucional.

Portanto, numa modelagem nacional, o respeito e a compreensão quanto às diferenças e, a partir dessa concepção, a necessidade de tratamento desigual daqueles que se encontram em situação política e socioeconômica desigual, têm pertinência estreita com a concepção de diversidade para se alcançar a proteção das minorias, moldura que se adequa à discussão de gênero em questão. Com esse ideário, o STF, à mesma época da elaboração do artigo intitulado “A Jurisdição constitucional no Brasil e seu significado para a liberdade e a igualdade”, de autoria do professor Gilmar Mendes (2008), via-se às voltas com o julgamento das cotas raciais nas universidades públicas, isto é, da implementação de ações afirmativas de cunho racial no sistema educacional de nível superior, temática que ora se revolve — consideradas as devidas variáveis e proporções — em relação às ações afirmativas que discutem a inclusão das mulheres na repartição do poder político e, obviamente, aos meios de acesso para tanto. Por isso, é salutar lembrar que o controle de constitucionalidade ligado a ações afirmativas que visam combater desigualdades de natureza político-social — no caso presente, de gênero — traz a inflexão do valor do próprio princípio da igualdade. E, nesse ponto, emerge novamente a discussão sobre a busca pela igualdade material, cuja abordagem, em poucas linhas, já foi traçada na primeira parte do presente trabalho, mas que Alexy (2001, *apud* MENDES, 2008, p. 6) concebe sob a forma do que chama de paradoxo da igualdade, vale dizer, que “[...] toda igualdade de direito tem por consequência uma desigualdade de fato e toda desigualdade de fato tem como pressuposto uma desigualdade de direito”.

Ainda, no tocante à diversidade, a ideia de sua existência não tem amarras somente na proteção dos grupos vulneráveis, o que, na hipótese presente, estaria relacionado à participação feminina na repartição dos recursos do Fundo Partidário. Diz respeito também ao direito da maioria, isto é, de poder conviver com a minoria e de respeitá-la. De fato, a vantagem da diversidade é o exercício da própria diversidade. Isso fará com que a maioria possa viver em harmonia com a minoria, entender as diferenças e mantê-las protegidas. No caso da repartição dos recursos do fundo a que alude a ADI nº 5.617, a decisão do STF, ao ampliar o percentual de destinação desses recursos para as campanhas femininas e, por conseguinte, viabilizar campanhas eleitorais mais participativas pelas candidatas, vai ao encontro dessa visão de proteção e garantia desse direito à diferença, na medida em que, não obstante uma minoria (e aqui numa referência a candidatas, e não a mulheres) tenha sido beneficiada, uma maioria (candidatos, e não homens), tem-se a obrigação de respeitar e conviver com essa diferença, pelo menos até que tais condições de participação se aproximem de uma igualdade real.

### **2.3.3 A Regra de Julgamento Adotada pelo STF na ADI nº 5.617**

A despeito da ausência de cunhagem da decisão proferida pelo STF na ADI nº 5.617, sentida sob o aspecto da diversidade, não é difícil perceber que aquela corte adotou uma regra de julgamento específica nesse caso. Para a compreensão do tema ora proposto, faz-se necessário problematizar a discussão sob os dois vértices antagônicos relativos à amplitude de intervenção do Poder Judiciário nas questões que permeiam a interpretação de direitos fundamentais, a começar pela visão minimalista a qual critica o discurso padrão utilizado para justificar a existência de um controle de constitucionalidade forte, amplo e abrangente.

Para esses tipos de discussões, que, para alguns (TUSHNET, 2006 e SUSTEIN, 2001), podem ser mimetizadas de diálogos institucionais, propõe-se a distribuição da responsabilidade pela definição dos termos da Constituição, centrando-se na ideia de que, nas sociedades complexas, a supremacia do Poder Judiciário perde grande parte de seu significado, pois não se poderia atribuir a apenas um órgão a possibilidade de definir o sentido da Constituição. Segundo Lois e Junior (2012, p. 7-8), essa corrente minimalista defende que

[...] a proteção e guarda de direitos deve ser o resultado de uma atuação conjunta de instituições que representem o pluralismo e o dissenso dentro da sociedade. Isto devolveria à interpretação o seu caráter complexo e plural, retirando-lhe o caráter de empreendimento puramente racional – argumento muitas vezes utilizado para justificar a legitimidade de decisões extensivas.

Para tanto, ainda segundo a mesma corrente, é preciso desconstruir a semântica de superioridade constitucional vinculada à suposta superioridade jurisdicional. Segundo adeptos, tal binômio teria sido edificado por ocasião de uma leitura inadvertida do caso *Marbury VS. Madison*, o qual é conhecido e pode ser resumido da seguinte forma (LOIS e JUNIOR, 2012, p. 9):

[...] derrotado pelo Presidente Thomas Jefferson, o então presidente John Adams nomeou diversos de seus correligionários do partido federalista como juízes federais, entre os quais se encontrava William Marbury. O próprio Marshall, secretário de Estado de Adams, havia sido nomeado com a aprovação do senado, Chief Justice da Suprema Corte, algum tempo antes. O título de nomeação de Marbury não lhe foi entregue a tempo, sendo sua nomeação suspensa por determinação do novo presidente (Jefferson) ao seu secretário de Estado James Madison. Marbury acionou Madison exigindo informações. Não sendo fornecida nenhuma explicação, impetrou uma nova ação, “*writ mandamus*”, com o objetivo de alcançar a nomeação. O tribunal adiou por dois anos a decisão o que gerou uma forte reação contra os juízes. Finalmente, ao anunciar a decisão da Suprema Corte, Marshall destacou duas questões fundamentais: a) Jefferson não tinha direito de negar posse a Marbury; porém, b) a Suprema Corte não poderia conceder o *writ mandamus*, porque esta competência era original da Suprema Corte. Do que se depreende do caso, é possível afirmar que não é o resultado que importa (uma vez que este, inclusive, concluiu pela improcedência da ação), mas as consequências que podem ser extraídas do mesmo. Com efeito, com base no disposto no artigo VI da constituição americana de 1787, ficou estabelecido que a função precípua da corte é declarar a inconstitucionalidade das leis incompatíveis com a constituição. É daqui que decorre a inovação de Marshall ao afirmar que – estando em jogo a constituição – é função de o Judiciário protegê-la.

Por esse contexto, infere-se que a melhor interpretação defendida sob o parâmetro minimalista para esse caso concreto seria a de que não caberia ao Poder Judiciário dar a palavra final sobre o tema, mas apenas decidir sobre ele, visto que o mister de julgar não implica necessariamente em dar respostas definitivas. Diferentemente, a interpretação dada ao citado caso abandona a leitura mais conservadora e tradicional e descortina uma série de possibilidades interpretativas que colocam em xeque a concepção de que a judicialização da política é algo intrínseco ao Estado contemporâneo. Nesse sentido, segundo a perspectiva adotada por Sunstein (2001b), a interpretação da Constituição poderia ser dada a partir da adoção de uma postura mais cooperativa por parte dos poderes do Estado que representam muito melhor a pluralidade política, e de que a interpretação da Constituição deve ser compreendida como um produto de contribuições de diferentes atores e perspectivas teóricas que, em muitos casos, pode conduzir a uma postura de autocontenção do Poder Judiciário em situações controversas.

Esse posicionamento, minimalista e menos ambicioso, não necessariamente implica uma afirmação em termos de estabelecer quem detém a última palavra, mas de propugnar a realização de um processo dialógico complexo, construído em universos deliberativos a partir dos vários influxos provenientes da sociedade civil,

de órgãos legitimados por seu conhecimento técnico e dos representantes democraticamente eleitos. Ao decidir sobre estes casos, que na grande maioria das vezes suscitam questões controvertidas e complexas, não se pode esperar do Poder Judiciário respostas definitivas aos problemas trazidos ao juiz e/ou tribunal, mas apenas soluções aos casos concretos (SUNSTEIN, 2001b, p. 78).

A distinção feita por Susteim faz profunda diferença na resolução de determinado conflito, caso contenha no seu bojo discussão relativa a uma questão política fundamental, na maioria das vezes de curial dificuldade — é nesse veio em que se firmam as tendências ideológicas, convicções pessoais e os valores de cada juiz, e que acabam por influenciar decisões acerca da melhor interpretação, que se propugna pela exata noção dos limites da atividade jurisdicional que deve nortear o julgador diante de casos concretos. Por isso, julgamentos importantes em que predomine o viés político não devem provir dos tribunais, mas do que Susteim chama de “arenas democráticas”. Os juízes devem observar que há visões diferentes sobre princípios básicos fundamentais, tais como o da igualdade, e devem, por tal razão, apontar soluções que não representem uma tomada de posição acerca das controvérsias sociais de grande envergadura.

Segundo ainda essa dimensão minimalista de intervenção do Poder Judiciário, cuja missão constitucional precípua e papel político é o de garantir aos cidadãos a efetividade de seus direitos, falta legitimidade à autoridade judiciária para proferir decisões de conteúdo político, e isso constitui uma limitação inerente à função judicial, sendo imperioso buscar novos modelos institucionais que redefinam estas questões, como a devolução ao Poder Legislativo ou ao Poder Executivo de matérias que ensejem decisões de natureza política. Apenas *obiter dictum*, parece ter sido trilhado nesse sentido o entendimento do ministro Marco Aurélio<sup>17</sup> quando do julgamento da ADI aqui destacada, mais precisamente ao asseverar que, conquanto o art. 9º do diploma normativo nela impugnado caracterize uma ação afirmativa válida, a procedência do pedido constante dessa ação deveria se circunscrever apenas a dar interpretação conforme a Constituição, no sentido de que se tem no dispositivo a imposição de um teto de gastos para eventuais candidaturas femininas a cargo dos partidos políticos, e não a estabelecer este ou aquele percentual referente a teto de gastos cuja dimensão e mensuração ficaria a cargo do Poder Legislativo, sob pena de atuação do Poder Judiciário como legislador positivo. Nesse sentido também seguiu o ministro Gilmar

---

<sup>17</sup> “Quer se queira quer não, a opção alusiva a numerário do fundo partidário quanto às candidaturas femininas ocorreu por quem de direito, no campo político, pelo Legislador. Não chego, Presidente, à conclusão a que chegou o Relator, no que substitui as percentagens versadas como piso e como teto pela de 30% referente às vagas, porque estou diante de quadro que não me autoriza a fazê-lo, considerado o sistema, a menos que atue como legislador positivo.”

Mendes<sup>18</sup> que, pelo menos no caso concreto, parece também ter adotado uma visão minimalista de intervenção do Judiciário.

Dentro desse contexto de diálogos institucionais a que faz referência Sustain, traz-se a reboque a reflexão sobre a interação entre política e direito, mais precisamente no sentido de que é do acoplamento estrutural entre esses dois institutos que decorrem os textos constitucionais, não obstante Luhmann (1990, p. 3) admitir certa contradição ao asseverar que

As dificuldades aumentam se se busca conhecer quais transformações sociais produziram uma nova necessidade de sentido e resultaram capazes de esclarecer as razões e modos por meio dos quais modificaram-se as ideias correntes de *constitution*, de *fundamental law*, etc. (...) A minha tese será a de que o conceito de Constituição, contrariamente ao que parece à primeira vista, é uma reação à diferenciação ao que parece à primeira vista, é uma reação à diferenciação entre direito e política, ou dito com uma ênfase ainda maior, à total separação de ambos os sistemas de funções e à conseqüente necessidade de uma religação entre eles.

Mesmo quando a Constituição utiliza conceitos aprioristicamente políticos, tais como povo, Estado, partidos políticos, assim o faz para estabelecer “conceitos jurídicos eventualmente redutíveis a conteúdos judiciáveis” (LUHMANN, 1990, p. 13). Para Fernando Rister Sousa Lima (2008), a Constituição é exemplo de acoplamento estrutural entre os sistemas jurídico e político, de tal forma que o primeiro opera com base no código binário direito/não direito, e o segundo opera com base no código poder/não-poder. Assim, a Carta Magna age como mecanismo de interpenetração permanente e concentrado entre os mencionados sistemas sociais, e promove uma solução jurídica à autorreferência do sistema político, ao mesmo tempo em que fornece resposta política à autorreferência do sistema jurídico, funcionando como fator de exclusão e inclusão de novos e antigos valores.

A Constituição Federal, o acoplamento estrutural (*strukturelle Kopplung*) entre os sistemas político e jurídico, age como mecanismo de interpenetração permanente e concentrada entre os mencionados sistemas sociais. Possibilita, pois, a constante troca de influências recíprocas entre os subsistemas, filtrando-as. Ao mesmo tempo em que inclui, exclui. Por assim dizer, promove uma solução jurídica à auto referência do sistema político, ao mesmo tempo em que se fornece resposta política à auto referência do sistema jurídico (LIMA, 2008, p.18).

E, para o que importa em relação ao presente trabalho, é inteiramente aplicável a teoria sistêmica no sentido da instituição das cotas de gênero no subsistema do direito eleitoral, demonstrando que o acoplamento estrutural entre a política e o direito é um processo contínuo

---

<sup>18</sup> “De modo que me parece extremamente complicado e sem contar que de fato nós vamos estar legislando, vamos estar legislando no ponto em que vamos substituir, onde se lê ‘5 ou no máximo 15’, vamos substituir por 30 – podendo ser 30 vezes nada –, e vamos estar legislando quando dissermos ‘não tira as três eleições’. De modo que vou pedir todas as vênias ao Relator, reconhecendo o profícuo trabalho realizado, para acompanhar o voto trazido aqui pelo Ministro Marco Aurélio, dizendo até que, talvez, na minha posição – mas vou acompanhar a divergência –, iria até mais longe no sentido de rejeitar a arguição de inconstitucionalidade.”

e de extrema importância. Por outro lado, ao se pensar numa conjuntura institucional em que predomine o subsistema do direito sobre o subsistema da política mediante a supremacia do Poder Judiciário, Waldron (1999) se contrapõe a essa ideia e sugere, como parâmetro para um modelo constitucional legítimo, a necessidade de maior presença do Legislativo, posto que tal Poder teria condições de atender, no procedimento legislativo, ao que rotula de critérios de moralidade existentes no contexto social. Por sua natureza essencialmente política, e por incluir os setores diretamente interessados, as teorias dialógicas colocam-se naturalmente opostas aos princípios da supremacia do Judiciário e de uma leitura tendente a conferir maior destaque ao papel do Poder Legislativo na configuração política, quer em decorrência do esgotamento da oposição contramajoritária, quer em razão da insuficiência de atendimento à proposta de abertura da interpretação aos participantes institucionais.

Do mesmo modo, o outro modelo dialógico sistematizado por Tushnet (2006) tem como premissa o aspecto de que os movimentos sociais acabam se sobressaindo em virtude de sua posição majoritária em relação a determinada decisão judicial. Nessa perspectiva, o modelo do constitucionalismo dentro de um processo dialético traria a interação entre os atores políticos no tocante às decisões judiciais em relação à prevalência da maioria. Essa abordagem de Tushnet conduz a duas posições que se integram: a primeira, no sentido de reforçar a necessidade de interação entre os Poderes, de tal forma que esses diálogos institucionais findarão, em algumas situações, com o Legislativo e Executivo, e, por sua vez, o povo aceitando as decisões dos juízes — embora, algumas vezes, esses diálogos terminarão com o poder legiferante e o Executivo trilhando caminho próprio, ambos ignorando anátemas estabelecidos pelas cortes e pelos defensores da supremacia judicial. A segunda, no sentido de afirmar que as teorias dialógicas, em suas várias modalidades, flexibilizam a noção da supremacia do Judiciário e, assim, demonstram que a judicialização é apenas um produto de um determinado arranjo institucional e não o caminho necessariamente a ser percorrido.

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

prejudicados ou serem excluídos de participar do processo político caso não haja controle contramajoritário, hipótese perfeitamente amoldável ao caso discutido na ADI de que se está a tratar.

Segundo Streck (2002, p. 34), “o Judiciário, por meio do controle de constitucionalidade das leis, pode servir como via de resistência às investidas dos poderes Executivo e Legislativo, que representem retrocesso social ou a ineficácia dos direitos individuais ou sociais”. Ao interpretar as normas da Constituição, muitas vezes o Poder Judiciário utiliza valorações políticas e, como afirmam Verdú e Cueva (2001, p. 21, *apud* LOIS; JUNIOR, 2012, p. 5), “se todo direito é político, no âmbito constitucional, isso se torna ainda mais eminente, uma vez que a vigência e efetividade de todo ordenamento constitucional descansa sobre pressupostos políticos e depende de sua coerência com interesses da sociedade.” Ressalte-se que, neste trabalho, não se defende que toda questão de natureza política possa ser levada ao crivo do Judiciário. Essa restrição se justifica para que tal Poder não se imiscua, de forma indevida e sem limitações, no papel constitucional do Legislativo, sobretudo nos casos relacionados a objetivos coletivos da sociedade. Nesse mesmo sentido, manifesta-se Mendes (2008, p. 9):

Não devemos, porém, cair na tentação da onipotência e da onipresença desta Corte em todas as questões de interesse da sociedade. À esfera da política cabe a formulação de políticas públicas, cumprindo o Poder Judiciário, nessa seara, o papel de guardião da Constituição e dos direitos fundamentais, como obstáculos intransponíveis à deliberação política. Esse é um grande desafio para a jurisdição constitucional: conciliar a proteção dos direitos fundamentais e da democracia.

Decerto, a transferência de decisões da esfera legislativa à judiciária é benéfica quando, no exercício da jurisdição, adota-se a proteção de direitos individuais, sobretudo daqueles que dizem respeito às minorias ligadas a setores pouco integrados à tradição democrática. No caso paradigmático adotado, é analisada decisão do STF em matéria eleitoral à luz dessa jurisdição constitucional, a qual, por sua vez, tem por finalidade dar concretude às metas e objetivos constitucionais, resguardando os direitos fundamentais, sobretudo, para a hipótese posta aqui, os relativos à igualdade, diversidade e não discriminação (ilícita).

Essas concepções expansivas que migram em sentido contrário às concepções minimalistas referidas anteriormente, isto é, de que o Poder Judiciário é protagonista político em relação aos demais poderes, sofrem críticas também internamente (QUINTAS, 2016), no sentido de que têm origens oriundas ainda da má interpretação do que seja o Estado democrático de direito e da normatização dos direitos fundamentais, sobretudo ao olvidar que, numa sociedade pluralista, cabe a todos tutelar os seus próprios direitos, afastando-se da

concepção atual do constitucionalismo, que deixa de ser meramente reflexivo. Aderindo parcialmente a essa mesma linha crítica, Agra (2015) argumenta que estaria havendo uma involução do Estado democrático de direito, visto que os integrantes dos tribunais constitucionais estariam usurpando funções institucionais próprias dos poderes políticos sem que tenham sido sequer sufragados para tanto, de forma a conflitar a função fiscalizadora do controle de constitucionalidade com a função legiferante do parlamento.

Todavia, esse entendimento vem agora sendo mais incisivamente defendido sob o viés de sua atuação de forma harmônica e conciliadora com o Legislativo, com vistas a assegurar os direitos fundamentais, ainda que cada um adote formas de atuação próprias. É por isso que o papel de proteção das Constituições, num primeiro momento a pensar ser apenas dever das cortes constitucionais por meio da jurisdição que lhes é legitimamente atribuída, também é missão dos demais poderes constituídos, visto que, como ensina o professor Peter Häberle, citado por Mendes (2008, p. 8), “[...] todo aquele que vive a Constituição é também seu legítimo intérprete”. No entanto, o próprio Agra (2015, p. 6) estabelece contrapontos em defesa da missão da jurisdição constitucional de conferir concretude a direitos fundamentais:

A jurisdição constitucional é a função estatal que tem a missão de concretizar os mandamentos contidos na Constituição, fazendo com que as estruturas normativas abstratas possam normatizar a realidade fática. Esta exprime a intenção de estabilizar as relações sociais, de acordo com os parâmetros da Carta Magna, evitando o risco do arrefecimento de sua força normativa.

E, ainda segundo Agra (2015, p. 109), ao discorrer sobre o importante papel desempenhado tanto pela jurisdição constitucional quanto pela jurisdição ordinária em seu viés expansivo para garantia, respeito e promoção dos direitos fundamentais,

O fator que mais força exerce para o alargamento da atuação da jurisdição constitucional é o fortalecimento dos direitos fundamentais, que ocorre de forma global, principalmente nas democracias ocidentais. Quanto maior for o recrudescimento dos direitos fundamentais, maior deverá ser a atuação da jurisdição constitucional para garantir a sua concretização. Ao mesmo tempo em que esta é uma de suas funções é uma forma de legitimar a expansão de sua atuação, além de garantir um direcionamento para a sua atuação.

[...]

A expansão da atuação dos tribunais constitucionais não é apenas um fenômeno restrito à jurisdição constitucional, ocorrendo com o Poder Judiciário também em sua esfera ordinária. Nos Estados Unidos, a Suprema Corte e a magistratura sempre desempenharam um papel ativo na sociedade, inclusive construindo a doutrina do *judicial activism*; na Alemanha, há vários posicionamentos do Tribunal Constitucional assegurando a concretização dos direitos fundamentais; na Espanha, além das firmes decisões do seu Tribunal Constitucional, pode ser mencionado o caso do pedido de extradição de Pinochet; na Itália, a campanha promovida nos anos noventa contra a corrupção política e a máfia; na França, o combate aos desmandos políticos, etc.

Nessa quadra de protagonismo do Judiciário, carecem de reparos as numerosas críticas tecidas ao STF enquanto caracterizado como ativista<sup>19</sup> e supostamente destoante do princípio da separação de poderes, sobretudo porque falta uma exposição clara do parâmetro técnico adotado para estimar quando uma deliberação judicial transborda os limites de sua atuação própria. Paulo Gustavo Gonet Branco (2016, p. 156) ressalta que

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

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

Ainda no Brasil, em que a ordem constitucional confere à Suprema Corte a guarda e o patrocínio de princípios presuntivos das normas fundamentais, com destaque para o princípio da igualdade, não se pode ter como estranho ao desenho de repartição de poderes que a Corte Constitucional contraste opções políticas com o conteúdo mínimo de valores morais positivados constitucionalmente. Como aduz Branco (2016, p. 157), “Aprecie-se ou não a integração ao texto constitucional de pautas axiológicas, quando isso ocorre, os valores

---

<sup>19</sup> Aqui faz-se referência à concepção de ativismo tal qual aquela preconizada por Ramos (2010), o qual toma o ativismo judicial como “o exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento que incumbe, institucionalmente, ao Poder Legislativo fazer atuar, resolvendo litígios de feições subjetivas (conflitos de interesse) e controvérsias jurídicas de natureza objetiva (conflitos normativos)” (p. 129), isto é, vê o ativismo como algo negativo, não lhe recusando a qualificação de insidioso descaminho, e afirma que “ao se fazer menção ao ativismo judicial, o que se está a referir é à ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional, em detrimento principalmente da função legislativa, mas também da função administrativa”, dizendo se tratar da “descaracterização da função típica do Judiciário, com incursão insidiosa sobre o núcleo essencial de funções constitucionalmente atribuídas a outros Poderes” (p. 116-117).

morais penetram o âmbito do jurídico e passam a compor o domínio das atribuições jurisdicionais do Tribunal”. Adverte o mesmo autor que, numa ordem constitucional como a brasileira, em que se atribui ao STF o poder de editar até mesmo súmulas vinculantes, não se há de ter como ativista o desempenho da função quase-normativa que é ínsita ao exercício dessa competência. Se consideradas as competências e atribuições no âmbito da Justiça Eleitoral, essa prerrogativa de normatização a cargo do TSE é ainda mais arraigada mediante a edição de centenas de resoluções com força e formato legais.

De igual modo, não se podem criticar as reiteradas vezes que o STF age como protagonista analítico da lei — norma em sentido amplo — mediante o sistema de controle concentrado viabilizado pelas ações diretas de inconstitucionalidade — tal qual o objeto extraído da ADI nº 5.617 —, manifestando claro propósito de expansão da atuação do Supremo nessa seara. Assim, é natural que as questões de inconstitucionalidade sejam mais frequentes quando há controle abstrato, tal como no sistema brasileiro, que também conta com o controle difuso. Nessa perspectiva de que na repartição de poderes o STF contrasta opções políticas com o conteúdo mínimo de valores morais positivados constitucionalmente, não se vislumbra, mesmo numa visão expansiva de intervenção, a caracterização de ativismo judicial, visto que, considerando a legitimidade do controle judicial, conforme assentam Abboud e Mendes (2019), destacam-se o controle de constitucionalidade e legal dos atos do Legislativo e do Judiciário; a atuação do Poder Judiciário para proteger direitos fundamentais, seja em face de agressões do próprio Estado — situação criada pela Lei nº 13.165/2015 e combatida na decisão paradigmática —, seja em face de maiorias oriundas da própria sociedade; ou, ainda, na atuação normativa do STF na correção das recorrentes omissões legislativas nas hipóteses constitucionalmente autorizadas, a exemplo do que ocorre por meio do mandado de injunção.

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

Tomando-se esse enfoque como norte e sem querer aqui adotar um raciocínio heurístico, entende-se, dentro de breve parêntese, que há certa sintonia dessa atividade finalística de atuação do Judiciário com a teoria consequencialista do direito<sup>20</sup>, embora o desafio imposto aos tribunais resida justamente na análise das leis que contemplem propostas de ações afirmativas sob a ótica de suas consequências, mas que também devem ser ponderadas sob o contexto da motivação dessa normatização. Na seara da justificação de decisões judiciais por suas consequências, Abboud (2019), recorrendo aos estudos de Neil MacCormick, afirma que podem ser seguidas duas posições antagônicas, quais sejam, os que creem nas consequências e nos benefícios como a única justificativa possível para uma decisão e, no polo oposto, aqueles que desqualificam completamente as consequências como justificativas aptas a, isoladamente, embasar uma decisão, não importando quão iminentes e importantes elas sejam.

Numa sinéptica extremada, em que se parte do pressuposto de que existe apenas critério único e último que possa servir de “régua” — expressão utilizada por alguns (ABBOUD, 2019) — para calcular a relação custo-benefício das induções provenientes da decisão tomada, as consequências da argumentação judicial, especialmente nas decisões do STF como a que se discute no caso da ADI nº 5.617, tendem a aparecer não como resposta de natureza jurídica, mas sim como pretensamente aptas a produzir os melhores resultados práticos, sejam eles econômicos, sociais ou políticos, como aparentemente se apresentam no caso exemplificado, desde que não afrontem o direito posto em discussão. É o que descreve Abboud (2019, p. 4):

O ativismo judicial consequencialista aparece, na jurisprudência brasileira, como verdadeiro subterfúgio retórico para substituir o direito vigente pela subjetividade do intérprete. Com efeito, o próprio MacCormick condiciona a justificação de decisões por consequências à demonstração de que essas não contrariem o direito posto.

Como visto, para afastar a falta de legitimidade das decisões judiciais consecutórias desse tipo de ativismo, essa legitimação deve ser obtida por meio justamente da motivação, diferentemente, por exemplo, do que ocorrera no STF quando do julgamento do agravo interno nos autos do Inquérito Penal nº 4.435/DF, em que se discutiu inicialmente a competência ou não da Justiça Eleitoral para julgamento de crimes eleitorais conexos com o cometimento de crimes comuns, oportunidade em que, não obstante previsão normativa da

---

<sup>20</sup> “O consequencialismo é o exercício prognóstico realizado pelo magistrado (ou que deve ser realizado) quanto às consequências da decisão proferida no mundo sensível, não só com relação às partes envolvidas na contenda, mas à sociedade como um todo. Segundo o consequencialismo, não basta o juiz dar uma decisão, uma solução normativa, que não tenha correspondência no mundo social, que seja ineficaz” (NUNES, 2012, p. 27).

Constituição e da legislação infraconstitucional<sup>21</sup>, em cinco dos onze votos proferidos pela Suprema Corte prevaleceu o entendimento quanto ao argumento eficientista e tautológico de que haveria melhores meios de a Justiça Federal combater a corrupção, tese que, felizmente, não foi a majoritária.

Retornando ao eixo central da discussão, a despeito das críticas que se fazem a essa maior atuação do Poder Judiciário ao agir como protagonista na proteção de direitos fundamentais, tem-se como instrumento de valia a utilização da cota de gênero para garantir uma maior integração e participação feminina. Por conseguinte, fazer uso da cota eleitoral como parâmetro na ADI nº 5.617 foi medida para enfrentar um problema histórico existente na distribuição do poder político no Brasil, tendo havido a devida motivação em nome da garantia do direito fundamental à igualdade de condições de participação política entre homens e mulheres, o que desmitifica uma atuação mais proativa do Poder Judiciário ao tempo em que mitiga o efeito recriminador do termo ativista, tal como preconiza Branco (2016, p. 158):

E se é aceitável que se recomende aos protagonistas do controle difuso que deixem de declarar a inconstitucionalidade de uma lei quando isso não for indispensável para resolver uma pendência concreta – recomendando-se, então, por exemplo, o recurso à técnica da interpretação conforme a Constituição –, a mesma diretriz não tem sentido no âmbito da jurisdição abstrata, que, por definição, prescinde de caso concreto e que se dirige precipuamente a preservar a higidez do sistema constitucional, em benefício da segurança jurídica. Por isso, é de se esperar que nessa jurisdição se proceda ao confronto da lei com todas as hipóteses imagináveis de inconstitucionalidade. Se o Tribunal se torna necessariamente mais ativo nessas circunstâncias, não será exato atribuir-lhe comportamento ativista no sentido recriminador do termo.

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

---

<sup>21</sup> Arts. 109 e 121 da CF; art. 22, I, d, do CE; e art. 78, IV, do Código de Processo Penal (CPP).

de candidatas no processo eleitoral, conferindo-lhes maior acesso a recursos públicos de financiamento de campanha.

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

Aliás, esse mesmo raciocínio de inércia dos outros poderes em relação a matérias de suas competências e da necessidade de proteção, garantia e respeito dos direitos delas conseqüências se aplica ao caso de controle das políticas públicas, temática sobre a qual aqui também se fazem necessários alguns comentários. No contexto de projeção de mudanças coletivas em favor de minorias historicamente discriminadas, diga-se novamente, a exemplo das mulheres na repartição do poder político, observa-se esse papel da jurisdição constitucional de transformação da sociedade, principalmente quando, apesar não resolver problemas sociais, permite a criação de uma política constitucional consciente. É nesse momento que também afloram as discussões sobre a atuação das cortes constitucionais na implementação de políticas públicas, atuando como o chamado *policy-maker* do direito norte-americano.

Bom lembrar que o tema das políticas públicas pertence originariamente ao ramo da Ciência Política, porém passou a ter importância para o Direito devido a sua elaboração ser uma das atribuições do Estado. Isso se deve ao surgimento do modelo de Estado Social, cujo caráter é precipuamente prestacional e que transcende uma atuação voltada para a limitação do poder para garantia das liberdades individuais do modelo liberal. No Brasil, onde as detecções iniciais de litigiosidade de interesse público ocorreram por Cappelletti, ainda em 1980, a atuação judicial nos casos de litigiosidade de interesse público tem-se dado de maneira mais intrusiva — na expressão de Quintas (2016) —, porquanto ao tempo em que determina a forma também estabelece o modo como políticas públicas devem ser implementadas, configurando-se aparente ativismo judicial, sobremaneira naquelas situações em que a lei é omissa no contexto.

Em face da dissimetria do poder político em vários países do mundo, em especial no Brasil, a implementação de políticas públicas que visam garantir a desejada isonomia de

tratamento é medida de legitimação do próprio poder político, ainda que, para tanto, seja necessário adotar medidas de desigualdade de forma temporária, visto que as ações positivas, por sua própria natureza, são temporais, pois objetivam cumprir alguns propósitos em favor de grupos discriminados apenas enquanto a situação de desigualdade é equacionada.

Não obstante a legitimidade do Poder Judiciário no exercício do papel institucional de implementação de políticas públicas, quer seja em decorrência da sua imparcialidade, quer seja em face da ampla participação das partes interessadas, ou mesmo em virtude da vinculação do juiz ao direito positivo, dificuldades são verificadas nessa hercúlea tarefa, entre elas o recorrente casuísmo de certas medidas judiciais, a falta de capacidade técnica dos próprios magistrados e a necessidade crescente de participação de auxiliares e assistentes, além da não rara ausência de legitimidade no próprio ativismo, especialmente quando transborda, em excesso, os limites da análise jurídica. É nesse sentido minimalista que também aparentemente migra o argumento de que, para se alcançar a plenitude de eficácia das normas previstas na Constituição e, conseqüentemente, das decisões judiciais a ela inerentes, não se poderia mais depender de uma normatização jurídica complementar, cabendo ao Judiciário apenas explicitar “o conteúdo do direito fundamental e prover a respectiva prestação jurisdicional” (QUINTAS, 2016, p. 35).

Ainda na discussão sobre essa moldura de consecução de políticas públicas, apesar de se confrontarem argumentos a favor (COMPARATO, 1998) e contra (CANOTILHO, 2003), já que, para os primeiros, o Poder Judiciário pode e deve atuar no controle das políticas públicas e, assim, viabilizar a efetivação dos direitos sociais; e, para os que aderem à corrente oposta, há manifesta dificuldade no controle da própria atividade jurisdicional no exercício da análise de constitucionalidade de políticas públicas, principalmente porque, na escolha de uma das alternativas eficazes sobre determinada política pública haverá sempre alguma incerteza decorrente — ao que Dahl (1957, p. 25) chama de “alternativas abertas” — das conseqüências da alternativa escolhida, do nível de probabilidades dessas conseqüências e do valor relativo das diferentes alternativas (além das melhores escolhas e estudos técnicos feitas pelos especialistas que contribuíram para a elaboração das políticas públicas adotadas); a doutrina da *self-restraint* ou doutrina da autocontenção judicial tem uma especial preocupação em limitar o papel e as funções da jurisdição constitucional, por entender que o exercício do *judicial review* implica sempre em uma afronta à vontade da maioria.

Ainda segundo Canotilho (2000, p. 1224), o princípio da autolimitação judicial consiste no fato de que “[...] os juízes devem autolimitar-se à decisão de questões jurisdicionais e negar a justiciabilidade das questões políticas”, o que significaria dizer que

certas questões políticas não estariam sujeitas a um controle jurisdicional, entendimento que, em face de vários contrapontos aqui já externados, enseja temperamentos. Essas dificuldades que cercam a atuação das cortes constitucionais na análise de controle das políticas públicas alcançam inclusive países com sedimentada legislação e regime democrático, como ocorre com a Suprema Corte americana. Há muito que aquele sodalício vem proferindo julgamentos cuja esfera processual é eminentemente política, tal como ocorre nos casos que envolvem casos de segregação racial — alguns deles aqui já enumerados — ou regulação econômica. Dahl (1957, p. 26) discorre sobre essas dificuldades da Suprema Corte:

Nesse sentido, imagino que ninguém questionará a proposição de que a Suprema Corte, ou mesmo qualquer corte ou tribunal, deva tomar decisões sobre políticas públicas. [...] Nesse aspecto, a Suprema Corte ocupa posição peculiar, porque uma característica essencial da instituição é que, frequentemente, seus membros decidem casos em que os critérios legais não são de forma alguma adequados à tarefa.

Para o mesmo autor, entretanto, o fundamental é se delimitar a medida na qual a Corte Constitucional pode adotar providências sobre políticas públicas, desviando-se de critérios jurídicos para imiscuir-se em aspectos políticos. Sem dissociação do entendimento de que o ordenamento jurídico deve obediência à Constituição, de modo que a teoria do *judicial review* inspira e dever inspirar a própria jurisdição constitucional, optou-se por adotar a corrente defendida, dentre outros, por Jean Carlos Dias (2016, p. 51-52 *apud* OLIVEIRA, 2019, p. 115), para quem “[...] embora a função de *policy-maker* não seja uma atividade precípua do Poder Judiciário, sendo o Poder Executivo e o Poder Legislativo os legitimados para identificação dos objetivos públicos, não quer dizer que as *policies* não se submeterão à sua apreciação em caso de violação a direitos fundamentais”, mesmo porque, atuando nessas condições, não há inobservância ao retórico argumento de violação do princípio da separação dos poderes.

Esse argumento de que determinadas políticas públicas podem incorrer em violação a direitos fundamentais amolda-se ao caso concreto posto a debate — ainda que aqui se trate de ação afirmativa e não propriamente de política pública —, visto que, ao cogitar o legislador que estaria supostamente estabelecendo uma ação afirmativa em prol de grupos em razão do gênero, a limitação indevida de destinação dos recursos do Fundo Partidário imposta pelo art. 9º da Lei nº 13.165/2015 para as candidaturas femininas traduziu-se em verdadeira violação à diversidade e ao princípio da igualdade. Cuida-se de exemplo clássico de violação a direito fundamental perpetrado por um dos Poderes que careceu de corrigendas por outro, ainda que tenha recebido a pecha de eventual positivismo jurisprudencial. Trata-se, assim, de providência a cargo Judiciário que tem esteio no próprio sistema de controle adotado pelo

poder constituinte e pelos princípios constitucionais por ele implementados. Nas palavras de Branco (2016, p. 158),

Não se enxerga, aí, ativismo condenável. Como se vê, se é ativismo que o Judiciário interfira em alguma medida na execução de políticas públicas, se em certas circunstâncias ele supera decisões tomadas pelos canais político-representativos, se em outras ocasiões supre omissões dos poderes políticos que ofendem direitos fundamentais e se, ao exercer a jurisdição constitucional, por vezes é levado a ir além da mera função de legislador negativo, nada disso é, por si só, evidência de atuação desbordante do princípio da separação de poderes ou das exigências da democracia representativa. Ao prestigiar soluções impostas pelos direitos fundamentais, mesmo em contrariedade à vontade de uma momentânea maioria política, a jurisdição presta culto à maioria de maior status, àquela que elaborou a Constituição.

Logo, o Judiciário exerce função que se justifica no Estado democrático de direito, ajustando-se ao modelo de distribuição de competências plasmado na Constituição. Tal qual se concebeu no início da discussão sobre ativismo, ao se idealizar que pode haver o bom ou o mal ativismo — contrariamente ao que pensam Abboud e Mendes (2019) quando fundamentaram que tal instituto é desprovido de ideologia —, não há, em razão tão somente dessas ações, que serem rotuladas pejorativamente de ativistas.

Ainda que se adotem as concepções da prestigiosa doutrina da eficácia mínima dos direitos fundamentais, tal qual se expôs no início do presente subitem, remanesce também uma ação do Judiciário em seara de ação indevidamente relegada pelos poderes políticos. Isso porque a mesma doutrina confere sentido prático à dogmática constitucionalista no sentido de que não há na Constituição disposições despidas de eficácia jurídica, ao menos num grau mínimo — medida em que esses direitos, mesmo que, em princípio, dependentes de densificação por parte dos poderes políticos, podem ser exigidos em juízo —, configurando, de imediato, direitos subjetivos, a exemplo de decisões do STF sobre o direito de creche dever ser necessariamente satisfeito pelos poderes públicos mesmo que por imposição judicial<sup>22</sup>. Tal hipótese pode ser replicada para o caso discutido na própria ADI nº 5.617 em que, como dito linhas atrás, conquanto não se tratasse propriamente de discussão de uma política pública, mas sim de uma ação afirmativa, careceu de imposição judicial para que houvesse a sua plena e material satisfação, de forma que numa ou noutra circunstância novamente não se poderá dizer que o Judiciário opera ou operou em campo que a consciência jurídica gerada por uma Constituição materializada repele.

Nesse sentido, Branco (2016) ressalva que a análise do papel daquela Corte não pode prescindir do tipo de Constituição que lhe compete concretizar. Logo, numa Constituição que

---

<sup>22</sup> AgR-REspe nº 461.143, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 19/2/2010.

assume valores políticos e morais como princípios jurídicos, a exemplo da promulgada em 1988, não há falar em ativismo reprovável quando o STF, para além de mero papel de legislador negativo, integra à sua missão um balanço, à vista de circunstâncias relevantes, entre princípios constitucionais dotados de mesma hierarquia normativa máxima, a fim de, por exemplo, em vez de adotar o princípio da nulidade absoluta da lei considerada como inconstitucional — como poderia tê-lo feito no caso da mesma ADI em comento —, ceda, na medida do indispensável, a outros valores constitucionais de maior envergadura, mantendo hígido o diploma legislativo no que for possível e integrando-o também naquilo admissível, a exemplo do que já faz, com mais frequência, nos casos de modulação dos efeitos de decisões. E essa forma de intervenção do Poder Judiciário se torna ainda mais justificada quando visa preservar o sentido teleológico da regra da cota de gênero como instrumento de garantia de uma maior integração e participação feminina na política, de forma que jamais poderia ser afastado o necessário controle de constitucionalidade feito pelo STF no caso dos percentuais destinados ao Fundo Partidário, mesmo que por aplicação analógica da citada regra e sob a alegação de prática intervencionista negativa. A jurisdição constitucional deve atentar para o fato de que, na própria defesa da democracia, devem ser adotados temperamentos de forma a não a tratar apenas como a prevalência da vontade das maiorias, mas como um ideal político mais complexo, em que os direitos fundamentais e os ideais democráticos precisam ser sinérgicos.

Por outro lado, apesar das breves considerações tecidas sobre a teoria da ponderação no início do presente capítulo, não será pela remissão a alguma das variadas teorias de interpretação da Constituição que se obterá parâmetro indene de críticas de decisões. Importante destacar que princípios constitucionais tidos como regentes da hermenêutica constitucional, como o da máxima efetividade das normas constitucionais, prestam-se tantas vezes a justificar decisões judiciais que aparentam tangenciar o domínio do campo político. Mesmo diante de estalões da interpretação, como os métodos finalístico, literal, sistemático, dentre outros, pode-se conduzir a soluções não necessariamente convergentes, mesmo porque não está assentada a hierarquia entre eles e nem se pode deduzir o primado de um em detrimento de outro por meio de uma “supernorma” que tenha como destaque a adoção de um método preciso de aferição de legitimidade das decisões constitucionais.

Isso não significa que não haja algum padrão mínimo de cotejo das decisões judiciais. Aqui cabe, por cautela e semântica, a ressalva de que ativismo judicial não se confunde com decisão materialmente incorreta. O erro da decisão deve ser tratado como tal, não sendo o caso de mitigar a descabida realidade mediante o emprego da expressão ativismo judicial,

que, aí sim, soaria eufemística. Não é de deliberação errada que se cuida quando se fala em ativismo. Firme nessa premissa, é possível idear caso de decisão judicial materialmente não-incorreta, que, entretanto, peca por não caber ser tomada pelo juiz constitucional. Segundo Mathias Klatt (2007, p. 513, *apud* Branco, 2016, p. 161), nesse campo, sim, seria plausível cogitar em decisão impropriamente ativista, porquanto na interpretação e aplicação das normas constitucionais, é factível que

[...] ao lado de resultados discursivamente necessários e discursivamente impossíveis, também se apresentem resultados discursivamente possíveis. É nesses casos de soluções diversas discursivamente possíveis que a jurisdição encontra o seu limite, na medida em que a prioridade na interpretação deve ser, então, acordada ao órgão com legitimidade democrático-representativa.

De fato, quando o julgador atua dentro dos limites dessa margem de discricionariedade interpretativa, não se permite a ele, por força da separação de poderes e das exigências da democracia representativa, ignorar as opções feitas pelos poderes políticos representativos. Consoante mais uma vez Branco (2016, p. 163),

Se o faz, a decisão pode ser materialmente comportável na Constituição, mas se desmerecerá por invadir espaço próprio de outros poderes. Tem-se, dessa forma, um marco menos impreciso de classificação de decisões como indevidamente “ativistas”. Decerto que também será assim criticada a decisão que supra uma inação do Poder Legislativo que não configure uma omissão censurável, mas que responda a uma apreciação de oportunidade confiada pelo constituinte ao legislador. Como se nota, se ainda não se tem, mesmo com esse esforço, um critério absoluto e indefectível para se assinalar uma decisão como impropriamente ativista – afinal a descoberta das zonas de ação cobertas pela margem de discricionariedade do legislador também depende de esforço argumentativo –, ao menos se pode contar com um paradigma metodologicamente mais apurado, que, por si, já afasta do domínio da censura de ativistas muitas das decisões que, sob uma perspectiva desatada de concepção minimamente consistente do que seja o fenômeno, são assim acoimadas.

A despeito da inexistência desse critério absoluto que estabeleça uma determinada decisão como pejorativamente ativista ou não, é preciso que tal tutela se preste a dar efetividade ao direito, não bastando que dela decorra um processo que diga ser legítimo ou não tal pleito, a não ser que o resultado perquirido se baste nessa questão. Assim, afora tais casos, uma tutela que cuide apenas de “dizer o direito” não se encontra em consonância com o dever de efetividade por parte da jurisdição constitucional. E, quando se fala em tutela dos direitos fundamentais, é oportuno ressaltar que não se trata simplesmente de defender direitos postos da ameaça de nova legislação, como nos casos de ação direta de inconstitucionalidade. Vale dizer que a inconstitucionalidade não se concretiza apenas quanto às condutas do agente político ou do administrador positivas e contrárias à Constituição. Verifica-se, ainda, nas hipóteses em que há omissão, deixando-se de praticar os atos necessários a tornar as normas

constitucionais aplicáveis. Numa ou noutra hipótese, o comportamento se considera inconstitucional, gerando, no primeiro caso, a nulidade dos atos normativos e das leis dele conseqüências, e, no segundo, um mandamento judicial para que sejam adotadas as providências necessárias à efetivação do preceito constitucional. No caso vertente, a decisão injuntiva do STF sob comento cumpriu em algum aspecto esse desiderato, posto que, como tutela efetiva e adequada em defesa de direitos fundamentais, acabou, parafraseando Mendes (2014, p. 46), “culminando numa proteção generalizada, traçando as delimitações do ramo pretendido e do caso concreto”.

Como último aspecto a ser abordado no presente capítulo, mas que é importante sob o prisma de discussão a que se propõe o presente trabalho e que, para além disso, segue a mesma linha de raciocínio que se defende em relação ao princípio da igualdade, entende-se que também o STF atuou de forma proativa, injuntiva, corrigindo defeito de interpretação com gênese no processo legislativo no que se refere à questão da autonomia partidária, já que restou assentado à unanimidade naquela Corte que a disciplina prevista no art. 9º da Lei nº 13.165/15 afrontou esse princípio, na medida em que esse ato normativo — diferentemente das discussões relativas à cota de gênero — criou um teto de gastos para as campanhas femininas, impedindo que os partidos políticos pudessem investir percentual superior à 15% dos recursos da fatia do FP, caso assim desejassem.

Portanto, sob viés diametralmente oposto ao que se estabeleceu em relação à própria implementação de cotas de gênero pela Lei Eleitoral (em que se constata a ausência de violação ao princípio da autonomia partidária justamente em face da defesa do direito fundamental à igualdade, segundo fundamentos expostos no início do presente Capítulo), a pretendida instituição do teto de gastos para as campanhas femininas, ao impedir que as agremiações investissem percentual superior a 15% dos recursos do Fundo Partidário com essa finalidade, incorreu em manifesta intervenção na organização partidária e, com igual gravame, em afronta ao princípio da igualdade e ao direito de proteção da diversidade, já que não haveria a mesma limitação para as campanhas do gênero masculino. Como destacou o relator ao enfrentar o tema relativo à autonomia partidária, ela “[...] não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres” (BRASIL, 2018a, p.28). Diante da clareza do entendimento adotado pelo Supremo nessa temática, são despidiendos maiores comentários.

Por fim, cumpre lembrar que a regra de julgamento adotada pelo STF na decisão tantas vezes aqui destacada, conquanto relativa à destinação de recursos do FP para fins de

campanha eleitoral, servirá como balizador para o objetivo principal do presente trabalho, que é a análise da jurisprudência dos tribunais eleitorais quando do julgamento de processos relativos a fraudes em registros de candidatura, mas cuja gênese é a mesma da decisão do Excelso — cotas de gênero — antes e depois da ADI nº 5.617, o que será feito nos próximos dois capítulos. Cumpre esclarecer, nesse sentido, que essa estratégia de análise foi também adotada em razão de haver, até o presente momento e segundo esta pesquisa que não é exauriente, somente um acórdão proferido pela Justiça Eleitoral tendo como objeto a apuração de fraudes relativas a desvio de finalidade dos recursos oriundos dos FP e FEFC, que seriam destinados ao financiamento de campanhas femininas e, na verdade, não o foram, não obstante várias denúncias tenham aflorado após as eleições de 2018, primeiro prélio em que esse novo modelo de financiamento público foi implementado e o primeiro após a prolação da decisão na ADI referida.

Trata-se do caso julgado pelo TSE nos autos do Processo nº 33986 (AC 0604167-12.2017.6.00.0000 e AC 0604168-94.2017.6.00.0000), quando houve a cassação do mandato de dois vereadores de Rosário do Sul/RS pela transferência de recursos destinados a campanhas femininas para candidatos homens. A decisão foi unânime e proferida em sede de representação prevista no art. 30-A da Lei das Eleições, que trata da solicitação de abertura de investigação judicial para apurar condutas ilícitas relativas à arrecadação e aos gastos de recursos de campanha. O caso envolve uma candidata ao cargo de vereador que recebeu R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) do FP, mas repassou R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para o candidato a prefeito, que não foi eleito, e R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a um candidato a vereador. O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS) cassou o mandato dos dois vereadores, que recorreram ao TSE, que manteve a decisão.

### **CAPÍTULO III – A JURISPRUDÊNCIA DOS TRES E DO TSE NOS CASOS DE FRAUDES DE COTA DE GÊNERO**

Retratou-se, no início do capítulo anterior, uma síntese da evolução da política de cotas de gênero no âmbito eleitoral, em especial no Brasil, para demonstrar, dentre outros aspectos, que a participação das mulheres na repartição do poder político, apesar das conquistas, ainda perpassa pela dificuldade em lançar candidaturas femininas mediante a observância da cota mínima de gênero decorrente de norma cogente (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97), o que tem levado as agremiações partidárias a fraudar os processos referentes a registros de candidatura e, nas eleições de 2018, também em relação ao FP e ao FEFC, com o ardil do desvio de finalidade desses recursos que seriam destinados às campanhas das candidatas. São as famosas e discutidas candidaturas fictícias ou “laranja”, em que nomes de pretensas candidatas são arrolados na lista dos partidos tão somente para atender à necessidade de preenchimento do mínimo de 30%, viabilizando-se, com isso, a presença da agremiação e de seus candidatos nas eleições. Trata-se, portanto, de burla à citada regra legal que instituiu a ação afirmativa direcionada ao incremento da participação feminina na política cujo alcance, por força da decisão na multirreferida ADI nº 5.617, foi estendido à repartição dos recursos financeiros oriundos do Fundo Partidário e, para além disso, também adotada pelo TSE para os recursos alocados no Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

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

Também a título de esclarecimento, salienta-se que a estratégia que se elegeu para abordar a questão sobre como os tribunais eleitorais estão julgando os processos cujos objetos são relacionados ao exame da desigualdade de gênero nas casas legislativas, enfatizando o papel das cortes em casos de supostas candidaturas femininas fictícias a partir do julgamento arquetipo do STF na ADI nº 5.617, não se confunde com trabalhos anteriores de análise jurisprudencial, a exemplo do que fora feito por Luciana Oliveira Ramos (2017) que adotou uma visão muito mais restritiva de amostragem e de discussão ao analisar, com bastante propriedade, três decisões emblemáticas proferidas pelo TSE e pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP).<sup>23</sup>

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

### 3.1 CRITÉRIOS DE PESQUISA E LEVANTAMENTO DE DADOS

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

- Acesso ao site do TSE, entrar em "Jurisprudência" e, após, em "Consultas de jurisprudência";
- Em "Tribunal", assinalar o da unidade federativa correspondente, e em "Pesquisa livre", digitar os parâmetros de pesquisa, a exemplo de: COTA E GÊNERO. Utilizar-se também como parâmetros "FRAUDE" E "GÊNERO", tendo como operador o "E" — que rastreia documentos que tenham ambos os termos;
- Preencher a data de "01/01/2010 a 13/04/2020" – data limite estabelecida para coleta de decisões e, finalmente, clicar em "Pesquisar".<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Recurso Especial Eleitoral (REspe) nº 21.498/RS, em que o TSE demonstrou uma atuação tímida no combate à potencial fraude eleitoral no caso de renúncias de candidatas na véspera das eleições; o REspe nº 24342/PI, em que essa mesma Corte Superior ampliou as possibilidades de apuração e controle das candidaturas fictícias, favorecendo a impugnação de novas fraudes; e o Recurso Eleitoral nº 370-54.2016.6.26.0173/SP, decisão inédita em que o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP) determinou a cassação do diploma de candidatos que se beneficiaram das candidaturas femininas fictícias e decretou a inelegibilidade dos responsáveis pela consecução da fraude, julgado que, por pertinência temática, será reportado adiante.

<sup>24</sup> Em relação a alguns tribunais, merecem destaques as ferramentas de acessibilidade: i) O Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe (TRE-SE) disponibiliza, por meio do seu *site*, o Repertório Temático de Julgados; ii) O Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR) respondeu a contato feito via e-mail ([jur@tre-pr.jus.br](mailto:jur@tre-pr.jus.br)) disponível na própria página daquele Tribunal, em que o solicitante insere os seus dados pessoais, área de busca e e-mail para resposta; iii) O Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso (TRE-MT) enviou lista de acórdãos relativos ao preenchimento de cotas de gênero, facilitando a busca e consulta das decisões; iv) O Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE-SC) disponibiliza no seu sítio uma ferramenta mais eficaz de busca (<http://apps.tre-sc.jus.br/e-docsweb/abreConsulta/tipoConsulta/ACORDAO>). Nesse caso, como as ferramentas

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

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

Considerando que, de um universo de 195 acórdãos analisados, somente 22 tangenciaram no sentido de impor condenações em razão do reconhecimento de fraudes, serão feitos comentários sucintos em relação a todos eles, destacando-se os pontos que clamam por mais atenção, notadamente sobre as regras de julgamento adotadas pelos respectivos tribunais com o escopo de compará-las à adotada pelo STF na ADI que se escolheu como paradigma. No tocante às decisões em que não foram reconhecidas fraudes, no total de 93 acórdãos, será

---

de buscas do TREs se assemelham muito com a do TSE e ocorrem erros com recorrência, o sistema do TRE-SC se destaca porque, ao inserir determinado parâmetro – “gênero”, por exemplo – juntamente com o ano de busca (marco temporal), já aparece na listagem um pequeno resumo por meio do qual o leitor é redirecionado para uma outra página com a cópia do julgado e sem ocorrência de erros; v) O Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão (TRE-MA) enviou a relação de julgados sobre a temática; vi) O TRE-SE também respondeu a solicitação via e-mail (selej@tre-se.jus.br).

feita uma digressão conjuntural, uma vez que a adoção da técnica individualizada de análise tornaria a leitura prolixa e desinteressante. Pesa, para além disso, o fato de que há uma diversidade muito significativa de fundamentos utilizados para esses casos de improcedência, alcançando desde um único argumento de rejeição da pretensão, a exemplo da votação “zerada” ou inexpressiva, até um conjunto de razões e circunstâncias que, somadas, levariam, em tese, ao reconhecimento da fraude, mas que não tiveram esse desfecho por uma outra variedade de contrapontos.

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

Estabeleceram-se, ainda, os seguintes critérios restritivos de análise:

- a) consideraram-se os julgamentos finais sob jurisdição dos TREs no que diz respeito aos acórdãos encontrados nos *sites* de cada um e no do TSE — inclusive nos casos de decisões cujos acórdãos regionais foram anteriormente relacionados, como no caso de Valença do Piauí, que será objeto de análise mais detida no próximo e último capítulo — a despeito de qual tenha sido o entendimento adotado nos julgamentos em primeira instância, destacando-se ainda aspectos interessantes e peculiares em alguns acórdãos proferidos por voto de desempate;
- b) considerou-se a cognição fática e probatória (testemunhais, documentais, periciais, gravações, etc.) feita a nível dos tribunais, mesmo que em dissonância com as conclusões acerca do contexto apurado em primeira instância;
- c) a análise se concentrou na sua quase totalidade em relação a acórdãos proferidos em sede de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) e Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), diante da pacífica jurisprudência do TSE adotada a partir do final de 2015 (REspe 1-49 e REspe 24342, respectivamente), no que tange ao cabimento dessas ações para apuração de fraude de cota de gênero nas hipóteses de registros de candidaturas — daí os julgados se concentrarem a partir de 2016, não

obstante a lei seja de 2009 —, mas nada obstando a menção a outras espécies de ações nas quais eventualmente a matéria tenha sido objeto de discussão.

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

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

Por outro lado, para fins didáticos e de uma melhor compreensão dos gráficos adiante demonstrados, foram consideradas as seguintes razões de fundamentação — as quais serão denominadas de “fundamentos da decisão” — para todas as situações, isto é, tanto para os casos de condenação quanto nas hipóteses de improcedência das respectivas ações, observando-se, como dito anteriormente, a separação dos três grupos de decisões:

- i) o abandono de campanhas e/ou de candidatura foram classificados como “ausência de atos de campanha”;
- ii) atos de campanha para outro candidato, a despeito da motivação, como parentesco, e do meio empregado (redes sociais, discursos, canais de comunicação, etc.), foram classificados como “atos de campanha para outro candidato”;
- iii) a ausência ou parca distribuição de material de campanha foi classificada como “ausência de material de campanha”;
- iv) a ausência ou o pequeno montante de recursos empregados na própria campanha foi classificado como “ausência de recursos financeiros em campanha própria”;
- v) o emprego de recursos financeiros em campanhas de outros candidatos foi classificado como “recursos financeiros em campanha de terceiros”;
- vi) qualquer forma de auxílio ou ajuda na perpetração da fraude em benefício de candidatura própria ou de outro candidato(a) foi classificada como “auxílio na prática da fraude”;
- vii) confissões, ainda que parciais, em depoimentos pessoais e em oitiva de testemunhas foram classificadas como “confissão”;

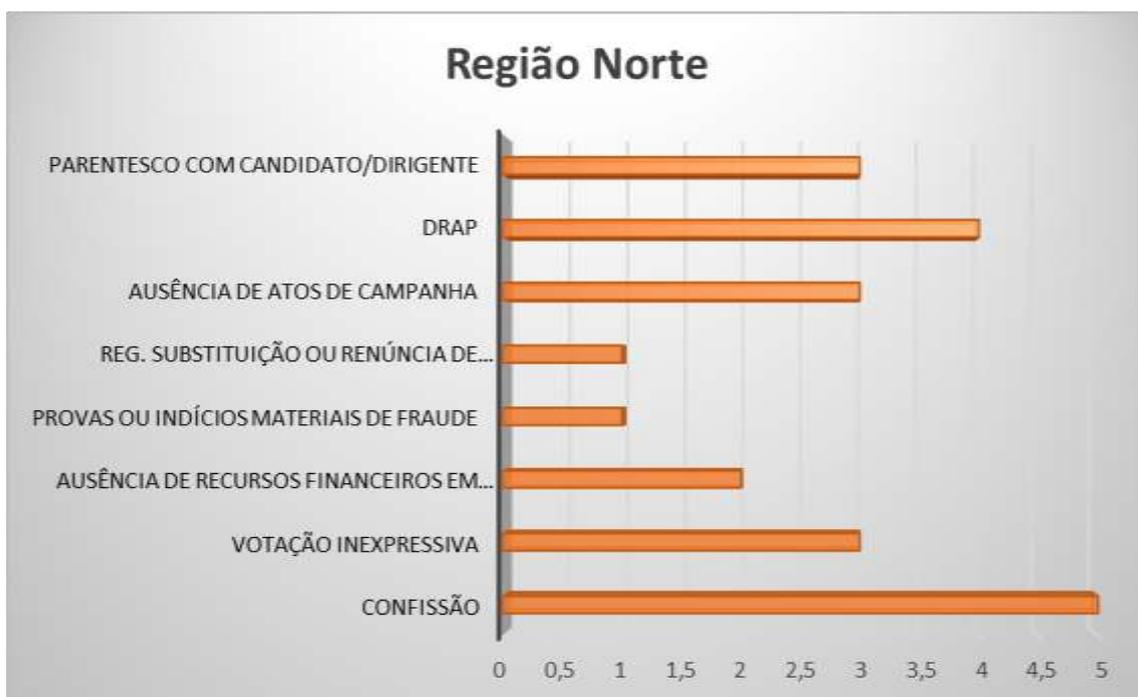
- viii) gravações, perícias e documentos relacionados à fraude foram classificados como “provas ou indícios materiais de fraude”, observando-se, na hipótese, a força probante em cada caso para o desfecho que foi alcançado;
- ix) votação inexistente ou ínfima e mesmo nos casos em que a própria candidata não votou em si, foram classificadas como “votação inexpressiva”;
- x) depoimentos frágeis e/ou contraditórios foram classificados como “prova testemunhal frágil”;
- xi) presença, ausência ou frágil comprovação de conluio entre candidatos, partidos e coligações foram classificadas como presente ou ausente o “elemento subjetivo”;
- xii) desistência, renúncia, substituição de candidatos ou registro de candidatura feminina indeferida e/ou renúncia de candidatura masculina foram classificados como “registro, substituição ou renúncia de candidatura”;
- xiii) “Ausência de prestação de contas”;
- xiv) “DRAP” significa problemas quanto à observância das cotas ainda na fase de registros de candidatura.

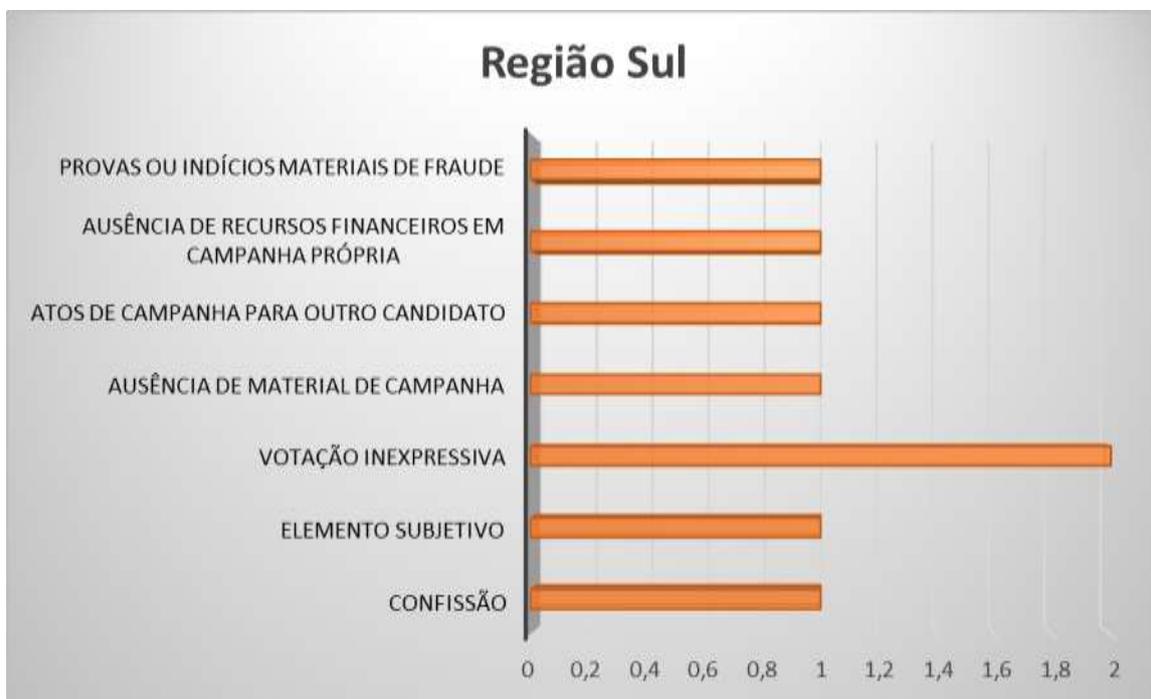
Num universo de 195 ações pesquisadas até aqui, das quais 191 são oriundas dos TREs e 4 do TSE, 42 são provenientes da Região Sul; 39 são provenientes da Região Nordeste; 43 provêm da Região Sudeste; 23 são da Região Norte e 44 são da Região Centro-Oeste, dos quais, entre os últimos, 32 foram extintos e nenhum procedente. Nessa quadra numérica, chama atenção o Piauí que contabiliza 66,66% do total de acórdãos pesquisados da Região Nordeste, ao passo que o Rio Grande do Sul contabiliza 54,76% do universo de decisões da Região Sul. Por outro lado, estados de regiões extremamente populosas e que detêm a maior parte do eleitorado, como São Paulo, Minas Gerais e Bahia, apresentaram proporcionalmente baixíssimos casos envolvendo a matéria, tendo o primeiro apenas 27, o segundo, 8 e o terceiro, 5 casos julgados, correspondendo conjuntamente a apenas 20,51% do total de decisões dos TREs analisadas.

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

Tomando por base o primeiro grupo classificatório de decisões — aquele em que foram consideradas somente as decisões condenatórias e a despeito das datas de prolação dos

acórdãos, estabeleceu-se um quadro comparativo dos dados referentes aos acórdãos por região do país (excetuando-se a Região Centro-Oeste, por não terem sido aqui encontrados acórdãos sob o parâmetro utilizado) pelo entendimento de que podem haver aspectos regionais que influenciaram nas decisões dos tribunais, incerteza resultante do fato de não se poder socorrer de outras fontes que não os acórdãos pesquisados, sob pena de ampliar por demais o espectro e a finalidade da própria pesquisa:





Num segundo momento, estabeleceu-se uma comparação entre decisões proferidas, considerando todos os tribunais pesquisados, independentemente da região geográfica e das datas de prolação dos acórdãos, mas adotando como parâmetro os fundamentos com mais

recorrência utilizados para o reconhecimento das fraudes nos casos em que houve condenação:



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



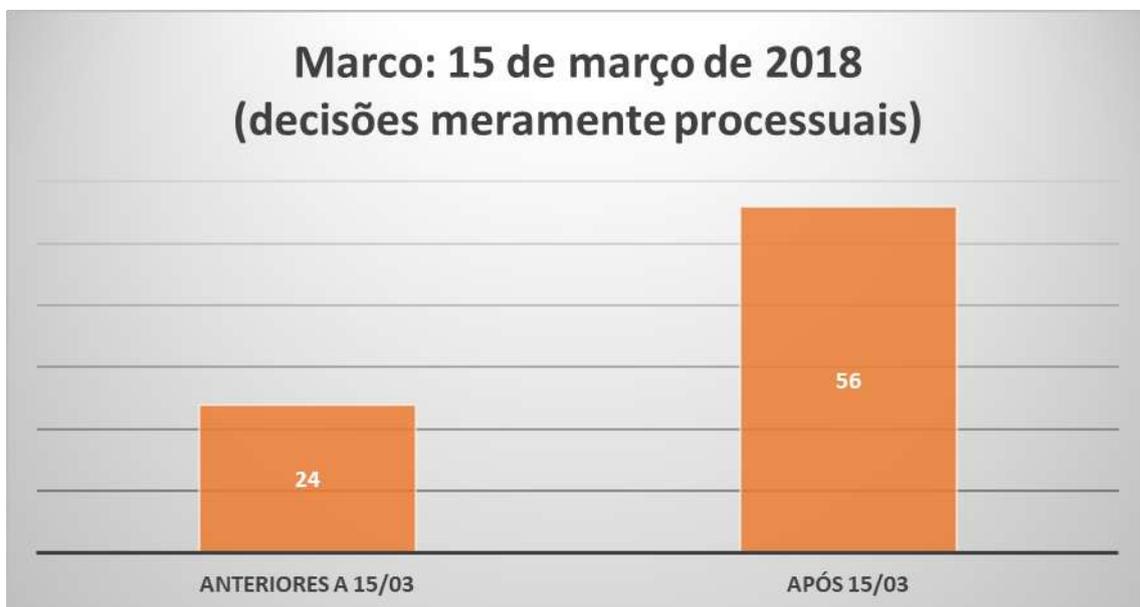
Adotando a mesma amostragem de decisões condenatórias e dividindo-as segundo o marco temporal sobre o qual esta análise se debruça, qual seja, 15 de março de 2018, data da prolação do acórdão na ADI nº 5.617, tem-se a seguinte perspectiva:



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



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



Novamente ressalte-se que os acórdãos cujas discussões não adentraram no mérito das demandas — extintos com ou sem resolução do mérito ou que retornaram às zonas eleitorais de origem para nova instrução, diligências e novas sentenças e sobre os quais não houve

imersão de estudo, visto que não há neles discussão de mérito — contribuíram estatisticamente para demonstrar uma maior ou menor tendência de judicialização da questão.

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

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

As fraudes perpetradas ainda no âmbito de julgamento do DRAP foram constatadas em face, sobretudo, de confissões de pretensas candidatas que desconheciam as próprias candidaturas. Nos Processos nº 55-22.2016.6.04.0049, 101-22.2016.6.04.0049, 78-65.2016.6.04.0049 e 124-54.2016.6.04.0049, apesar de algumas particularidades, há em comum o fato de que a coligação envolvida na fraude utilizou expedientes ardis para compor a chapa, seja apondo assinaturas falsas de candidatas na atas as convenções partidárias; seja apresentando termo de renúncia de candidatura masculina em substituição à outra indeferida somente em sede recursal para tentar remediar, intempestivamente, o descumprimento do percentual mínimo de candidaturas femininas — sendo que o próprio candidato confessou que desconhecia por completo a existência de processo de registro de candidatura em seu nome e que nenhuma das assinaturas constantes do processo lhe pertenciam —, seja mediante o induzimento da mãe pelo próprio filho para o registro de candidatura fictícia.

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

Por seu ineditismo, visto ser a primeira condenação em sede de tribunal que estendeu a cassação a todos os integrantes da coligação (todos os candidatos e candidatas registradas no

mesmo DRAP), destaca-se o Processo nº 370-54.2016.6.26.0173, de Santa Rosa de Viterbo/SP, cujo acórdão foi proferido em 1º de agosto de 2017 no recurso alçado ao TRE-SP, no qual se discutiu a possibilidade de as candidatas lançadas ao pleito eleitoral de 2016 ao cargo de vereador terem sido registradas apenas para cumprir a cota de gênero, visto que três delas não tiveram sequer um voto, bem como admitiram não terem realizado nenhum ato de campanha. A relatora ratificou o entendimento de que o simples fato de as candidatas impugnadas não terem obtido votação no pleito anterior era insuficiente para consignar que tais candidaturas haviam sido fraudulentas, mas que se tratava de indício de irregularidade apto à instauração de investigação própria. Todavia, várias contradições entre depoimentos e provas materiais colhidos àqueles autos levaram a própria relatora e o colegiado a compreender o caso como fraudulento. Dentre tais contradições, destaca-se a de que uma das candidatas alegou ter desistido do pleito por ter fibromialgia, tendo sido documentado que tinha a doença desde 2001, ao tempo em que afirmou que desde 1996 estava na política, mas só decidiu concorrer ao pleito em 2016, quando já tinha a enfermidade. Essa mesma candidata afirmou ter gastado R\$ 100,00 (cem reais) para a produção de santinhos, o que, para a relatora, era contraditório, já que, não bastasse a singularidade de alguém cuja condição médica a impedia de praticar atos de campanha encomendar santinhos, a própria candidata afirmou que havia encomendado 10.000 santinhos, mas a nota fiscal correspondente somente indicava a fabricação de 5.000. Além disso, a candidata não soube dizer em qual gráfica mandou confeccionar o material, bem como não apresentou nenhum exemplar da referida propaganda.

Pesou também o fato de que constou naqueles autos certidão emitida por um oficial de promotoria em sede de Procedimento Preparatório Eleitoral (PPE) informando que, ao intimar a representada, ela afirmou que havia se candidatado ao cargo de vereador a pedido do presidente do partido para ajudar a agremiação a alcançar o mínimo legal de candidaturas femininas. Outro fator relevante se refere ao pagamento do material de propaganda, pois constou da respectiva nota fiscal que havia sido feito em espécie no dia 2/9/2016, e, todavia, a movimentação bancária da candidata se deu somente no dia 13/9/2016. Em relação às demais candidatas, o contexto foi bastante semelhante. Uma das candidatas afirmou que o então vereador e presidente da agremiação foi responsável por contratar gráfica do município de Santa Rita para a produção dos santinhos, fatos que, novamente, foram contrários aos depoimentos das declarantes, que alegaram ter mandado produzir o material gráfico em Pirassununga. Assim, aquele tribunal reconheceu a apresentação de mero espectro das candidaturas de três candidatas femininas, impondo a sanção de inelegibilidade em relação a

elas (candidatas) e ao presidente da agremiação, quanto às eleições a se realizarem nos oito anos subsequentes à eleição de 2016, além da cassação dos respectivos diplomas de todos os beneficiados pela interferência do abuso do poder de autoridade.

Na esteira da decisão anterior e ainda na jurisdição do TRE-SP, no Recurso Eleitoral (RE) nº 409-89.2016.6.26.0031, do município de Cafelândia, em 21 de novembro de 2017, reformou-se parcialmente sentença, dando provimento ao recurso para julgar procedentes os pedidos constantes da AIJE. Nesse caso, também foram cassados todos os integrantes do DRAP, incluindo homens e mulheres, cujo objeto foi a apuração de fraude à cota de gênero diante dos seguintes elementos de convicção: i) as cinco candidaturas fictícias, juntas, somaram um único voto; ii) as cinco candidatas fictícias não receberam nenhuma doação em espécie ou estimável em dinheiro, nem mesmo do seu partido/coligação, nem praticaram qualquer ato de campanha; iii) quatro candidatas fictícias possuíam parentesco entre si; e) uma das candidatas fictícias sequer residia em Cafelândia, mas sim em Bauru, há mais de seis anos; iv) três candidatas fictícias confessaram a fraude em depoimentos prestados em sede de PPE; v) duas candidatas fictícias afirmaram não ter participado nem das convenções partidárias.

Restou evidenciado que a respectiva coligação formulou o pedido de registro de candidatura de 20 filiados, sendo 6 deles mulheres, das quais 4 obtiveram votação zerada e 1 obteve apenas 12 votos. Do mesmo modo, as doações seguiram um padrão uniforme, isto é, R\$ 50,00 (cinquenta reais) da advogada e R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) do contador. Assim, o colegiado deu provimento ao recurso para julgar procedente a AIJE, determinando a cassação dos diplomas de todos os integrantes da coligação e declarando a inelegibilidade dos comprovadamente envolvidos.

Em 13 de dezembro daquele mesmo ano, o TRE-RS, nos autos do RE nº 495-85.2016.6.21.0003, manteve parcialmente a procedência da AIME com relação à fraude na candidatura de uma das mulheres, mantendo a sentença nesse particular. Nesse caso, a coligação possuía 6 candidaturas femininas e 12 masculinas, atendendo formalmente a exigência legal. O Ministério Público Eleitoral (MPE) entendeu que algumas candidatas não possuíam real intenção em disputar o pleito, no que foi acolhido pelo juízo *a quo*, que entendeu fraudulenta a candidatura de três das seis candidatas. No entanto, para duas das investigadas, o relator entendeu não haver fraude, pois a inexpressividade de votos e a ausência de atos de campanha não eram elementos suficientes para identificar uma fraude e, nesse sentido, havia depoimentos das candidatas que confirmaram ter desistido do pleito ao verem que não possuíam chance de serem eleitas. Quanto à última candidata investigada, o

relator optou por manter a condenação, tendo em vista uma gravação em áudio entre ela e uma testemunha na qual foram proferidas afirmações contundentes, como “eu nem sei se vou votar pra mim mesmo” [*sic*] e “eu que sou só para legendar”, o que, somado à obtenção de nenhum voto pela mesma candidata, robusteceu o cenário de verdadeira fraude. Tal como no caso anterior, a condenação impingida pelo TRE-RS teve como consequências aplicadas a revogação do deferimento do DRAP da coligação unicamente para a eleição proporcional, a cassação dos mandatos por ela obtidos na eleição proporcional e a anulação de todos os votos a ela atribuídos também na eleição proporcional.

Acórdão interessante no tocante a essa amplitude da condenação diz respeito ao RE nº 422-08.2016.6.19.0056, do município de Mendes, em que o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ), por maioria, em 24 de janeiro de 2018 e em sede de AIJE, deu provimento ao recurso para cassar o mandato e declarar a inelegibilidade de apenas uma das candidatas. A investigação sobre a campanha dessa candidata se deu porque ela não se manifestou publicamente sobre sua própria candidatura, publicou, nas redes sociais, material de campanha de seu marido — também candidato ao cargo de vereador —, teve votação zerada e, ainda, não teve gastos de campanha e nem recebimento de doações, o que ensejou o reconhecimento de candidatura fraudulenta, cujo escopo foi somente conferir aparente observância ao percentual de gênero. Todavia, como a citada ação não teve como objeto o conjunto dos candidatos constantes do DRAP da coligação, não foi possível estender a eles os efeitos da condenação, de tal forma que o TRE-RJ entendeu ter sido comprovada a fraude, mas restringiu a condenação tão somente à candidata cuja participação restou assentada.

### 3.3 ACÓRDÃOS EM QUE HOUE RECONHECIMENTO DA FRAUDE DEPOIS DA ADI Nº 5617

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

No caso da AIJE nº 2-65.2017.6.18.0033, egressa de Buriti dos Lopes e julgada em 8 de maio de 2018 — pouco menos de dois meses após a decisão do STF na ADI nº 5.617 —, o tribunal manteve decisão de primeira instância no sentido de reconhecer a fraude à cota de gênero, tendo em vista que as investigadas não haviam votado em si mesmas, ao passo que todos os candidatos masculinos da mesma chapa foram votados; além de não praticarem atos

de campanha e ainda pedirem votos para os candidatos do sexo masculino da coligação investigada. Além disso, as três investigadas foram uníssonas ao afirmar que, em conjunto com os demais candidatos do grupo político, participaram de uma reunião na qual decidiram votar em um candidato do sexo masculino integrante daquela coligação, situação que sinalizou vividamente candidaturas femininas fictícias. No caso, mantendo a sentença, o TRE-PI, por maioria, manteve a condenação relativa à nulidade de todos os votos da coligação, com a determinação de elaboração de novo quociente eleitoral.

Já no caso da AIME nº 88-59.2016.6.18.0069, proveniente de Cristalândia e julgada em 22 de maio de 2018, o TRE-PI, por maioria, deu parcial provimento aos recursos eleitorais interpostos pelos impugnados para manter a sentença de primeiro grau, corrigindo, assim, erro material relativo à cassação dos registros de candidatura, e promoveu a cassação dos diplomas e dos mandatos dos impugnados/recorrentes, bem como dos respectivos suplentes. No que se refere à sanção de inelegibilidade imposta aos impugnados/recorrentes, reformou a decisão recorrida por se tratar de medida incabível pela via da AIME, a teor da regra disposta no art. 14, § 1º, da CF/88, tendo havido dissenso no tocante às consequências em relação à cassação de todos os integrantes do respectivo DRAP, conclusão adotada pela maioria, e condenação imposta como resultado da constatação de que as duas candidatas obtiveram apenas um voto cada, não realizaram atos de campanha, não pediram votos para si, mas pediram para outros candidatos e não arrecadaram recursos para campanha, além de a coligação se manter inerte quanto à necessidade de substituir as candidatas que alegaram ter desistido de suas candidaturas.

Essa mesma situação de inércia do partido em substituir eventuais candidaturas femininas desistentes foi verificada nos autos da AIJE nº 5-59.2017.6.18.0020, do município de Capitão Gervásio, julgada em 26 de junho de 2018, em que o TRE-PI também entendeu pela manutenção parcial da sentença para condenação apenas dos partícipes do embuste e ressaltou a condenação apenas no tocante à inelegibilidade de uma das candidatas. Conquanto o relator, no caso, tenha optado por não reconhecer a fraude, alegando a inexistência de elementos suficientes para tanto, no voto condutor restou assentado que: (i) nenhuma das candidatas apresentou gastos de campanha; (ii) todas desistiram de suas campanhas e, apesar dessas desistências, o partido quedou-se inerte; (iii) uma candidata teve apenas um voto, e as demais, nenhum; (iv) outra candidata, quando indagada em juízo, não soube dizer o nome da coligação pela qual disputou eleição, quantos votos obteve, nem como quando houve o início da campanha eleitoral; (v) outra candidata residia em município distinto e seu irmão era candidato à reeleição pelo mesmo partido. Assim, além dos elementos coligidos e citados

acima, não restaram dúvidas de que houve o conluio entre as candidatas e a coligação (elemento subjetivo), excetuando-se a que foi excluída da condenação por insuficiência de provas.

Por sua vez, no RE nº 0602010-31.2018.6.18.0000, com origem em Lagoa do Barro do Piauí e julgado pelo TRE-PI mediante nova composição de seus membros, em 22 de outubro de 2019, novamente foram restringidos os efeitos da condenação. Na hipótese concreta, para o relator não houve provas de ajuste de vontade entre as candidatas e os representantes da coligação para o fim específico de ludibriar a lei (ausência do elemento subjetivo). Além disso, entendeu pela inexistência de robustez probatória dos fatos alegados na inicial e pela necessária reforma da sentença para julgar improcedentes os pedidos. Em sentido contrário e mediante tese vencedora, os demais juízes chamaram atenção para o fato de que marido e mulher se lançaram simultaneamente candidatos para o mesmo cargo, pela mesma coligação e no mesmo município, bem como mais dois parentes da mesma família também participaram da eleição, de modo que eram quatro concorrentes de um único grupo familiar naquele pequeno município (somente a mulher desistiu da campanha enquanto os três homens foram eleitos). Quanto à outra candidata, comprovadamente escolarizada e, portanto, não podendo alegar que estava alheia às consequências de uma eventual candidatura fictícia, entendeu o colegiado não ser razoável que, morando a 100 km da sede do município em que se candidatou, a candidata tenha se lançado na disputa sem a certeza de que seria ou não liberada do serviço para realizar efetivos atos de campanha sem nem ao menos participar da convenção em que houve a escolha do seu nome. Ademais, ela era filha de candidato no mesmo pleito. Por tais razões, diferentemente de outros precedentes, entendeu-se necessário limitar os efeitos da fraude à cota de gênero apenas aos candidatos que realmente praticaram os atos fraudulentos, não sendo justo atingir aqueles que concorreram de boa-fé. Por fim, concluiu-se pela existência de fraude quanto a duas candidatas, determinando a cassação dos registros de candidatura de ambas e lhes aplicando a sanção de inelegibilidade por oito anos.

Além do caso anterior, o TRE-PI, em julgamento do RE nº 0602010-31.2018.6.18.0000, julgado em 7 de novembro de 2019, manteve a mudança de tese no tocante às consequências do reconhecimento de fraude à cota de gênero, para, de igual forma, aplicar as sanções de cassação e inelegibilidade somente em relação aos efetivos partícipes da conduta abjeta, deixando, portanto, de estender os efeitos a todos os demais candidatos e candidatas incluídas no mesmo DRAP e cuja fundamentação será discutida também no próximo capítulo. No caso, o tribunal manteve entendimento anterior no sentido de que, em feitos que versam sobre fraude à cota de gênero, para que se configure o ilícito, faz-se

necessário que, além das circunstâncias indiciárias mínimas atinentes à votação zerada ou inexpressiva, à ausência de movimentação de recursos na campanha e à não participação em atos de campanha, estejam presentes no caso concreto alguns outros elementos indicadores da perpetração do vício do ato jurídico, a exemplo da desistência da candidatura por parte de todas as mulheres, da comunicação de desistência de candidatura feminina em tempo hábil para substituição seguida de inércia do partido, do parentesco com outros candidatos para o mesmo cargo e da impossibilidade de efetiva participação na campanha, além do elemento subjetivo hábil a demonstrar, com maior grau de certeza, a ocorrência da alegada prática fraudulenta, como o comprovado conluio entre partidos e candidatos.

Por sua vez, desta feita na Região Sul, no tocante ao RE nº 1-62.2017.6.21.0012, de Camaquã/RS, julgado em 2 de maio de 2018, o TRE-RS manteve a sentença que reconheceu a ocorrência de fraude na constituição de uma determinada coligação formada para a eleição proporcional, consistente na utilização de candidaturas fictícias do gênero feminino ao cargo de vereador, com a conseqüente cassação dos mandatos eletivos e dos diplomas obtidos pelos eleitos, titulares e suplentes, declaração de nulidade de todos os votos atribuídos e a redistribuição dos mandatos aos demais partidos ou coligações.

No caso, uma das candidatas prestou depoimento no qual reconheceu ter ido à sede do partido a fim de colocar seu nome à disposição, “ainda que fosse só para preencher vagas”. Todavia, tentou posteriormente convencer o partido sobre a inviabilidade de fazer campanha, oportunidade em que os dirigentes afirmaram que não haveria mais essa faculdade. Além de a candidata ter reconhecido que se ofereceu para participar da eleição de forma fraudulenta em troca de desejada nomeação para um cargo em comissão junto à administração municipal, restou evidenciada a cabala para formar número nas cotas de gênero pertinentes à coligação, situação que foi confirmada pela votação zerada da mesma candidata e ausência de qualquer movimentação financeira. Quanto à outra candidata, a fraude se particularizou pelas propagandas— inclusive com destinação de recursos próprios de campanha e contratação de cabos eleitorais— e pedidos de voto ao marido, além de numerosas postagens públicas no *facebook* em benefício do cônjuge, realizadas antes e após o pedido de registro de candidatura e durante o período de campanha eleitoral. Além disso, essa mesma candidata foi uma das responsáveis por levar à primeira candidata investigada os documentos relativos ao pedido de registro, tudo levando a crer que seu agir estava dirigido a perfectibilizar não somente a fraude relativa à própria candidatura, como também da comparsa.

Ainda na Região Sul, mediante julgamento ocorrido dia 13 de agosto de 2018, o TRE-SC, nos autos do RE nº 3-19.2017.6.24.0054, deu provimento ao recurso para reconhecer a

fraude à cota de gênero, determinando a revogação do ato de deferimento do DRAP e, como consequência, a cassação dos mandatos de todos os integrantes da coligação, com a declaração de nulidade dos votos obtidos na eleição proporcional do município de Sombrio.

Segundo o referido julgamento, restou evidenciada a inexpressividade de votos obtidos pelas candidatas investigadas — questionou-se serem exatamente as 7 menos votadas — considerando o eleitorado do município de 21.859 eleitores. Uma das candidatas obteve apenas um voto, mas foi comprovado que não foi dela mesma. Notabilizou-se, de igual forma, o descaso de uma segunda candidata, que viajou para a Argentina em plena campanha eleitoral e mostrou falta de zelo em sequer produzir a fotografia para a inseminação da urna. Uma terceira candidata alegou que sempre trabalhou nas eleições de outros candidatos, mas ao se lançar como candidata, não se recorda nem se participou da convenção partidária e, assim como outra candidata, sua foto utilizada para a inseminação da urna de votação apresentou características de improviso. Todas apresentaram baixa movimentação financeira. Ressalte-se que a relatora decidiu pela ausência de prova da fraude, restando apenas configurado, segundo ela, o despreparo das candidatas lançadas à disputa sem apoio partidário, no que foi vencida pelos demais membros.

Já em julgamento do RE nº 750-20.2016.6.19.0255, datado de 20 de março de 2019, o TRE-RJ manteve, por maioria, decisão condenatória da Zona Eleitoral do município de Quissama, tendo em vista que uma candidata investigada teve apenas seu próprio voto, prestou contas sem movimentação financeira e não implementou efetivos atos de campanha. Nesse particular, o relator concordou com a tese de que a simples inexpressividade de votos e ausência de atos de campanha não seriam suficientes para caracterizar a fraude, mas, no caso, a candidata sequer se recorda por qual partido político disputou as eleições, tampouco o nome de seus integrantes ou líderes. Além disso, a candidata reconheceu que alguém a convidou para ser candidata porque precisava de candidaturas femininas. Por fim, a mesma candidata escusou-se no fato de ter se desincompatibilizado do seu cargo para concorrer às eleições como prova de que tinha real intenção de disputar um mandato eletivo. No entanto, restou assentado ser funcionária pública em município distinto daquele para o qual concorreu ao cargo de vereança.

Por sua vez, o Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE-RR), em acórdão datado de 2 de setembro de 2019, proferido nos autos da AIME nº 11526, constatou que foram apresentados, inicialmente, 23 candidatos para concorrer às eleições proporcionais de 2018, sendo apenas 3 mulheres, de tal forma a exigir novas atas de convenção com novos nomes de candidatas. Uma candidata recebeu R\$ 2.096,00 (dois mil e noventa e seis reais) para custear

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

Em dois acórdãos do Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE-PA), referentes ao município de Santa Izabel do Pará e julgados em 11 de dezembro de 2019, entendeu-se que, nos casos dos REs nº 972-04.2016.6.14.0036 e 973-86.2016.6.14.0036, houve a configuração da conduta ilícita por parte da coligação, que não precedeu à substituição nem recorreu do indeferimento de quatro candidaturas femininas ocorridas ainda na respectiva zona eleitoral, e, por consequência, impingiu a cassação dos diplomas e registros dos candidatos da referida chapa — de todos aqueles que compunham o mesmo DRAP —, declarou a nulidade dos votos atribuídos aos candidatos e determinou a recontagem dos votos e novo cálculo do quociente eleitoral.

No primeiro caso, a coligação postulou o registro de 22 filiados, dos quais 8 eram mulheres, sendo que 4 tiveram suas candidaturas indeferidas, de tal sorte a não alcançar o

percentual mínimo de gênero. Todavia, as candidatas cujos registros foram indeferidos não apresentaram documentos obrigatórios, sendo uma delas irmã de vereador candidato a reeleição, e as outras três amigas de dirigentes partidários. Ao ser intimada sobre esse indeferimento dos registros, a coligação não recorreu nem providenciou substituição das candidaturas, levando o juízo *a quo* a considerar como abusivo o desinteresse de recorrer do indeferimento ou de pleitear a substituição dos registros de candidatura. No segundo caso, a coligação postulou o registro de 26 filiados ao cargo de vereador, dos quais 8 eram mulheres, sendo que 2 tiveram suas candidaturas indeferidas, além do indeferimento de 1 masculina. Aqui restou assentado que uma candidata conquistou apenas 1 voto e não despendeu recursos eleitorais; outra candidata conquistou 7 votos, mas também sem existência de gastos eleitorais; uma terceira candidata não conquistou nenhum voto, igualmente sem gastos eleitorais; e uma quarta candidata conquistou 6 votos com diminutos gastos eleitorais (R\$ 250,00), mas, para efeito de condenação, o TRE-PA considerou como fictícias apenas a primeira e terceira candidatas, com a cassação dos diplomas e registros dos candidatos da referida chapa, eleitos, suplentes e não eleitos, declaração de nulidade dos votos atribuídos aos candidatos, recontagem total dos votos e novo cálculo do quociente eleitoral.

Por fim, proveniente da mesma zona eleitoral e julgado também em 11 de dezembro de 2019, no RE nº 97471, o TRE-PA, de igual forma aos dois julgamentos anteriores, optou por manter a sentença que reconheceu como fraudulenta quatro candidaturas femininas e cassou os diplomas e registros os candidatos da referida chapa, eleitos, suplentes e não eleitos; declarou nulos os votos atribuídos aos candidatos; determinou recontagem total dos votos e novo cálculo do quociente eleitoral. Na situação, a coligação postulou o registro de 28 filiados, sendo 9 mulheres e 19 homens, tendo o juízo eleitoral indeferido 3 candidaturas, sendo 2 femininas, além das 4 consideradas como fictícias, já que o colegiado entendeu que a ausência de gastos na campanha denotaria o desinteresse das candidatas em se tornarem parlamentares, além da votação zerada de algumas e do fato de que, entre as 4, 3 eram irmãs do dirigente partidário de um dos partidos da coligação.

### 3.4 ACÓRDÃOS EM QUE NÃO HOUE RECONHECIMENTO DA FRAUDE

Como já ressaltado de forma preambular, aqui se observa maior grau de dificuldade para analisar as decisões cujas conclusões tangenciaram no sentido da improcedência dos pedidos de reconhecimento de fraude e respectivas consequências, uma vez que, ao que parece, não há uma mesma dialética quanto aos critérios utilizados como parâmetros para tais

conclusões, pelo menos no mesmo patamar de parametrização encontrado nos acórdãos condenatórios, apesar de, em tais casos, também se encontrarem discrepâncias significativas de critérios em alguns casos.

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

Alguns fundamentos, isolada ou conjuntamente, foram visualizados com ciclópica recorrência nos acórdãos de improcedência, entre os quais: votação zerada ou inexpressiva; inexistência ou poucos gastos eleitorais; ausência de atos de campanha e de propaganda; além da suposta desistência em face de apoio a candidaturas de parentes. Esses fundamentos estão presentes em mais de 80% dos acórdãos analisados e deles desdobraram-se tantos outros. Outras circunstâncias também achadas amiúde nos acórdãos desse jaez contribuíram para a opção pela não condenação, a exemplo da confecção de material de campanha ainda que em pequenas quantidades somados a simbólicos atos de campanha; candidatas que receberam poucos votos e declararam que foram “convidadas”<sup>25</sup> a compor as coligações; inexistência de movimentação bancária com registros de arrecadação e/ou gastos de campanha; promessa de cargo ou emprego, mas com prova frágil e contraditória; ausência de participação em reuniões e atos partidários; número de mulheres desistentes que não repercutiam sobre o mínimo legal para cumprimento da cota; mesmos valores recebidos a título de doação e de inserção nas prestações de contas. Ressaltam-se, ainda que em menor expressividade, alegações de falsidade de documentos, dupla ou ausência de filiação, sob a justificativa de equívocos do partido no desligamento de uma das agremiações ou registro em outra, aliadas a problemas de saúde do filho e apoio a outro candidato.

Particularmente, destaca-se um dos acórdãos mais antigos que se encontrou — julgado em 4 de dezembro de 2012 — nos autos do RE nº 214-98.2012.6.21.0091, em que o TRE-RS analisou o caso de uma coligação que preencheu o número de vagas exigido: das 18 candidaturas, 12 eram de homens e 6 de mulheres. No caso, houve a renúncia de cinco candidatas no mês de setembro, em pleno período de campanha eleitoral. Para o relator, o

---

<sup>25</sup> RE nº 22-27.2017.6.11.0041.

expressivo número de renunciantes do sexo feminino não pôde configurar qualquer burla à exigência legal. Em voto divergente e vencido, concluiu uma das juízas não ser possível que apenas formalmente houvesse o preenchimento das cotas, decidindo pela necessidade de ser feito um novo cálculo do percentual, mas o tribunal decidiu, por maioria, desprover o recurso por não reconhecer a fraude alegada.

Conquanto não se duvide que, em muitos rincões do país, a situação de vulnerabilidade das mulheres lhes imponha até mesmo temor em participar do processo político, encontrou-se apenas uma decisão do TRE-RS<sup>26</sup> em que a candidata, não obstante tenha participado de passeatas e distribuição de panfletos de sua candidatura, desistiu da campanha por ter recebido ameaças, inclusive com o apedrejamento da casa de sua genitora no curso da campanha.

Curiosamente, também se destacam casos isoladíssimos de recebimento pelas mulheres de recursos do partido ou da coligação<sup>27</sup>, em que doações efetuadas por agremiações partidárias — situação que evidencia o apoio à campanha e é incompatível com o alegado lançamento de candidaturas fictícias — infirmaram as alegações de ausência de campanha eleitoral, algo compreensível, segundo o TRE-RS, já que as candidatas afirmaram ter realizado campanhas tímidas.

No RE nº 8-51.2017.6.21.0110, julgado também pelo TRE-RS, a dicotomia de entendimento sobre o próprio reconhecimento ou não da fraude demonstrou que a matéria não é de fácil desate, sendo muitos casos como esse decididos por voto de Minerva<sup>28</sup>. Nesse RE, percebe-se que cada uma das candidatas obteve apenas um voto e realizou campanha nas redes sociais em favor do candidato da coligação, mas, para parte dos membros daquele tribunal, essas duas circunstâncias não levavam à conclusão necessária e irrefutável de que as candidaturas eram fraudulentas. Todavia, em sentido diametralmente oposto, a outra parte deles entendeu que a sentença deveria ser mantida no sentido da procedência do pedido de condenação por concluir como fraudulentas as candidaturas femininas investigadas, sob o fundamento da constatação de um comportamento padrão dessas candidaturas mediante desistência sem formalização, com ausência de aporte de recursos e de atos de campanha e, agravando a situação, com a realização pública de atos de campanha para candidato diverso, o que bastava para revelar o caráter fictício das candidaturas lançadas. O caso foi decidido por

---

<sup>26</sup> RE nº 370-95.2016.6.21.0075.

<sup>27</sup> RE nº 513-78.2016.6.21.0077.

<sup>28</sup> Deusa romana correspondente à Deusa Palas Atena que preside o julgamento de Orestes, reles mortal, proferindo voto de desempate. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Minerva>>. Acesso em: 3 set. 2020.

voto de desempate do presidente do tribunal, que deu provimento ao recurso a fim de julgar improcedentes os pedidos de condenação.

No tocante à ausência do elemento subjetivo, aspecto relevante retratado mais adiante, também se observam diversas variáveis, a exemplo do ocorrido no TRE-RS nos autos do RE nº 1-92.2017.6.21.0099, em que se verificou que a candidata imputada como fraudadora, a pretexto de não apresentar movimentação financeira e de declarar apenas despesas com santinhos, tinha 64 anos, era viúva, sem filhos nem parentes consanguíneos candidatos na mesma circunscrição, portanto, com remotas condições de participar do imbróglio. Aliam-se à questão da presença ou não do conluio novamente as justificativas para desistência ou renúncia, visto que na quase totalidade dos casos — somente se encontrou um acórdão<sup>29</sup> em que houve a expressa renúncia com respectiva decisão homologatória — não houve formalização das candidatas nem substituição dessas candidaturas pelos partidos ou coligações, densificando os indícios de ocorrência de fraude, mas elididos, por exemplo, pela justificativa de gravidez, ainda que não comprovada.<sup>30</sup>

Ainda sobre a questão do elemento subjetivo, no caso do RE nº 3-77.2017.6.20.0006, que tramitou no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte (TRE-RN) em julgamento prolatado em 20 de março de 2018, o parecer da Procuradoria Regional Eleitoral (PRE) apontou como elementos indiciários de fraude a não realização efetiva de campanha, o pedido de votos em candidatos adversários, as votações inexpressivas ou zeradas e os gastos irrisórios nas prestações de contas. No entanto, segundo o próprio MPE, não era possível, apenas com base nesses elementos, identificar a fraude sem a existência de provas de um ajuste prévio — elemento subjetivo constitutivo da fraude —, entendimento que foi seguido pelo relator, agregando-se a falta de robustez do acervo probatório. Todavia, em voto-vista dissonante e vencido, outro juiz membro daquele tribunal optou por analisar individualmente cada candidatura feminina investigada. Assim, reconheceu que apenas o número de votos obtidos e a ausência de campanha não configuravam provas suficientes para apontar a existência de fraude à cota de gênero. Segundo o mesmo voto, no citado caso não só as candidatas não realizaram atos de campanha, como promoveram atos de campanha a terceiros adversários. Uma das candidatas investigadas era esposa do candidato eleito ao cargo de prefeito, e, com as provas acostadas daqueles autos, foi possível identificar imagens compartilhadas em redes sociais da própria candidata investigada em que ela aparecia utilizando materiais de campanha de diversos candidatos, inclusive de seus adversários. O juiz

---

<sup>29</sup> RE nº 2-50.2017.6.11.0004.

<sup>30</sup> RE nº 795-74.2016.6.26.0240.

também considerou que o fato de ela ser esposa do candidato eleito ao cargo de prefeito do mesmo município não poderia escapar ao conhecimento partidário quanto ao envolvimento da coligação em se utilizar de candidatas mulheres apenas para alcançar o mínimo exigido legalmente para a cota de gênero. Também foi mencionada a gravidade dos atos analisados, tendo em vista os candidatos do sexo masculino terem se beneficiado da complacência e submissão das candidatas mulheres da coligação, assumindo uma postura incontestavelmente privilegiada.

Em razão da mesma questão (elemento subjetivo), o TRE-PI, nos autos do RE nº 5-86.2017.6.18.0011, julgado em 5 de setembro de 2018, deu provimento, por maioria, a recursos dos impugnados para reformar sentença na qual havia sido reconhecida fraude à cota de gênero. No caso, o relator considerou que candidaturas investigadas não praticaram atos nem tiveram gastos de campanha; não pediram e nem obtiveram votos, mesmo tendo comparecido às urnas no dia das eleições; atuaram durante a campanha como "cabos eleitorais" dos demais candidatos da coligação; além de as agremiações terem sido inertes em adotar providências para substituição das candidatas desistentes. Em voto divergente e condutor da conclusão, optou-se por não acatar a hipótese de fraude, pontuando-se que, a despeito das fontes indiciárias apontadas pelo relator e devidamente comprovadas, não restou assentada a existência de conluio entre as candidatas impugnadas e a coligação, consistente na convergência de vontades de, no momento do registro, fraudarem as disposições legais pertinentes à composição da cota de gênero.

No Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE-GO), nos autos do RE nº 948-21.2016.6.09.0066, julgado em 10 de outubro de 2019, houve condenação em primeira instância no sentido do reconhecimento da fraude por ofensa ao art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 e sob os fundamentos de que (i) a candidata desconhecia que foram confeccionados materiais próprios de propaganda; (ii) a entrega da prestação de contas à Justiça Eleitoral ocorreu apenas após a oitiva dela (candidata) pelo MPE; (iii) a candidatura não recebeu qualquer doação do partido político nem tampouco houve distribuição de material publicitário correspondente, além de ter tido votação zerada, isto é, nem a candidata votou em si; (iv) a candidatura foi apresentada posteriormente. Para aquela corte, o fato de a candidata ter prestado contas após dar declarações no ministério público local não poderia ser utilizado como indício de cometimento de fraude; a renúncia à candidatura se configurava como um direito potestativo daqueles que pleiteiam assumir a *res* pública, podendo ser feita de maneira formal ou tácita; e as demais constatações configuravam meras presunções, de

forma que foi dado provimento ao recurso para reformar a sentença, julgados improcedentes os pedidos constantes da AIJE.

Na AIME nº 169, do município de Estância, o TRE-SE, acompanhando a manifestação ministerial, manteve sentença de improcedência dos pedidos relacionados às alegações de fraude, mas um dos motivos alegados na inicial se destaca: houve pedido de registro de candidato do sexo masculino como se fosse do sexo feminino. Após a dilação probatória, verificou-se que houve erro na alimentação do sistema CAND pelo cartório eleitoral, o que somente foi retificado após a propositura da respectiva ação com a observância, desta feita, da correta quantidade de candidaturas masculinas (19) e femininas (8), segundo os limites de proporcionalidade exigidos legalmente, ensejando a decretação de improcedência da demanda.

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

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

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

Em resposta a essas perguntas que configuram o problema de pesquisa do presente trabalho, num primeiro momento, adotou-se a universalidade de decisões a nível nacional

para depois individualizar por lapso temporal e por regiões geográficas, confrontando-se os dados obtidos em relação aos três grupos classificatórios de acórdãos, isto é, aqueles em que houve o reconhecimento da fraude antes e depois da ADI nº 5.617 com aqueles em que as ações não foram acolhidas, observadas as particularidades relacionadas aos “fundamentos da decisão”.

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

Quanto à distribuição das ações em nível nacional, ao tempo em que se percebe uma grande demanda de contendas relacionadas ao tema na Região Nordeste, principalmente no estado do Piauí, e na Região Centro-Oeste — respectivamente, 20% e 22,5% do total de ações pesquisadas —, também se infere uma demanda significativa na Região Sul (21,5%), notadamente no Rio Grande do Sul. Ainda sob esse parâmetro, apesar de deter o maior colégio eleitoral do país, São Paulo não retrata a mesma densidade de ações dessa natureza, visto que somente foram achados 27 casos nessa unidade da federação, o mesmo se verificando em outros grandes colégios eleitorais, como Minas Gerais (8) e Bahia (5), o que corresponde de forma conjunta a apenas 20,56% do total de decisões analisadas. Entende-se que essa baixa demanda nesses locais retrata que a prática de fraudes pode estar atrelada a questões socioculturais e regionais, não havendo, segundo os limites dos parâmetros que o marco de pesquisa permite, qualquer correlação entre o quantitativo populacional ou densidade demográfica — a Região Sudeste é a mais populosa e a mais povoada —, o nível de desenvolvimento social e educacional (BRASIL, 2018c) e a quantidade de demandas levadas ao crivo do Poder Judiciário. Mesmo nos casos das 80 ações extintas, somente 7 foram verificadas na Região Nordeste, ao passo que 23 o foram na Região Sudeste, mas ainda

em patamar inferior à Região Centro-Oeste — 33 ações. Observando-se os gráficos enumerados no início do presente capítulo, especialmente o que diz respeito aos casos em que houve condenação, salta aos olhos que alguns fundamentos prevalecem, isolada ou conjuntamente. Nesse sentido, os fundamentos mais cíclicos encontrados em ordem decrescente foram votação zerada ou inexpressiva; ausência de atos de campanha; e, no mesmo patamar, existência de parentesco, ausência de recursos financeiros e atos de campanha para outros candidatos. Esses achados estão presentes em mais de 80% dos acórdãos analisados, desdobrando-se em tantos outros. Em relação ao primeiro, foram constatados vários casos em que as alegações de fraude foram capituladas somente com espeque no fato de a votação ter sido inexpressiva ou mesmo em situações em que a candidata não votou em si própria (votação zerada), circunstâncias ladeadas por justificativas como desistências e renúncias sem formalização da candidata e sem substituição pelo partido, enfermidades, ausência de auxílio financeiro e logístico pelo partido — que se aplica também em relação ao segundo fundamento (ausência de atos de campanha) e que, em alguns casos, somou-se ao fato de que candidaturas masculinas também não receberam —, entre outros. No tocante aos demais fundamentos (existência de parentesco, ausência de recursos financeiros e atos de campanha para outros candidatos), as justificativas se entrelaçam com as anteriores e também orbitam na ausência de repasse de recursos financeiros pelas agremiações ou por correligionários, na própria desistência no início ou no curso da candidatura — há casos dessa ocorrência no mesmo dia do deferimento do registro de candidatura<sup>31</sup> —, no apoio a outras candidaturas vistas como mais viáveis ou de familiares.

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

De qualquer forma, a presença desses fatores teve que se somar a tantos outros para formar a convicção dos tribunais eleitorais pela caracterização de fraudes nos 22 casos

---

<sup>31</sup> RE nº 1798-05.2016.6.26.0001.

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

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

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

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

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

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

em que há possibilidade de perda desses mandatos, o que exige um quadro fático-probatório muito mais contundente da ocorrência de fraude.

Sobre outro importante fundamento, a confissão foi verificada em apenas 13% dos casos em que a fraude foi caracterizada, índice que reflete as dificuldades dos tribunais eleitorais de agregar provas realmente insofismáveis e, assim, proferir julgamentos seguros. Decerto, nas situações em que houve confissão ainda que apuradas em sede de PPE, a exemplo dos REs nº 370-54.2016 e 409-89.206, ambos do TRE-SP, e contra a qual militam abalizadas críticas (CYRINEU, 2017), a confissão foi elemento determinante e conclusivo para, aliada a outras provas convergentes, firmar a convicção da existência de fraudes.

Essa constatação acerca da dificuldade de obtenção da confissão recai em outra questão de suma importância, qual seja a da presença do elemento subjetivo exigido em vários julgados aqui retratados. Na verdade, traduz-se em fenômeno de difícil prova, já que o embuste se dá na surdina, nos intramuros das agremiações e, na maioria dos casos, afora o meio profissional, somente em situações de gravações de áudio ou vídeo ambientais ou autorizadas judicialmente, ou mesmo de testemunho de algum dos envolvidos, aflora indene de dúvidas a demonstrar a conjuração. Essa exigência, todavia, requer temperamentos, visto que foram verificados diversos casos em que a exigência de configuração dessa prova levou à improcedência casos em que a fraude, entende-se, restou amplamente caracterizada por outros elementos de convicção, a exemplo do que ocorrera no RE nº 3-77.2017.6.20.0006, que tramitou no TRE-RN e cujo contexto fático já foi descrito no último tópico do capítulo anterior. Sobre a questão desse elemento subjetivo, segundo Cyrineu (2017, p. 4-5),

Em todo o caso, impende não olvidar que a *fraude* pressupõe elemento subjetivo, vontade deliberada e inequívoca de burlar uma norma jurídica proibitiva, e no particular da cota de gênero, é de se exigir, por parte dos componentes da chapa, prévio ajuste de vontades em momento anterior ao do pedido de registro coletivo de candidaturas, ou no mínimo uma grosseira e injustificada omissão fiscalizatória tocante à solidez e à autenticidade das candidaturas, o que deve ser cabalmente provado em juízo, não se podendo concluir pela sua ocorrência apenas pela verificação aritmética dos poucos (ou mesmo nenhum) votos conferidos à(s) candidata(s), porquanto a desistência no transcorrer do pleito é uma hipótese corriqueira, dentre tantas outras, que pode levar à inexpressiva votação. Por certo, é possível a reflexão a respeito da natureza do dolo a se exigir em casos que tais, a exemplo das intermináveis discussões nos processos de improbidade: *específico* ou *genérico*? A resposta não é simples, e muito tem a ver com os limites da prova no processo eleitoral.

Esclarece o citado jurista (2017, p. 4) que exigir a prova incontestada do ato volitivo do engodo caracteriza-se como exigência de “prova diabólica, inegavelmente de obtenção impossível, quando não extremamente improvável”. Por outro lado, cogitar em dolo genérico seria “propiciar toda sorte de voluntarismo; decisionismo, dando poderes ilimitados ao

Judiciário para solapar toda uma chapa proporcional”, de sorte que, sugerindo um meio-termo na ponderação desse voluntarismo, com incursão fático-probatória dentro dos limites da possibilidade de cada caso concreto — ideia com a qual se comunga — associado às demais provas que eventualmente venham a convergir com a possível prática da conjuração, sobretudo a recorrente inércia das candidatas em formalizarem as supostas desistências no curso da campanha eleitoral e a conseqüente inércia inexplicável dos partidos em não providenciar as prováveis substituições, entende-se que assim é possível alcançar decisões não cambaleantes e não sujeitas ao casuísmo.

É também sintomática a questão relativa à utilização, ou não, de mídias sociais. Num contexto em que todas as relações sociais utilizam como meio, direta ou indiretamente, mídias, aplicativos e sítios de relacionamento, tendo sido inclusive instrumento decisivo para angariar votos nas últimas eleições presidenciais nos Estados Unidos e no Brasil, tanto a manifestação desses meios de comunicação em favor de outras candidaturas, sobretudo para os mesmos cargos em concorrência<sup>32</sup>, quanto nas hipóteses de não utilização de postagens ou outros artifícios em benefício próprio<sup>33</sup>, merecem detida atenção, visto que, afora aspectos bem peculiares que podem justificar essas condutas num e noutro sentido, podem significar fortemente o cometimento de fraudes.

Importante ainda destacar que, dos 22 acórdãos cotejados como procedentes, em 81,81% deles houve o reconhecimento de fraude com a aplicação das conseqüências mais rigorosas decorrentes da condenação, vale dizer, com a cassação de todos aqueles que compunham o mesmo DRAP, a exemplo do que ocorreu no primeiro julgamento do TSE quando do julgamento da AIJE 19392, oriunda de Valença/PI, e ao qual se dedica um capítulo específico. Nesse contexto, o que se apresenta é um cenário de entendimento e atuação dos tribunais na linha do que decidiram o STF na ADI nº 5.617 e o TSE na Consulta nº 0600252-18, quando estenderam o percentual mínimo de cota de gênero (30%) para o FP e FEFC, respectivamente, isto é, numa linha expansiva, injuntiva e corretiva da citada ação afirmativa, porquanto optando por aplicar sanções mais gravosas ainda que gerando perplexidades em vista da inclusão indesejada de cassações de mulheres regularmente eleitas, demonstraram que a Justiça Eleitoral não foi e não será conivente com arranjos de candidaturas que tenham por escopo apenas cumprir formalmente a citada exigência legal condicionante ao deferimento do DRAP.

---

<sup>32</sup> RE 3-77.2017.6.20.0006.

<sup>33</sup> RE 483-46.2016.6.21.0173.

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

Do mesmo modo, ainda que se considere que houve um influxo no modo de aplicação dessa regra de julgamento por alguns tribunais eleitorais mais recentemente, como no caso do próprio TRE-PI — o qual, em 22 de outubro de 2019 e mediante parcial nova composição, nos autos do RE nº 0602010-31.2018.6.18.0000, mudou de entendimento no tocante aos efeitos da condenação nos casos de reconhecimento de fraude à cota de gênero, tese ratificada no RE nº 0602010-31.2018.6.18.0000, julgado em 7 de novembro daquele mesmo ano, para, desta feita, aplicar as sanções de cassação e inelegibilidade somente em relação aos efetivos partícipes da conduta abjeta —, entende-se que isso não foi suficiente para nulificar todos os outros julgamentos que tangenciaram no mesmo sentido das decisões das citadas Cortes Superiores e do seu caráter expansivo.

Em diversos julgados, a exemplo do RE nº 8-51.2017.6.21.0110, que tramitou no TRE-RS e sobre o qual se teceu breve contexto fático, a dicotomia de entendimento sobre o próprio reconhecimento ou não da fraude demonstrou que a matéria é de difícil desate, o mesmo ocorrendo em relação ao acórdão proferido pelo TRE-SC, nos autos do RE nº 3-19.2017.6.24.0054, dando provimento ao recurso para reconhecer a fraude à cota de gênero, determinando a revogação do deferimento do DRAP e, como consequência, a cassação dos mandatos de todos os integrantes da coligação e a declaração de nulidade dos votos obtidos na eleição proporcional do município de Sombrio. Destaca-se aqui que a relatora decidiu pela ausência de prova da fraude, divergindo de todos os demais membros do tribunal, mesmo estando presentes elementos que, tomados isoladamente, configurariam apenas indícios de fraude, mas, considerados em seu conjunto e contexto — sobretudo pela inexpressividade de votos; ausência de atos de campanha; parca movimentação financeira e até mesmo ausência ou desleixo na produção de importante artefato (fotografia) para inseminação das urnas —, demonstraram que o TRE-RS atuou de forma expansiva e fez prevalecer a proteção e garantia da norma de gênero, ainda que por apertada maioria.

Percebe-se que essa dicotomia de entendimentos no tocante à caracterização das fraudes é fruto da insegurança gerada pelas próprias consequências que os tribunais eleitorais, na grande maioria dos julgados, têm adotado em razão das condenações em casos de fraude à cota de gênero, que é, como se disse, a revogação integral do DRAP com a consequente perda das candidaturas e eventuais mandatos de todos os candidatos e candidatas que dele façam parte, incluindo mulheres eleitas. É sintomático que essa cominação drástica leva muitos tribunais, mesmo que involuntariamente, a mitigarem a força probante de alguns elementos colhidos durante a instrução processual, de forma a considerar como inexistente um quadro fictício de candidaturas ou a exigir incondicionalmente a presença do elemento subjetivo (prova do conluio) a ponto de desconsiderar as demais provas coletadas durante a instrução processual. Mesmo com essas adversidades, as cortes eleitorais não se intimidaram a ponto de adotar uma política minimalista de intervenção judicial, proferindo, na verdade, julgamentos injuntivos e afirmadores da política de cotas.

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

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

importante da Justiça Eleitoral que, apesar da reiterada inobservância da norma e da jurisprudência firmada pelo STF e pelo próprio TSE no tocante à distribuição desses recursos financeiros, tem dado seu contributo para o desenvolvimento dessa ação afirmativa.

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

No caso em análise, a gravidade da conduta em razão da relevância jurídica das irregularidades ficou amplamente demonstrada. Primeiro, porque o percentual dos recursos do Fundo Partidário objeto de irregularidade em relação ao total de receitas em ambas as campanhas foi substancial e porque o valor recebido pelo candidato Afrânio em razão da doação representa 66% de suas receitas de campanha. O valor doado pela candidata Jalusa, R\$ 12 mil, representa 53% de suas receitas.

De qualquer forma, essa ou outra decisão que eventualmente já tenha sido proferida sobre a matéria, como aquelas em tramitação no Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE-PE) e no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG), onde estão em curso ações que se encontram em fase de instrução processual — considerando a competência originária a eles atribuída por se tratar de eleições gerais — não constituem acervo suficiente para que se possa firmar as premissas necessárias para a consecução do escopo do presente trabalho. Esse cenário foi determinante para que os acórdãos pesquisados tratassem de fraudes perpetradas em registros de candidatura e não propriamente em distribuição de recursos

financeiros para campanha eleitoral, o que, como já reiteradamente explicado, em muito contribuiu para o formato metodológico de análise dessa jurisprudência, visto que o estudo que aqui se propôs tem a mesma causa embrionária para ambas as hipóteses (registros de candidatura e repartição de recursos), qual seja, cota de gênero.

## CAPÍTULO IV – O CASO EMBLEMÁTICO DE VALENÇA DO PIAUÍ

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

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

Antes de se enfrentar diretamente o tema, são necessárias algumas considerações sobre os registros de candidatura, com ênfase no DRAP e no Requerimento de Registro de Candidatura (RRC), visto que, consoante a vasta jurisprudência colacionada, nos casos de reconhecimento de fraude, os tribunais estão aplicando efeitos *ex tunc* no que tange às cassações, de tal forma a fazer retroagir a revogação dos registros de candidatura dos fraudadores e, por efeito oblíquo, cassar todos os integrantes da mesma agremiação.

Por meio do CANDex (Sistema de Candidaturas – Módulo Externo), os pedidos de registro são formulados pelos partidos mediante dois formulários (DRAP e RRC) e eventualmente por um terceiro, o Requerimento de Registro de Candidatura Individual (RRCI), que pode decorrer do fato de que um ou outro filiado não esteja relacionado no formulário RRC. Isso significa que a candidatura não será concretizada, facultando-se ao interessado, assim, requerer, ele próprio, o registro de sua candidatura, daí se instaurando um processo cuja natureza jurídica, apesar de complexa e de se desdobrar em duas partes, é administrativa, ou, pelo menos, de jurisdição voluntária. Essa definição, aliás, tem relevante importância na discussão sobre a coisa julgada material e formal, já que, perante a jurisdição eleitoral, não há falar em ofensa à coisa julgada material relativamente às decisões administrativas que deferiram o DRAP e os RRCs que lhes são vinculados. Isso porque

somente decisão judicial de mérito é coberta pelo manto da coisa julgada material, o que a torna “imutável e indiscutível”, nos termos do art. 502, do Código de Processo Civil (CPC). Assim, apenas pode haver ofensa à coisa julgada material na hipótese de AIJE e AIME afetarem decisão relativa a DRAP que tenha sido deferido por decisão judicial proferida em sede de Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC).

Nos casos de procedência das ações eleitorais cabíveis (AIJE e AIME), a exemplo das 22 enumeradas na seção anterior, a decisão judicial poderá implicar ingentes alterações nos resultados das eleições anteriormente proclamados, impondo-se a reconfiguração do quadro de eleitos e a representação partidária na respectiva casa legislativa, como sói tem ocorrido na quase totalidade dos acórdãos referidos até aqui, sem que isso configure violação à coisa julgada estabelecida nos respectivos julgamentos dos processos em que foram deferidos o DRAP e os RRCs das candidaturas envolvidas. Em outros termos, a decisão que afirma a fraude em exame poderá afetar tanto a decisão anterior que deferiu o DRAP como também as decisões que deferiram os pedidos de registro de candidatura — a despeito do gênero — a ele ligados. Sobre esses dois desdobramentos do pedido de registro de candidatura, Gomes (2018, p. 316) descreve:

Embora diversas e autônomas, tais dimensões são complementares e se encontram inter-relacionadas. A primeira dimensão é materializada no DRAP, podendo ser compreendida como um processo principal – também chamado de “processo raiz” ou geral. Esse processo é dotado de numeração própria. Seu objeto consiste em propiciar a análise de dados (ex.: nome e sigla do partido, endereço físico e eletrônico), atos (ex.: convenção e respectivas deliberações) e situações (ex.: regularidade do partido) pressupostos pelo registro de candidatura. Nele são debatidos temas, como a regularidade da situação jurídica do partido na circunscrição do pleito, validade da convenção, deliberação sobre a formação de coligação. O deferimento do registro do DRAP abre o caminho para a apreciação individualizada dos pedidos de registro dos pré-candidatos. A segunda dimensão é expressa pelo conjunto de requerimentos de registro de candidaturas em consonância com os formulários RRC e RRCI. Refere-se especificamente aos filiados lançados no certame eleitoral pela agremiação. O RRC é qualificado como “coletivo”, porque por ele, no mesmo ato e momento, o partido pleiteia o registro de candidatura de todos os seus filiados escolhidos na convenção previamente realizada. Diferentemente, o RRCI viabiliza o requerimento de Registro de Candidatura pleiteado individualmente, pelo próprio interessado, quando o partido político não o tenha feito (LE, art. 11, § 4º). No âmbito dessa segunda dimensão, são instaurados tantos processos quantas forem as candidaturas a serem registradas. Ostentando numeração própria, cada um desses processos pode ser compreendido como “particular”, “parcial” ou “individual”, porque têm por objeto o registro de um só candidato. Assim, cada processo tem por objeto o pedido de registro de um postulante a candidatura em particular, ensejando a discussão de temas, como condições de elegibilidade, causas de inelegibilidade, nome do candidato e suas variações, preenchimento de formalidades exigidas para o registro. Ressalte-se que a sorte dos denominados processos particulares depende do principal, pois o indeferimento desse último constitui fundamento suficiente para a negação dos primeiros. A relação entre eles assemelha-se à que vincula um objeto principal a seu acessório.

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

Como desde o encerramento do registro até a proclamação dos eleitos os prazos são contínuos e peremptórios (art. 16, Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990) e obrigatoriamente todos os requerimentos têm que ser julgados antes das eleições, incluindo eventuais impugnações, além do fato de que os indícios ou provas da fraude somente se exteriorizam no desenrolar das campanhas eleitorais, há uma grande dificuldade enfrentada pelos tribunais eleitorais em apurar o cumprimento quanto aos percentuais relativos à cota de gênero ainda nessa fase pré-campanha.

Os percentuais máximo e mínimo relativos às cotas de gênero devem ser atendidos na ocasião de formalização do pedido de registro de candidatura. Assim, a cota de gênero nas candidaturas proporcionais passou a constituir condição de registrabilidade do DRAP, de sorte que, caso não seja atendida, deve ser objeto de determinação de emenda para que haja a adequação do número de candidatos e candidatas. Caso o ajuste não ocorra dentro prazo concedido, o DRAP poderá ser integralmente indeferido. Porém, se não for demonstrado o cumprimento da regra nessa oportunidade, há precedente do TSE entendendo ser possível o atendimento da cota “em data posterior à do limite para requerimento de candidaturas (TSE – REspe nº 107.079/BA – PSS 11-12-2012, *apud* GOMES, 2018, p. 339).” Assim, é possível fazer-se a adequação posterior e, ainda que intempestivamente, acrescentar-se ou diminuir-se da lista apresentada a quantidade de nomes que se fizer necessária. O problema, que pode ser solucionado pelo partido ou pela coligação, é identificar quais os critérios e motivos utilizados para tanto, já que, como se depreende de diversos arestos descritos na seção anterior, muitas dessas substituições, acréscimos ou supressões traduzem verdadeiros artifícios para o mero cumprimento do percentual mínimo de candidaturas femininas, num trabalho abjeto de remodelagem do DRAP, de sorte a apenas cumprir formalmente a exigência legal.

Afora as hipóteses autorizadas, como em razão de realização de nova convenção partidária, sorteio ou mesmo deliberação da direção do partido/coligação requerente por razões plausíveis de desistência ou renúncia de candidaturas, em especial femininas, caso não sejam atendidos os percentuais legais, é defeso ao partido ou à coligação indicar para as vagas restantes candidatos do sexo oposto àquele a que elas se destinavam, visto que não poderá preencher com candidatos masculinos as vagas destinadas a candidatas femininas, sob pena de indeferimento do DRAP, prejudicando todos os pedidos de registro de candidatura apresentados.<sup>34</sup>

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

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

---

<sup>34</sup> TSE – REspe nº 2.939/PE – PSS 6- 11-2012; Res. nº 23.405/2013, arts. 19, § 8º, e 36; Res. nº 23.455/2014, arts. 20, § 6º, e 37 (*apud* GOMES, 2018, p. 340).

dos que tiveram seus registros cassados. O acórdão do TRE-PI aqui tratado foi assim ementado:

AIJE 19392 (12/09/2017) – PIAUÍ

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL Nº 193-92.2016.6.18.0018  
- CLASSE 3. ORIGEM: VALENÇA DO PIAUÍ (18ª ZONA ELEITORAL)

Relator: Juiz Substituto Astrogildo Mendes de Assunção Filho

RECURSOS. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES MUNICIPAIS 2016. PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. NÃO ACOLHIMENTO. MÉRITO. FRAUDE. ABUSO DO PODER POLÍTICO. BURLA AO INSTITUTO DAS COTAS DE GÊNERO. VIOLAÇÃO AO ART. 10, §3º, LEI NB. 9.504/97 E AO ART. 5º, I, DA CF/88. COMPROVAÇÃO. A CONSTATAÇÃO DE FRAUDE NA COTA DE GÊNERO MACULA TODA A CHAPA, PORQUANTO O VÍCIO ESTÁ NA ORIGEM. CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS E REGISTROS DOS CANDIDATOS ELEITOS, SUPLENTE E NÃO ELEITOS, RESPECTIVAMENTE, OS QUAIS CONCORRERAM AO PLEITO PELAS CHAPAS PROPORCIONAIS CONTAMINADAS PELA FRAUDE. NULIDADE DOS VOTOS ATRIBUÍDOS AOS CITADOS CANDIDATOS, RECONTAGEM TOTAL DOS VOTOS E NOVO CÁLCULO DO QUOCIENTE ELEITORAL. INELEGIBILIDADE, SANÇÃO DE CARÁTER PERSONALÍSSIMA. ALCANÇA OS CANDIDATOS QUE DERAM CAUSA AO ILÍCITO. RECURSOS PARCIALMENTE PROVIDOS.

1. Os fatos narrados na inicial não foram atribuídos aos Presidentes das Agremiações.

Preliminar de ausência de litisconsórcio rejeitada.

2. Candidaturas registradas com único propósito de preencher o regramento do art. 10, §3º, da Lei 9.504/97, manifesto desvio de finalidade, comprometendo a lisura, a normalidade e a legitimidade das eleições proporcionais, circunstâncias que se amoldam às condutas previstas no art. 22, incisos XIV e XVI, da Lei Complementar 64/90.

3. 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.

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.

ACORDAM os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, à unanimidade, nos termos do voto do relator e em consonância com o parecer ministerial de fls. 952/959 dos autos, rejeitar a preliminar de ausência de formação do litisconsórcio passivo necessário entre os candidatos e os presidentes dos partidos e, no mérito, pelo voto de desempate, vencidos o relator, o Desembargador Edvaldo Pereira de Moura e o Doutor José Wilson Ferreira de Araújo Júnior, nos termos do voto divergente do Doutor Geraldo Magela e Silva Meneses e em harmonia com o parecer ministerial, negar provimento ao recurso dos investigados para manter a cassação do registro de candidatura de ...; à unanimidade, nos termos do voto do relator e em consonância com o parecer ministerial, negar provimento ao «curso dos investigados para manter a cassação do registro de candidatura de ... e por consequências, a cassação dos registros de candidatura de ... e, por maioria, vencidos

os Doutores Geraldo Magela e Silva Meneses e Antônio Lopes de Oliveira, nos termos do voto do relator e em dissonância com o parecer ministerial, declarar a inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos, somente das candidatas que proporcionaram a ocorrência da infração reconhecida na presente demanda - .... Em relação ao recurso da investigante, resolveu o Tribunal, à unanimidade, nos termos do voto do relator e em consonância com a manifestação do Procurador Regional Eleitoral, conhecer e negar provimento ao apelo para manter a sentença na parte referente a não condenação dos candidatos da chapa majoritária; à unanimidade, nos termos do voto do relator e em harmonia com a manifestação verbal do Procurador Regional Eleitoral, rejeitar a questão de ordem de ausência de empate de teses sustentada pelo Juízes da Corte, suscitada pela investigante, e, pelo voto de desempate, vencidos o relator [...] e em dissonância com o parecer ministerial, conhecer e dar provimento ao recurso para cassar os registros de candidaturas de ... **(supressões nossas de nomes e de identificação das partes).**

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

Em voto divergente e condutor do resultado no tocante aos efeitos da condenação, fundamentou o TRE-PI da seguinte forma:

Quanto à fraude, no entanto, a dicotomia, tanto na jurisprudência quanto na doutrina, é assente, porquanto se trata de matéria nova e ainda propalada em sede dos juízos de primeiro grau e Cortes regionais, mas ainda sem definição pelo colendo TSE, sobretudo no que tange aos seus efeitos. Tal divergência ainda abarca aspectos importantes para a definição dos efeitos do reconhecimento das chamadas "candidaturas laranja", como, verbi gratia, à necessidade de existência de dolo; sendo que alguns entendem que seria necessário o dolo específico, outros entendem que seria necessário o dolo genérico, e uma parte da doutrina, como aquela defendida pelo ilustre jurista Rodrigo Cyrineu<sup>1</sup> a fraude no preenchimento da cota de gênero), diz que seria necessário adotar um meio-termo, porque o dolo específico seria de difícil prova, quase impossível; e o dolo genérico também alcançaria toda forma de desistência de candidatura no transcorrer no processo eleitoral. Então, esse meio-termo também é uma corrente a que adiro. Dentro dessa premissa, de que restou configurada a fraude, tenho para mim que, não obstante a divergência da doutrina e da jurisprudência e, também, aqui pedindo todas as vênias ao eminente Relator e àqueles que o seguiram, **de que isso contamina toda a chapa.** Digo isso

porque, seguindo entendimento do TRE-SP, que foi um dos precursores em julgamentos dessa natureza, mais especificamente no RE nº 370-54.2016.6.26.0173 (Relator Juíza Cláudia Lúcia Fonseca Fanucchi, publicado no DJESP em 08/08/2017), em que foi recorrente o Ministério Público Eleitoral no caso, aquele Tribunal adotou esta tese, de que o vício ou a constatação da fraude na cota de gênero, **ele macula toda a chapa, e não se pode aqui, data máxima venia, adotar o meio-termo. Isso porque o vício está na origem, ou seja, o efeito é ex tunc, e, assim, impede a disputa por todos os envolvidos.**

**Em vista disso, entendeu o e. TRE-SP que uma única candidata que não integrasse aquela chapa no sentido de corresponder ao mínimo percentual possível, contaminaria toda a chapa e, por conseguinte, esta não seria registrada.** Por oportuno, cito excerto do acórdão citado, naquilo que importa: "(...) É o caso dos demais recorridos que, malgrado não haja qualquer prova nos autos de que tenham aqueles concorrido para a fraude aqui reconhecida, foram diretamente beneficiados pela interferência do abuso do poder de autoridade, já que o ato ilícito ora comprovado, possibilitou o deferimento do registro do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários - DRAP da Coligação "SD, PMN, PRÓS" e, conseqüentemente, viabilizou suas candidaturas ao pleito proporcional de 2016 e as respectivas eleições ainda que como suplentes. (...) Destarte, como bem destacado no voto da juíza Relatora acima transcrito, o deferimento do DRAP acabou beneficiando inclusive os candidatos que efetivamente participaram do pleito. **No caso, pois, adotando aquele mesmo entendimento, verifico que, em decorrência da comprovada fraude na cota de gênero nas eleições de 2016 em Valença do Piauí/PI, a chapa proporcional composta pelas Coligações "Compromisso com Valença I" e "Compromisso com Valença II" está contaminada em sua totalidade, razão pela qual dirirjo do Relator nesse ponto.**

Após longo debate e deliberação, decidiu-se, na parte que interessa:

Reconhecida a fraude, devem ser cassados os diplomas e registros dos candidatos eleitos, suplentes e não eleitos, respectivamente, declarando nulos os votos a eles atribuídos, com a imperiosa recontagem total dos votos e novo cálculo do quociente eleitoral.

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

Esse caso paradigmático ratificou jurisprudência recorrente no sentido de que o problema, no tocante à normatividade da cota de gênero, ocorre quando o seu descumprimento se dá por fato superveniente ao processo ou decisão inerente ao registro, ou

seja, quando, após deferido o registro, no curso da campanha e em razão dos resultados eleitorais, constata-se que houve a prática de fraude para o atendimento da exigência legal. Entretanto, a solução apontada no sentido de anular por inteiro a participação do partido infrator ou da coligação infratora, decretando-se a nulidade de todos os votos que a legenda recebeu, seja pela coligação, seja pela sigla partidária, seja pelos candidatos, mostra-se, para muitos (MACHADO, 2019; SANTANO; COSTA e JÚNIOR, 2019), como uma medida drástica que atenta contra o princípio do aproveitamento do voto e, ainda, que viola os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, na medida em que impõe uma responsabilidade objetiva e solidária a todos que integraram o mesmo DRAP, sem que haja previsão legal específica.

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

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

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

Em resposta a essas indagações, comunga-se do entendimento da citada autora: em relação ao primeiro questionamento, por obviedade, as candidaturas femininas passaram a ser lançadas pelos partidos políticos de forma fictícia não com a finalidade de incrementar a participação da mulher na política e investir nas candidatas, mas sim com o único propósito de cumprir o requisito de registrabilidade eleitoral e garantir que os 70% das candidaturas masculinas lançadas fossem deferidas. Porém, no caso específico em análise, Machado (2019, p. 14-15) chama atenção para o fato de que duas candidatas eleitas presumidamente não se beneficiariam da fraude, haja vista que, mesmo diante da inexistência do contexto ou da prévia intimação judicial para as coligações readequarem seus percentuais com candidaturas válidas, elas teriam lançado suas candidaturas de forma legítima e regular, já que foram eleitas.

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

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

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

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

Logo:

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

Entretanto, esse debate centrado sobre o polo passivo da demanda parece superado, visto que, para além da pacífica jurisprudência adotada pelo TSE no tocante ao cabimento de AIME<sup>35</sup> e AIJE<sup>36</sup> para apreciar situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei, o enquadramento da cabala na modalidade de abuso de poder político e/ou econômico autoriza a inclusão de todos os partícipes do processo eleitoral — candidatos eleitos, suplentes e não eleitos, partidos e coligações — como atores que devem figurar no polo passivo de demandas dessa natureza. Não é à toa que, como dito no capítulo anterior, dos 198 arestos analisados, 80 deles tiveram como desfecho a extinção por decadência, visto que os autores não integraram todos os legitimados para compor o polo passivo, impossibilitando o prosseguimento dos feitos no tocante à análise do mérito propriamente dita — já que a decadência é matéria de mérito — e ensejando a extinção.

No tocante às indagações anteriores, de fato as sanções devem ser aplicadas de forma individualizada. Essa é regra básica do direito sancionatório. Em tese, não há como punir terceiros, inclusive de boa-fé, mas há que se adotar temperamentos em relação a essa regra geral quando se trata da análise de fraude à cota de gênero eleitoral diante da moldura fática específica que se esquadrinha nessa hipótese. É que aqui o descumprimento da norma legal retroage ao momento dos pedidos de registros de candidatura, porque, como exposto, a observância ao mínimo da cota é condição de registrabilidade do próprio partido ou da coligação e, dessa forma, alcança todos aqueles que no mesmo DRAP estavam inseridos. Em busca dessa mesma resposta no tocante à individualização da pena, convergem outras duas questões destacadas por Santano e Costa e Júnior (2019, p. 3), quais sejam, a necessidade de fixação de mecanismos para preservação do propósito da efetividade da política afirmativa tratada e a necessidade de demonstração de um nexo de causalidade mais direto entre os responsáveis pela fraude e aqueles dela beneficiados.

Nesse sentido, a primeira pergunta que se pode fazer é como que uma mulher, destinatária principal da regra da cota de candidaturas, pode ser sancionada por um

---

<sup>35</sup> REsp 1-49/2013.

<sup>36</sup> REsp 243-42/2012.

benefício ilícito oriundo de uma fraude dessa natureza? Desta forma, e essa é a primeira reflexão que gostaríamos de fazer, é que uma candidata mulher só poderia ser responsabilizada a partir do momento em que colabora para a realização da fraude, ou seja, quando contribui direta ou indiretamente para que a fraude se consolide (como, por exemplo, quando uma candidata convida familiares também mulheres para figurarem nas listas de candidaturas, sem o intuito real de fazerem campanha). Nesta hipótese (em que se demonstre um liame direto entre a participação da mulher na fraude), e somente nessa hipótese, é que se admite que uma candidata eleita possa vir a ser cassada porque seu partido e/ou coligação violaram o preenchimento das cotas de mulheres.

Questionam os mesmos autores a necessidade de demonstração do nexos de causalidade, isto é, a obrigatoriedade de comprovação daqueles que contribuíram, ainda que indiretamente, para a prática da conduta ilícita consubstanciada na fraude quando do lançamento de candidaturas fictícias de mulheres, para, somente assim, haver a consequência da aplicação de uma sanção de cassação de registro, uma vez que o critério para o estabelecimento do alcance da sanção deve ser objetivo e a responsabilidade deve ser individualizada. Defendem ainda que, nesse cenário, a sanção hipoteticamente deveria se restringir ao partido que praticou a fraude, já que é no momento de realização da convenção partidária que a agremiação delibera pela indicação dos seus candidatos e candidatas ao pleito proporcional.

O partido não tem poder de ingerência pelas escolhas e indicações feitas pelos demais partidos com os quais se consorcia para a participação nas eleições proporcionais. Portanto, ainda que se adote uma concepção geral de participação indireta e benefício da fraude, o limite não poderia jamais ultrapassar as balizas da agremiação partidária que realizou a fraude. Nesse sentido, basta identificar as candidatas apontadas como fictícias e ver a sigla incidente. Somente essa sigla é a responsável pelo referendo a essas candidaturas, e isso independe da decisão de participar de uma coligação para as eleições (SANTANO; COSTA E JÚNIOR, 2019, p. 4).

De fato, há de se ter cautela ao defender que se deve cassar toda a coligação. Aliás, como exposto no capítulo anterior, essa também é uma forte razão para justificar uma quantidade tão expressiva de rejeições de pedidos de reconhecimento de fraude, a exemplo dos 93 acórdãos oriundos de tribunais regionais eleitorais de todo o país. Todavia, para além de tal argumento aparentar o desconhecimento da realidade dos pequenos municípios que não detêm sequer diretórios, mas apenas comissões provisórias, e nos quais as coligações são avançadas, em grande parte dos casos, mediante promessas e troca de favores escusos alinhavados por políticos arcaicos, esses embustes se dão na conjuntura da própria coligação, isto é, envolvendo todos ou a grande maioria das agremiações partidárias, de tal sorte ser inevitável que a cassação atinja praticamente todos os eleitos e não eleitos.

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

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

Caso seja reconhecida a fraude enfocada, o efeito lógico-jurídico do respectivo ato deve ser a desconstituição da decisão anterior que deferiu o DRAP – Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários, e, conseqüentemente, a readequação (ou até mesmo extinção) dos Requerimentos de Registro de Candidatura (RRC) a ele vinculados. Em outros termos, o ato que afirma a fraude em exame poderá afetar tanto a decisão anterior que deferiu o DRAP como também as decisões que deferiram os pedidos de registro de candidatura a ele ligados.

[...]

Assim, sendo os pedidos nessas ações eleitorais julgados procedentes após as eleições, a decisão judicial poderá implicar ingentes alterações nos resultados das eleições anteriormente proclamados, impondo-se a reconfiguração do quadro de eleitos e a representação partidária na respectiva casa Legislativa.

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

Rememora-se que esse assunto é tão instável que há ainda alguma volatilidade em termos de conclusão sobre os efeitos da condenação entre os próprios tribunais. Foi que o se percebeu ao compulsar a AIJE Nº 5-59.2017.6.18.0020, de Capitão Gervásio/PI, julgada em 26 de junho de 2018, em que o TRE-PI entendeu pela manutenção parcial da sentença para condenar apenas os partícipes do embuste e ressaltar a condenação apenas no tocante à inelegibilidade de uma das candidatas, mesmo depois de julgar o caso de Valença, ocorrido em 12 de setembro de 2017. Esse posicionamento também ocorreu em 2019 nos autos do RE nº 0602010-31.2018.6.18.0000, referido na seção anterior, quando aquele colegiado entendeu que os efeitos da condenação nos casos de reconhecimento de fraude à cota de gênero deveriam se restringir somente aos efetivos partícipes da conduta abjeta, deixando, portanto, de se aplicar aos demais candidatos e candidatas incluídas no mesmo DRAP, mas, desta feita, mediante composição parcialmente distinta da composição dos julgamentos anteriores. Ementou-se, no último caso:

[...]

4 – A constatação da burla ao percentual de gênero deve ter como consequência a imposição das sanções previstas na legislação vigente tão somente aos que efetivamente praticaram o ilícito, uma vez que carece de razoabilidade estender eventual fraude perpetrada por um candidato a todos os demais, inclusive os que concorreram de boa fé. Por outro lado, a interpretação ampliativa da norma e das penas poderia conduzir ao absurdo de estimular, em tese, conluíus entre candidatos e partidos, haja vista não ser difícil imaginar a engenhosidade do poder econômico a cooptar as candidatas do partido adversário, com a proposta de que não façam campanha, para, posteriormente, levar tal omissão a Juízo e, sob a alegativa de fraude, pleitear a anulação dos votos de todos os candidatos do grupo antagônico. De mais a mais, a legislação vigente não obriga qualquer pessoa a se candidatar e é, no mínimo, esdrúxulo que partidos e candidatos convolem-se em verdadeiros fiscais da efetiva realização de campanha pelos adversários e pelos próprios companheiros de chapa, impondo-lhes o receio de que, se estes não o fizerem, prejudicadas restarão suas próprias candidaturas.

5 – Em respeito à soberania popular, os efeitos da fraude à cota de gênero devem se circunscrever apenas aos candidatos que realmente praticaram os atos fraudulentos que macularam o certame eleitoral.

Pensa-se que indeferir apenas as candidaturas fraudulentas e as que não foram eleitas, de tal forma a preservar as que foram eleitas e não propiciar a cassação daquelas que são as principais protagonistas da respectiva ação afirmativa, traz consigo uma problematização de grande envergadura: ensejaria inadmissível brecha para o registro de candidaturas fictícias, visto que, de antemão, já se teria a certeza de que as candidaturas femininas eventualmente eleitas, mesmo com potencial interferência na conjuração fictícia das demais candidaturas femininas, não seriam afetadas por eventual decisão judicial desconstitutiva do DRAP, gerando verdadeira presunção de impunidade e consequente incentivo à prática dessas aleivosias. Ao invés de se tornar instrumento protetivo, escopo maior da norma, reforçar-se-

ia, nessa hipótese, a triste realidade retratada nos diversos acórdãos a que se fez referência, no sentido de que centenas de candidaturas femininas, ainda que viáveis, são capitaneadas pelos respectivos padrinhos políticos, a exemplo de familiares de estreita relação e que também já são detentores de mandatos políticos ou estão em forte aspiração de detê-los.

Ressalte-se que essa tese não se coaduna, pela particularidade do caso, com o ocorrido no TRE-RJ mencionado no capítulo anterior. No acórdão proferido nos autos do RE nº 422-08.2016.6.19.0056, do município de Mendes, deu-se provimento ao recurso para cassar o mandato e declarar a inelegibilidade de apenas uma das candidatas. Todavia, essa restrição de amplitude da cominação se deve ao fato de que a ação não teve como objeto o conjunto dos candidatos constantes do DRAP da coligação, de sorte que não houve como a eles se estenderem os efeitos da condenação. Assim, o tribunal entendeu que, embora tenha sido comprovada a fraude, impunha-se a restrição da condenação tão somente à candidata cuja participação restou assentada, em respeito aos limites da coisa julgada.

Do mesmo modo, não se assimila como factível a tese de que a interpretação ampliativa da norma e das penas poderia conduzir ao absurdo de estimular avenças entre candidatos e partidos com o propósito de cooptar candidatas do partido adversário, com a proposta de que não façam campanha, para, posteriormente, levar tal omissão a juízo e, sob a alegação de fraude, pleitear a anulação dos votos de todos os candidatos do grupo antagônico. Primeiro, com o fim das coligações, eventuais candidatas cooptadas pelos partidos e cuja fraude venha a ser reconhecida judicialmente, somente prejudicarão as próprias agremiações infratoras. Segundo, a cooptação de candidaturas adversárias mediante abuso do poder econômico para que não promovam atos de campanha iguala-se à própria intenção premeditada dos partidos de registrar candidaturas femininas descompromissadas com a participação política.

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

Pesa ainda, em sentido diametralmente oposto àqueles que defendem uma cassação seccionada, o fato de que o registro das candidaturas fraudulentas possibilita maior número de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, contabiliza-se para as respectivas alianças, culminando em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral - CE) e, por conseguinte, viabilizando maior número de registros e maior probabilidade de eleger mais candidatos. Aqui, como no procedimento de registro de candidatura, faz-se necessário, por imposição legal, a observância à proporcionalidade entre candidaturas masculinas e femininas, de sorte que, quanto mais mulheres compuserem o DRAP, mais homens poderão também se candidatar e ser eleitos e, num efeito cascata, mais votos a legenda terá. Logo, o ciclo vicioso não se afasta com a glosa apenas parcial, pois a negativa dos registros após a data do pleito implica o aproveitamento dos votos em favor das legendas (art. 175, §§ 3º e 4º, do CE), evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido com a fraude por ela (legenda) capitaneada, sendo beneficiária de sua própria torpeza.

Acrescenta ainda Macedo (2014, p. 205-243, *apud* CARVALHO, 2020, p. 134):

A (reconhecida) invalidade da candidatura coletiva, ausente condição de elegibilidade, apenas produz efeitos durante o processo de registro (com o indeferimento das candidaturas) ou contamina o processo eleitoral como um todo, refletindo-se no sufrágio, na diplomação ou até no mandato? Admitir que a invalidade só pudesse ser reconhecida no processo de registro seria o mesmo que admitir tratar-se o vício meramente de uma nulidade relativa que se convalida com o tempo, o que, no âmbito do processo eleitoral, vênha concessa, se afigura no mínimo contraditório, não só porque o tema envolve direitos fundamentais, como também porque o processo eleitoral se define a partir de etapas que se sucedem temporalmente, desde a implementação das condições de elegibilidade, passando por convenções partidárias, registro, campanha, sufrágio, diplomação, até a posse. De sorte que a resposta caminha para a classificação de um vício permanente, contaminador de todo o processo eleitoral, qualificando-se como invalidade ou nulidade absoluta, que pode ser reconhecida a qualquer tempo. Por outro lado, assegurado na Constituição que nenhuma lesão ou ameaça a direito será subtraída do Poder Judiciário, forçoso prever que eventual ferimento à Lei de Cotas superveniente ao registro não poderá deixar de ser enfrentada pela Justiça Eleitoral, se assim provocada, concluindo-se, no caso de comprovada a fraude, pela nulidade do resultado apresentado no sufrágio, considerando inclusive a questão do custo temporal (a celeridade do pleito eleitoral e a do devido processo legal não se mede pelos mesmos critérios), atingindo a diplomação e/ou o mandato. Não há meia solução. Ou se envereda para a primeira hipótese ou se adota a segunda proposta, que implica, necessariamente, decretar a nulidade do resultado do sufrágio, com a cassação do registro, do diploma ou mesmo do mandato, conforme o momento da decisão judicial.

De fato, o vício da inobservância do mínimo de cota de gênero presente quando do registro de candidatura, do qual não se abstraem os julgamentos das ações eleitorais e de sua superveniente constatação, protraí-se durante todo o *iter* eleitoral e de forma sucessiva entre

as suas diversas etapas, configurando-se, como destacado pelo autor, como um vício permanente e que não admite “meia solução”.

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

O raciocínio mais perspicaz que aqui se defende, aplicado por diversos tribunais a que já se fez menção no capítulo anterior, tem sido defendido em nível jurisprudencial mesmo em situações em que o processo foi extinto sem resolução do mérito ou retornou à primeira instância por questões de natureza processual, a exemplo do que entendeu o TRE-PR:

**ACÓRDÃO 53683 (04/12/2017) – SEGREDO**

Relator(a) LUIZ TARO OYAMA

EMENTA: RECURSOS ELEITORAIS. ELEIÇÕES 2016. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. ALEGAÇÃO DE FRAUDE NO CUMPRIMENTO DO PERCENTUAL MÍNIMO EXIGIDO DE CANDIDATAS DO SEXO FEMININO NAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS (ART. 10, § 3º, LEI Nº 9.504/97). PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA ANTE O INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE DEPOIMENTO PESSOAL DOS IMPUGNADOS. NÃO ACOLHIMENTO. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA ANTE O INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE CONDUÇÃO COERCITIVA DE TESTEMUNHAS QUE, EMBORA INTIMADAS PELOS IMPUGNANTES, NÃO COMPARECERAM À AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DE TODOS OS CANDIDATOS QUE FIZERAM PARTE DO DRAP AO QUAL SE IMPUTA A PECHA DE FRAUDADO.

RECURSO DOS IMPUGNANTES PARCIALMENTE PROVIDO.

[...]

**4. Em que pese a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo se trate de uma ação de índole constitucional-eleitoral que visa à desconstituição do mandato eletivo (art. 14, § 10, CF), nos casos em que proposta com base em alegação de fraude no Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários-DRAP, por descumprimento do percentual da cota de gênero, é de se reconhecer a legitimidade passiva de todos aqueles que participaram do DRAP, inclusive os candidatos não eleitos, haja vista que eventual procedência da ação também atingirá esfera de seus interesses.**

5. Com efeito, uma vez procedente a AIME em que se discute tal tema, a consequência poderá ser não apenas a cassação dos mandatos dos candidatos eleitos, mas também a anulação do DRAP desde sua origem e, por conseguinte, dos registros de candidatura de todos os candidatos que compuseram a Coligação daquele DRAP.

6. Recurso dos impugnantes parcialmente providos para acolher as preliminares de cerceamento de defesa, diante do indeferimento do pedido de condução coercitiva das testemunhas, e de legitimidade passiva ad causam de todos os candidatos que fizeram parte do DRAP.

[...]

Portanto, apesar dos abalizados e contundentes argumentos lançados por aqueles que defendem um comportamento diferente dos tribunais eleitorais no tocante aos efeitos das condenações em que são reconhecidas as fraudes à cota de gênero, não parece que a decisão adotada pelo caso paradigmático de Valença do Piauí tenha sido equivocada. Não se refuta, é claro, a eventual falibilidade de um ou outro argumento que defenda a cassação de todo o DRAP e com ele, a reboque, a cassação de mandatos eletivos de mulheres eleitas, ocasionando indignação que salta aos olhos. Mesmo assim, não se vislumbra que as soluções apontadas em sentido diverso, sobretudo de se alcançar somente os que agiram de má-fé, tangenciem num caminho incólume de incisivas críticas, em face dos diversos contrapontos colhidos tanto da própria jurisprudência quanto de parte da doutrina, ainda que minoritária, a exemplo de José Jairo Gomes (2018) e Luciana Oliveira Ramos (2017), quem ressalta a importância do precedente inédito do TRE-SP<sup>37</sup>:

Assim, diante da constatação de que o lançamento de candidaturas femininas fictícias é uma fraude à legislação eleitoral, a juíza relatora determinou a cassação do diploma de todos os candidatos diretamente beneficiados pelo ato ilegal e declarou a inelegibilidade para quatro dos candidatos representados considerados responsáveis pela conduta fraudulenta. Trata-se de decisão inédita, pois, pela primeira vez, representantes eleitos foram cassados em razão do descumprimento dos percentuais previstos no art. 10, §3º da Lei nº. 9.504/1997. Esse precedente é de extrema relevância, porque mostra aos partidos e coligações que o lançamento de candidaturas fictícias não será mais admitido, ao menos, em alguns tribunais. Assim, do ponto de vista do resultado, espera-se que as outras cortes eleitorais comecem a levar mais a sério casos como esses e passem a atuar de forma mais rigorosa no combate às candidaturas femininas fictícias, a exemplo do TRE-SP.

Nesse mesmo acórdão, em acato ao que se defende em termos de alcance dos efeitos da decisão condenatória na qual haja o reconhecimento de fraude na hipótese aqui reiteradamente destacada, consignou aquele sodalício — ainda em 1º de agosto de 2017, portanto, antes mesmo da decisão do STF na ADI nº 5.617— sobre a extensão dos efeitos da decisão condenatória:

É o caso dos demais recorridos que, malgrado não haja qualquer prova nos autos de que tenham aqueles concorrido par a fraude aqui reconhecida, foram diretamente beneficiados pela interferência do abuso de poder de autoridade, já que o ato ilícito ora comprovado, possibilitou o deferimento do registro do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários – DRAP da Coligação ‘SD, PMN, PROS’ e, conseqüentemente, viabilizou suas candidaturas ao pleito proporcional de 2016 as respectivas eleições ainda que como suplentes.

Tais justificativas da condenação imposta pelo TSE, no caso sob comento, servem também para a contextualização sistêmica e teleológica da regra de julgamento adotada por aquela Corte Superior, a exemplo da análise feita no capítulo anterior em relação à ADI nº

---

<sup>37</sup> RE nº 370-54.2016.6.26.0173.

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

Tanto é verdade que, após a referida decisão acompanhada de inúmeras outras proferidas pelos tribunais regionais eleitorais, em março de 2020, o Partido Solidariedade (SD) ingressou com a ADI nº 6338 junto ao STF, cujo pedido principal diz respeito à limitação dos efeitos da condenação aos responsáveis pelo abuso de poder e aos partidos que tenham concordado com tais candidaturas, nos casos em que haja reconhecimento judicial de eventual fraude nas candidaturas femininas, de forma a não alcançar possíveis beneficiários que concorreram de boa-fé nas eleições (NOTÍCIAS STF, 2020). A agremiação solicitou que o art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 e o art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/1990 (Inelegibilidades), sejam interpretados à luz do princípio da igualdade de política de gênero nos casos de abuso de poder decorrentes de fraude a cotas, ação afirmativa de promoção e fomento à inclusão feminina na política. Ainda segundo o partido, deve ser aplicada interpretação segundo a qual, nas hipóteses de reconhecimento de fraude às candidaturas femininas em sede de AIJE, ocorra apenas a cassação dos responsáveis pela prática abusiva e a punição da agremiação, lembrando que, em sede de AIME, não há previsão constitucional de decretação judicial de inelegibilidade.

Assim, mediante o julgamento do TSE nos autos da ação retratada no presente capítulo, conclui-se mais uma vez que a jurisdição eleitoral atuou como garantidora de direitos relativos a pessoas ou grupos discriminados — candidatas — que tiveram seus interesses prejudicados por serem convidadas a participar ficticiamente de processos eleitorais mediante a inclusão em registros de candidatura como forma de fomentar, na verdade, candidaturas masculinas. De igual forma retratado em relação à ADI nº 5.617, aqui, o TSE, tendo em vista o mesmo raciocínio de inércia dos outros poderes em relação a matérias que lhes são competentes, atuou de forma a proteger, garantir e respeitar o direito das mulheres a buscar os reais e efetivos caminhos em busca da repartição do poder político, utilizando o

escudo de Hefesto<sup>38</sup> na luta, em face das conjurações dos partidos ou entre eles que visem unicamente compor os DRAPs com vista ao cumprimento da exigência legal referente às cotas de gênero, mediante artifícios escusos e prejudicando, inclusive, mulheres que tenham realmente atuado de boa-fé e conseguiram ser eleitas.

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

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

---

<sup>38</sup> Hefesto era o deus da mitologia grega dos ferreiros, artesãos, escultores, metais, metalurgia, fogo, dos vulcões, e foi responsável, entre outras obras, pela égide, escudo usado por Zeus em sua batalha contra os titãs. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Hefesto>>. Acesso em: 06 set. 2020.

ascendente de mais mulheres no poder político, boa parte decorrente dessa atuação benfazeja dos tribunais eleitorais e com forte contribuição do STF.

## CONCLUSÃO

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

Em 2014, a ONU Mulheres (2018) lançou o Marco Normativo da Democracia Paritária, estabelecendo, em seu art. 18, que a paridade na representação política seria alcançada em sistemas eleitorais de lista aberta e de lista fechada, mediante o recrutamento, em alternância, de homens e mulheres mais votados (segundo as regras de cada sistema eleitoral) para ocupar as vagas no parlamento. Daí a preocupação em abordar, mesmo que em breves considerações, a tipologia das cotas de gênero eleitoral e o sistema proporcional. Ainda que haja abalizado entendimento contrário, a combinação cota de gênero com lista fechada representa um favorecimento à eleição de parlamentares mulheres, já que os casos analisados e a literatura apontam que, para além da existência de cotas, uma normatividade específica que assegure a inserção das mulheres em posições competitivas nas listas partidárias é de fundamental importância para o sucesso dessas políticas. E isso não quer dizer que o sistema de lista aberta seja um insucesso, visto que as voluntárias também demonstram ter efeito, especialmente quando desenvolvidas pelos partidos de maior expressividade, como ocorre em alguns países sul-americanos.

De qualquer forma, a despeito do sistema eleitoral adotado, o aspecto mais importante quando se trata dessa temática é o compromisso partidário, pois o sentido teleológico da norma de cotas não é simplesmente o de “preencher vagas”, mas sim, o de inserir de fato a

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

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

O STF, nesse caso concreto, poderia ter ido adiante, enfocando também a diversidade, visto que, apesar de toda a historicidade de lutas importantes travadas pelas mulheres que foram aqui sucintamente contextualizadas, é preciso defender a diferença para que a igualdade seja, para além do plano formal, materializada de fato, impondo-se esse redimensionamento de tratamento discriminatório não como objeto de discriminação excludente, mas, na verdade, como forma de incluir grupos sociais desfavorecidos, a exemplo do que ocorre com a participação feminina na política. Essa medida exige um reconhecimento da diferença não somente como um fato, mas como um direito que possa ser exercido sem se impedir o acesso do titular aos demais direitos subjetivos que efetiva ou potencialmente possa exercer.

Após as eleições de 2018, as mulheres passaram a ocupar 15% dos espaços formais de poder. Houve, assim, um incremento, apesar de diminuto, no número de mulheres eleitas no

último prélio. Segundo o *ranking* elaborado pela União Interparlamentar (IPU), que mede a participação feminina na política<sup>39</sup>, o Brasil ocupa a 156ª posição em uma lista de 190 países. O aumento de 5% nesse percentual pode ser atribuído aos incentivos jurídicos aplicáveis às eleições de 2018, sobretudo aqueles decorrentes da importante decisão do STF na mesma ADI com a reserva de recurso para campanha das candidatas, não obstante os registros de fraudes dos repasses pelos partidos políticos das verbas que seriam destinadas às candidatas, em notório desvio de finalidade e que estão sendo apurados em sede de competência originária por alguns tribunais regionais eleitorais. Infelizmente, para o escopo maior do presente trabalho, ainda não se dispõe de jurisprudência específica e em número suficiente sobre a matéria, mas, a par das decisões proferidas em sede de processos relacionados a fraudes em registros de candidatura e da decisão proferida pelo TSE em agosto de 2019 sobre a irregular destinação de recursos do Fundo Partidário — que deveria ser em benefício de campanha feminina e foi transferida para candidaturas masculinas —, nas eleições municipais de 2016, em Rosário do Sul/RS, presume-se que os tribunais seguirão a mesma linha de intolerância e de não conviência com essas práticas espúrias, sempre observando, como sói a ocorrer, a robustez da prova em cada caso concreto.

Segundo Ligia Fabris (UOL, 2020), o maior obstáculo enfrentado pelas mulheres nas eleições de 2018 foi o acesso a recursos. Por isso, segundo a jurista, o reconhecimento pelo STF e pelo TSE da necessidade de repasse de 30% dos recursos do FP e do FEFC foi e será tão importante para os próximos certames:

Partidos têm liberdade para traçar estratégias e escolher em quem vão investir o dinheiro. Não está exatamente claro como esses recursos vão ser distribuídos, para quais finalidades dentro das candidaturas femininas. Tem muitas maneiras de driblar [...] Mas, neste ano, eu tenho a impressão de que as mulheres estão mais atentas. Em 2018, muitas nem sabiam que tinham direito aos recursos. Elas não sabem ainda como acessá-los. Por isso, é importante haver um canal de orientação e fiscalização. Aqui no Rio, a Procuradoria Regional Eleitoral criou um canal de denúncia para receber informações sobre qualquer tipo de irregularidade em campanhas que vai se dedicar a analisar questões ligadas a candidaturas femininas.

Em face justamente do contributo que foi para o incremento de condições financeiras na concorrência eleitoral e pelo seu caráter expansivo, adotou-se a mesma decisão destacada pela jurista (ADI nº 5.617) como paradigma para se proceder à análise de comportamento dos tribunais eleitorais acerca da matéria central — cota de gênero — cotejando-a, para tanto, com vasta jurisprudência, que tratou de diversos aspectos dessa temática com os registros de candidatura, com destaque à também paradigmática decisão proferida pelo TSE no caso de

---

<sup>39</sup> Dados obtidos no sítio eletrônico da União Interparlamentar. Disponível em: <<https://www.ipu.org/>>. Acesso em: 12 set. 2020.

Valença do Piauí, sedimentando a primeira tese sobre a extensão das consequências da condenação resultante de investigação da prática de fraude em registros de candidatura por coligações que elegeram mulheres e homens não envolvidos no ilícito e cujos mandatos foram cassados por decisão do TRE de origem. Apesar das críticas feitas a essa atuação mais intrusiva do Poder Judiciário ao agir como protagonista na proteção de direitos fundamentais, adotou-se uma postura de comungar desse entendimento como instrumento de afirmação da cota de gênero e como forma de garantir maior integração e participação feminina, de tal forma a enfrentar um problema histórico existente na distribuição do poder político no Brasil, mas sem abandono da necessária motivação — o que desmitifica uma atuação mais proativa do Poder Judiciário, ao tempo que mitiga o efeito recriminador de ativismo judicial, sobretudo nos casos de controle abstrato, em que a observância aos limites de atuação judicial são muito mais difíceis do que no controle difuso, como assim procedeu o STF no caso concreto que se elegeu.

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

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

Para além dessa perspectiva de maior distribuição de recursos financeiros de sorte a tornar mais viáveis as candidaturas femininas, a vasta jurisprudência egressa dos tribunais regionais eleitorais também demonstrou que, salvo entendimento isolado de um ou outro,

tem-se amplamente predominante o papel proativo e injuntivo — e assim se faz necessário — das decisões judiciais em benefício da política afirmativa de repartição do poder político. Não obstante as incisivas e abalizadas correntes acadêmicas em sentido contrário, os tribunais têm aplicado com rigor, nos casos de reconhecimento de fraude nos registros de candidatura, sérias sanções que alcançam tanto os direta quanto os indiretamente envolvidos. Apesar do caráter paradoxal de cassação de mandatos de mulheres eleitas nessas circunstâncias, essas medidas contribuíram para o aumento da representatividade feminina em 5% na representação proporcional após o certame de 2018 e têm um caráter pedagógico importante, que já deve ser sentido nas próximas eleições municipais, ensejando novas análises quantitativas e qualitativas da citada repercussão, eis que representam o efetivo termômetro da prática fraudatória.

Sob o viés democrático da mesma decisão do STF, é indubitosa a sua correlação com o novo fundo de financiamento de campanhas eleitorais implementado no Brasil em 2017, sobretudo porque é indissociável o entendimento de que não há a realização de eleições com escopo de implementação ou preservação da democracia sem custos, implicando sempre em financiamento de campanhas que, outrora, perfazia-se, quase que na sua totalidade, mediante doações de grandes empresas e grupos econômicos, o que, nas eleições de 2018, traduziu-se em utilização expressiva de recursos do FEFC, apesar de ainda permitidas as doações por pessoas físicas. Portanto, a consolidação do teor de eficácia das regras sobre o financiamento eleitoral como fomento a uma crescente competitividade feminina é imprescindível para que a democracia possibilite a aferição da vontade popular, mitigando as tentativas de abuso do poder econômico e político, sempre recorrentes em processos eleitorais no Brasil. E, ainda que tenha sido relegado ao plano infraconstitucional o modelo de financiamento de campanha eleitoral (Lei nº 13.487/2017), a CF criou um direcionamento que deve servir para essas regras e que está exatamente alocado nos princípios democrático, republicano e de igualdade política, sem se afastar, obviamente, do núcleo permanente a que se reporta Lassale (1933, p. 15-16), para quem, sendo

[...] a Constituição a lei fundamental de uma nação, será [...] qualquer coisa que logo poderemos definir e esclarecer, ou como já vimos, uma força ativa que faz, por uma exigência da necessidade, que todas as outras leis e instituições jurídicas vigentes no país sejam o que realmente são, de tal forma que, a partir desse instante, não podem decretar, naquele país, embora quissem, outras quaisquer.

No mesmo plano de incentivo a uma maior participação política feminina, as reformas legislativas realizadas nos diversos países reportados concederam mais chances e espaços para que as mulheres desenvolvessem suas campanhas, independentemente da vontade partidária.

No Brasil, a seara legislativa deixa a desejar por ter estancado sua atuação na edição da Lei nº 12.034/2009 e, mais recentemente, na redação do art. 9º da Lei nº 13.165/2017, a que se fez referência. No entanto, há um viés diretivo da jurisprudência de intolerância com a prática de fraudes, seja nos registros de candidatura, seja nos casos de repartição dos recursos dos fundos públicos financeiros, ambos os casos com a finalidade de alcançar mais equidade de gênero na política e que demonstram que se está no caminho certo. Ainda que haja muito por fazer, as medidas atualmente adotadas colocam as mulheres, de fato, em posição competitiva na lista partidária.

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

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

## REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\_\_\_\_\_. **Teoria do ordenamento jurídico**. Brasília: UNB, 1999.

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

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

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

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_14.12.2017/art\\_17\\_.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_14.12.2017/art_17_.asp)>. Acesso em: 2 maio 2020.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 98, de 2015**. (PEC DA MULHER). Brasília: Senado Federal, 2015b. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122308>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

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

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

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral (MT). Recurso Eleitoral nº 482-93.2016.6.11.0026. Relator: Vanessa Curti Perenha Gasques, de 22 de maio de 2018b. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 6 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/processos/162349691/processo-n-482-9320166110026-do-tre-mt>>. Acesso em: 1º fev. 2020.

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

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

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

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

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

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral: REspe 78432 PA – Inteiro Teor. Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 12 ago. 2010. Disponível em:

<<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16092021/recurso-especial-eleitoral-respe-78432-pa/inteiro-teor-103504913>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

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

CARVALHO, Frederico Iven Miná Arruda. Da fraude no atendimento da cota de gênero: uma análise do Recurso Especial nº 193-92 à luz da teoria dos precedentes formalmente vinculantes. In: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estudos Eleitorais**, vol. 14, n.1, jan./abril 2020. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos\\_eleitorais/estudos\\_eleitorais\\_v14-n1\\_final.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v14-n1_final.pdf)>. Acesso em: 7 set. 2020.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

COURTIS, C. Critérios de Justicialidade dos direitos econômicos, sociais e culturais: uma breve exploração in NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. (Coord.).

**Direitos Sociais:** fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 487 – 513.

CYRINEU, Rodrigo. **As tais "candidaturas laranjas"**: a fraude no preenchimento da cota de gênero. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-abr-02/rodrigo-cyrineu-candidaturas-laranjas-fraude-cota-genero>>. Acesso em: 9 set. 2020.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

HADDAD, N. África está à frente em participação feminina na política, diz Machel. São Paulo: **Folha de São Paulo**, 2019. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/05/africa-esta-a-frente-em-participacao-feminina-na-politica-diz-machel.shtml>>. Acesso em: 9 abr. 2020.

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

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

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

KLATT, Mathias. Taking rights seriously. A structural analysis of judicial discretion. *Ratio Juris*. vol. 20, n. 4, dezembro de 2007, p. 513, *apud* BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (Org.). **Ativismo judicial e efetividade de direitos fundamentais**. Brasília: IDP, 2016. p. 161.

Disponível em:

<[https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2241/3/Ativismo%20Judicial%20e%20efetividade%20de%20direitos%20fundamentais\\_Paulo%20Gonet%20Branco.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2241/3/Ativismo%20Judicial%20e%20efetividade%20de%20direitos%20fundamentais_Paulo%20Gonet%20Branco.pdf)>. Acesso: 17 ago. 2020.

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

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

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

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

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

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

LIMA, Fernando Rister Sousa. Constituição Federal: acoplamento estrutural entre os sistemas político e jurídico. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 4, 2008.

Disponível em:

<<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/68/67>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MENDES, Gilmar. **A Jurisdição constitucional no Brasil e seu significado para a liberdade e a igualdade**. Brasília: STF, 2008. Disponível em: <[https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/munster\\_port.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/munster_port.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira (Org.). **Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais**. Brasília: IDP/EDB, 2014. 193p. Disponível em:

<[https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1751/1/Jurisdic%C3%A7%C3%A3o\\_Constitucional\\_e\\_direitos\\_fundamentais.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1751/1/Jurisdic%C3%A7%C3%A3o_Constitucional_e_direitos_fundamentais.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2020.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ONU MULHERES. **Marco normativo para consolidar a democracia paritária, 2014**. Nova Iorque: ONU, 2018. Publicação da versão em português. Disponível em:

<[http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria\\_FINAL.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria_FINAL.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2020.

ONU. Resolução Nº 217-A (III) de 10 de dezembro de 1948. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova York, EUA: ONU, 1948. Disponível em:

<<https://www.direitocom.com/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-2#1449923sasdsdfs98df4s0f56s4fsdfff9882-cffc60bf-054a>>. Acesso em: 2 maio 2019.

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

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

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

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

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

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

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

RAMOS, Luciana de Oliveira. **OS Tribunais Eleitorais e as Candidaturas Femininas Fictícias, 2017**. Disponível em:

<[https://www.academia.edu/36538434/OS\\_TRIBUNAIS\\_ELEITORAIS\\_E\\_AS\\_CANDIDATURAS\\_FEMININAS\\_FICT%3%8DCIAS\\_ELECTORAL\\_COURTS\\_AND\\_THE\\_FICTITIOUS\\_WOMEN\\_CANDIDACIES?email\\_work\\_card=view-paper](https://www.academia.edu/36538434/OS_TRIBUNAIS_ELEITORAIS_E_AS_CANDIDATURAS_FEMININAS_FICT%3%8DCIAS_ELECTORAL_COURTS_AND_THE_FICTITIOUS_WOMEN_CANDIDACIES?email_work_card=view-paper)>. Acesso em: 7 set. 2020.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TSE entende ser aplicável reserva de gênero para mulheres nas eleições para órgãos partidários. **Notícias TSE.** 19 de maio de 2020. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Maio/tse-entende-ser-aplicavel-reserva-de-genero-para-mulheres-nas-eleicoes-para-orgaos-partidarios>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**APÊNDICE A – ACÓRDÃOS****ACÓRDÃOS QUE DETERMINARAM A EXTINÇÃO DOS FEITOS OU RETORNO  
À PRIMEIRA INSTÂNCIA****TOTAL: 80****ANTES 15/3/2018 - 34****PÓS 15/3/2018 - 56****PARANÁ (7)****ACÓRDÃO 55835 (27/1/2020)****ACÓRDÃO 53466 (2/10/2017)****ACÓRDÃO 55115 (24/9/2019)****ACÓRDÃO 53788 (19/2/2018)****ACÓRDÃO 53583 (6/11/2017)****ACÓRDÃO 45938 (16/5/2013) – INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA****ACÓRDÃO 53112 (5/6/2017)****MARANHÃO (5)****ACÓRDÃO 20485 (14/12/2017)****ACÓRDÃO 20697 (19/6/2018)****ACÓRDÃO 20699 (19/6/2018)****ACÓRDÃO 20700 (19/6/2018)****ACÓRDÃO 20486 (14/12/2017)****RORAIMA (3)****ACÓRDÃO 0601907 (4/2/2020)****ACÓRDÃO 0601908 (30/12/2018)****ACÓRDÃO 0601909 (11/12/2019)****AMAZONAS (2)****ACÓRDÃO 116/2018 (26/7/2018)****ACÓRDÃO 115/2018 (26/7/2018)**

**TOCANTINS (2)****ACÓRDÃO 2-12 (23/10/2017)****ACÓRDÃO 506-62 (1/6/2018)****ESPÍRITO SANTO (3)****ACÓRDÃO 08/2019 (4/2/2019)****ACÓRDÃO 39/2019 (4/9/2019)****ACÓRDÃO 53 (6/11/2019)****MINAS GERAIS (2)****ACÓRDÃO 98528 (24/6/2019)****ACÓRDÃO 136956 (22/5/2019)****RIO DE JANEIRO (1)****ACÓRDÃO 245 (22/8/2018)****GOIÁS (1)****ACÓRDÃO 88/2019 (27/5/2019)****BAHIA (1)****ACÓRDÃO 268/2018 (4/7/2018)****SANTA CATARINA (2)****ACÓRDÃO 33067 (24/4/2018)****ACÓRDÃO 32857 (12/12/2017)****SÃO PAULO (17)****ACÓRDÃO 221 (22/2/2018)****ACÓRDÃO 240 (26/10/2017)****ACÓRDÃO 40076 (10/10/2017)****ACÓRDÃO 40161 (10/10/2017)****ACÓRDÃO 40246 (10/10/2017)****ACÓRDÃO 51718 (16/10/2017)****ACÓRDÃO 66533 (3/4/2018)**

**ACÓRDÃO 71233 (24/8/2017)**  
**ACÓRDÃO 71537 (17/10/2017)**  
**ACÓRDÃO 84380 (22/1/2018)**  
**ACÓRDÃO 84832 (30/11/2017)**  
**ACÓRDÃO 84917 (27/11/2017)**  
**ACÓRDÃO 85167 (19/9/2017)**  
**ACÓRDÃO 85439 (20/3/2018)**  
**ACÓRDÃO 86390 (4/12/2017)**  
**ACÓRDÃO 179635 (24/5/2018)**  
**ACÓRDÃO 181019 (24/5/2018)**

**MATO GROSSO (32)**

**ACÓRDÃO 48293 (22/5/2018)**  
**ACÓRDÃO 26686 (18/7/2018)**  
**ACÓRDÃO 26705 (23/7/2018)**  
**ACÓRDÃO 26722 (26/7/2018)**  
**ACÓRDÃO 26737 (30/7/2018)**  
**ACÓRDÃO 26738 (30/7/2018)**  
**ACÓRDÃO 26748 (30/7/2018)**  
**ACÓRDÃO 26750 (31/7/2018)**  
**ACÓRDÃO 26755 (31/7/2018)**  
**ACÓRDÃO 26761 (31/7/2018)**  
**ACÓRDÃO 26805 (14/8/2018)**  
**ACÓRDÃO 26806 (14/8/2018)**  
**ACÓRDÃO 26809 (15/8/2018)**  
**ACÓRDÃO 26969 (4/10/2018)**  
**ACÓRDÃO 26970 (4/10/2018)**  
**ACÓRDÃO 26987 (16/10/2018)**  
**ACÓRDÃO 26992 (17/10/2018)**  
**ACÓRDÃO 27103 (14/12/2018)**  
**ACÓRDÃO 27144 (31/1/2019)**  
**ACÓRDÃO 27244 (15/4/2019)**  
**ACÓRDÃO 27362 (18/6/2019)**  
**ACÓRDÃO 27590 (3/10/2019)**

**ACÓRDÃO 26687 (18/7/2018)**

**ACÓRDÃO 26688 (18/7/2018)**

**ACÓRDÃO 26689 (18/7/2018)**

**ACÓRDÃO 26726 (26/7/2018)**

**ACÓRDÃO 26752 (31/7/2018)**

**ACÓRDÃO 26753 (31/7/2018)**

**ACÓRDÃO 26754 (31/7/2018)**

**ACÓRDÃO 26757 (31/7/2018)**

**ACÓRDÃO 26765 (31/7/2018)**

**ACÓRDÃO 26813 (15/8/2018)**

**PIAUI (1)**

**ACÓRDÃO 116 (31/10/2017)**

**TSE (1)**

**RESP 24342 (16/8/2016)**

**ACÓRDÃOS NOS QUAIS FORAM PROFERIDAS DECISÕES DE  
IMPROCEDÊNCIA**

**TOTAL: 93**

**REGIÃO CENTRO-OESTE: TOTAL - 12**

**MATO GROSSO (10)**

**ACÓRDÃO 26769 (31/7/18)**

**ACÓRDÃO 26786 (7/8/18)**

**ACÓRDÃO 26875 (6/9/18)**

**ACÓRDÃO 26994 (18/10/18)**

**ACÓRDÃO 27022 (12/11/18)**

**ACÓRDÃO 27023 (13/11/18)**

**ACÓRDÃO 27024 (13/11/18)**

**ACÓRDÃO 27055 (7/12/18)**

**ACÓRDÃO 27199 (19/3/2018)**

**ACÓRDÃO 27472 (15/8/2019)**

**GOIÁS (2)**

**ACÓRDÃO 55/2019 (1/4/2019)**

**ACÓRDÃO 197/2019 (10/10/2019)**

**REGIÃO NORDESTE: TOTAL - 27**

**RIO GRANDE DO NORTE (1)**

**ACÓRDÃO 123/2018 (20/3/2018)**

**SERGIPE (1)**

**ACÓRDÃO 169 (25/7/2018)**

**BAHIA (4)**

**ACÓRDÃO 389/2018 (14/5/2018)**

**ACÓRDÃO 750/2018 (17/10/2018)**

**ACÓRDÃO 355/2018 (2/5/2018)**

**ACÓRDÃO 11/2019 (29/1/2019)**

**PIAUI (21)**

**AIJE 24342 (11/11/2013)**

**AIJE 27775 (24/7/2017)**

**AIJE 55864 (29/1/2018)**

**AIJE 74789 (6/3/2018)**

**AIJE 42376 (26/3/2018)**

**AIME 565 (28/5/2018)**

**AIME 8944 (29/5/2018)**

**AIJE 74988 (26/6/2018)**

**AIME 119 (14/8/2018)**

**AIME 489 (5/9/2018)**

**AIJE 53515 (5/9/2018)**

**AIJE 25565 (11/9/2018)**

**AIJE 25395 (11/9/2018)**

**AIJE 060049121 (15/10/2018)**

**AIJE 060049643 (15/10/2018)**

**AIME 586 (24/10/2018)**

**AIME 222 (27/11/2018)**

**AIJE 060066615 (10/12/2018)**

**AIME 122 (24/1/2019)**

**AIJE 75158 (24/1/2019)**

**AIME 137-A (9/4/2019)**

**REGIÃO SUL: TOTAL - 30**

**PARANÁ (4)**

**ACÓRDÃO 54774 (9/7/2019)**

**ACÓRDÃO 54609 (11/3/2019) – SEGREDO DE JUSTIÇA**

**ACÓRDÃO 53979 (8/5/2018) – SEGREDO DE JUSTIÇA**

**ACÓRDÃO 53683 (4/12/2017) – SEGREDO DE JUSTIÇA**

**RIO GRANDE DO SUL (21)**

**ACÓRDÃO 21498 (4/12/2012)**

**ACÓRDÃO 41743 (7/11/2013)**

**ACÓRDÃO 76677 (3/6/2014)**

**ACÓRDÃO 20641 (1/8/2017)**

**ACÓRDÃO 21394 (6/11/2017)**

**ACÓRDÃO 21304 (8/11/2017)**

**ACÓRDÃO 21632 (20/2/2018)**

**ACÓRDÃO 21603 (16/3/2018)**

**ACÓRDÃO 21789 (10/4/2018)**

**ACÓRDÃO 22031 (25/4/2018)**

**ACÓRDÃO 12428 (18/12/2012)**

**ACÓRDÃO 20640 (12/7/2017)**

**ACÓRDÃO 21240 (18/10/2017)**

**ACÓRDÃO 21242 (18/10/2017)**

**ACÓRDÃO 21243 (18/10/2017)**

**ACÓRDÃO 21312 (22/11/2017)**

**ACÓRDÃO 21602 (26/2/2018)**

**ACÓRDÃO 21885 (2/5/2018)**

**ACÓRDÃO 22090 (7/8/2018)**

**ACÓRDÃO 22091 (7/8/2018)**

**ACÓRDÃO 22092 (7/8/2018)**

**SANTA CATARINA (5)**

**ACÓRDÃO 32526 (31/5/2017)**

**ACÓRDÃO 32877 (31/1/2018)**

**ACÓRDÃO 32787 (11/10/2017)**

**ACÓRDÃO 32687 (9/8/2017)**

**ACÓRDÃO 33406 (13/11/2018) – SEGREDO DE JUSTIÇA**

**REGIÃO NORTE: TOTAL - 8**

**PARÁ (3)**

**ACÓRDÃO 30175 (13/6/2019)**

**ACÓRDÃO 30161 (4/6/2019)**

**ACÓRDÃO 29641 (11/9/2018)**

**RONDÔNIA (1)**

**ACÓRDÃO 505/2019 (18/12/2019)**

**TOCANTINS (4)**

**ACORDÃO 1-12 (29/8/2018)**

**ACÓRDÃO 433-41 (22/6/2018)**

**ACÓRDÃO 506-62 (22/10/2019)**

**ACÓRDÃO 460-88 (10/12/2019)**

**REGIÃO SUDESTE: TOTAL - 15**

**MINAS GERAIS (6)****ACÓRDÃO 5202 (12/8/2019)****ACÓRDÃO 44787 (22/5/2019)****ACÓRDÃO 88011 (27/3/2019)****ACÓRDÃO 109544 (1/4/2019)****ACÓRDÃO 175178 (18/3/2019)****ACÓRDÃO 1085 (11/3/2019)****RIO DE JANEIRO (1)****ACÓRDÃO 30064 (29/1/2018)****SÃO PAULO (8)****ACÓRDÃO 36969 (3/8/2017)****ACÓRDÃO 27872 (24/10/2017)****ACÓRDÃO 1561 (15/3/2018)****ACÓRDÃO 79574 (15/5/2018)****ACÓRDÃO 79914 (22/5/2018)****ACÓRDÃO 179805 (31/8/2018)****ACÓRDÃO 179720 (18/3/2019)****ACÓRDÃO 180072 (30/4/2019)****TSE (1)****ACÓRDÃO 74789 (4/2/2020)**

**APÊNDICE B – SIGLAS**

**ADCT – ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS**

**ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**AIJE – AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL**

**AIME – AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO**

**AIRC – AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA**

**CANdex - SISTEMA DE CANDIDATURAS – MÓDULO EXTERNO**

**CE – CÓDIGO ELEITORAL**

**CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

**CPC – CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL**

**CPP – CÓDIGO DE PROCESSO PENAL**

**DRAP – DEMONSTRATIVO DE REGULARIDADE DE ATOS PARTIDÁRIOS**

**EC – EMENDA CONSTITUCIONAL**

**FBPF – FEDERAÇÃO BRASILEIRA PELO PROGRESSO FEMININO**

**FEFC – FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA**

**FP – FUNDO PARTIDÁRIO**

**IPU – UNIÃO INTERPARLAMENTAR**

**LSE – ATLANTIC FELLOWS FOR SOCIAL AND ECONOMIC EQUITY, DA LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE**

**MPE – MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**

**ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**

**PEC – PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL**

**PGE – PROCURADORIA GERAL ELEITORAL**

**PL – PROJETO DE LEI**

**PPE – PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO ELEITORAL**

**PRE – PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL**

**RE – RECURSO ELEITORAL**

**REGC – REGISTRO DE CANDIDATURA**

**REspe – RECURSO ESPECIAL ELEITORAL**

**RRC – REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA**

**RRCI - REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA INDIVIDUAL**

**SD – PARTIDO SOLIDARIEDADE**

**STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**TRE – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL**

**TRE-AC – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ACRE**

**TRE-AL – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**

**TRE-AM – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAZONAS**

**TRE-AP – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAPÁ**

**TRE-CE – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ**

**TRE-DF – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL**

**TRE-GO – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS**

**TRE-MA – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO MARANHÃO**

**TRE-MG – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS**

**TRE-MS – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO MATO GROSSO DO SUL**

**TRE-MT – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO MATO GROSSO**

**TRE-PA – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARÁ**

**TRE-PB – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA PARAÍBA**

**TRE-PE – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO**

**TRE-PI – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PIAUÍ**

**TRE-PR – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ**

**TRE-RJ – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO**

**TRE-RN – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO NORTE**

**TRE-RR – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RORAIMA**

**TRE-RS – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**TRE-SC – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA**

**TRE-SE – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SERGIPE**

**TRE-SP – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO**

**TSE – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

**WSPU – WOMEN’S SOCIAL AND POLITICAL UNION**