

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO  
CONPEDI BUENOS AIRES –  
ARGENTINA**

**DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E  
MOVIMENTOS SOCIAIS III**

**FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS**

**GABRIELA OLIVEIRA FREITAS**

**GIOVANI DA SILVA CORRALO**

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

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos Humanos, Democracia e Movimentos Sociais III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Frederico Thales de Araújo Martos; Gabriela Oliveira Freitas; Giovani da Silva Corralo. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-818-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos Humanos. 3. Democracia e Movimentos Sociais. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA**

### **DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MOVIMENTOS SOCIAIS III**

---

#### **Apresentação**

No período de 12 a 14 de outubro de 2023, na cidade de Buenos Aires, ocorreu o XII Encontro Internacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), evento que reuniu acadêmicos, pesquisadores e profissionais das mais diversas áreas jurídicas, proporcionando, mais uma vez, um valioso espaço para o compartilhamento de conhecimentos, debates e reflexões enriquecedoras.

O Grupo de Trabalho Direitos Humanos, Democracia e Movimentos Sociais III contou com artigos que refletem a considerável abrangência de temas passíveis de reflexão em nível de pós-graduação em Direito.

A defesa dos direitos humanos e da democracia em sociedades cada vez mais complexas e com enormes desafios, associado ao dinamismo dos mais diversos movimentos sociais, soblevam a importância das reflexões feitas, em todas as dimensões e direções, a permitir um melhor entendimento do mundo contemporâneo.

Por mais que o CONPEDI se firme como um dos mais importantes eventos da pós-graduação brasileira em Direito, as problemáticas trabalhadas neste Grupo de Trabalho possuem uma amplitude trans e interdisciplinar, a fazer com que o Direito dialogue com importantes outras áreas do conhecimento humano.

Temas sempre relevantes, como a violência doméstica e de gênero, mutação constitucional, efetivação dos direitos humanos, pluralismo jurídico, controle de convencionalidade, direitos da criança e do adolescente, direitos políticos, direito à educação, povos indígenas, dignidade da pessoa humana, se somam a temáticas que abarcam os avanços da neurociência e do mundo cibernético.

Não obstante tal abrangência, o fio condutor das pesquisas é norteado pela defesa dos direitos humanos, da democracia e da legitimidade dos mais distintos movimentos sociais.

Os trabalhos apresentados neste Grupo de Trabalho ressaltam a importância crucial da pesquisa jurídica na promoção da justiça, da democracia e dos direitos humanos em um mundo complexo e interdependente. Esperamos que os artigos e estudos compilados nestes

anais sirvam como uma fonte valiosa de conhecimento e inspiração para todos os interessados em construir um futuro mais inclusivo e comprometido com os direitos fundamentais de cada ser humano.

Coordenadores:

Frederico Thales de Araújo Martos -Faculdade de Direito de Franca/Universidade do Estado de Minas Gerais

Gabriela Oliveira Freitas -Universidade FUMEC

Giovani da Silva Corralo -Universidade de Passo Fundo

# OS REFLEXOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 117/22 E A IMPORTÂNCIA DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS DIANTE DA VIOLAÇÃO DA NORMA

## THE EFFECTS OF CONSTITUTIONAL AMENDMENT 117/22 AND THE IMPORTANCE OF HOLDING POLITICAL PARTIES ACCOUNTABLE FOR VIOLATING THE NORM

Carolina de Moraes Pontes <sup>1</sup>

### Resumo

O presente artigo está inserido no ramo do Direito Eleitoral, versando sobre Democracia e mecanismos de participação política. Tem como objetivo apresentar os reflexos da Emenda Constitucional 117/2022, que além de alterar o artigo 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, alterou também importantes Resoluções sobre a matéria. A mudança central trazida pela Emenda está na obrigatoriedade dos partidos políticos aplicarem os recursos financeiros no percentual mínimo de 30% para as candidaturas femininas, além do mínimo de 5% dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão dessa política. O artigo tem como objetivo ainda, destacar a importância e os meios de responsabilização dos partidos políticos diante da violação da norma ao invés de oferecer sanções que afetem somente e de forma direta a mulher, que por muitas vezes acaba sendo a vítima, quando sua participação é utilizada como “candidatura laranja” com a finalidade de completar a cota para formação de chapa partidária.

**Palavras-chave:** Cota de gênero, Mulheres, Fundo partidário, Partidos políticos, Responsabilização

### Abstract/Resumen/Résumé

This article is inserted in the branch of Electoral Law, addressing Democracy and mechanisms of political participation. It aims at presenting the consequences of Constitutional Amendment 117/2022, which, in addition to amending article 17 of the Federal Constitution to impose on political parties the application of funding of political parties in the promotion and dissemination of women's political participation, also amended important Resolutions on the subject itself. The central change brought about by the Amendment is the obligation of political parties to apply financial funds in the minimum percentage of 30% for female candidates, in addition to the minimum of 5% of funding of political parties in the creation and maintenance of promotion and dissemination programs of that policy. The article also aims at highlighting the importance and means of holding political parties accountable in the face of violation of the norm, instead of offering sanctions

---

<sup>1</sup> Advogada. Mestre em Direitos Fundamentais, Difusos e Coletivos. Pós-graduanda em Direito Eleitoral. Professora na Universidade Paulista (UNIP)

that affect only and directly the women, who often end up being the victim, when they are used as “ghost candidates” in order to complete the gender quota for establishing an electoral alliance.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Gender quota, Women, Funding of political parties, Political parties, Accountability

## **Introdução**

A Emenda Constitucional 117/2022 é fruto da PEC 18/2021, de autoria do Senador Carlos Fávaro (PSD-MT), e teve como objetivo o incentivo da paridade igualitária, impondo aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, assim como a aplicação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), no percentual mínimo de 30% para as candidaturas femininas.

A cota de participação de 30% das mulheres na composição da chapa já era uma conquista de luta das mulheres, instrumentalizada na Lei nº 12.034/2009, que estabelece redação para o parágrafo 3º, do artigo 10, da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), obrigando que o partido reserve 30% da composição para um dos sexos e, geralmente, essa aplicação se conserva para a reserva da participação feminina, que sempre - e historicamente - encontrou mais resistência na participação do pleito e do debate político. Ocorre que, diante dessa política afirmativa, o fenômeno das “candidaturas laranjas” começou a despontar.

O partido político a fim de dar cumprimento na legislação, nem sempre criava mecanismos de fomento e participação da mulher em seus quadros, o que dificultava encontrar aquelas que viessem a público participar do processo eleitoral. Diante desse cenário, o partido trazia mulheres que, muitas vezes, não estavam inseridas de fato no processo e figuravam apenas como “candidaturas laranjas”, a fim de completar a chapa numericamente e permitir que homens, que sempre estiveram no centro do poder decisório permanecessem na zona de conforto de suas candidaturas e seus postos. Quando o problema não estava diretamente na falta de incentivo que gerasse a participação das mulheres, a falha se demonstrava na aplicação de recursos. O partido político até promovia formas de fomento à participação, todavia, quando isso se tornava uma realidade, muitos desses dirigentes partidários, não alocavam os recursos dos fundos de financiamento de campanha para essas candidaturas femininas, o que não permitia que a mulher disputasse em igualdade de condições com os homens que muitas vezes recebiam a totalidade do dinheiro, permitindo que a divulgação de suas propostas alcançasse mais eleitores, resultando em mais votos, por consequência, sendo eleitos sustentados por um sistema que não garantia que as mulheres pudessem financiar a campanha do mesmo modo.

O presente artigo perpassa por essa evolução que nos traz ao cenário atual, mostrando os reflexos ainda recentes da Emenda Constitucional 117/2022 no ordenamento jurídico vigente, buscando entender na pesquisa como isso pode afetar o cenário e, principalmente, analisar o viés da responsabilização frente à violação da norma, a fim de que se haja punição – ainda que indireta – ao partido político, não permitindo que a mulher, que já está como vítima do sistema, não seja a única a sentir os efeitos da não aplicação dos recursos como preconiza a legislação.

Para o desenvolvimento desse trabalho, é adotado o método dialético, considerado como método científico de investigação; “um conjunto de leis ou princípios que determinam” os fatos, as coisas, ou a totalidade da nossa realidade; e “o movimento da história”, ou seja, a própria realidade em transformação. (BOTTOMORE, 1988 *apud* MEZZARROBA; MONTEIRO, 2019, p. 95) E ainda, para atingir o objetivo proposto, foram considerados os pressupostos de revisão bibliográfica principalmente de artigos científicos dada a novidade da matéria, fundamentados e produzidos a partir da norma jurídica vigente e da formação jurisprudencial sobre a matéria.

## **Os movimentos precedentes à Emenda Constitucional 117/2022**

Antes de nos debruçarmos nos reflexos da Emenda Constitucional 117/2022 é importante destacarmos o impacto da Emenda Constitucional 97/2017, que vedou a partir do ano de 2020 as coligações proporcionais, obrigando que cada partido, individualmente, apresentasse a proporção de 30% - 70% de candidaturas de cada sexo. E diante dessa construção, pode-se dizer que:

As lutas no decorrer dos séculos elevaram a posição das mulheres em todos os cenários, mas, foi através de diversas lutas pela democracia que no decorrer do tempo foram criando espaço e adentrando a vida pública, após muita retaliação e preconceito, as mulheres deram força pela luta de disputar o pleito eleitoral em um sistema predominantemente masculino. (DIAS; NASCIMENTO, 2023, p. 3143)

Sobre o impacto do fim das coligações nas Eleições proporcionais, trazida pela EC 97/2017, o Secretário Judiciário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Fernando Alencastro se manifestou:

Antes, a indicação de mulheres para participar das eleições era por coligação e, agora, será por partido. A mudança vai impactar

principalmente o fomento à participação feminina na política, muito incentivado pela legislação. Agora, o partido não vai poder ter como escudo outros partidos para que, enquanto coligação, eles atingissem os 30%.<sup>1</sup>

Na esteira do tema, 8 senadoras e 6 deputadas federais, realizaram uma Consulta ao TSE sobre o dispositivo do artigo 10, parágrafo terceiro da Lei das Eleições, que prevê a proporção de 30% - 70%, com relação à aplicação dos recursos financeiros para essas candidaturas, o que deveria obedecer a essa proporção. E em maio de 2018, o Plenário do TSE confirmou que os partidos políticos deveriam já para a Eleição daquele ano reservar pelo menos 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, para financiar as campanhas de candidatas no período eleitoral. Nessa mesma ocasião, os Ministros se manifestaram com relação ao tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, corroborando com o resultado da ADIN nº 6.617/2018 no STF, que foi justamente na destinação de pelo menos 30% dos recursos do Fundo Partidário às campanhas de candidatas.<sup>2</sup>

E é entendendo esse contexto, que a Emenda Constitucional 117/2022 veio para consolidar em texto constitucional aquilo que a Suprema Corte havia decidido já para as Eleições de 2018. Isso explica também, os artigos 2º e 3º do texto da Emenda, que traz uma anistia aos partidos que não cumpriram o entendimento dos Tribunais Superiores:

Art. 2º Aos partidos políticos que não tenham utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral é assegurada a utilização desses valores nas eleições subsequentes, vedada a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado até a data de promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Marco/cota-de-30-para-mulheres-nas-eleicoes-proporcionais-devera-ser-cumprida-por-cada-partido-em-2020>. Acesso em 22 de junho de 2023.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> BRASIL. Emenda Constitucional nº 117, de 05 de abril de 2022. D.O.U. 06.04.2022.

A literalidade desses dispositivos faz sentido a partir do conhecimento do contexto, pois não havendo precedentes, não faria sentido uma inovação legislativa anistiar situações que antes não eram previstas. Ocorre que frente às decisões proferidas pelos Tribunais Superiores, já se apontava os rumos da conquista positiva por meio da então Emenda Constitucional 117/2022.

### **Os reflexos da Emenda Constitucional 117/2022 na legislação**

O reflexo direto da Emenda Constitucional 117/2022 é a inclusão dos parágrafos 7º e 8º do artigo 17, da Constituição Federal:

§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários.

§ 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário.<sup>4</sup>

Pelo parágrafo 7º entendemos que há de se criar nos partidos políticos uma ação constante de fomento à participação das mulheres na política, justamente para que neste processo gradativo de mudança de paradigmas possa acontecer. Percebe-se que não se trata apenas da criação de programas, mas na manutenção destes, o que mostra a necessidade da constância no processo. O que se visa aqui é evitar que no momento de se formar a chapa, os dirigentes saiam “caçando” mulheres que só não estão fazendo parte da dinâmica eleitoral porque não encontraram suporte nas agremiações.

Com a exigência da aplicação de recursos nesses programas, os partidos tiveram que se organizar e oferecer estrutura às frentes segmentadas às mulheres. Eventos que busquem o preparo e incentivam a participação no processo eleitoral devem ser

---

<sup>4</sup> BRASIL. Emenda Constitucional nº 117, de 05 de abril de 2022. D.O.U. 06.04.2022.

promovidos no período que antecede a campanha eleitoral para se mude a situação posta e mantida durante todos esses anos em que a mulher não encontrava o espaço para exercer seu lugar de fala.

Na sequência, o parágrafo 8º trata diretamente da reserva dos 30% de participação. Um eixo de análise decorrente deste parágrafo da Emenda Constitucional 117/2022 está na promoção e difusão da candidatura feminina. A Emenda não se restringe à garantia de aplicação de recursos, mas, sim, de que no curso de todo o processo eleitoral, os rostos dessas mulheres sejam conhecidos, suas vozes sejam ouvidas e, assim, suas propostas estejam no debate. E aqui passamos para os reflexos além do texto constitucional. A partir dessa redação, temos o advento da Lei nº 14.291/2022, que altera a Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) dispondo sobre a propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão. Essa lei está diretamente ligada à difusão das mulheres na política e acrescenta, entre outros, o artigo 50-B, incluindo o parágrafo 2º, cuja literalidade é expressa na reserva de 30% na divulgação por meio das inserções da propaganda partidária gratuita.

Outro reflexo é decorrente de outros artigos da Emenda. Sobressaindo aos parágrafos 7º e 8º, temos sua vigência a partir de abril. Em maio, os Ministros do TSE aprovaram que parte de sua redação – a literalidade do artigo 2º mencionado, inclusive, no tópico anterior – fizesse parte da Resolução do TSE nº 23.604/2019, que regulamenta o disposto no Título III – Das finanças e contabilidade dos Partidos – da Lei nº 9.096/95. Com isso, foi inserido o parágrafo 9º no artigo 22, da presente Resolução, reafirmando a anistia a condenação dos partidos políticos nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que até aquele momento ainda não tivesse transitado em julgado. Ainda que a medida não agrade os defensores da pauta de uma maior responsabilização, há necessidade do registro da atualização legislativa em texto de Resolução própria do TSE. E ainda que as condenações advindas do posicionamento dos Tribunais Superiores a partir de 2018, fato é que, em 2022, essa tese da destinação dos recursos e da participação em rádio e TV, obedecendo a composição dos 30% - 70% se tornou efetivamente norma constitucional. Ainda por reflexo do texto, o artigo 2º da Emenda incorporada na Resolução, temos o TSE autorizando que recursos para participação feminina na política não utilizados até então, pudessem ser empregados nas eleições subsequentes, o que amenizaria o condão da anistia.

**A fraude à cota de gênero e a importância da responsabilização dos partidos políticos**

A principal vítima da considerada “candidatura laranja” é a mulher. O prejuízo de não ter um investimento que permita o seu desenvolvimento e a escolha realizada sem preparação na pré-campanha faz com que essa candidatura não encontre corpo para se viabilizar e isso pode acontecer porque faltou investimento na promoção de programas partidários que a incentivasse ou porque não houve aplicação de recursos de forma adequada.

Sobre a figura da “candidatura laranja”, o professor Flávio Martins traz:

Não obstante, embora importante essa regra, que determina um percentual mínimo de candidatas mulheres, a classe política brasileira criou uma figura nefasta: as “candidaturas laranjas”. Em resumo, mulheres são incluídas na lista de candidatas, a fim de cumprir o requisito legal, mas sem qualquer apoio partidário (sem investimento em sua campanha, sem utilização de qualquer recurso destinado ao partido). Muitas vezes, essa “candidatura laranja” era fruto de um acordo entre os dirigentes do partido e a candidata (que obtinha alguma vantagem financeira ou trabalhista, obtendo licença do seu trabalho). Muitas dessas “candidaturas laranja” nem sequer tinham o voto dos seus familiares. (MARTINS, 2022, p. 1200)

Para dirimir esse cenário, a Emenda Constitucional veio para reduzir essa possibilidade, pois a obrigatoriedade de investimento de recursos permanentes para a manutenção de programas e a obrigatoriedade de se investir o proporcional em recursos vindo dos fundos de campanha, forçaram os dirigentes a buscarem candidatas que não estivessem apenas no processo para cumprir requisitos de chapa. De qualquer modo, é importante partirmos da premissa de que a vítima dessas práticas é a mulher.

A partir da Emenda, com a obrigatoriedade da distribuição em patamares mínimos dos recursos, a violação da essência proposta na ação afirmativa coloca sob a lupa da sociedade a possibilidade da análise dessa aplicação de forma mais objetiva, permitindo uma efetivação da ação afirmativa com resultados dessas candidaturas que, até então, pareciam estar no pleito apenas para atender critérios. A partir das Eleições de 2022 havia o recurso financeiro, o que permitiria o alcance daquela candidatura representado em votos. Então havia espaço ainda para as “candidaturas laranja”? O fato é que essas candidaturas ainda foram percebidas mesmo com a Emenda Constitucional, especialmente, por meio dos resultados das Eleições, quando muitas dessas mulheres ainda receberam uma votação pífia. O resultado das Eleições com números irrisórios é um dos elementos que se permite a configuração da violação desse direito, sendo denominada como fraude à cota de gênero.

De acordo com recentes julgados do Tribunal Superior Eleitoral, os seguintes elementos devem estar presentes: (a) a obtenção de votação pífia das candidatas; (b) a prestação de contas com idêntica movimentação financeira; (c) a ausência de atos efetivos de campanha; e (d) a prática de campanha eleitoral em benefício de candidata adversária são suficientes para evidenciar o propósito de burlar o cumprimento da norma que estabelece a cota de gênero quando ausentes elementos que indiquem se tratar da desistência tácita da competição, como no caso dos autos. (OLIVEIRA, 2023, p. 139)

Percebe-se que o número de votos aquém do esperado por um candidato em plena campanha não é isoladamente um elemento, todavia, representa o primeiro sinal de que pode ter havido violação à norma, configurando assim, a fraude à cota da aplicação dos recursos de 30% para as candidaturas femininas.

A fraude à cota de gênero de candidaturas femininas representa afronta aos princípios da igualdade, da cidadania e do pluralismo político, na medida em que a *ratio* do art. 10, parágrafo 3º, da Lei 9.504/97 é ampliar a participação das mulheres no processo político-eleitoral. (OLIVEIRA, 2023, p.139)

O entendimento do autor Bruno Oliveira é na violação de princípios constitucionais que fundamentam o Direito Eleitoral. A fixação de parâmetros para que os gêneros estejam representados é uma ação afirmativa visando a inclusão das mulheres, que historicamente são oprimidas na sociedade e, por conseguinte, no sistema eleitoral. Mesmo por meio de exigência constitucional, mulheres ainda são usadas apenas como números para completar chapas. Por essa razão há necessidade de especial observação na movimentação financeira pela junção das Notas Fiscais e de possível verificação na prestação de contas.

Ainda na seara principiológica, pode se dizer que há uma afronta também ao princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral. Para os autores Clever Vasconcelos e Marco Antonio da Silva, temos:

O princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral é norma estruturante de nosso sistema constitucional. É extraído dos princípios republicano e da igualdade, devendo ser exteriorizado e entendido como a imposição da existência de padrões para ocorrer igualdade de chances nas disputas eleitorais. Sendo assim, o Estado – e a legislação – deve facilitar que candidatos e partidos políticos possam disputar as eleições de forma não fictícia, havendo, assim, verdadeira concorrência pelo poder dando ao eleitor reais opções de escolha. Ou seja, as

disputas eleitorais não podem ser apenas formais, isto é, vulgatas para fornecimento de álibi retórico de legitimidade de uma Democracia Formal. (SILVA; VASCONCELOS, 2022, p. 32)

Não há dúvidas com relação à violação de normas e princípios na materialização da fraude à cota de gênero, especialmente agora que há forma de se destinar os recursos em prol da garantia de igualdade de participação. O ponto que se pretende agora é identificar os movimentos que estão sendo realizados para a responsabilização dessas violações. Diante das fraudes, importante nos balizarmos pelo entendimento que vem sendo adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral no que tange as sanções:

Sobre as sanções aplicadas, o TSE tem assentado que, caracterizada a fraude à cota de gênero, a consequência jurídica é: (a) a cassação dos candidatos vinculados ao DRAP, independente de prova de sua participação, ciência ou anuência; (b) a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem do cálculo dos quocientes eleitoral e partidários, nos termos do artigo 222, do Código Eleitoral; e (c) a inelegibilidade daqueles que efetivamente praticaram ou anuíram com a conduta (REsp nº 193-92/PI, rel. Min. Jorge Mussi, julgado em 17.09.2019, DJe de 04.10.2019). A jurisprudência do TSE é no sentido de que a consequência da fraude à cota de gênero é a cassação de todos os candidatos vinculados ao DRAP, independente de prova da sua participação, ciência ou anuência. (OLIVEIRA, 2023, p. 139)

Importante é a forma de responsabilização de todos, não se restringindo em punir a mulher que é usada para o cumprimento de números da chapa, pois ela é a vítima imediata – sem esquecermos de que há uma vítima que não se personifica, que é a sociedade, pois elementos e princípios de participação diretamente ligados à Democracia. Há uma necessidade de despertar a consciência coletiva no processo, especialmente, dos dirigentes partidários que acabam sucumbindo a essas práticas.

Recentemente, o Tribunal Superior Eleitoral tem refletido sobre a responsabilização da fraude à cota de gênero. A Ministra Maria Cláudia Bucchianeri, ao abordar sobre esse assunto, trouxe à tona de que precisamos estar atentos com a banalização de inelegibilidades às candidatas. Elas estão sendo penalizadas sozinhas. Os dirigentes partidários, que são quem montam as listas, não estão participando e sem que haja instrução probatória necessária para tanto, em camadas e camadas de opressão, que vão violentando as mulheres que, nesse caso, em muitas hipóteses são partícipes, mas em outras tantas são vítimas. (OLIVEIRA, 2023, p. 140)

É nessa esteira de pensamento que se destaca a importância de responsabilização dos partidos políticos. Responsabilizar, ainda que de forma indireta, os dirigentes, que

tem poder de decisão é o caminho para que a prática de fraude deixe de existir. A partir do momento que se aplica a nulidade dos votos do partido como forma de responsabilização, há a falta de representatividade desta legenda no parlamento. Perda de força e espaço no Poder Legislativo é algo que nenhum partido quer. Assim como a consequência de inelegibilidade daqueles que coadunam com a prática também se faz necessária, a fim de que se previna a fraude, afinal, não é interesse do partido que seus representantes fiquem fora do pleito.

### **Ações para o alcance da responsabilização jurídica da fraude à cota de gênero**

O caminho é a responsabilização, mas qual seriam as ferramentas para alcançar esse objetivo? No Direito Eleitoral, quando há violação da norma e todos os cuidados aqui apresentados são negligenciados, o primeiro mecanismo que se apresenta é a propositura da Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC), que tem como finalidade impedir o registro de candidatura do impugnado por faltar uma das condições de inelegibilidade. E, neste caso, a impugnação deve atingir toda a chapa proposta que não obedece ao percentual da cota de gênero. Ocorre que o prazo para propositura da AIRC é apenas de 5 dias da publicação do edital em que consta a relação dos pedidos de registro e, neste período, apenas há como apurar a fraude em percentual, mas os recursos ainda não foram direcionados, não sendo permitido verificar a fraude à Emenda Constitucional. Somente no decorrer da campanha, faz-se possível verificar se o repasse de recursos financeiros atingiu o delimitado pela lei – e mais, se houve campanha efetiva das candidatas mulheres.

Muitas “candidaturas laranjas” só são possíveis de serem verificadas após o resultado das Eleições, onde a votação se mostra pífia e quando o abastecimento de informações no sistema já houver sido realizado, podendo demonstrar se o dinheiro foi aplicado devidamente e como foi aplicado. Por essa razão, uma ação que tem sido proposta a fim de responsabilizar os envolvidos é a Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo (AIME):

Vencidas as três fases, ou seja, escolha em convenção, deferimento do registro eleitoral e a proclamação dos eleitos, ocorre a diplomação, que se configura na homologação do resultado da eleição, garantindo-lhe segurança jurídica, permitindo-se seu desfazimento apenas por intermédio de

recurso (Recurso contra a Diplomação) ou de ação específica (AIME). (SILVA; VASCONCELOS, 2022, p. 309)

Cabe ressaltar que é uma ação cujo fundamento se encontra na Constituição Federal, em seu artigo 14, §§ 10 e 11, trazendo um prazo de 15 dias contados da diplomação, instruída de “abuso de poder econômico, corrupção ou fraude”, sendo esta última hipótese, o cabimento para situações de fraude de cota de gênero. Entende-se por fraude “o engano provocado por dolo, com a intenção deliberada de burlar a lei.” (SILVA; VASCONCELOS, 2022, p. 311) Sobre a fraude:

O Tribunal Superior Eleitoral tinha uma posição bem restrita do conceito de fraude. Para o Órgão Judiciário, a fraude a ser considerada para o ajuizamento da Ação citada deveria ser aquela que leva o eleitor a equívoco. Ou seja, a fraude tinha que estar relacionada diretamente ao ato da eleição, uma das etapas do processo eleitoral, ainda que o ato em si tivesse sido praticado antes da eleição. Posteriormente, o Tribunal Superior Eleitoral mudou radicalmente a sua jurisprudência e estendeu o conceito de fraude para fins de ajuizamento da Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo. Com isso, passou a permitir que sejam tratadas questões relativas a registro de candidatura. É o que o se definiu no Recurso Especial Eleitoral 149/PI. (OLIVEIRA, 2019, p. 150)

Acerca da legitimidade ativa, temos os candidatos, os partidos políticos, as coligações e o membro do Ministério Público, agora com relação à legitimidade passiva, “são legitimados passivos o diplomado infrator e todos aqueles que contribuíram para a prática do ato. Não existe litisconsórcio com o partido político, que pode ingressar no feito na condição de assistente litisconsorcial.” (SILVA; VASCONCELOS, 2022, p. 310)

Vejamos que no caso de uma fraude à cota de gênero, o (s) parlamentar (es) beneficiado (s) corrobora (m) de certo modo para a infração e quando há a propositura da ação, não apenas o (s) diplomado (s) concorre (m) para a fraude, mas todos aqueles que estão na composição da chapa. Em caso de avanço de uma AIME com condenação da chapa, o partido político é responsabilizado indiretamente ainda que não concorra em litisconsórcio, afinal, nessa hipótese, ele tem seus candidatos eleitos condenados com a perda de mandato, perdendo com consequência a representatividade no parlamento.

Para Carolina Clève, advogada eleitoral, cassar todos os candidatos eleitos pelo partido é uma punição muito severa, pois considera que tal condenação invalidaria os votos de todo o eleitorado, interferindo na vontade popular. Ressalta que a punição pode ter efeito contrário, uma vez que também será possível cassar mandatos de mulheres democraticamente eleitas,

ferindo, dessa maneira, a participação feminina na política. (KADANUS, 2019 apud NASCIMENTO; MOREIRA, 2019)

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, diante da robustez da prova, vem condenando toda chapa, alcançando a responsabilização defendida pelo presente artigo. Vejamos esse julgado recentíssimo, de 2022 de uma Eleição de 2020:

AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2020. VEREADOR. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME). FRAUDE. ART. 14, § 10, DA CF/88. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. CANDIDATURA FICTÍCIA. CONFIGURAÇÃO. VOTAÇÃO MÍNIMA. AUSÊNCIA. ATOS DE CAMPANHA. CONTAS ZERADAS. PEDIDO DE VOTOS. CANDIDATO DIVERSO. CONTRADIÇÕES. DEPOIMENTO. REEXAME. FATOS E PROVAS. SÚMULA 24/TSE. NEGATIVA DE PROVIMENTO. 1. No *decisum* monocrático, manteve-se aresto unânime do TRE/SC que julgou procedente o pedido formulado em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), determinando a cassação da chapa e a recontagem de votos, haja vista a prática de fraude à cota de gênero quanto a uma das candidatas lançadas ao cargo de vereador de Bombinhas/SC, pelo Partido Liberal, nas Eleições 2020 (art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97). 2. De acordo com a jurisprudência desta Corte, a prova de fraude na cota de gênero deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso a denotar o incontroverso objetivo de burlar o mínimo de isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97. 3. No que se refere a Melissa Vilela Cristino Neves, a Corte de origem reconheceu a fraude, inicialmente, pelo fato de ter recebido apenas cinco votos, apresentar contas zeradas e, ainda, realizar em sua página no facebook campanha em favor de outro candidato, nada havendo quanto a ela própria naquela rede social. 4. Presença de claras contradições e imprecisões no depoimento da candidata, na medida em que, de um lado, alega ter distribuído santinhos – embora nada tenha declarado a respeito em suas contas – e, de outra parte, não soube precisar nenhum elemento acerca da propaganda, a exemplo do número aproximado de panfletos entregues ou como era feita a abordagem. Ademais, nem mesmo se desincompatibilizou do cargo público que ocupava, garantia prevista em lei. 5. A candidata, de modo absolutamente contraditório, declarou em juízo que não realizou campanha online por ter “dificuldade com a internet”, ao passo que, em seu recurso especial, asseverou que “posta muito sobre a causa animal”. 6. Conclusão em sentido diverso demandaria reexame de fatos e provas, inviável em sede extraordinária, nos termos da Súmula 24/TSE. 7. Caracterizada a fraude, a consequência é a cassação de toda a chapa beneficiada, sob pena de se perpetuar a burla ao art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97. Precedentes. 8. Agravo interno a que se nega provimento.

(TSE - REspEl: 06008599520206240031 BOMBINHAS - SC 060085995, Relator: Min. Benedito Gonçalves, Data de

Observa-se que no caso em tela, se apurou uma votação mínima para o pleito de vereador – 5 votos – além de ausência de atos de campanha por parte da candidata, sendo configurado até o pedido de votos para outro candidato da chapa. Neste caso a conta estava zerada, ou seja, não houve o repasse dos recursos financeiros como preconizava até então o entendimento que se formava anterior a Emenda Constitucional que remete à divisão de recursos. Aqui, estamos diante da fraude à cota de gênero que deflagrou uma “candidatura laranja”. Por consequência, foi atribuída condenação de toda chapa beneficiada, corrente de responsabilização defendida no presente artigo.

Até o momento, não temos o deslinde de como será a interpretação do TSE frente às questões que violem a Emenda Constitucional 117/2022. Em casos que haja transferência de recursos no importe da proporção das candidaturas, mas a candidata apresentar votação pífia, qual será o entendimento? Observa-se que a Eleição proporcional de 2022 foi para Deputados Estaduais e Federais. Nas denominadas “dobradinhas”, aumentou a procura de candidato a Federal que quisesse fazer o material em “dobrada” com uma mulher na Estadual e vice-versa com relação às esferas. O fato é que o candidato homem, buscava “dobrar” no partido com uma candidata mulher, isso para que a produção do material fosse custeada pela candidata mulher e, assim, beneficiasse a candidatura do homem que, muitas vezes, já vinha em processo de reeleição. Como se dará a apuração e fiscalização desses recursos? Como já visto, para que se configure a fraude de gênero por “candidatura laranja” há necessidade de provas robustas e apenas diante dessa hipótese narrada, não seria possível afirmar categoricamente, pelo prisma jurídico, que estaríamos diante de uma fraude à cota de gênero. Até porque o valor foi repassado. O que se questiona é se esse valor repassado será aplicado integralmente à campanha da candidata mulher. Acompanhado disso haveria necessidade de constatação de omissão de atos de campanha em prol do candidato da “dobrada”. Posta essa situação, é importante dizer que não basta que haja o repasse de recursos financeiros dos fundos no valor correspondente, mas que haja a efetiva aplicação desses recursos nas candidaturas de mulheres.

Talvez o que se apresente como uma lacuna na legislação ou até mesmo um obstáculo processual é a falta de mecanismos de se cobrar a destinação dos “5% dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses

intrapartidários” trazidos pela EC 117/2022. Como as agremiações estão lidando com essa reserva de recursos por meio de seus programas de participação da mulher na política? O entendimento desta autora é que esses programas sejam permanentes, todavia, é de esperar que nem todos os partidos estejam atendendo a essa destinação. A normativa é muito nova e não há, por ora, provocação do Judiciário no sentido dessa aplicação. A responsabilização aqui deveria ser do partido político, que detém o controle dos recursos financeiros e deve direcionar, seja por alteração do próprio Estatuto, seja para atendimento direto ao texto constitucional, os 5% na criação e manutenção dos programas dessa participação política.

### **Considerações finais**

Difícil cravar categoricamente conclusões sobre um tema que ainda não foi apreciado em sua totalidade pelo Poder Judiciário, haja vista que as violações ao texto da Emenda Constitucional 117/2022 não chegaram ao Tribunal Superior Eleitoral e, como vimos, as Eleições anteriores que não fizeram destinação dos recursos na proporção da cota de gênero foram anistiadas pelo próprio texto da Emenda.

Mas, pelo comportamento do Judiciário frente às “candidaturas laranjas” apenas para preenchimento de cota, com a condenação de todos os envolvidos, dá para se esperar que nesse processo que se desenha, haverá uma evolução e maior rigidez que garantam maior participação das mulheres no processo eleitoral, com igualdade de condições por meio dos recursos advindos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), além de tempo de TV garantido na mesma proporção.

Ainda há que se aprimorar, seja regulamentando por meio de Lei ou por alterações estatutárias, a destinação dos 5% dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como os instrumentos de fiscalização e as sanções diante do não cumprimento, todavia, no decorrer do presente trabalho foi possível identificar mecanismos processuais que visam responsabilizar aqueles que corroboram para a fraude à cota de gênero.

Em que pesem posicionamentos contrários a esta responsabilização que se reflete, por vezes, aparentemente severa, essa resposta do Poder Judiciário é importante para garantir a participação da mulher em igualdade de condições no processo eleitoral brasileiro. E essas ações afirmativas oriundas do processo legislativo, quando encontram

guardada no Poder Judiciário, se traduzem no fortalecimento de nossa Democracia, com a participação de todas as vozes no pleito.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Emenda Constitucional nº 117, de 05 de abril de 2022. D.O.U. 06.04.2022.

BOTTOMORE, Tom (Org.). **Dicionário do pensamento marxista**. Tradução de Waltemir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1988 *apud* MEZZARROBA, Orides, MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. São Paulo: Saraivajur. 2019.

DIAS, Alan Klyssmann Nascimento; DO NASCIMENTO, George Andrade. **Análise da Reforma do Sistema de Financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil considerando as candidaturas femininas**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 9, n. 5, p. 3136-3155, 2023.

KADANUS, Kelli. **Candidatas laranjas: o caso que pode gerar efeito cascata de cassações por todo Brasil**. Gazeta do Povo, 25 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/candidatas-laranjas-o-caso-que-pode-gerar-efeito-cascata-de--cassacoes-por-todo-brasil-cxok3i9mys71e4luqfj3myelf/>>. Acesso em: 6 maio 2019 *apud* DO NASCIMENTO, Camila Teixeira; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. **Igualdade de gênero nas eleições: a fraude no processo eleitoral através de candidatas laranjas**. Resenha Eleitoral, v. 23, n. 1, p. 165-186, 2019.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraivajur, 6. ed. 2022.

OLIVEIRA, Bruno. **Manual de Direito Eleitoral para concursos**. Bahia: Editora Juspodivm. 3. ed. 2023.

OLIVEIRA, João Paulo. **Fraude na cota de gêneros e ação de impugnação ao mandato eletivo: um estudo da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral**. Revista Populus: Salvador, n, 2019.

SILVA, Marco Antonio da; VASCONCELOS, Clever. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraivajur, 3. ed. 2022.

TSE. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Marco/cota-de-30-para-mulheres-nas-eleicoes-proporcionais-devera-ser-cumprida-por-cada-partido-em-2020>>. Acesso em 22 de junho de 2023.

TSE - REspEl: 06008599520206240031 BOMBINHAS - SC 060085995, Relator: Min. Benedito Gonçalves, Data de Julgamento: 12/05/2022, Data de Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 95. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/1511964350>>. Acesso em 14 de agosto de 2023.