

Mulheres eleitas podem ser cassadas por fraude à cota de gênero?

14/05/2024

Diante da cota de gênero estabelecida em 30% pelo artigo 10, §3º, da Lei das Eleições, diversas ações de investigação judicial eleitoral (Aije) e ações de impugnação de mandato eletivo (Aime) foram formalizadas, tendo como causa de pedir fraude à cota legal, perpetrada por meio da apresentação de candidaturas femininas fictícias.

Sobre o tema, o TSE (Tribunal Superior Eleitoral) construiu, nos últimos anos, rigorosa jurisprudência quanto aos casos de registro de mulheres, como candidatas, apenas para cumprir formalmente a cota de 30%, sem que realizassem, de fato, campanha.

Em outros termos, embora lançadas como candidatas pelos partidos, algumas mulheres, em verdade, não participam de forma efetiva do pleito, tampouco têm chances de êxito, o que contribui para a manutenção do quadro histórico de sub-representação feminina.

O paradigma a partir do qual se edificou a compreensão do tribunal foi o REsp nº 193-92/PI, ministro Jorge Mussi, *DJe* de 4 de outubro de 2019, relativo a Valença do Piauí.

Desde então, o TSE, a partir de circunstâncias objetivas, notadamente votação zerada ou ínfima, ausência de prova efetiva de atos de campanha e prestações de contas sem dispêndio de recursos ou padronizadas, tem considerado como fictícias diversas candidaturas femininas.

A corte, em casos assim, impõe a anulação de todo o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) e, consequentemente, de todos os registros de candidaturas vinculados ao respectivo demonstrativo, bem como a anulação de todos os votos recebidos pelos respectivos candidatos, além da cassação dos mandatos outorgados e, em se tratando de Aije, a inelegibilidade de todos os envolvidos na formalização das candidaturas fictícias.

Descumprimento da cota de gênero: distinção entre sanções e efeitos

É preciso enfatizar a diferença entre o que constitui sanção, ante o envolvimento comprovado na formalização de candidaturas fraudulentas, e o que representa efeito do reconhecimento da fraude, capaz, em tese, de atingir inclusive candidatos — eleitos ou não — sem qualquer participação no ardid concernente às candidaturas fictícias e, quase sempre, sem nem mesmo terem ciência de tal prática.

O ponto de partida é o artigo 22, inciso XIV, da LC n. 64/1990:

Art. 22.

[...]

XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;



Da leitura do dispositivo extrai-se que todos os envolvidos no e os beneficiados pelo lançamento de candidaturas fictícias terão seus registros e diplomas cassados.

Então, além das próprias candidatas fictícias, outros candidatos que tenham contribuído para a formalização das candidaturas apenas para que seja, artificialmente, observado o percentual mínimo de candidatas mulheres terão seus registros, diplomas e, claro, eventuais mandatos cassados.

Essa é a principal sanção expressamente prevista no preceito legal.

Para além disso, também é imposta inelegibilidade a todos os envolvidos no lançamento das candidaturas fictícias.

Nesse caso, dirigentes partidários e outros indivíduos, mesmo não sendo candidatos, se tornam inelegíveis por terem participado do conluio fraudulento.

Em qualquer caso, embora fosse desnecessário ressaltar, é preciso que, para que sofram tais sanções, os envolvidos componham o polo passivo da demanda em relação a qual o TSE já anotou inexistir litisconsórcio passivo necessário [1].

Além das sanções que recaem sobre as candidatas fraudulentas e sobre os que concorreram para a formalização de tais candidaturas, ou delas se beneficiaram, candidatos eleitos ou não têm sido atingidos pelos pronunciamentos que reconhecem a fraude com vulneração ao patamar mínimo de 30% de candidaturas. Aqui já não se trata de sanção, mas do efeito do reconhecimento da fraude.

Isso porque, não sendo observados os 30%, ou seja, quando o número de candidaturas fictícias acaba revelando que a cota mínima não teria sido atendida caso aquela mulher não tivesse sido registrada, tem-se, com a procedência da Aije ou da Aime, a invalidação de todo o Drap, a anulação dos votos dados àquela agremiação, nas eleições proporcionais, e a cassação dos registros e dos mandatos de todos os respectivos candidatos.

A lógica para essas rigorosas consequências é a de que o reconhecimento da fraude à cota de gênero deve atrair o mesmo tratamento que, por ocasião do registro, se daria em caso de indeferimento do Drap ante a inobservância da cota mínima de 30% de candidaturas femininas.

Então, todas as candidaturas vinculadas àquele Drap, de eleitos ou de não eleitos, são atingidas tal como se os respectivos registros tivessem sido indeferidos.

Mas notem, uma vez mais, que isso não constitui — nem poderia constituir — sanção para os demais candidatos, que, como mencionado, comumente sequer têm ciência de que alguma candidata de sua agremiação era fictícia.

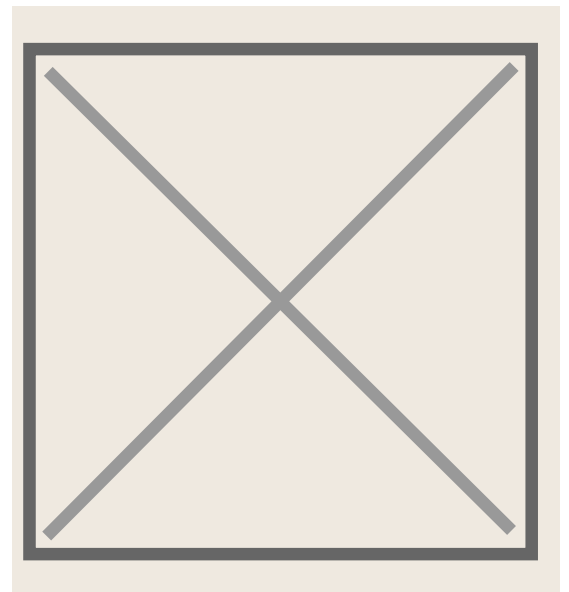
Trata-se, frise-se, de mero efeito ou decorrência do reconhecimento da fraude.

E esse efeito está baseado no fato de que o registro de Drap com menos candidaturas (não fraudulentas) femininas contribui para obstar a promoção da participação político-eleitoral da mulher, já que a agremiação deixa de lançar uma candidatura viável e competitiva para registrar uma mulher que, em verdade, sequer fará campanha.

Atentem, portanto, a esse fundamento. O Drap é invalidado ante a ausência de mulheres em número suficiente, uma vez reconhecida a candidatura como fictícia, sempre em quantidade tal que vulnere o patamar mínimo de 30%.

E essa ausência, que favorece candidaturas masculinas, contribui para a manutenção do quadro de sub-representação da mulher.

Cassação, como efeito da inobservância da cota de gênero, de mulheres democraticamente eleitas



Questão tormentosa, que ainda merece melhor delineamento, se relaciona à (im)possibilidade de se impor a cassação de mandatos de mulheres eleitas, sem qualquer participação na fraude, ao argumento da verificação de candidaturas fictícias, vinculadas ao mesmo Drap.

Em outros termos, a inobservância da norma de inclusão, estampada no artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.503/1997, voltada ao incentivo à participação política das mulheres, pode ensejar a cassação até mesmo de mulheres lícita e democraticamente eleitas?

Até aqui, o TSE não tem feito distinção entre situações nas quais eleitos apenas candidatos do gênero masculino e casos em que há mulheres eleitas.

O principal argumento, além do combate intransigente à fraude à cota de gênero, é o de que deixar de impor a invalidação do Drap e as cassações quando eleita uma mulher poderia incentivar que agremiações partidárias tenham, na realidade, apenas uma candidatura feminina viável dentre tantas outras fictícias.

Na ótica do tribunal, se não houver consequências graves, ainda que haja alguma mulher eleita, permitir-se-á — levando o argumento ao extremo — aos partidos lançarem apenas uma candidata que já ostente destaque político, enquanto todas as demais, necessárias para o atendimento da cota de 30%, figurariam apenas formalmente como candidatas.

Esse cenário de burla sistemática ao comando legal, sem a correta censura judicial, reforçaria também a sub-representação feminina.

Com as devidas vênias, o quadro merece olhar mais detalhado para que o TSE não atue contra o próprio comando normativo de inclusão e acabe, embora com a intenção de salvaguardar a participação feminina, promovendo verdadeira exclusão político-eleitoral.

Tem razão a Corte Superior ao dizer que a mera existência de uma mulher entre os eleitos não pode levar a Justiça Eleitoral a placitar a fraude perpetrada no registro das candidaturas.

Por outro lado, não pode o TSE deixar de analisar, com cautela, o percentual de mulheres entre os eleitos para decidir pela invalidação ou não de todo o Drap.

Com proporção de mulheres além de 30%

De fato, nas situações em que a proporção de mulheres entre os eleitos supera os 30%, não há razão jurídica para cassação de todo o Drap, retirando mandatos, inclusive, de mulheres democraticamente eleitas e em percentual superior àquele que a própria lei reservou apenas quanto a candidaturas.

Ao argumento de que o partido não observou a cota mínima de 30%, restrita a candidaturas, contraria a proporcionalidade retirar das cadeiras ocupadas, no Parlamento, representação feminina superior a 30%, que é o resultado almejado, em última análise, pelo preceito legal.

Em tais casos, mesmo havendo mulher que não tenha recebido votos, arrecadado recursos ou realizado campanha, não há motivo para que seja invalidado o Drap e sejam cassados, como efeito do reconhecimento da fraude, os mandatos das eleitas e dos eleitos.

Nessas hipóteses, foi possível alcançar resultado material e concretamente melhor, quanto à inclusão feminina, do que aquele que a própria Lei das Eleições estipulou, pois a representação feminina é superior a 30% entre os próprios eleitos.

A política afirmativa, ainda que se possa verificar alguma mulher que, de fato, não realizou campanha, embora sua presença fosse essencial para o atingimento dos 30% de candidaturas, obteve resultado efetivamente capaz de contribuir para se suplantar o quadro de sub-representação feminina.

Na situação mais sensível, na qual 100% dos eleitos são mulheres, mesmo havendo alguma candidatura fictícia, parece evidente que a invalidação, pelo TSE, do Drap, com a cassação de todas as eleitas, contraria a teleologia da norma.

Daí a necessidade urgente de reflexão para o pleito vindouro, olhos postos exatamente no percentual de mulheres entre os eleitos alcançado por cada agremiação em dada localidade.

No REsp nº 0600459-63.2020.6.25.0028, relator ministro Sérgio Banhos, julgado em 14 de fevereiro de 2023, foram eleitas duas pessoas pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) no Município de Canindé de São Francisco, sendo uma mulher e um homem [2].

E o Tribunal Superior Eleitoral, em razão da fraude à cota de 30% para candidaturas, invalidou o Drap e cassou todos os eleitos, mesmo havendo, então 50% de cadeiras ocupadas por mulheres.

Já no REsp nº 0601909-53.2018.6.23.0000, relator ministro Benedito Gonçalves, o Partido Verde (PV) logrou eleger apenas uma pessoa, exatamente uma mulher [3], para a Assembleia Legislativa de Roraima, e a Corte Superior, ao julgar o caso, em 22 de setembro de 2022, invalidou o Drap e derrubou a mulher eleita pela agremiação.

Excesso de formalismo

A conclusão, com as máximas vênias, revela excessivo formalismo, dedicando atenção apenas para as candidaturas registradas e olvidando o real objetivo normativo, qual seja, a efetiva concretização da inclusão feminina.

Relembremos que o preceito legal estabelece limites máximo e mínimo, considerado o gênero, de candidaturas para as eleições proporcionais.

Não prevê, ao contrário do que já se dá em outros espaços de poder, reserva de vagas para mulheres nos Legislativos das diversas esferas federativas. Mas naturalmente ninguém poderá dizer que não é esse o objetivo da norma.

Se mesmo com um Drap contendo chapa na qual figurava mulher que não fez, no período eleitoral, campanha, mais de 30% das cadeiras no Parlamento serão, diante do resultado do pleito, ocupadas por mulheres. Não apenas a finalidade da norma foi cumprida, como, nas situações 1 e 2, em que 50% e 100% das vagas foram ocupadas por mulheres, superou a própria proporção de candidaturas, revelando exatamente o atingimento do objetivo maior.

Além disso, vale lembrar que as eleitas — assim como os eleitos — não participaram como também não se beneficiaram da candidatura fictícia.

Então, presente a distinção entre sanções e efeitos sobre os eleitos, nesses casos, não recairá qualquer sanção, ausente comportamento que mereça censura.

Já a imposição dos drásticos efeitos concernentes à invalidação do Drap reclama análise quanto à (in)subsistência dos fundamentos que possam justificá-los.

Como dito, o Drap é invalidado ante a ausência de número suficiente de mulheres, uma vez reconhecida a candidatura como fictícia, sempre em quantidade tal que vulnere o patamar mínimo de 30%. E essa ausência, em tese, favorece candidaturas masculinas e contribui para a manutenção do quadro de sub-representação da mulher.

Tal circunstância, porém, não se faz presente nas situações em que há mulheres eleitas em patamar igual ou superior a 30% das cadeiras efetivamente conquistadas pela agremiação.

A votação inexistente ou ínfima denota a ausência de benefício para os demais candidatos e candidatas vinculados ao Drap.

Ao contrário, revela prejuízo à competitividade da legenda, considerada a necessidade de se alcançar o quociente partidário.

Ainda assim, notem, o registro de mulheres apenas para cumprir a cota de gênero e sem que elas, por qualquer motivo, realizassem de fato campanha, não foi capaz de impedir que outras mulheres alcançassem representação maior do que 30% nas cadeiras a serem ocupadas.

Em verdade, as mulheres lograram, apesar de todo o quadro de desigualdade política e até mesmo diante de candidatura fraudulenta, ocupar relevante percentual de cadeiras, inclusive em patamar superior ao da cota legal de candidaturas.

Portanto, nulificar todo o Drap em casos assim representa, em verdade, invalidar situação de maior inclusão, passando-se a ter quadro com redistribuição das cadeiras de menor representação feminina.



Tratando-se de Aije, remanesce a possibilidade de se impor a inelegibilidade a todos os comprovadamente envolvidos com o lançamento de candidaturas fictícias.

Se, obviamente, um eleito ou uma eleita, também de forma comprovada, contribuir para a realização da fraude, apenas nesse caso a cassação do mandato é medida inafastável por se tratar, como visto, de sanção diretamente prevista para a fraude, e não de efeito do reconhecimento da ocorrência de candidatura fictícia.

E ainda assim, não deve haver a invalidação do Drap e dos votos recebidos pelos demais, caso ainda haja mulheres eleitas em percentual superior a 30%, não envolvidas na fraude, pelas mesmas razões expostas.

O TSE se reencontrará com a matéria ante os inúmeros casos que aportam à Corte. Que possa, então, examiná-la, encampando a tese segundo a qual, quando houver, entre os eleitos, 30% ou mais de mulheres, não se pode admitir, como efeito, a invalidação do Drap, a anulação dos votos e a cassação dos mandatos, sob pena de se atuar na contramão da política de incentivo à efetiva participação política da mulher.

[1] RO-EI nº 0603040-10/DF, relator ministro Mauro Campbell Marques, DJe de 1º.7.2021.

[2] <https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2020/resultado/se/caninde-de-sao-francisco/vereador/>

[3] <https://g1.globo.com/rr/roraima/eleicoes/2018/noticia/2018/10/08/veja-os-deputados-estaduais-eleitos-em-roraima-14-se-reelegeram.ghtml>

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2024-mai-14/mulheres-eleitas-podem-ser-cassadas-por-fraude-a-cota-de-genero-2/>