SUFFRAGIUM
REVISTA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ
TRE-CE

COTAS DE GÊNERO, FRAUDES E REPRESENTAÇÃO FEMININA: OS DESAFIOS DO MODELO BRASILEIRO E OS CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

GENDER QUOTAS, FRAUD AND FEMALE REPRESENTATION: THE CHALLENGES OF THE BRAZILIAN MODEL AND THE WAYS TO ITS IMPROVEMENT

Amanda Costa Thomé Travincas
Doutora em Direito (PUC/RS)
Juíza de Direito (TJ/MA).
acttravincas@tjma.jus.br

Carlos Eduardo de Oliveira Lula
Doutorando em Direito (PUC/RS)
Deputado Estadual (ALEMA).
carloslula.cl@gmail.com

Resumo: Este artigo examina a eficácia das cotas de gênero no Brasil, identificando distorções como fraudes em candidaturas femininas (“laranjas”) e seus impactos na representatividade política. O estudo foi conduzido com análise documental e jurisprudencial comparada, examinando decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e legislação eleitoral brasileira no período de 1988 a 2024; selecionaram-se casos emblemáticos de candidaturas fictícias para comparar padrões estruturais de implementação e penalização. Utilizou-se recorte jurídico-científico, com análise qualitativa interpretativa e comparação de modelos institucionais de sistemas político-eleitorais internacionais, especialmente o México. Os resultados revelam que, apesar da exigência legislativa de 30% de candidaturas femininas, a representatividade feminina no Parlamento permaneceu baixa, agravada por cassações integradas que afetaram candidatas legítimas, gerando efeitos paradoxais. Em contraste, país como México, por meio de listas fechadas e cadeiras reservadas, atingiu quase 50% de representação feminina. Conclui-se que o Brasil deve avançar para cotas com garantia de resultado, fortalecendo a eficácia institucional, prevenindo fraudes e alinhando-se às melhores práticas internacionais dentro dos princípios constitucionais da igualdade política.
Palavras-chave: Cotas de gênero. Fraude eleitoral. Representação feminina. Paridade política. Reforma eleitoral.

Abstract: This article examines the effectiveness of gender quotas in Brazil, identifying distortions such as fraudulent female candidates ("laranjas") and their impact on political representation. The study was conducted using documentary analysis and comparative jurisprudence, examining decisions of the Superior Electoral Court (TSE) and Brazilian electoral legislation from 1988 to 2024. Emblematic cases of fictitious candidacies were selected to compare structural patterns of implementation and penalties. A scientific legal framework was used, with qualitative

interpretative analysis and comparison of institutional models of international political electoral systems, particularly Mexico. The results reveal that, despite the legislative requirement of 30% female candidates, female representation in Parliament remained low, exacerbated by integrated impeachments that affected legitimate candidates, generating paradoxical effects. In contrast, a country like Mexico, through closed lists and reserved seats, achieved almost 50% female representation. It is concluded that Brazil must move towards quotas with guaranteed results, strengthening institutional effectiveness, preventing fraud and aligning itself with international best practices within the constitutional principles of political equality.
Keywords: Gender quotas. Electoral fraud. Women's representation. Political parity. Electoral reform.

INTRODUÇÃO

A sub-representação feminina nos órgãos legislativos brasileiros é um fenômeno persistente e estrutural. Embora as mulheres constituam a maioria do eleitorado (52,5% em 2022), sua presença no Parlamento continua aquém do "ponto crítico" de 30% frequentemente apontado pela literatura como necessário para impactar o processo legislativo[1]. A política de cotas de gênero, adotada há quase três décadas, foi um avanço inicial, mas revelou-se insuficiente para garantir uma representação efetiva[2]. Além disso, distorções no seu cumprimento, como candidaturas fictícias ("laranjas"), minaram ainda mais sua eficácia. O que explica essa resistência estrutural à inclusão feminina na política? E quais estratégias têm se mostrado mais eficazes em outros países?

Diante desse contexto, o presente artigo propõe uma análise técnico-jurídica, utilizando análise documental e jurisprudencial comparada como método principal: examinou-se sistematicamente decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e a legislação eleitoral brasileira no período de 1988 a 2024, com recorte em casos representativos de fraudes à cota; em seguida, confrontou-se esse cenário com o modelo mexicano de paridade legislativa (cadeiras reservadas), permitindo a identificação de padrões institucionais mais eficazes. Essa abordagem jurídico-comparativa permitiu avaliar a eficácia normativa e jurisprudencial das cotas e identificar lacunas que justificam propostas de reforma.

Como objetivo central, busca-se avaliar a necessidade de reformas — tanto jurisprudenciais quanto legislativas — para garantir maior equidade de gênero na política brasileira. Os tópicos a seguir abordarão, respectivamente: (I) a evolução histórica da representação feminina na Câmara dos Deputados de 1988 a 2024; (II) os limites da medida de 30% de candidaturas e a persistência da baixa representação; III) um estudo comparativo com a experiência mexicana de paridade legislativa; (IV) as fraudes às cotas e a jurisprudência correspondente do TSE; (V) proposta de adoção de mecanismo de cadeiras reservadas à luz do case mexicano; e (VI) conclusões sobre a importância de mudanças estruturais para promoção da igualdade de gênero na política.

[1] OBSERVATÓRIO NACIONAL DA MULHER NA POLÍTICA (ONMP). Panorama da legislação para mulheres no Brasil (1988–2022). Nota Técnica n. 7. Brasília: Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, 2023.

[2] OBSERVATÓRIO NACIONAL DA MULHER NA POLÍTICA (ONMP), op. cit.

1 EVOLUÇÃO DA REPRESENTAÇÃO FEMININA NO CONGRESSO NACIONAL (1988–2024)

A Constituição Federal de 1988 marcou a garantia formal de igualdade de direitos políticos entre homens e mulheres. Todavia, na legislatura resultante da Constituinte, apenas 26 deputadas federais foram eleitas, cerca de 5% da Câmara[3]. Nas eleições gerais subsequentes, o crescimento da bancada feminina mostrou-se lento e oscilante. Em 1990, as mulheres compunham aproximadamente 5,6% da Câmara dos Deputados; em 1994, 5,8%. Esse patamar inferior a 6% indicava que a exclusão histórica das mulheres dos espaços de poder político persistia mesmo após a redemocratização.

A primeira ação afirmativa concreta veio com a Lei nº 9.100/1995, que introduziu a cota mínima de 20% de candidaturas de cada sexo nas eleições proporcionais municipais de 1996. Em 1997, a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997, art. 10, §3º) estendeu a política de cotas para as eleições gerais, fixando a reserva de 30% de candidaturas para cada gênero, com aplicação gradual – mínimo de 25% em 1998 e 30% a partir de 2000[4].

Esperava-se que essa política estimulasse um aumento significativo da presença feminina no Parlamento. De fato, houve um pequeno avanço: nas eleições de 1998, as mulheres conquistaram 6,4% das cadeiras; em 2002, 8,4%. Pela primeira vez, a bancada feminina ultrapassou a barreira de 30 deputadas federais (42 eleitas em 2002), um progresso em relação às legislaturas anteriores, porém ainda tímido[5].

Nas eleições de 2006 e 2010, os índices mantiveram-se praticamente estagnados: cerca de 8,8% de mulheres na Câmara. Somente em 2014 a representação feminina alcançou dois dígitos, com 51 deputadas eleitas (9,9% dos 513 assentos). Esse incremento modesto ainda deixava o Brasil muito atrás da média mundial (24,9% em 2020) e da média das Américas (31,3% no mesmo ano). Atualizando esses dados, em 2023 a média global de mulheres nos parlamentos alcançou cerca de 27%, e nas Américas em torno de 35%, patamares significativamente superiores à realidade brasileira[6].

O impacto do financiamento de campanha se refletiu nos resultados: antes da reserva de 30% do Fundo Eleitoral, as mulheres ocupavam apenas 10% da Câmara dos Deputados, após a mudança esse número subiu para 15%. Em 2018, observou-se um salto relativo: foram eleitas 77 deputadas (15% da Câmara), resultado atribuído em parte a novas medidas de incentivo, como a destinação obrigatória de pelo menos 30% do Fundo Eleitoral para candidaturas femininas (decisão TSE/STF de 2018) e a maior visibilidade do tema da paridade na sociedade. Nas eleições

[3] ARAÚJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 71–87, 1998.

[4] ARAÚJO, op. cit.

[5] FERREIRA, Maria Inês Caetano. Sub-representação política de mulheres: reflexões a respeito das eleições à vereança no Recôncavo da Bahia. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 58, n. 229, p. 79–101, jan./mar. 2021.

[6] IPU – Inter-Parliamentary Union. Global and regional averages of women in national parliaments. Dados de 1º jan. 2023. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-averages>. Acesso em: 11 mar. 2025.

gerais mais recentes (2022), o número de mulheres na Câmara atingiu seu ápice histórico: 91 deputadas federais, equivalente a 17,7% das cadeiras. No Senado Federal, houve avanço similar, passando de apenas 1 mulher eleita em 2010 para 12 senadoras (19,8%) na atual legislatura.

Em que pese o crescimento absoluto do número de parlamentares do sexo feminino desde 1988, o Brasil continua apresentando baixa representação descritiva de mulheres. Atualmente, elas ocupam menos de 18% do Congresso Nacional, uma das piores taxas entre os países do G20. Essa persistente desigualdade expõe os limites das políticas afirmativas adotadas até aqui. Embora a cota de 30% tenha ampliado o número de candidatas, foi insuficiente para romper a hegemonia masculina no Parlamento. O próximo tópico examina em detalhe as razões dessa ineficácia e as distorções geradas pelo modelo atual.

2 A INEFICÁCIA DA MEDIDA 70/30 E A PERSISTÊNCIA DA SUB-REPRESENTAÇÃO

Embora a reserva legal de 30% de candidaturas femininas tenha buscado ampliar a presença das mulheres na política, os resultados práticos revelam eficácia limitada. Estudos como os de Araújo[7] e Cunha e Bastos Júnior[8] apontam que a Lei de Cotas, por si só, não assegurou o sucesso eleitoral das mulheres, pois os principais obstáculos estruturais à sua eleição permaneceram vigentes. No Brasil, as cotas incidem apenas sobre as candidaturas, mas não garantem cadeiras, sobretudo em um sistema de lista aberta no qual a conquista de vagas depende exclusivamente da votação nominal de cada candidato.

Conforme ressalta Araújo, as cotas de gênero no país acabaram sendo "meramente formais", pois "quem ordena a lista é o eleitor", de modo que a reserva de vagas "não garante a efetiva inclusão das mulheres no parlamento"[9].

Em outras palavras, os partidos passaram a cumprir a regra quantitativa de indicar ao menos 30% de mulheres, porém sem necessariamente oferecer a essas candidatas condições materiais e políticas para uma campanha competitiva. Os dados eleitorais corroboram essa avaliação. Houve um aumento expressivo no número de candidatas do sexo feminino após 1995, mas não no número de eleitas na mesma proporção. Grande parte das mulheres registradas concorreu sem apoio financeiro ou estrutural, ou sem relevância eleitoral, configurando as chamadas "candidaturas não engajadas", popularmente conhecidas como "candidatas laranja".

Um estudo sobre as eleições municipais na Bahia[10] observou que as candidatas mulheres se concentravam entre os concorrentes menos votados, enquanto os homens predominaram entre os mais votados, indicando que a cota estimulou o registro de nomes femininos sem, contudo, favorecer sua efetiva vitória nas urnas[11].

[7] ARAÚJO, op.cit.
[8] CUNHA, Amanda G.; BASTOS JÚNIOR, Luiz M. Fraudes à cota de gênero na perspectiva do direito eleitoral sancionador. Resenha Eleitoral, v. 24, n. 1, p. 130–150, 2020.
[9] ARAÚJO, op.cit.
[10] FERREIRA, op. cit.
[11] RESTREPO SANÍN, Juliana. The Law and Violence Against Women in Politics. Politics & Gender, v. 16, n. 1, p. 128-136, 2020.

Assim, muitos partidos preencheram o mínimo legal lançando mulheres apenas para cumprir a legislação, mas continuaram a direcionar a maior parte dos recursos e esforços de campanha aos candidatos do sexo masculino. Esse fenômeno perpetua a sub-representação, desnaturando o objetivo da ação afirmativa.

Adicionalmente, lacunas na formulação original da lei contribuíram para sua inefetividade. Até 2009, não havia sanção eficaz para o descumprimento da proporção 70/30: a lei apenas exigia a reserva de vagas, mas não o efetivo preenchimento, brecha que permitiu a vários partidos lançarem menos mulheres que o mínimo sem punições. Somente a partir da minirreforma eleitoral de 2009 (Lei nº 12.034/2009) é que o preenchimento dos 30% tornou-se obrigatório, sob pena de indeferimento das listas partidárias. Essa mudança melhorou o cumprimento formal da cota nas eleições seguintes, mas não impediu práticas irregulares, como a inclusão de candidatas fictícias para simular cumprimento da regra.

Outro fator crítico foi a ausência inicial de medidas de apoio às campanhas femininas. Apenas em 2018 – véspera das eleições gerais – o TSE determinou a divisão proporcional do Fundo Eleitoral e do tempo de propaganda entre os gêneros, garantindo pelo menos 30% dos recursos para candidaturas de mulheres.

Essa medida tardia coincidiu com o crescimento observado em 2018, sugerindo que recursos e estrutura importam: quando as candidatas dispõem de financiamento e visibilidade minimamente equitativos, tendem a obter desempenho eleitoral melhor, ainda que persistam desigualdades. Até então, a falta de financiamento adequado limitava severamente a competitividade das mulheres, reduzindo o impacto positivo esperado da política de cotas.

Culturalmente, a política brasileira manteve barreiras informais à ascensão feminina. As estruturas partidárias, em sua maioria dirigidas por homens, frequentemente relegaram as mulheres a posições pouco estratégicas ou a coligações desfavoráveis. Muitas candidatas relataram dificuldade em obter apoio dos dirigentes partidários e em superar preconceitos enraizados no eleitorado. Como resultado, a sub-representação feminina permaneceu elevada: nas décadas de 1990 e 2000, o percentual de mulheres na Câmara dos Deputados oscilou entre apenas 5% e 9%[12], apesar da vigência das cotas.

Esse baixo índice indica que a ação afirmativa, isoladamente, não foi suficiente para romper a resistência institucional à maior participação feminina. Isso corrobora a visão de autoras como Drude Dahlerup[13] e Mala Htun[14], que apontam que a efetividade das cotas depende de fatores como o desenho do sistema eleitoral e a disposição dos partidos em cumpri-las de maneira substantiva.

Mais de 25 anos após a implementação das cotas de gênero no Brasil, os resultados seguem aquém do esperado. Embora a medida 70/30 tenha ampliado o número de candidatas, ela não garantiu avanços proporcionais na ocupação de cadeiras no Parlamento. Esse descompasso revela que apenas fixar um percentual de candidaturas não é suficiente: é preciso garantir meios

12 ARAÚJO, op. cit.

13 DAHLERUP, Drude. Women, quotas and politics. London: Routledge, 2006.

14 HTUN, Mala; JONES, Mark P. Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas and women's leadership in Latin America. Comparative Political Studies, v. 34, n. 3, p. 328–354, 2002.

eficazes para que essas candidaturas tenham reais chances de êxito. Os principais entraves — financiamento desigual, falta de apoio partidário, cultura política excludente e o próprio sistema de lista aberta — mitigaram o impacto das cotas. Diante disso, ganha força o debate sobre a adoção de mecanismos mais eficazes, capazes de assegurar resultados concretos em termos de cadeiras ocupadas por mulheres. A experiência internacional fornece exemplos nesse sentido, e o caso do México é especialmente elucidativo, como veremos a seguir.

3 O CASO DO MÉXICO: O MODELO DE CADEIRAS RESERVADAS

Diferentemente do Brasil – que implementou cotas de candidaturas sem garantia de resultado –, o México trilhou um caminho de reformas que culminaram na paridade de gênero no Parlamento. Até os anos 1990, ambos os países apresentavam percentuais baixíssimos de mulheres eleitas. Em 1990, o México contava com cerca de 8% de deputadas; em 1994, em torno de 14%. Assim como no Brasil, introduziu-se uma lei de cotas nesse período: a reforma eleitoral de 1996 recomendou que nenhum dos sexos excedesse 70% das candidaturas (isto é, pelo menos 30% de candidatas mulheres).

Inicialmente, porém, tal cota mexicana não era obrigatória – consistia em mera "sugestão", sem sanção, aos partidos. Muitos, portanto, ignoraram a recomendação. Diante da resistência, o México tornou as cotas obrigatórias a partir de 2002, exigindo pelo menos 30% de mulheres nas listas, sob pena de os registros de candidatura do partido não serem aceitos.

Essa reforma já teve impacto significativo nas eleições de 2003, elevando a representação feminina para patamar próximo de 16%. Em 2008, nova mudança legislativa aumentou a cota mínima para 40% de candidatas e estabeleceu a regra de alternância de gênero nas listas fechadas (sistema "zipper").

Mesmo assim, os partidos encontraram brechas para contornar a lei. Por exemplo, alegavam falsos processos internos de seleção para não cumprir integralmente a cota, ou lançavam mulheres apenas em distritos onde o partido não tinha chance de vitória (cumprindo a cota formalmente, mas sem risco de elas se elegerem). Um caso emblemático de burla à lei foi o das "Juanitas" em 2009: mulheres eleitas que renunciavam logo após a posse para dar lugar a suplentes homens, em conluio com os partidos. A resposta institucional veio rápida: o México aprovou norma determinando que, em caso de vacância, a vaga pertença a um suplente do mesmo gênero, impedindo essa manobra fraudulenta[15].

A culminância do modelo mexicano deu-se com a reforma constitucional de 2014, que consagrou o princípio da paridade de gênero na representação política. A Constituição mexicana passou a exigir 50% de candidatas do sexo feminino nas eleições parlamentares, com alternância

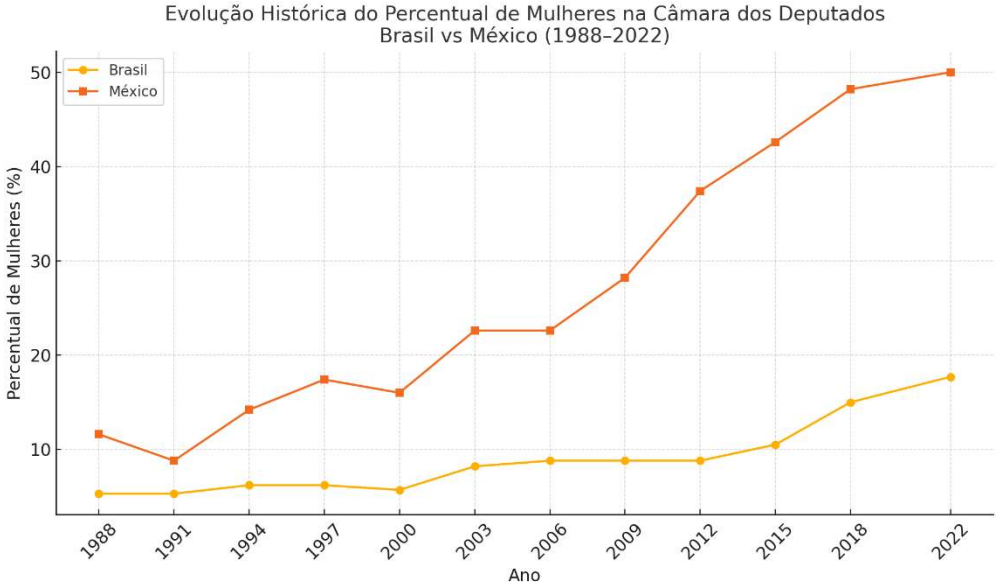
[15] O termo "Juanitas" ficou popularmente conhecido no México após as eleições federais de 2009, descrevendo candidatas que, depois de eleitas, renunciavam aos seus cargos poucos dias após tomar posse. Essas renúncias ocorriam mediante prévio acordo com os partidos, permitindo que suplentes homens assumissem as vagas, contornando, assim, a legislação eleitoral de cotas femininas. Diante dessa fraude, o legislador mexicano reagiu rapidamente e aprovou uma reforma obrigando que o suplente chamado para assumir o cargo legislativo seja necessariamente do mesmo gênero do titular, garantindo assim a efetividade da política de cotas e coibindo fraudes semelhantes.

obrigatória nas listas e aplicação da regra tanto às cadeiras de representação proporcional quanto às disputas no sistema majoritário.

Essa mudança estrutural, apelidada de "paridade em tudo", veio acompanhada de fiscalização rigorosa pelas autoridades eleitorais e fechou as brechas que antes permitiam o descumprimento das cotas.

O impacto foi imediato: nas eleições federais de 2018, as mulheres conquistaram pela primeira vez 50% das cadeiras na Câmara dos Deputados do México. Na prática, foram 241 deputadas eleitas (48,2% da Câmara) e 63 senadoras (49,2% do Senado), colocando o México entre os líderes mundiais em igualdade de gênero no Parlamento[16].

Trata-se de um salto notável se comparado ao Brasil, onde naquele mesmo ano de 2018 as mulheres ocupavam apenas 15% da Câmara dos Deputados. Para visualizar comparativamente essas trajetórias, um gráfico foi produzido, ilustrando a evolução histórica do percentual de mulheres na Câmara dos Deputados do Brasil e do México (1988–2022), evidenciando o forte contraste entre o modesto incremento brasileiro e o avanço acentuado no México especialmente após as reformas de paridade.



Como se observa, até o início dos anos 2000 ambos os países exibiam índices muito baixos de mulheres parlamentares. A partir de 2003, contudo, o México inicia uma curva ascendente bem mais pronunciada que a brasileira, fruto do aperfeiçoamento de sua legislação de cotas. O Brasil, mesmo com pequenas melhorias após 2010, manteve um crescimento lento. O ponto de inflexão mexicano ocorre após 2014 (implementação da paridade constitucional), quando a linha correspondente ao México atinge a faixa de 45–50%, ao passo que o Brasil apenas rompe a barreira dos 15% em 2018 e chega próximo a 18% em 2022.

O caso mexicano demonstra que o desenho institucional é determinante para o sucesso das cotas de gênero. Enquanto no Brasil a reserva de candidaturas se mostrou insuficiente por

[16] INSTITUTO NACIONAL ELEITORAL DO MÉXICO (INE). Paridad de Género en el Congreso Mexicano – Evolución y Perspectivas. México, 2022. Disponível em: <https://www.ine.mx>. Acesso em: 20 maio 2024.

não garantir cadeiras, no México a combinação de listas fechadas com alternância obrigatória e punições rigorosas para descumprimento das regras levou à paridade real. Em outras palavras, o México eliminou as brechas que permitiam a manutenção da hegemonia masculina, enquanto o Brasil ainda opera sob um modelo que tolera fraudes e subfinanciamento das candidatas. Convém destacar que a experiência mexicana não eliminou todos os desafios, por exemplo, foi necessário coibir fraudes como as "Juanitas", e ainda persiste menor presença de mulheres em cargos executivos majoritários. Contudo, o consenso entre analistas é que o México desenvolveu um "robusto arcabouço legislativo para garantir a paridade, acompanhado de atuação eficaz dos órgãos eleitorais", servindo hoje de referência internacional.

Em resumo, o modelo mexicano aproximou-se das chamadas "cadeiras reservadas" de fato para mulheres, ao assegurar que aproximadamente metade das vagas no Legislativo seja preenchida por candidatas do gênero feminino.

Para além do México, diversas outras democracias adotaram ações afirmativas semelhantes, obtendo resultados expressivos. A Bolívia, por exemplo, implementou a paridade de gênero em sua legislação eleitoral e alcançou cerca de 53% de mulheres na Câmara dos Deputados na eleição de 2014[17], um dos mais altos percentuais do mundo à época. A Argentina, pioneira ao instituir a primeira lei de cotas de gênero (30%) em 1991, também evoluiu para um modelo de paridade: após a Lei de Paridade de 2017, as mulheres passaram a constituir aproximadamente 45% das cadeiras na Câmara dos Deputados argentina[18].

Outros países latino-americanos, a exemplo de Costa Rica, Nicarágua e Equador, igualmente adotaram cotas legais ou constitucionais acompanhadas de regras de alternância de gênero, obtendo ampliação significativa da representação feminina em seus Parlamentos.

No plano global, mais de 130 países já instituíram algum tipo de quota de gênero para cargos legislativos, seja por determinação legal ou por compromissos voluntários de partidos, refletindo uma tendência abrangente de promoção da igualdade política entre os sexos[19]. Alguns países chegaram a atingir ou ultrapassar a paridade, caso de Ruanda e Cuba, que figuram entre os líderes mundiais em representação feminina. Esses exemplos reforçam que o desenho normativo e o cumprimento efetivo das cotas são determinantes para o sucesso dessas políticas.

Essa realidade legislativa internacional contrasta fortemente com a brasileira e sugere caminhos de reforma. Antes de avançar à proposta normativa, entretanto, cabe examinar um problema específico que emergiu no contexto das cotas no Brasil: a fraude à cota de gênero e a resposta jurisprudencial dada pela Justiça Eleitoral, tema do próximo item.

---

17 ONU MULHERES. Brasil é 'lanterna' em ranking latino-americano sobre paridade de gênero na política. 24 ago. 2017. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/noticias/brasil-e-lanterna-em-ranking-latino-americano-sobre-paridade-de-genero-na-politica/. Acesso em: 11 mar. 2025.

18 CIPPEC – Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Las mujeres en el Congreso tras la Ley de Paridad. Buenos Aires, nov. 2021. Disponível em: https://www.cippec.org/textual/las-mujeres-en-el-congreso-tras-la-ley-de-paridad/. Acesso em: 11 mar. 2025.

19 HARVARD INTERNATIONAL REVIEW. Equal Representation? The Debate Over Gender Quotas (Part 1). 29 nov. 2021. Disponível em: https://hir.harvard.edu/equal-representation-the-debate-over-gender-quotas-part-1/. Acesso em: 11 mar. 2025.

4 FRAUDE À COTA DE GÊNERO E A JURISPRUDÊNCIA DO TSE

A expressão "fraude à cota de gênero" designa as situações em que os partidos políticos burlam deliberadamente a obrigação de lançar ao menos 30% de candidatas mulheres, simulando o cumprimento da lei por meio de candidaturas fictícias ou irregulares. Tais fraudes geralmente envolvem o registro de mulheres que não fazem campanha, não recebem votos (votação zerada ou ínfima) e servem apenas para completar a lista partidária – as já mencionadas "candidatas laranja".

Esse expediente tornou-se frequente após o reforço da legislação de cotas em 2009, especialmente nas eleições proporcionais municipais. Durante algum tempo, a legislação tampouco previa uma punição clara para esse comportamento, o que levou a Justiça Eleitoral a construir uma solução via jurisprudência.

A questão central que se colocou foi: quem deveria ser responsabilizado quando constatada a fraude às cotas? Inicialmente, alguns casos foram tratados como irregularidade apenas das candidatas fraudulentas ou dos dirigentes que orquestraram o esquema. Contudo, gradativamente firmou-se um entendimento mais enérgico nos Tribunais Regionais e no TSE no sentido de que toda a coligação/partido se beneficiava da fraude e, portanto, toda a chapa eleita deveria ser cassada[20].

Em 2019, no julgamento do REspe nº 193-92/PI[21], o TSE assentou essa tese, aplicando uma espécie de responsabilização objetiva coletiva: provada a existência de candidaturas femininas fictícias em determinado pleito proporcional, anulam-se todos os mandatos obtidos pelo partido/coligação, independentemente de dolo ou culpa individual. Desse modo, a Justiça Eleitoral passou a punir com a cassação tanto os candidatos eleitos diretamente envolvidos na fraude quanto aqueles não envolvidos, inclusive mulheres legitimamente eleitas que integraram a chapa fraudulenta.

Esse posicionamento rigoroso visou desestimular de forma contundente a prática de fraudar as cotas. E, de fato, provocou consequências drásticas em vários municípios: nas eleições de 2016 e 2020, câmaras inteiras tiveram seus resultados invalidados porque determinado partido lançara candidatas "fantasmas" (fictícias).

O entendimento atual do TSE determina que a descoberta de candidaturas femininas fictícias acarreta a nulidade de todos os votos da legenda, independentemente de prova de

20 CUNHA, Amanda G.; BASTOS Júnior, Luiz M. Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador. Resenha Eleitoral, v.24, n.1, p. 130–150, 2020.

21 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018 (REspe 193-92/PI), rel. Min. Jorge Mussi, julgado em 17 set. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia>. Acesso em: 20 maio 2024.
Uma vez comprovada a existência de candidaturas femininas fictícias o partido ou a coligação deve ter todos os seus mandatos obtidos naquela eleição proporcional anulados, mesmo que não se comprove dolo ou culpa específica dos candidatos beneficiados. A sanção imposta pelo TSE não depende da demonstração de participação ativa ou má-fé individual de cada candidato eleito. Basta a constatação objetiva das candidaturas fictícias para caracterizar a fraude eleitoral e justificar a cassação coletiva dos mandatos.

participação dos eleitos[22]. Esse critério visa desestimular fraudes sistêmicas e pressionar os partidos a cumprirem a cota de forma substantiva. No entanto, essa punição coletiva tem um efeito colateral grave: acaba penalizando também candidatas eleitas de forma legítima, minando a própria finalidade da ação afirmativa. Uma alternativa mais equilibrada seria a responsabilização direta dos dirigentes partidários envolvidos na fraude, sem comprometer mandatos conquistados de forma legítima.

Esse efeito paradoxal acaba por desestimular ainda mais a participação das mulheres na vida pública, pois gera o temor de que, mesmo vencendo a eleição, seu mandato possa ser perdido por atos de terceiros. Marilda Silveira defende, com base no princípio da proporcionalidade, uma mudança na jurisprudência do TSE: excluir da punição aquelas mulheres eleitas cuja não participação na fraude esteja comprovada, preservando-se seus mandatos.

Essa interpretação seria mais equilibrada e alinhada a precedentes do Supremo Tribunal Federal que buscam evitar que medidas adotadas com determinada finalidade acabem gerando efeitos contrários aos pretendidos.

A controvérsia se intensificou recentemente. Em maio de 2024, o TSE aprovou a Súmula nº 73, consolidando critérios objetivos para identificação da fraude, dentre eles a presença de candidatas com votação zerada, ausência de campanha e movimentação financeira inexistente ou irrisória. Contudo, a Súmula manteve o entendimento de cassação de toda a chapa, sem ressalva para eventuais eleitas inocentes. Paralelamente, discute-se no Congresso Nacional a possibilidade de anistiar as sanções a partidos que descumpriram regras de financiamento de campanha feminina, o que sinaliza uma leniência legislativa oposta ao rigor judicial.

Nesse contexto, as reflexões de Marilda Silveira ganham urgência[23]: é preciso equilibrar a tutela da legalidade eleitoral com a preservação das conquistas femininas. Uma possível evolução jurisprudencial seria adotar uma responsabilização subjetiva, alcançando apenas os diretamente envolvidos na fraude, inclusive dirigentes partidários coniventes, e não mais invalidando mandatos de mulheres eleitas sem nexo causal com o ilícito. Esse ajuste, aliado ao aprimoramento dos mecanismos de detecção preventiva de candidaturas fictícias, poderia coibir a fraude sem gerar um resultado anti-ação afirmativa.

Embora o entendimento do TSE sobre a anulação de chapas fraudulentas tenha a intenção legítima de coibir abusos, sua aplicação indiscriminada gera efeitos colaterais severos. Em vez de punir candidatas legitimamente eleitas, um caminho mais eficaz seria: (I) criação de mecanismos de fiscalização prévia para detectar fraudes antes da eleição; (II) responsabilização direta dos dirigentes partidários, em vez da cassação automática da chapa; (III) diferenciação entre candidaturas fictícias e candidatas reais, permitindo que aquelas que fizeram campanha de

[22] BRÍGIDO, Carolina. Decisão do TSE sobre cota de gênero pune eleitas que não sabiam da fraude. UOL Notícias, 17 maio 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/carolina-brigido/2024/05/17/decisao-do-tse-sobre-cota-de-genero-pune-eleitas-que-nao-sabiam-da-fraude.htm>. Acesso em: 20 maio 2024.

[23] SILVEIRA, Marilda de Paula. As consequências da identificação de candidaturas fictícias. Resenha Eleitoral, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 161-186, 2019. Disponível em: https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/download/38/34/61. Acesso em: 11 mar. 2025.

boa-fé mantenham seus mandatos; e (IV) adoção do modelo de cadeiras reservadas (paridade obrigatória).

5 PROPOSTA DE REFORMA LEGISLATIVA: RUMO À PARIDADE DE GÊNERO

Diante da experiência acumulada, torna-se evidente que o Brasil precisa ir além do modelo atual de cotas 70/30 e repensar as formas de promoção da representação feminina. A proposta central deste trabalho é a adoção de um sistema de cadeiras reservadas, inspirado no caso mexicano, para assegurar uma participação mínima – idealmente, paritária – de mulheres nos parlamentos. Na prática, isso significa migrar de uma política centrada apenas em cotas de candidaturas para um mecanismo focado no resultado em termos de assentos.

A adoção de cadeiras reservadas é frequentemente alvo de críticas sob o argumento de que fere a livre competição eleitoral. No entanto, a experiência internacional demonstra que sistemas com garantias de resultado não apenas aumentam a representação feminina, mas também qualificam o debate político ao trazer mais diversidade de perspectivas. Além disso, ao longo da história, o próprio sistema eleitoral brasileiro já adotou medidas de proteção a grupos sub-representados, como a cláusula de barreira e o tempo de TV proporcional. Assim, a reserva de cadeiras não seria um privilégio, mas uma correção necessária para equilibrar um cenário de desigualdade estrutural.

Uma via possível para implementar essa mudança seria por meio de Emenda Constitucional, introduzindo a paridade de gênero como princípio do sistema eleitoral. Essa emenda poderia estabelecer, por exemplo, que cada partido ou coligação deverá preencher 50% das vagas conquistadas com pessoas de cada sexo, admitindo-se no mínimo 30% de um dos gêneros durante uma fase de transição.

Várias alternativas técnicas decorrem desse mandato: o legislador infraconstitucional poderia optar por adotar listas fechadas "zebradas" (com alternância homem-mulher) nas eleições proporcionais, de modo que a cada duas cadeiras obtidas pelo partido, uma seja ocupada por pessoa do gênero feminino. Esse formato — já utilizado com sucesso em países como a Argentina e a França (paridade em listas) — garantiria automaticamente perto de 50% de eleitas, eliminando o risco de as mulheres ficarem apenas como suplentes ou relegadas às últimas posições.

Outra alternativa seria manter o voto nominal, mas instituir um método de alocação de cadeiras por gênero. Por exemplo, caso o resultado final da eleição não atinja o percentual mínimo estabelecido (suponha-se 30%, em um primeiro momento) de mulheres eleitas, poderiam ser chamadas, adicionalmente, tantas candidatas mais bem votadas quanto necessárias para se alcançar aquele piso.

Esse modelo de "quota de resultado" já foi adotado em alguns parlamentos subnacionais no mundo e assegura que, independentemente da dinâmica partidária, haja um patamar garantido de representatividade feminina. É claro que tal mecanismo exigiria cuidadosa formatação

jurídica para respeitar o princípio da proporcionalidade entre legendas e a vontade do eleitor, mas não é incompatível com o sistema brasileiro – sobretudo em um contexto de reforma política mais ampla.

O modelo mexicano, como visto, optou por impor a paridade já no lançamento das candidaturas e estruturou seu sistema de forma que o resultado tende à paridade sem necessidade de etapas posteriores de ajuste. O Brasil pode seguir caminho análogo: determinar 50% de candidatas mulheres em todas as eleições proporcionais e, principalmente, vedar o registro de chapas que não atendam a essa proporção — ou seja, listas que não estiverem equilibradas não seriam homologadas pela Justiça Eleitoral.

Essa regra de paridade pode vir acompanhada de outras salvaguardas para evitar fraudes: exigência de percentuais mínimos de votos para cada sexo; distribuição igualitária do fundo partidário e do tempo de TV; e fiscalização rigorosa de eventuais "desistências" ou substituições de última hora que desfigurem a paridade.

Nesse sentido, a mudança já aprovada no México, exigindo que suplentes sejam do mesmo gênero do titular, é uma inspiração valiosa a ser incorporada na legislação brasileira. Importante salientar que propostas de maior ousadia, como a paridade plena, já foram ventiladas no Congresso Nacional.

Em 2021, discutiu-se uma mini-reforma que incluiria a reserva progressiva de cadeiras para mulheres nas câmaras municipais (iniciando em 20% e aumentando gradualmente), mas essa iniciativa não prosperou à época. Em 2023, uma proposta de emenda prevendo a reserva de 30% das cadeiras para mulheres nos legislativos voltou à pauta e chegou a avançar em tramitação[24], evidenciando a crescente pressão por ações afirmativas mais incisivas. Superar as resistências políticas exigirá mobilização social e negociação, mas trata-se de uma evolução alinhada aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (v.g. os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU – Objetivo 5, que inclui a igualdade de gênero na política) e aos princípios constitucionais da cidadania e do pluralismo.

Adotar cadeiras reservadas (paridade) traria múltiplos benefícios. Em primeiro lugar, corrigiria distorções históricas de sub-representação, acelerando em décadas o alcance de uma composição legislativa mais equilibrada – algo que, no ritmo atual, demoraria muitos ciclos eleitorais para ocorrer espontaneamente. Em segundo lugar, reduziria o espaço para fraudes: se o resultado já nasce equitativo, desaparece o incentivo para registrar candidaturas fictícias (já que a presença feminina real se torna imprescindível para o êxito eleitoral do partido). Em terceiro lugar, aperfeiçoaria a democracia representativa, tornando o Parlamento um reflexo mais fiel da composição de gênero da sociedade.

Estudos como os da ONU Mulheres[25] e de Htun e Jones[26] demonstram que a presença de ao menos 30% de mulheres em órgãos legislativos tende a introduzir novos temas e perspectivas, enriquecendo o debate e aprimorando a produção normativa em áreas como educação, saúde,

[24] CONGRESSO EM FOCO. Avança uma lei de reserva de 30% de cadeiras para mulheres nos parlamentos. Congresso em Foco, 2023. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/>. Acesso em: 20 maio 2024.
[25] ONU MULHERES. Brasil é 'lanterna' em ranking latino-americano sobre paridade de gênero na política. 2017.
[26] HTUN, Mala; JONES, Mark P. op. cit.

família, combate à violência de gênero, entre outras. Ou seja, não se trata apenas de fazer justiça estatística, mas de produzir efeitos concretos na agenda e nas políticas públicas.

Naturalmente, a implementação de cadeiras reservadas exigirá adaptações no sistema eleitoral brasileiro. Caso se mantenha o sistema de voto proporcional personalístico, a fórmula de alocação de vagas terá de incorporar o critério de gênero, possivelmente elegendo-se as mulheres mais votadas do partido antes de completar as cadeiras com os demais candidatos. Alternativamente, poder-se-ia migrar para um sistema misto, combinando votos em lista preordenada (paritária) e votos individuais. Tais escolhas demandam estudos aprofundados e construção de consenso, mas o fundamental é o comprometimento com o objetivo da paridade.

Em síntese, a proposta de reforma aqui defendida busca materializar, em termos de assentos legislativos, a igualdade política de gênero. Trata-se de dar um passo além da ação afirmativa mitigada (cotas em candidaturas) para uma ação afirmativa robusta (cotas em mandatos). A experiência mexicana mostrou que, quando há vontade política e um desenho normativo adequado, é possível mudar drasticamente o panorama em poucos anos: o México saltou de 18% para 48% de mulheres na Câmara dos Deputados em menos de duas décadas. O Brasil pode e deve almejar transformação semelhante, adequada às suas particularidades, mas guiada pelo mesmo princípio: a democracia paritária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sub-representação feminina na política brasileira persiste, mesmo após décadas de ações afirmativas. As políticas adotadas, embora simbolicamente importantes e responsável por algum incremento no número de candidatas, foram incapazes de conduzir uma parcela expressiva de mulheres ao Parlamento. Fatores culturais, estruturais e institucionais limitaram sua efetividade, e inclusive deram margem a práticas fraudulentas que deturparam seu propósito.

A experiência internacional, especialmente a do México, demonstra que a paridade de gênero só é alcançada quando há garantias de resultado, e não apenas de candidatura. Enquanto o Brasil patina em torno de 15% de representação feminina, o México, graças a reformas sucessivas que impuseram paridade e combateram fraudes, atingiu quase 50% de mulheres no Parlamento – prova de que a desigualdade de gênero na política pode ser revertida por meio de engenharia institucional adequada.

No âmbito jurisprudencial, discutiu-se o efeito contraproducente da linha adotada pelo TSE no enfrentamento das fraudes à cota, a qual, sem distinguir culpados de inocentes, acaba punindo mulheres eleitas e desestimulando candidaturas femininas – um claro paradoxo em relação aos objetivos da ação afirmativa.

A crítica de Marilda Silveira evidenciou a necessidade de recalibrar esse entendimento, algo que pode ser levado a cabo pelo próprio Poder Judiciário, com evolução da jurisprudência, ou pelo Legislativo, mediante clarificação legal, de forma a punir rigorosamente os fraudadores

sem prejudicar as representantes legítimas das cotas. Esse ajuste fino protegerá a integridade da política de cotas atual enquanto a transição para um modelo superior não se concretiza.

Por fim, defende-se que o Brasil avance rumo a uma reforma legislativa estrutural em prol da igualdade de gênero na política. A adoção de cadeiras reservadas ou de mecanismos análogos à paridade mexicana representa mais do que uma alteração nas regras eleitorais: é um passo em direção a uma democracia verdadeiramente inclusiva.

Como salientam teóricos da representação, a democracia só se realiza plenamente quando todos os segmentos da sociedade estão adequadamente representados nos espaços de poder – e isso certamente inclui as mulheres, que constituem mais da metade da população. Não se trata de privilégio, e sim de corrigir um desequilíbrio histórico e garantir a pluralidade de visões no processo decisório.

Em conclusão, as cotas de candidaturas foram um ponto de partida necessário, mas precisam evoluir. A baixa presença de mulheres no Parlamento brasileiro não é um reflexo da falta de candidatas qualificadas, mas sim das barreiras estruturais que dificultam sua eleição. Enquanto outros países avançam para garantir a paridade de gênero, o Brasil permanece estagnado. Para mudar esse cenário, não basta ampliar candidaturas femininas, é preciso garantir que essas candidatas tenham condições reais de vencer. A implementação de cadeiras reservadas não é apenas uma questão de justiça social, mas de fortalecimento da democracia. Sem representação igualitária, não há democracia plena.

A implementação de cadeiras reservadas (paridade) e o aperfeiçoamento dos mecanismos de cumprimento das ações afirmativas apresentam-se como caminhos viáveis e desejáveis. Com tais medidas, aliadas ao contínuo engajamento da sociedade civil e à promoção de lideranças femininas, poderemos aspirar a um Congresso Nacional com pelo menos 50% de mulheres – tornando realidade o ideal da paridade de gênero e enriquecendo a democracia brasileira com justiça e diversidade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 71–87, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 12.034/2009. Altera a Lei das Eleições para tornar obrigatório o preenchimento das cotas de gênero. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 set. 2009.

BRASIL. Lei nº 14.192/2021. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.504/1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 set. 1997.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 193-92/PI**. Rel. Min. Jorge Mussi. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/jurisprudencia. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 73**. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/. Acesso em: 20 maio 2024.

BRÍGIDO, Carolina. **Decisão do TSE sobre cota de gênero pune eleitas que não sabiam da fraude**. UOL Notícias, 17 maio 2024. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/carolina- brigido/2024/05/17/decisao-do-tse-sobre-cota-de-genero-pune-eleitas-que-nao-sabiam-da- fraude.htm. Acesso em: 20 maio 2024.

CIPPEC – Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. **Las mujeres en el Congreso tras la Ley de Paridad**. Buenos Aires, nov. 2021. Disponível em: https://www.cippec.org/textual/las-mujeres-en-el-congreso-tras-la-ley-de-paridad/. Acesso em: 11 mar. 2025.

CUNHA, Amanda G.; BASTOS Júnior, Luiz M. Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador. **Resenha Eleitoral**, Florianopólis, v. 24, n. 1, p. 130–150, 2020.

DAHLERUP, Drude. **Women, quotas and politics**. London: Routledge, 2006.

FERREIRA, Maria Inês Caetano. Sub-representação política de mulheres: reflexões a respeito das eleições à vereança no Recôncavo da Bahia. **Revista de Informação Legislativa**, v. 58, n. 229, p. 79–101, jan./mar. 2021.

HARVARD INTERNATIONAL REVIEW. **Equal Representation? The Debate Over Gender Quotas (Part 1)**. 29 nov. 2021. Disponível em: https://hir.harvard.edu/equal-representation-the-debate-over-gender-quotas-part-1/. Acesso em: 11 mar. 2025.

HTUN, Mala; JONES, Mark P. Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas and women's leadership in Latin America. **Comparative Political Studies**, v. 34, n. 3, p. 328–354, 2002.

INE – Instituto Nacional Electoral do México. **Paridad de Género en el Congreso Mexicano – Evolución y Perspectivas**. México, 2022. Disponível em: https://www.ine.mx. Acesso em: 20 maio 2024.

IPU – Inter-Parliamentary Union. **Global and regional averages of women in national parliaments**. Dados de 1º jan. 2023. Disponível em: https://data.ipu.org/women-averages. Acesso em: 11 mar. 2025.

MAIA, Zenaide. **Avança uma lei de reserva de 30% de cadeiras para mulheres nos parlamentos**. Congresso em Foco, 25 maio 2023. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/avanca-uma-lei-de-reserva-de-30-de-cadeiras-para- mulheres-nos-parlamentos/. Acesso em: 20 maio 2024.

OBSERVATÓRIO NACIONAL DA MULHER NA POLÍTICA (ONMP). **Panorama da Legislação para Mulheres no Brasil** (1988–2022). Nota Técnica nº 7, Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, Brasília, 2023.

ONU MULHERES. **Brasil é 'lanterna' em ranking latino-americano sobre paridade de gênero na política**. ONU MULHERES, 24 ago. 2017. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/noticias/brasil-e-lanterna-em-ranking-latino-americano-sobre- paridade-de-genero-na-politica/. Acesso em: 11 mar. 2025.

SANÍN, Juliana Restrepo. The Law and Violence Against Women in Politics. **Politics & Gender**, v. 16, n. 1, p. 128–136, 2020.

SILVEIRA, Marilda de Paula. As consequências da identificação de candidaturas fictícias. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 161–186, 2019. Disponível em: https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/download/38/34/61. Acesso em: 11 mar. 2025.