



# I Jornada de Direito ELEITORAL

## Propostas Aprovadas para Deliberação

Comissão Temática de Trabalho 07



**EJE**  
Escola Judiciária Eleitoral  
Tribunal Superior Eleitoral



**ABRADEP**  
Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político

# CT07-PE01

## **Proposta**

Considera-se como "candidatura feminina fictícia" aquela em que há o registro de candidatas do sexo feminino com o único intuito de cumprir a reserva de gênero. A votação zerada e a falta de arrecadação de recursos não devem ser tomados, isoladamente, como requisitos suficientes para a caracterização da fraude, sendo indispensável a demonstração do dolo em burlar a lei." (Eixo temático 7 - art. 10, § 3º, L. 9.504/97)

## **Justificativa**

A lei eleitoral prevê que, no momento de registro de candidatura, os partidos e coligações deverão preencher o mínimo de 30% e o máximo de 70% de candidaturas de cada sexo (art. 10, § 3º, Lei 9.504/97). Muito embora a legislação não afirme que 30% das vagas sejam destinadas ao sexo feminino, o que se observa é que o percentual mínimo do registro é ocupado por candidatas mulheres. Na ocasião do julgamento do REsp 14-9/PI, o Tribunal Superior Eleitoral fixou o entendimento de que seria cabível a investigação, por meio de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, de eventual fraude à cota de gênero. Posteriormente, no Respe 19392/PI, o Tribunal entendeu que a existência da fraude deve implicar na cassação do registro de toda a chapa concorrente à eleição proporcional. Assim, cresce em importância a definição do termo "candidatura fictícia", de modo que (i) se fuja das definições simplórias do conceito, que podem ser facilmente burladas pelos partidos, como a ideia de que este se observaria nos casos do "voto zero" ou da "ausência de gastos de campanha", mas que também evite (ii) uma eventual cassação indiscriminada de registros ou diploma, o que violaria o princípio da soberania popular e que também poderia prejudicar as mulheres eleitas em chapas formadas também por candidaturas fictícias, o que igualmente retardaria o objetivo de maior representatividade feminina na política. Destarte, deve-se buscar uma conceituação atrelado à natureza jurídica de "fraude", sendo indispensável perquirir o elemento subjetivo consistente no DOLO de fraudar o dispositivo normativo.

# CT07-PE02

## **Proposta**

O percentual de candidaturas para cada gênero, previsto no art. 10, §3º da Lei 9.504/97, deverá ser observado durante todo o processo eleitoral, ressalvada a impossibilidade de substituição, nos casos previstos em lei.

## **Justificativa**

Apesar de todos os esforços legislativos para incrementar a participação feminina na política, os números nos mostram que caminhamos a passos curtos. Isso porque, a despeito da cota de gênero ter sido inserida em 1997, esta passou por muitos anos como letra morta da lei, eis que os partidos políticos sempre encontravam uma brecha legislativa para não cumpri-la. A despeito de não se dizer claramente que é uma cota para candidaturas femininas, na prática é exatamente disso que se trata. Fato é que, mesmo com a obrigatoriedade de registro de pelo menos 30% de mulheres para disputarem os cargos proporcionais, na eleição municipal de 2020, segundo dados apurados pelo Gênero e número, “Trinta partidos não atingiram a cota de candidatas em todos os municípios onde disputam as eleições”. Há diversas situações espalhadas pelo país em que os partidos registram as candidaturas observando o percentual mínimo e, após o deferimento de seus DRAPs, há a desistência ou renúncia por parte de candidatas, não havendo obrigatoriedade dos partidos em substituir essas candidaturas, fazendo com que concorram ao pleito sem observar a regra. Desta forma, se torna urgente e necessário que os partidos políticos observem, durante todo o processo eleitoral, o percentual mínimo de candidaturas por gênero, de modo que, se uma mulher desistir ou se faz a substituição da candidata, ressalvada a impossibilidade de substituição expressamente previstos em lei, ou se retira o número de candidaturas masculinas necessárias para que o percentual mínimo esteja atingido.

# CT07-PE05

## **Proposta**

Considera-se a Ação de Investigação Judicial Eleitoral instrumento idôneo a fim de verificar se o partido político cumpriu a cota de gênero de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas, não se confundindo a não observância da cota de gênero com a fraude na sua utilização, sendo que esta pode ser atacada de igual modo pela AIJE, quando verificada a hipótese de fraude e momento anterior e, também, após a realização do pleito eleitoral, por meio da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo.

## **Justificativa**

O art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 trouxe um grande avanço no que se refere à disponibilização de cotas de 30% (trinta por cento) às mulheres, a fim de poder amenizar o desequilíbrio no ambiente político, predominantemente masculino. Entretanto, é muito comum quando os partidos políticos protocolam o registro de candidatura de seus candidatos, extrair-se a não observância de tal percentual, sendo que é uma condição observada previamente à ocorrência das eleições. Diferente é quando são constatados os casos de fraude, que são colocadas candidaturas laranjas somente para receber dinheiro dos Fundos Eleitorais ou mesmo realizar campanha para determinado candidato, nesse caso afigura-se razoável que ainda que após as eleições, tal mácula possa ser combatida por meio da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo. Nada impede a utilização da AIJE nos casos de, constatada a fraude eleitoral em momento anterior à realização do pleito. Cabendo ao Ministério Público fiscalizar e assegurar a efetiva implementação da citada política pública.

# CT07-PE08

## Proposta

A pessoa travesti, transexual e intersexual poderá, por ocasião do alistamento ou de revisão, atualizar seus dados no Cadastro Eleitoral, bem como comprovar esses dados no registro de candidatura, inserindo seu nome social e respectiva identidade de gênero, devendo, ainda, ser assegurada a possibilidade de uso desses dados às pessoas trans usuárias dos serviços, às magistradas, às estagiárias, às servidoras e às trabalhadoras terceirizadas da Justiça Eleitoral, em seus registros funcionais, sistemas e documentos (Comissão Temática de Trabalho 7. Arts. 1º, II, III e V, e 5º, I, da CRFB88; Res. TSE 23.562/2018).

## Justificativa

Fundamentos Constitucionais: cidadania, dignidade da pessoa humana e pluralismo político (art. 1º, II, III e V, CRFB88). Princípio da igualdade entre mulheres e homens (art. 5º, I, CRFB88). Uso do nome social e identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais na administração pública federal (Presidência da República, Dec. 8.727/2016). As pessoas trans não precisam realizar cirurgia de redesignação de sexo, para adquirirem direitos ligados à sua personalidade de gênero, como mudança de nome e sexo (STF - ADPF 132-RJ/ADI 4.277-DF; ADI 4.275/DF, RE 670.422/RS; STJ - REsp 1183378/RS; Prov. CNJ 73/2018). A pessoa transgênera poderá, no alistamento ou na atualização de seus dados no Cadastro Eleitoral, registrar-se com seu nome social e gênero (art. 9-A, Res. TSE 21.538/2003; Res. TSE 23.562/2018, Port. Conj. TSE 1/2018). Uso do nome social e identidade de gênero nas eleições (art. 12, Lei 9.504/1997; CtaEI TSE 0604054-58.2017.6.00.0000-Rel. Min. Tarcisio Vieira). Uso do nome social e identidade de gênero para pessoas trans nos registros funcionais, sistemas e documentos da Justiça Eleitoral (Res. TRE-RJ 1.105/2019, Res TRE-PA 5.600/2019, Res. TRE-CE 792/2020, Res. CNJ 376/2021). O reconhecimento de que a sexualidade humana é plural e dissociada da imediata vinculação com o sexo de nascimento é hoje um dado para o Direito, mas nem sempre foi assim (Maria B. Dias, *Diversidade Sexual e Direito Homoafetivo*, 2017, p. 365; George Marmelstein, *Curso de Direitos Fundamentais*, 2019, p. 82; Cláudia Viegas, Marcos Heleno, Rodolfo Pamplona, RT, a. 109, v. 1012, fev. 2020, p. 316).

# CT07-PE09

## Proposta

Nas eleições, a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão deve atender os percentuais mínimos de 30% de candidaturas por gênero, incluindo pessoas trans, sendo referida distribuição proporcional, no caso de percentual superior de candidaturas de determinado gênero, ausente ilegalidade nas referidas distribuições, quando o partido político, visando assegurar o envolvimento de diversos segmentos, como mulheres cisgêneras, negras e negros, indígenas e LGBTs, promova as mencionadas divisões para além da estrita proporcionalidade relacionada à distinção de gênero (Comissão Temática de Trabalho 7. Arts. 1º, incs. II, III e V, e 5º, caput, da CF88; art. 6º, § 1º, Res. TSE 23.605/2019).

## Justificativa

Fundamentos Constitucionais: cidadania, dignidade da pessoa humana e pluralismo político (art. 1º, II, III e V, CF88). Princípio da igualdade (art. 5º, caput, CF88). STF - ADPF 132-RJ/ADI 4.277-DF; ADI 5617/DF; STJ - REsp 1183378/RS; TSE - REspEI 1-62.2017.6.21.0012; CteEI TSE 0600252-18.2018; art. 6º, § 1º, Res. TSE 23.605/2019; art. 17, § 6º, Res. TSE 23.607/2019; CteEI TSE 0604054- 58.2017.6.00.0000-Rel. Min. Tarcisio Vieira; Res. TSE 23.562/2018. Ausência de ilegalidade no rateio do FEFC, quando partido político, visando assegurar o envolvimento nas eleições de diversos segmentos (mulheres, negros e negras, indígenas e LGBTs), promove divisão desses recursos para além da estrita proporcionalidade relacionada à distinção de gênero (MS PJe 0600543-50.2018.6.06.0000-TRE-CE, Rel. Juiz Eduardo Scorsafava). Apesar de no cadastro eleitoral o sexo da candidata trans estar masculino, foi determinada a alteração no sistema de registro de candidatura para o sexo feminino, no próprio trâmite regular dos autos do pedido de candidatura. (RCand PJe 0600837-05.2018.6.06.0000-TRE-CE, Rel. Juíza Kamile Castro) (Marcos Heleno, Rosângela Novaes, <https://marcoshlo.jusbrasil.com.br/artigos/915891414/direito-homotransafetivo-e-precedente-do-trece-alteracao-do-sexo-genero-de-pessoa-trans-diretamente-no-registro-de-candidatura>). Identidade de gênero ou orientação sexual não deveriam restringir direitos de nenhuma natureza, muito menos os direitos políticos (Luiz C. Gonçalves, Direito Eleitoral, 2018, p. 366/368).

# CT07-PE14

## **Proposta**

Em eleição proporcional, apenas se admite candidatura única se esta for de uma mulher, de modo a privilegiar a maior participação feminina na política e conjugar a interpretação do § 3º do art. 10 da Lei n. 9.504/97 com o favorecimento da representatividade feminina na política.

## **Justificativa**

Em razão da necessidade de atendimento da cota de gênero, há controvérsia sobre a possibilidade de registro de candidatura única nas eleições proporcionais. Alguns Tribunais vem reconhecendo a possibilidade da admissão de candidatura única quando o partido opta por inscrever apenas um homem (situação mais usual quando se fala em candidatura única). Salvo equívoco, o Tribunal Superior Eleitoral nunca enfrentou a questão, havendo registro da existência de consulta sobre o tema, a qual não foi conhecida em razão do início do período eleitoral (Consulta n.º 0600525-94.2018.6.00.0000). Naquela ocasião, o processo foi instruído, tendo a Assessoria Consultiva daquela Corte opinado: [...] no sentido de se responder positivamente ao questionamento, constando ressalva expressa de que, em eleição proporcional, apenas se admite candidatura única se esta for de uma mulher, de modo a privilegiar a maior participação feminina na política, nos seguintes moldes (ID 274958): Consulta. Candidatura única. Eleição proporcional. Cota de gênero. PARECER. Resposta positiva. Possibilidade. Ressalva. Ação afirmativa. Candidata do gênero feminino. Assim, considerando a importância de fomentar o aumento da representatividade feminina na política e evitar que a política afirmativa se transforme em legislação simbólica, deve ser prestigiada a interpretação no sentido de que, em eleição proporcional, apenas se admita candidatura única se esta for de uma mulher.

# CT07-PE16

## **Proposta**

O fato de a candidata ter anuído com o registro de sua candidatura não afasta, por si só, a existência de fraude à cota de gênero. O interesse na disputa eleitoral, ou a ausência deste, deve ser analisado para fins de verificação da existência de candidatura fictícia.

## **Justificativa**

Em um primeiro momento, a jurisprudência eleitoral reconhecía como candidatura fictícia aquela registrada sem o conhecimento da candidata. Com a evolução do posicionamento dos Tribunais sobre o tema e, sobretudo, com o refinamento da atuação dos envolvidos na utilização de candidaturas laranja como forma de fraudar a política de cotas de gênero. A verificação de situação de candidatas que efetivamente tinham ciência de sua condição, embora realizassem campanhas para adversários, recomenda que as notícias de fraude sejam examinadas com maior apuro, em especial, verificando o efetivo interesse da candidata em obter o mandato eletivo para si (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 851, Acórdão, Relator designado Min. Og Fernandes, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 217, Data 28/10/2020). A legislação eleitoral tem por finalidade o engajamento das mulheres na política não apenas pela participação no pleito como apoiadoras de outras candidaturas, mas efetivamente como indicadas em candidaturas viáveis. Não se pode mais aceitar a mera participação formal, mas se deve buscar a efetiva, por meio de candidaturas minimamente viáveis de mulheres interessadas em disputar uma vaga. Todo o esforço de prestigiar as candidaturas femininas deve ser reconhecido como forma de fomentar a democracia e normalidade institucional nas nações, já que as questões de representatividade e participação das mulheres na política são reflexos da integridade do sistema eleitoral.

# CT07-PE19

## **Proposta**

Fraude à cota de gênero. Desrespeito ao art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/97. Arts. 1º e 14, caput, da CRFB/88. Arregimentação e organização da chapa de candidaturas fictas pelos dirigentes partidários. Desnecessidade de anuência ou animus do ilícito por parte das candidatas. Atuação após registro de candidatura para esvaziamento da candidatura feminina.

## **Justificativa**

O debate a respeito da fraude à cota de gênero obteve notável evolução a partir do leading case julgado pelo TSE, Respe nº 19392/PI, havendo reconhecimento de que tal fraude representa afronta aos princípios da isonomia, igualdade, pluralismo político, cidadania e dignidade da pessoa humana. A resistência das lideranças partidárias em promover candidaturas femininas gera desigualdade nas disputas tanto nos recursos direcionados, quanto num efeito intimidatório nas próprias mulheres para se colocarem na disputa (BARROS, 2020, p. 318). O julgamento da ADI 5617 pelo Supremo Tribunal Federal foi uma tentativa de equalizar a distribuição de recursos. A realidade indica o preenchimento meramente formal de grande parte das candidaturas de mulheres (ZÍLIO, 2020, p. 369), com promessas de viabilidade eleitoral e que, assim que viabilizada a listagem com maior número de concorrentes masculinos pelos dirigentes das agremiações, abandonam as candidatas, descumprindo o acordado e retirando suporte, investimento e recursos financeiros, afetando diretamente a isonomia pretendida e tendo como consequência a diminuição ou ausência de atos de campanha e de votos. O que se propõe a partir desse enunciado é que não haja necessidade de comprovação de animus de fraude à cota de gênero por parte das mulheres candidatas, que podem ou não ter a intenção de legitimamente participar da disputa eleitoral, mas de efetiva atuação dos dirigentes partidários, após o deferimento do registro, para que seja esvaziada candidatura feminina, levando à ausência de atos de campanha ou mesmo renúncia.

# CT07-PE20

## **Proposta**

A obrigação dos partidos em observar a divisão igualitária e proporcional de gênero, em todos os atos e espaços de publicidade e comunicação institucional, independe de norma específica, por decorrer diretamente do sistema de proteção, o qual veda o retrocesso de conquistas sociais e políticas.

## **Justificativa**

A proteção legal à promoção e difusão da participação feminina em propagandas partidárias foi modificada, na Lei dos Partidos, pela Lei 13.165/2015. O dispositivo previa a obrigação de que no mínimo 10% do programa e das inserções da propaganda partidária fossem dedicados a promover e difundir a participação feminina. Ocorre que a Lei 13.487/2017 revogou os arts. 45 a 49 e o parágrafo único do art. 52 da Lei 9.096/95, extinguindo a propaganda partidária no rádio e na televisão a partir de 1º de janeiro de 2018. Desse modo, na prática, a norma que previa a obrigação de promoção e difusão da participação feminina por meio de propaganda partidária foi revogada. Ocorre que, apesar da revogação, não é admissível que se interprete o conjunto normativo eleitoral de modo a indicar um retrocesso na proteção da participação das mulheres na política. Na verdade, a vedação ao retrocesso decorre do sistema de proteção ao direitos humanos ao qual se filia o Brasil e possui expressa previsão no art. 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Assim, nenhuma disposição poderá ser interpretada no sentido de permitir a supressão do exercício de direitos e liberdades ou excluir direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo. Diante disso, propõe-se a construção de enunciando indicando a manutenção da obrigação partidária de assegurar a divulgação e a participação proporcional de mulheres em todos os espaços de comunicação, incluindo sites e redes sociais.

# CT07-R-CT06-PE32

## **Proposta**

O fato de a candidata obter um único - ou poucos - voto(s), não gera a presunção absoluta de candidatura fraudulenta (fictícia), para fins do reconhecimento de fraude às cotas de gênero. Trata-se de mero indicativo a justificar a abertura de uma Investigação Judicial Eleitoral, fato que deve ser corroborado por outros meios probatórios admitidos regularmente em Direito, principalmente por ensejar a cassação de mandatos, inclusive, de outras mulheres.

## **Justificativa**

O Tribunal Superior Eleitoral decidiu que uma candidata com zero voto não é necessariamente "laranja. ((Recurso Especial Eleitoral nº 060201638, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 175, Data 01/09/2020, Página 0) e (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 851, Acórdão, Relator(a) Min. Sérgio Banhos, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 217, Data 28/10/2020) (Grifou-se) (Recurso Especial Eleitoral nº 25565, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 26/06/2020) (Grifou-se) Apesar da relevância do bem jurídico tutelado - proteção à participação política da mulher e lisura do processo eleitoral -, o devido processo legal, não é compatível com perseguições e guerras partidárias com o intuito de tumultuar o resultado das eleições. Para evitar que o acesso à Justiça, próprio a investigar uma violação séria à direito fundamental, transforme-se em meio para gerar fato político negativo, é importante que as acusações sejam comprovadas mediante provas robustas, afastando-se presunções. Até mesmo por que, a partir da decisão do caso de Valença do Piauí, a cassação alcança toda chapa, inclusive, mulheres eleitas pelo partido/coligação infrator(a).