

Artigo

Análise e reflexos da súmula 73 do Tribunal Superior Eleitoral nos casos de fraude à cota de gênero

Analysis and reflections of precedent 73 of the Superior Electoral Court in cases of fraud to the gender quota

João Victor Mota de Assis¹

¹Graduado em Direito pela Uniesp, João Pessoa, Paraíba. ORCID: 0009-0009-6786-697X. E-mail: joaomota3264@gmail.com.br.

Submetido em: 10/04/2025, revisado em: 14/04/2025 e aceito para publicação em: 15/04/2025.

Resumo: O texto aborda a evolução da cota de gênero nas eleições proporcionais brasileiras e as recentes discussões sobre a sua aplicação e fiscalização. A cota de gênero, instituída pela Lei das Eleições, estabeleceu um percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas. A lei passou por uma alteração que tornou o cumprimento da cota mais obrigatório, substituindo o termo "reservar" por "preencher". Apesar da importância da cota de gênero para promover a igualdade de gênero na política, a prática de fraudes nesse sistema tem sido um desafio constante. Candidaturas fictícias, com o objetivo de cumprir formalmente a cota sem oferecer chances reais de eleição são um exemplo comum. Para combater essas fraudes, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) editou a Súmula 73, que estabelece critérios para identificar candidaturas fraudulentas.

Palavras-chave: Cota de gênero; Fraude; Eleições proporcionais; Lei das eleições; candidatura feminina.

Abstract: The text addresses the evolution of the gender quota in Brazilian proportional elections and the recent discussions on its application and inspection. The gender quota, instituted by the Elections Law, established a minimum percentage of 30% of female candidates. The law underwent an amendment that made compliance with the quota more mandatory, replacing the term "reserve" with "fill". Despite the importance of the gender quota to promote gender equality in politics, the practice of fraud in this system has been a constant challenge. Fictitious candidacies, with the objective of formally fulfilling the quota without offering real chances of election are a common example. To combat these frauds, the Superior Electoral Court (TSE) issued Precedent 73, which establishes criteria for identifying fraudulent candidacies.

Keywords: Gender quota; Fraud; Proportional elections; Elections Law; female candidacy.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O interesse em escrever sobre fraude à cota de gênero e seus desdobramentos surgiu a partir do julgamento do Recurso Eleitoral 0600942-47 no Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. Na ocasião, a vereadora mais votada do município de Sapé/PB teve seu mandato cassado em consequência, veio à reflexão se o remédio era mais danoso do que a doença.

O presente trabalho teve como metodologia a reunião e o estabelecimento de relação entre a Súmula nº 73, editada pelo Tribunal Superior Eleitoral, e as possíveis consequências para os futuros julgados da matéria. Ademais, apresenta ideias e opiniões sobre como o tema vem sendo abordado pelo Poder Judiciário desde 2019.

Pois bem, a Lei das Eleições inaugurou há quase trinta anos a famosa cota de gênero nas eleições proporcionais. De início, o art. 10, § 3º, inserido no capítulo de registro de candidatura, dispunha a seguinte redação: “§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo. (grifo nosso)”.

A partir de 2009 o diploma normativo supracitado mudou, a Lei nº 12.034 trouxe a seguinte redação: “§3o Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (grifo nosso)”.

Após essa mudança, faz-se necessário o preenchimento de no mínimo 30% para candidaturas de cada sexo, o que na realidade representa sempre candidaturas femininas. Sobre o tema, cabe destacar julgamento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) muito elucidativo no tocante a alteração normativa: “Candidatos para as eleições proporcionais. “Preenchimento de vagas de acordo com os percentuais mínimo e máximo de cada sexo”: 1. O § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, passou a dispor que, “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”, substituindo, portanto, a locução anterior “deverá reservar” por “preencherá”, a demonstrar o atual caráter imperativo do preceito quanto à observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo.[...] (Brasil,2010).

2 ANÁLISE E REFLEXOS DA SÚMULA 73 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL NOS CASOS DE FRAUDE À COTA DE GÊNERO

Diante da nova conjuntura jurídica, muitas ações foram interpostas na justiça eleitoral visando combater fraudes no preenchimento da cota de gênero e, após quase cinco anos do julgamento *leading case* da matéria, o Tribunal Superior Eleitoral, no gozo de sua competência privativa conferida pelo artigo 23, XV, do Código Eleitoral, aprovou, em 16/05/2024, a edição da Súmula 73, com o objetivo de estabelecer balizas para julgamentos de fraude à cota de gênero. Confirma o inteiro teor:

A fraude à cota de gênero, consistente no desrespeito ao percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir: (1) votação zerada ou inexpressiva; (2) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e (3) ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros. O reconhecimento do ilícito acarretará: (a) a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles; (b) a inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); (c) a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (art. 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral.

Para o Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, relator, a edição da súmula em ano de eleições municipais servirá de norte para os Tribunais Regionais e os Juízes Eleitorais, visto que, estatisticamente, há um maior número de casos de fraude à cota de gênero em pleitos provincianos.

Conforme apontado pelos autores Renato Ribeiro de Almeida e Kaleo Dornaika (2024): “Em 2023, o plenário do TSE chegou a julgar procedentes 61 casos de fraude à cota de gênero. Uma estimativa (ainda não há dados apurados) sugere cerca de 300 mandatos cassados.”.

Dentro dessa perspectiva, trago algumas análises sobre o teor da súmula em comento. Em meio a recorrência da matéria, vê-se que o TSE buscou delimitar os pontos em comum entre a maioria dos casos em que se caracterizou fraude, quais sejam: (1) votação zerada ou inexpressiva; (2) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e (3) ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros. Em relação ao primeiro ponto, indago o que seria votação inexpressiva. Tomo como exemplo o município de João Pessoa na Paraíba, que tem, segundo dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral, 566.290 mil eleitores. Nesse cenário, cem votos seriam considerados votação inexpressiva? Passo a análise do critério de prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante.

Pois bem, de acordo com o TSE (2024), candidatos a vereança pelo município de João Pessoa/PB tem um limite de gastos equivalente a R\$ 405.214,29. A apresentação de movimentação financeira no valor de mil reais na prestação de contas se enquadra como irrelevante? Ora, uma parcela significativa de partidos não recebe ou recebem um percentual diminuto de verbas oriundas do

fundo partidário. Sabe-se também que pessoas jurídicas são fontes vedadas de financiamento de campanha. Qual a solução para esses casos? Guardada as devidas proporções, no ano de 2018 o limite de gastos para eleição presidencial foi de 105 milhões de reais. Conforme dados disponibilizados no Divulgacandcontas (2018), o então candidato Jair Bolsonaro recebeu um total líquido de recursos na esfera de R\$ 4.390.140,36, representando aproximadamente 4% do total.

No tocante ao último ponto posto pelo Tribunal Superior Eleitoral, abstenho-me de comentar sobre a promoção de candidatura de terceiros, pois, em minha visão demonstra realmente indicativos de fraude. Por outro lado, no que diz respeito a ausência de atos efetivos de campanha, ressalto, mais uma vez, o conceito vago e indeterminado.

Acompanhando uma dezena de casos julgados pelo TRE/PB, percebi que muito foi falado sobre a utilização das redes sociais como instrumento de promoção de atos de campanha durante a pandemia do Corona Vírus e que, sua omissão, seria um dos indicadores de candidatura laranja face o “desinteresse” da candidata no pleito. Cito exemplos:

EMENTA RECURSOS ELEITORAIS. ELEIÇÕES DE 2020. AÇÕES DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. FRAUDE NO PREENCHIMENTO DA COTA DE GÊNERO. CANDIDATURA FICTÍCIA. PRELIMINARES. PEDIDO, FORMULADO NA FASE RECURSAL, DE JUNTADA DE MATERIAL SONORO QUE SERVIU DE BASE PARA ELABORAÇÃO DE LAUDO PERICIAL. PRECLUSÃO. REUNIÃO DE PROCESSOS PARA JULGAMENTO CONJUNTO QUANDO PROPOSTAS AS AÇÕES POR PARTES DIVERSAS, VERSANDO SOBRE OS MESMOS FATOS. INTELIGÊNCIA DO ART. 96-B DA LEI DAS ELEIÇÕES. ILEGITIMIDADE PASSIVA DE PARTIDOS PARA INTEGRAREM POLO PASSIVO DE AIJE. SANÇÕES QUE SE APLICAM APENAS A PESSOAS NATURAIS. EXCLUSÃO. POSSIBILIDADE DE ASSISTÊNCIA SIMPLES. OFENSA AO PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE. NÃO CONFIGURAÇÃO. DEMAIS PRELIMINARES QUE SE CONFUNDEM COM O MÉRITO DO RECURSO. MÉRITO. CHAPA DOS PARTIDOS DEM, PROS E SOLIDARIEDADE. CARACTERIZAÇÃO DA FRAUDE QUANTO AOS PARTIDOS DEM E PROS. DESCONSTITUIÇÃO DOS DRAP;S. CASSAÇÃO DOS MANDATOS E REGISTROS DAS CHAPAS PROPORCIONAIS. RECONTAGEM DOS VOTOS. DECRETAÇÃO DE INELEGIBILIDADE DOS ENVOLVIDOS. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL QUANTO AO PARTIDO SOLIDARIEDADE.

[...]

9. No que concerne à chapa do Partido Republicano da Ordem Social, PROS, constatou-se a ocorrência de fraude à cota de gênero a partir de candidaturas femininas fictícias, com base nos seguintes elementos de prova presentes nos autos: **não realização de propaganda eleitoral nas redes sociais ou guia eleitoral**, ausência de atos efetivos de campanha, prestação de contas das pretensas candidatas padronizadas, denotando indícios de maquiagem contábil e sem registro de qualquer despesa com a realização de campanha, renúncia imotivada sem indicação de candidatura substituta, apresentada, no caso de Maria de Lourdes Medeiros, após o deferimento do DRAP, e no caso de Marileide Rodrigues da Silva e Valbênia de Andrade Barbosa, às vésperas do pleito. [...] (Brasil, 2023).

ELEIÇÕES 2020. RECURSOS ELEITORAIS. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL E AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. CANDIDATURA FICTÍCIA. ACOLHIMENTO DE PRELIMINAR DE LITISPENDÊNCIA. EXTINÇÃO DA AIME. PRECEDENTES. PRELIMINAR DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE RECURSAL. REJEIÇÃO. FRAUDE ELEITORAL CONFESSADA E DEMONSTRADA POR FARTO CONJUNTO PROBATÓRIO. MANUTENÇÃO DA DECLARAÇÃO DA INELEGIBILIDADE DOS PARTICIPANTES NA FRAUDE. IMPOSSIBILIDADE DE DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE EM GRAU DE RECURSO, QUANDO NÃO REALIZADA NA INSTÂNCIA ORDINÁRIA. PRINCÍPIO DA DEVOLUTIVIDADE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA EM SEDE DE AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. RECURSO DESPROVIDO.

[...]

Reconhece-se a fraude à cota de gênero, confessada em juízo pela própria detentora da candidatura fictícia, quando presentes elementos de comprovem inequivocamente a ausência de interesse da candidata em concorrer, de fato, ao cargo em disputa. **Presentes, no caso, uma única manifestação em rede social, insuficiente para configurar atuação compatível com candidato em efetiva campanha eleitoral**, movimentação financeira ínfima e obtenção de um único voto. [...] (Brasil, 2023).

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL

JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE NA ORIGEM. FRAUDE ELEITORAL. ABUSO DE PODER. INOBSERVÂNCIA DO SISTEMA DE COTAS DE CANDIDATURA POR GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/97. I - PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. MATÉRIA ANALISADA COM O MÉRITO DO RECURSO. II - PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO PARTIDO REPUBLICANOS. ACOLHIMENTO. III - MÉRITO. CANDIDATURA FEMININA FICTÍCIA. ALEGAÇÃO. SOMATÓRIO DAS CIRCUNSTÂNCIAS FÁTICAS. VOTAÇÃO ZERADA. RELAÇÃO DE PARENTESCO COM CANDIDATO AO MESMO CARGO, PELO MESMO PARTIDO, SEM COMPROVAÇÃO DE ANIMOSIDADE. REGISTRO DE GASTOS IRRISÓRIOS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. **ÍNFIMA DIVULGAÇÃO DA CANDIDATURA EM REDE SOCIAL**. CONFIGURAÇÃO DA FRAUDE À COTA DE GÊNERO. CASSAÇÃO DO DIPLOMA DOS VEREADORES ELEITOS PELO PARTIDO REPUBLICANOS E DOS SUPLENTE. ANULAÇÃO DOS VOTOS DE TODOS OS CANDIDATOS DO PARTIDO E TAMBÉM DOS VOTOS CONFERIDOS À LEGENDA. SANÇÃO DE INELEGIBILIDADE APLICADA APENAS À CANDIDATA FICTÍCIA. RECURSO EXCLUSIVO DA DEFESA. PROIBIÇÃO DE REFORMA IN PEJUS. ANULAÇÃO DE MAIS DE 50% DOS VOTOS VÁLIDOS. APLICAÇÃO DO ART. 224 DO CÓDIGO ELEITORAL. NOVAS ELEIÇÕES. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO RECURSO (Brasil, 2023).

Levanto posicionamento contrário. Uma campanha é um organismo vivo e, especialmente a de 2020, transcorreu em um contexto *sui generis*, não sendo possível estabelecer padrões de comportamento e/ou conduta.

Ademais, em regiões interioranas, tem-se o costume da propaganda de rua, com campanhas marcadas por atos como comício, passeatas, carreatas, etc. A movimentação política ocorre de porta em porta, o que ficou nitidamente afetado pela pandemia. Estabelecer um critério quase que obrigatório de que deve haver intensa utilização das redes sociais como instrumento de campanha político eleitoral não parece justo, na medida em que há regiões no Brasil em que sequer há sinal de internet em comparação aos grandes centros urbanos.

Por fim, as consequências de inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral e a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário foram fixados pelo

leading case de Valença - Piauí, Resp 19392/PI, não sendo objeto do presente artigo.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cota de gênero nas eleições proporcionais, instituída há quase três décadas no Brasil, representa um avanço significativo na busca por maior representatividade feminina na política. No entanto, a prática de fraudes nesse sistema tem sido um desafio constante. A Súmula 73 do TSE, editada em 2024, representa um importante passo nesse sentido, ao estabelecer critérios objetivos para a caracterização da fraude à cota de gênero.

Contudo, a aplicação desses critérios em casos concretos tem gerado debates e questionamentos, especialmente no que diz respeito à definição de "votação inexpressiva" e "atos efetivos de campanha" em um contexto eleitoral cada vez mais digital e com disparidades regionais.

É fundamental que o Poder Judiciário continue aprimorando os mecanismos de fiscalização e punição das fraudes à cota de gênero, garantindo a efetividade da norma e a promoção da igualdade de gênero na política brasileira. Ao mesmo tempo, é preciso que o legislador e os partidos políticos adotem medidas para fortalecer a participação feminina na política, incentivando a candidatura de mulheres e oferecendo condições igualitárias de disputa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei 4.737/1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF. Publicada no DOU de 19.7.1965; retificada no DOU de 30.7.1965. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. **Lei 9.504/1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. **Súmula nº 73 do Tribunal Superior Eleitoral**. Brasília, DF. Publicada nos DJes de 3, 4 e 5/6/2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-n-73>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 78432/PA**. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Partido Democrático Trabalhista (PDT) – Estadual. Relator(a) Min. Arnaldo Versiani, Acórdão de 12/08/2010, Publicado no(a) Revista de jurisprudência do TSE 21.3, data 12/08/2010, pag. 62. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/consultas-jurisprudencia/jurisprudencia.html>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. **RE 060121842**. Recorrente: Antonio Alves Pimentel Filho. Recorrido: Cledson Rodrigues Da Silva e outros.

Relator(a) Des. Fábio Leandro De Alencar Cunha, Acórdão de 13/11/2023, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 225, data 16/11/2023, pag. 158. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/consultas-jurisprudencia/jurisprudencia.html>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. **RE 060073539**. Recorrente: Lenilton Oliveira De Lima. Recorrido: Luciano Castor De Souza. Relator(a) Des. Agamenilde Dias Arruda Vieira Dantas, Acórdão de 14/07/2023, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 136, data 18/07/2023, pag. 59. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/consultas-jurisprudencia/jurisprudencia.html>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. **RE 060063782**. Recorrente: Cledilson Cordeiro De Souza e outros. Recorrido: Ministério Público Eleitoral e outros. Relator(a) Des. Jose Ferreira Ramos Junior, Acórdão de 10/07/2023, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 132, data 12/07/2023, pag. 36. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/consultas-jurisprudencia/jurisprudencia.html>. Acesso em: 6 dez. 2024.

VITAL, Danilo. **TSE aprova súmula sobre fraude à cota de gênero e já prevê ressalvas**: Conjur, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mai-16/tse-aprova-sumula-sobre-fraude-a-cota-de-genero-e-ja-preve-ressalvas/>. Acesso em: 6 dez. 2024.

RIBEIRO, Renato. DORNAIKA. Kaleo. **Fraude em cota de gênero**: o avanço trazido pela Súmula 73. Conjur, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-14/fraude-em-cota-de-genero-o-avanco-trazido-pela-sumula-73/>. Acesso em: 6 dez. 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais**, 2024. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/NORDESTA/PB/2045202024>. Acesso em: 09 dez. 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais**, 2018. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/re-giao/BR/2022802018>. Acesso em: 09 dez. 2024.