

Artigo

## **Cassação de mulheres eleitas por fraude à cota de gênero: o conflito entre a dimensão instrumental e a finalidade material da cota de gênero à luz do caso de Granjeiro/CE**

*Cassation of elected women for gender quota fraud: the conflict between the instrumental dimension and the material purpose of the gender quota in light of the Granjeiro/CE case*

Ivine Ferreira de Oliveira Costa<sup>1</sup> e Fabrício Germano Alves<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte. ORCID: 0009-0007-2326-370X. E-mail: [ivineferreira15@gmail.com](mailto:ivineferreira15@gmail.com);

<sup>2</sup>Doutor em Direito, Estado e Sociedade pela Universidad del País Vasco, Vizcaya, Basco. Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. ORCID: 0000-0001-5091-4108. E-mail: [fabriciodireito@gmail.com](mailto:fabriciodireito@gmail.com).

Submetido em: 02/06/2025, revisado em: 15/06/2025 e aceito para publicação em: 18/06/2025.

**RESUMO:** O artigo analisa a cassação de mulheres eleitas em contextos de fraude à cota de gênero, com foco no caso de Granjeiro/CE, a fim de avaliar se a perda do mandato, como consequência do reconhecimento da fraude, configura afronta à própria norma de ação afirmativa. A discussão justifica-se pela necessidade de compreender se a simples eleição de uma mulher, quando associada a práticas fraudulentas, cumpre efetivamente a finalidade constitucional da cota de gênero voltada à promoção da participação política feminina. Utiliza-se metodologia bibliográfica, documental e analítica para examinar os fundamentos jurídicos e políticos da questão. Conclui-se que a norma jurídica, além de refletir a realidade social, também exerce função estruturante e diretiva, sendo incompatível com a manutenção de mandatos obtidos por meio de fraudes, ainda que praticadas à revelia da candidata beneficiada. Tal conduta comprometeria não apenas a efetividade da cota, mas validaria práticas que violam os direitos políticos das mulheres.

**Palavras-chave:** Cota de Gênero; Participação Política Feminina; Cassação de Mandato Feminino; Eleições Proporcionais; Fraude.

**ABSTRACT:** The article analyzes the disqualification of women elected in contexts of gender quota fraud, focusing on the case of Granjeiro/CE, in order to assess whether the loss of mandate, as a consequence of the recognition of fraud, constitutes an affront to the affirmative action norm itself. The discussion is justified by the need to understand whether the simple election of a woman, when associated with fraudulent practices, effectively fulfills the constitutional purpose of the gender quota aimed at promoting women's political participation. Bibliographic, documentary and analytical methodology is used to examine the legal and political foundations of the issue. It is concluded that the legal norm, in addition to reflecting the social reality, also performs a structuring and directive function, being incompatible with the maintenance of mandates obtained through fraud, even if practiced without the consent of the benefited candidate. Such conduct would compromise not only the effectiveness of the quota, but would validate practices that violate women's political rights.

**Keywords:** Gender Quota; Women's Political Participation; Revocation of Women's Mandate; Proportional Elections; Fraud.

### **1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

A sub-representação feminina na política é um fenômeno persistente e multifacetado, resultado de fatores históricos, culturais e institucionais que perpetuam a exclusão de gênero e limitam o acesso das mulheres aos espaços de poder, cenário que se perpetua não somente no Brasil como em diversos outros países. De acordo com o mapa “Mulheres na política: 2025”, elaborado pela ONU Mulheres e a União Interparlamentar (UIP), no cenário global, as mulheres representam 27,2% dos parlamentos, com um crescimento tímido de 0,3% em relação ao último ano.

Ainda de acordo com o referido levantamento, regionalmente, as Américas apresentam o maior índice de representação feminina parlamentar do mundo, com cerca de 35,4%, seguido por Europa (31,8%), África Subsaariana (27,1%), Ásia (22,1%), Pacífico (23,2%) e, por último, Oriente Médio e Norte da África, que juntos representam apenas 16,7%.

O Brasil, por sua vez, apresenta números bem abaixo da média continental, ocupando a 133ª posição no

ranking global de representação parlamentar. Dados do TSE Mulheres, iniciativa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), referentes às eleições realizadas entre os anos de 2018 e 2024, demonstram que, apesar de constituírem mais da metade do eleitorado brasileiro, as mulheres representam apenas 34% das candidaturas e 17% dos eleitos a cadeiras nos parlamentos e a cargos executivos.

Tais índices exprimem uma realidade em que a participação das mulheres na política encontra obstáculos até na efetivação de direitos e garantias já concedidas, como é o caso da cota de gênero, prevista no art 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, que obriga o preenchimento de um percentual mínimo de 30% das candidaturas para cada sexo. Tal norma foi pensada como uma política afirmativa para fomentar a participação feminina na política. Todavia, o que se encontra no cenário atual são partidos utilizando mulheres para fraudar a norma, lançando candidaturas fictícias para cumprir a reserva de gênero como mero requisito formal.

Para enfrentar a questão, a Justiça Eleitoral vem adotando postura rigorosa e adotando medidas para punir os partidos fraudadores, firmando uma robusta

jurisprudência sobre o tema que chegou à consolidação da cassação de todos os registros de candidatura e diplomas vinculados ao partido que praticou a fraude.

No entanto, nesse contexto, surge um acalorado e controverso debate acerca da cassação de mulheres eleitas em razão da configuração da fraude à cota de gênero, no qual discute-se o conflito entre a dimensão instrumental e a finalidade material da cota de gênero.

Até o momento, a jurisprudência brasileira possui três grandes marcos sobre o tema da cassação por fraude à cota de gênero, sendo o primeiro deles o Recurso Especial Eleitoral n. 193-92/PI, *leading case* em que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiu por maioria de votos manter a cassação de seis vereadores eleitos em 2016 na cidade de Valença/PI, incluindo mulheres, que foram acusados de se beneficiar de candidaturas fictícias de mulheres que não chegaram sequer a fazer campanha eleitoral.

Já em 2023, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6338, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), confirmou a constitucionalidade do entendimento do TSE sobre a punição em casos de fraude à cota de gênero nas candidaturas femininas. O STF decidiu, ainda, que é cabível a utilização da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) para apurar fraudes relacionadas à cota de gênero e que deve ser aplicada a cassação do registro ou do diploma de todos os candidatos beneficiados pela fraude, independentemente de terem participado ou consentido com a prática ilícita.

Todavia, em 2024, a Corte Eleitoral voltou a decidir sobre o tema em caso de grande repercussão envolvendo a composição da Câmara dos Vereadores do município de Granjeiro, no Ceará, dessa vez, com uma característica especial que gerou grande debate: com o reconhecimento da fraude, a única mulher eleita na cidade teria seu diploma cassado.

Nesse sentido, o presente trabalho busca contribuir para o debate jurídico-doutrinário sobre os limites e a efetividade dos mecanismos de promoção da participação feminina na política brasileira, em especial, da cota de gênero, bem como a possível modulação de efeitos em benefício da preservação do diploma de mulher eleita, à luz do caso de Granjeiro/CE (REspEI 0600003-05.2021.6.06.0062 do TSE) e da doutrina jurídica.

## 2 FRAUDE À COTA DE GÊNERO: CONCEITO, CARACTERIZAÇÃO E DESDOBRAMENTOS LEGAIS

O art 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, também conhecida como Lei das Eleições, determina que, nas eleições proporcionais, os partidos devem preencher o percentual mínimo de 30% e máximo de 70% das candidaturas para cada sexo, a chamada “cota de gênero”, sendo esta um requisito formal para o deferimento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP).

Trata-se, como vimos anteriormente, de uma ação afirmativa para ampliar e garantir a participação feminina na política ante à problemática da sub-representação, com fundamento “nos valores atinentes à cidadania, dignidade da pessoa humana, igualdade e pluralismo político que

fundamentam o Estado Democrático brasileiro” (Gomes, 2024, p. 731).

Ocorre que diversas vezes os partidos utilizam manobras fraudulentas para burlar essa norma, lançando candidaturas fictícias, que só existem no campo formal, a fim de preencher a cota de gênero, sem que sejam realizados atos de campanha reais, o que desvirtua a mens legis. São as chamadas candidaturas “laranja”.

Esse é um cenário que evidencia a complexidade em volta da sub-representação feminina nos espaços de poder, especialmente, na política, pois demonstra que as mulheres além de não acessarem esses espaços de maneira proporcional aos homens, encontrando obstáculos estruturais até mesmo dentro dos partidos políticos, são utilizadas para burlar a norma que as beneficia. Nesse sentido, “ao instrumentalizar a imagem feminina apenas para cumprimento formal da cota de gênero, sem assegurar as condições efetivas de participação, os partidos contribuem para a manutenção de uma cultura política excludente” (Queiroz; Sousa, 2025, p. 60).

Buscando enfrentar esse problema e coibir a prática ilícita, a Justiça Eleitoral vem adotando diversas medidas. Em 27 de fevereiro de 2024, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aprovou a Resolução n. 23.735, que, após anos de enfrentamento da matéria no âmbito judicial, tipificou formalmente a fraude à cota de gênero como ilícito eleitoral:

Art. 8º A fraude lesiva ao processo eleitoral abrange atos que possam iludir, confundir ou ludibriar o eleitorado ou adulterar processos de votação e simulações e artifícios empregados com a finalidade de conferir vantagem indevida a partido político, federação, coligação, candidata ou candidato e que possam comprometer a normalidade das eleições e a legitimidade dos mandatos eletivos.

§ 1º Configura fraude à lei, para fins eleitorais, a prática de atos com aparência de legalidade, mas destinados a frustrar os objetivos de normas eleitorais cogentes.

§ 2º A obtenção de votação zerada ou irrisória de candidatas, a prestação de contas com idêntica movimentação financeira e a ausência de atos efetivos de campanha em benefício próprio são suficientes para evidenciar o propósito de burlar o cumprimento da norma que estabelece a cota de gênero, conclusão não afastada pela afirmação não comprovada de desistência tácita da competição.

§ 3º Configura fraude à cota de gênero a negligência do partido político ou da federação na apresentação e no pedido de registro de candidaturas femininas, revelada por fatores como a inviabilidade jurídica patente da candidatura, a inércia em sanar pendência documental, a revelia e a ausência de substituição de candidata indeferida.

§ 4º Para a caracterização da fraude à cota de gênero, é suficiente o desvirtuamento finalístico, dispensada a demonstração do elemento subjetivo

(consilium fraudis), consistente na intenção de fraudar a lei.

§ 5º A fraude à cota de gênero acarreta a cassação do diploma de todas as candidatas eleitas e de todos os candidatos eleitos, a invalidação da lista de candidaturas do partido ou da federação que dela tenha se valido e a anulação dos votos nominais e de legenda, com as consequências previstas no caput do art. 224 do Código Eleitoral.

Além disso, a jurisprudência eleitoral também construiu requisitos para a caracterização de fraude à cota de gênero, que foram consolidados em maio de 2024, por meio da Súmula n. 73 do TSE, sendo eles: 1) candidata com votação zerada ou inexpressiva; 2) prestação de contas sem registros de despesas, padronizada ou sem movimentação financeira relevante; 3) ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros.

Uma vez configurada, a fraude à cota de gênero enseja consequências jurídicas na forma de sanções ao partido que praticou o ato ilícito, também consolidadas na Súmula n. 73 do TSE e no art. 8º, § 5º, da Resolução n. 23.735/2024.

A primeira delas é a cassação do DRAP da legenda e, por consequência, dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência destes candidatos, isto porque, de acordo com o art. 20 da Resolução TSE nº 23.609/19, os pedidos de registro de candidatura devem ser compostos, dentre outros, pelo DRAP. Dessa forma, ninguém consegue se candidatar sem apresentar o Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidário da legenda a qual é vinculado, logo, o indeferimento ou cassação do DRAP afeta todos os registros de candidatura ou diplomas da legenda.

Além disso, a fraude também resulta na inelegibilidade daqueles que se envolveram diretamente com a conduta e na nulidade dos votos obtidos pelo partido, ensejando o devido recálculo dos quocientes eleitoral e partidário, com fundamento no art. 222 do Código Eleitoral.

### **3 A CASSAÇÃO, POR FRAUDE À COTA DE GÊNERO, DA ÚNICA MULHER ELEITA PARA A CÂMARA DOS VEREADORES DE GRANJEIRO/CE**

Em 15 de novembro de 2020, realizou-se o pleito eleitoral da cidade de Granjeiro, no interior do Ceará, que elegeu nove vereadores para a Câmara Legislativa Municipal. Este viria a ser o ponto de partida para um dos mais emblemáticos casos de cassação por fraude à cota de gênero no Brasil, evidenciando a complexidade da aplicação desta ação afirmativa, especialmente, quando a ofensa à regra do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 resulta na cassação uma mulher eleita.

No caso em tela, o Ministério Público Eleitoral apresentou Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) em face das candidaturas de Dávula Ranier Brito Vieira e Emanuelle Rodrigues Dias, do Republicanos, à

Câmara dos Vereadores de Granjeiro, sustentando que tais candidaturas haviam sido lançadas para mero cumprimento formal da cota de gênero, sem a devida realização de atos materiais e relevantes de campanha, além de ausência total de votação, prestação de contas sem despesas de campanha, residência em município diverso e divulgação de outro candidato ao mesmo cargo, caracterizando fraude.

Todavia, o reconhecimento dessa fraude poderia levar à cassação do mandato da única mulher eleita no município: a vereadora Renagila Viana Souza, também do partido Republicanos, segunda vereadora mais votada do pleito.

Em primeira instância, o juízo da 62ª Zona Eleitoral de Várzea Alegre/CE reconheceu a fraude à cota de gênero, determinando a nulidade dos votos conferidos às candidatas e aos candidatos da legenda partidária e a cassação dos diplomas expedidos, além da realização do recálculo dos quocientes eleitoral e partidário com fulcro no art. 222 do Código Eleitoral. Contudo, em sede de recurso, o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE) reformou parcialmente a sentença de primeiro grau, demonstrando a existência de divergências interpretativas quanto à matéria, alegando falta de provas robustas para a configuração de fraude e reconhecendo suposta desistência tácita da campanha.

Dada a complexidade do tema, o caso chegou até o TSE, na forma do Recurso Especial Eleitoral n. 0600003-05.2021.6.06.0062, e, em agosto de 2024, consolidou-se o entendimento de que houve efetivamente fraude à cota de gênero por parte do partido Republicanos de Granjeiro/CE, por maioria dos votos, nos termos do voto do relator, vencidos parcialmente os Ministros Raul Araújo, Isabel Gallotti e Floriano de Azevedo Marques.

Na ocasião, o tribunal reconheceu a violação e determinou a anulação dos votos recebidos pelo Republicanos municipal nas eleições proporcionais de 2020, bem como a cassação do respectivo Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários e, por consequência, dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, incluindo o de Renagila Viana Souza, única vereadora eleita.

#### **3.1 VOTO VENCEDOR**

O Ministro Relator do caso, André Ramos Tavares, iniciou seu voto enfrentando as razões apresentadas no acórdão regional para o não reconhecimento da fraude à cota de gênero, demonstrando a presença de parâmetros técnicos para a configuração de fraude no caso em tela, quais sejam votação zerada das candidatas, prestação de contas sem despesas de campanha, ausência de atos materiais de campanha eleitoral, realização de campanha para outro candidato ao mesmo cargo e residência em município diverso.

Contestou-se, ainda, o argumento de suposta desistência tácita, visto que esta não pode ser apenas alegada, mas deve ser comprovada por documentos e argumentos consistentes somados às circunstâncias fáticas.

Superadas as questões técnicas a respeito dos elementos fraudulentos, enfrentou-se a tese suscitada em contrarrazões, que alegou que a cassação do único mandato feminino de Granjeiros/CE, em razão do reconhecimento

de fraude à cota de gênero, seria um atentado ao propósito da política afirmativa, que é ampliar a participação feminina na política.

O Ministro Relator defendeu que, por se tratar de uma norma cujo bem jurídico tutelado é a normalidade e a legitimidade do pleito — uma vez que a observância do percentual mínimo de gênero é requisito para o deferimento do DRAP —, o reconhecimento de fraude, necessariamente, implica a cassação de todos os candidatos ligados à legenda ou coligação partidária, sem distinção, sob pena de abrir brecha para o lançamento de mais candidaturas “laranja” a medida que os partidos decidirem assumir o risco de lançá-las.

À luz do *leading case* sobre os efeitos da fraude à cota de gênero, o Recurso Especial Eleitoral n. 193-92/PI do TSE, argumenta-se que a preservação somente dos diplomas das mulheres eleitas vinculadas ao DRAP fraudulento culminaria em desrespeito à norma em sentido contrário ao cenário habitual, uma vez que, embora tenha como objetivo prático o fomento à participação feminina na política, a reserva do percentual mínimo de 30% é de gênero, seja ele feminino ou masculino. Além disso, o Relator enfatiza que a sanção aplicada aos casos de fraude à cota de gênero é, tecnicamente, direcionada aos partidos, de modo que qualquer cisão para favorecer individualmente uma candidata vinculada à agremiação responsável pela fraude seria juridicamente incoerente.

Defende-se, ainda, que a eventual manutenção de candidatas eleitas sob esta irregularidade macularia o cômputo dos votos proporcionais, uma vez que preservaria o quociente partidário artificialmente calculado, resultando na manutenção de composições ilegítimas no âmbito do Legislativo.

Outro argumento levantado em desfavor à tese da defesa foi o de, no caso em tela, a preservação da candidatura da única mulher eleita seria meramente consequencialista, buscando justificar os fins pelos meios, e poderia fragilizar a jurisprudência eleitoral, sem ganhos concretos ao final, visto que a anulação dos votos do Republicanos elegeria duas candidatas suplentes do PSDB.

Em última análise, defende-se que a paridade política de gênero pretendida com a norma do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 não deve ser promovida por meios irregulares e fraudulentos, pois não se pretende que ampliação da participação feminina ocorra a qualquer custo, especialmente, quando essas candidatas se beneficiaram de chapas organizadas de forma fraudulenta, apropriando-se indevidamente das legítimas aspirações sociais por maior representatividade feminina na política.

Além disso, para o Ministro, a fraude à cota de gênero, além de comprometer a lisura e legitimidade do pleito, “reforça a discriminação pontual em relação a mulheres que poderiam, de modo legítimo e em pleno exercício de seus direitos políticos, ter participado da disputa em representação do eleitorado feminino”, de forma que, a seletividade que se pretende ao pleitear a manutenção de candidaturas beneficiadas pela fraude configuraria um cenário eleitoral viciado e artificial, negligenciando votos que poderiam ser direcionados a candidatas legítimas.

Nesse sentido, o entendimento do Relator foi no sentido de restabelecer a sentença, determinando a

nulidade dos votos do partido Republicanos, o recálculo dos quocientes eleitoral e partidário, bem como a cassação do DRAP e, conseqüentemente, do diploma dos candidatos a ele vinculados, sem qualquer distinção.

### 3.2 VOTOS DIVERGENTES

Três membros da Corte divergiram parcialmente do voto relator, acompanhando-o quanto ao reconhecimento da fraude à cota de gênero, mas apresentando três propostas diferentes acerca da modulação dos efeitos da decisão. Foram eles: Ministro Floriano de Azevedo Marques, Ministro Raúl Araújo e Ministra Isabel Gallotti.

O Ministro Floriano de Azevedo Marques, em voto-vista, defendeu a modulação dos efeitos da decisão para manter o DRAP do partido impugnado, mas preservar os votos destinados a candidaturas femininas, anulando apenas parcialmente os votos da legenda e cassando somente os candidatos homens do Republicanos municipal. Como as candidatas “laranja” não obtiveram votos, ao recalcular os quocientes eleitoral e partidário, a eleição de Renágila Viana seria mantida. Além disso, defendeu que esta fosse uma medida excepcional, aplicada somente ao caso de Granjeiros/CE.

Entre os argumentos apresentados, defendeu-se a incidência do princípio da proporcionalidade e dos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) para a construção de uma solução adequada ao caso, afirmando-se, ainda, que “a aplicação dos comandos normativos sancionatórios, a partir da procedência da AIME, ensejaria na inconstitucionalidade concreta resultante da afronta ao próprio princípio isonômico de gênero que afinal se busca proteger”, isto é, para o Ministro, a sanção aplicada à violação da ação afirmativa de gênero não poderia levar a consequências contrárias às razões de sua existência.

O Ministro Raúl Araújo acompanhou a divergência em maior extensão, propondo, entretanto, uma ampliação da modulação de efeitos sugerida no sentido de preservar o DRAP ora impugnado em razão das peculiaridades do caso, de forma a não somente evitar a aplicação da norma em desfavor de sua principal finalidade, mas também preservar a oposição no legislativo municipal e o pluralismo político — considerando que todos os candidatos do município eram vinculados ao Republicanos ou ao PSDB.

Argumenta, ainda, que nem mesmo no âmbito do Direito Penal as normas são aplicadas de forma inflexível, admitindo-se causas excludentes de ilicitude em situações específicas, tampouco no Direito Constitucional, visto que a jurisprudência do STF reconhece a inexistência de direitos absolutos ao considerar os direitos e garantias fundamentais, existindo casos realiza-se a devida ponderação de princípios em hipótese de colidência de normas constitucionais.

Por sua vez, a Ministra Isabel Gallotti, também acompanhou a tese apresentada pelo Ministro Floriano, divergindo, todavia, da aplicação excepcional ao caso analisado, defendendo que em todas as hipóteses em que, a despeito da ocorrência de fraude da cota de gênero, houver mulher eleita pelo partido fraudador, devem ser

preservados os votos a ela atribuídos, desde que não tenha participado da fraude.

Para a Ministra, deve haver um juízo de proporcionalidade e razoabilidade em casos em que a fraude levar à cassação do diploma de mulher eleita, compatibilizando os efeitos jurídicos da fraude com a ação afirmativa, para que se evite o fortalecimento de candidaturas masculinas com a retotalização de votos e, principalmente, para que mulheres que não tiveram responsabilidade subjetiva pela fraude, não sejam punidas. Nesse sentido, defende que as mulheres eleitas em chapas envolvidas em fraude à cota de gênero, ainda que beneficiadas pela fraude, são vítimas da conduta ilícita do partido.

#### **4 A DIMENSÃO INSTRUMENTAL E A FINALIDADE MATERIAL DA COTA DE GÊNERO: QUANDO O DIREITO-MEIO E O DIREITO-FIM ENTRAM EM CONFLITO**

O caso de Granjeiros/CE, embora não tenha sido o primeiro a discutir os efeitos do reconhecimento da fraude à cota de gênero, gerou grande inquietação tanto na academia quanto nos próprios partidos e grupos de organização política, fomentando um debate que ainda não é pacificado acerca da cassação de mulheres eleitas no contexto de fraude. Isto porque, para alguns, a cassação de mulheres, nessa conjuntura, seria uma contradição à finalidade da norma infringida, enquanto, para outros, manter candidaturas que lograram êxito através de artimanhas para burlar o percentual mínimo elencado do art 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, seria permitir compensar a ilicitude.

É importante destacar a especificidade contida no presente caso, visto que o *leading case* de Valença/PI (REspe nº 193-92/PI TSE.) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.338, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2023, não previram casos em que a candidata afetada pelo reconhecimento da fraude fosse a única eleita ao cargo pleiteado e que ela, por si só, tivesse votação expressiva o suficiente para atingir o quociente partidário, como era o caso de Renagila Viana.

Os votos dos Ministros evidenciam a controvérsia envolvendo o tema e exprimem os dois posicionamentos mais comuns sobre o tema: o da modulação dos efeitos da fraude para beneficiar mulheres eleitas e o da não admissão, em nenhuma hipótese, dessa flexibilização.

O primeiro aspecto a ser considerado ao analisar tal questão é o papel do Direito e, especificamente, da norma jurídica na sociedade. Para Lima (1983, p. 37), a norma jurídica é “imperativa, bilateral e coercitiva, emanada pelo órgão competente, destinada a dirigir a conduta dos indivíduos ou estabelecer a ordem de convivência social, cuja inobservância acarretará a aplicação da sanção pelos órgãos do poder público”, isto é, ela desempenha um papel essencial de influenciar, coordenar e disciplinar comportamentos sociais.

Nesse sentido, como pontua Friede (2021, p. 216), a norma jurídica estabelece uma ponte entre a realidade fática e a realidade almejada de acordo com os valores de uma sociedade, isto é, entre o “mundo-ser” e o “mundo do

dever-ser”, funcionando como um mecanismo de projeção comportamental, seja para manter, reestruturar ou transformar a realidade social e o comportamento humano, de forma apontar a direção em que se alcançará determinada finalidade.

Junto a isso, salienta-se que a norma da cota de gênero trata-se de uma ação afirmativa e que, por isso, embora, claro, tenha o objetivo imediato de combater desigualdades, possui como objetivo final a sua desnecessidade, como bem salienta o Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, em voto proferido no caso de Granjeiros/CE, “a política da ação afirmativa de gênero será exitosa no instante preciso em que se tornar desnecessária”.

Sob esta perspectiva, é possível concluir que a finalidade da norma da cota de gênero não se exaure na eleição, a qualquer custo, de mulheres, e sim na mudança da realidade fática e comportamental que leva à sub-representação feminina na política. Este é o “mundo do dever-ser” pretendido por essa norma. Esta ação afirmativa, assim como as demais medidas afirmativas de gênero adotadas no Brasil, não pode ser vista como uma mera compensação às mulheres pela estrutura que as afasta, até os dias atuais, dos espaços de poder, e sim como um instrumento para mudar substancialmente esta realidade, de forma que não seu uso, no futuro, seja descartado.

Em que pese, em um primeiro momento, pareça fazer sentido o argumento de que a eventual cassação de mulher eleita por fraude à cota de gênero estaria em desacordo com a finalidade da norma, quando se analisa a conjuntura em que essas candidaturas laranja são constituídas nota-se que, em verdade, flexibilizar esta sanção seria a verdadeira ofensa ao que se pretende com o dispositivo legal.

Vejamos, como brilhantemente destacou o Ministro Alexandre de Moraes em seu voto no caso em tela, se permitida que a eleição de uma única mulher justifique os meios fraudulentos que levaram a tal resultado, pela própria lógica de funcionamento da norma, não seria mais necessário que partidos cumprissem efetivamente a cota de gênero, bastando concentrar recursos em uma única candidata, para que esta seja eleita, enquanto lança as demais candidaturas femininas de maneira meramente formal.

Além disso, conforme ressalta o relator, Ministro André Ramos Tavares, a fraude eleitoral, uma vez comprovada, não apenas compromete a integridade do processo eleitoral como um todo, mas também intensifica a discriminação específica contra as mulheres que poderiam ter participado legitimamente da disputa, exercendo plenamente seus direitos políticos em representação do eleitorado feminino. Vejamos:

A fraude, uma vez constatada, como efetivamente foi neste caso, além de macular o pleito de modo geral, também reforça a discriminação pontual em relação a mulheres que poderiam, de modo legítimo e em pleno exercício de seus direitos políticos, ter participado da disputa em representação do eleitorado feminino. Com o lançamento de candidaturas femininas que

efetivamente disputaram o pleito ao lado de outras que apenas figuraram na contenda de modo fictício, não é negligenciável a ocorrência de canalização de votos para o primeiro grupo, novamente revelando um cenário eleitoral fictício e viciado (Brasil, 2024).

Nesse cenário, haveria a validação de uma sequência de agressões aos direitos das mulheres, sob o argumento da permanência de uma candidatura que logrou êxito em cima de fraudes, isto é, haveria a validação da instrumentalização da mulher para mero cumprimento formal da cota de gênero, citada por Queiroz e Souza (2025), enquanto os partidos políticos seguiam sem assegurar as condições efetivas de participação, mantendo, a seu bel prazer, de uma cultura política excludente.

De acordo com Calheiros, Brasil e Ignácio (2020), o mecanismo da candidatura laranja ou fictícia funciona da seguinte maneira: partidos políticos buscam mulheres que, frequentemente, encontram-se em situação de vulnerabilidade socioeconômica e não possuem experiência ou interesse genuíno na atividade política. A essas mulheres é oferecido apoio financeiro em troca de que aceitem concorrer formalmente ou apenas emprestem seus nomes para figurar na chapa eleitoral, visando cumprir artificialmente a cota de gênero de 30% estabelecida pela legislação eleitoral.

Vale ressaltar, ainda, que a Emenda Constitucional nº 117, de 2022, incluiu na Constituição Federal, em seu art. 17, §§ 7º e 8º, o entendimento jurisprudencial de que determinando que os partidos políticos apliquem o percentual mínimo de 5% dos recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de fomento à participação política feminina, bem como a destinação mínima de 30% do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), dos valores destinados à campanhas do Fundo Partidário e do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão às candidaturas femininas.

Dessa forma, ao lançar candidaturas fictícias, os partidos não somente fraudam a cota de gênero das candidaturas, como burlam a utilização dos percentuais mínimos de recursos financeiros e de propaganda partidária destinados às mulheres, visto que os utilizam de forma concentrada, sem viabilizar candidaturas reais.

Sob esta ótica, matéria veiculada pelo Jornal O Globo, intitulada "Candidatas invisíveis: mulheres relatam abandono por partidos e dificuldades para fazer campanha", de setembro de 2024, desenha muito bem o contexto em que ocorrem as fraudes à cota de gênero e evidencia a intenção dos partidos no mero cumprimento formal da cota de gênero, sem oferecer suporte efetivo para suas campanhas.

O texto traz depoimentos e destaca casos concretos, como o da diarista Adriana Regina da Silva, que foi convidada pelo partido Republicanos para concorrer a vereadora em Jarinu (SP) apenas para ajudar o partido a cumprir a cota, mas não recebeu recursos nem apoio para realizar campanha, o que se repetiu em candidaturas anteriores dela. Outro exemplo é o da professora Elizete Valério Generoso, do MDB em Criciúma (SC), que chegou a desistir da disputa por falta de recursos e apoio, mas

voltou atrás após promessas não garantidas de ajuda financeira. Esses relatos evidenciam que muitas candidatas são usadas como "candidatas-laranja", figurando apenas para preencher a cota legal, sem chances reais de viabilizar suas campanhas.

Nesse quadro, como a previsão legal que determina a destinação de recursos do fundo eleitoral a candidaturas femininas não prevê a obrigatoriedade de divisão igualitária desses recursos entre as candidatas, há concentração de verbas em poucas candidatas e abandono da maioria. Além da falta de recursos, de acordo com a matéria, as candidatas relatam exclusão de reuniões partidárias e tratamento desigual em relação aos homens, o que dificulta ainda mais sua participação efetiva na política.

Cyrillo e Maia (2025) analisam como essas práticas dissimuladas dentro dos partidos políticos mantêm a aparência de cumprimento das cotas de gênero, mas na verdade comprometem a autonomia e a participação política efetiva das mulheres. Para os autores, o que se pretende com a tese da flexibilização dos efeitos da fraude à cota de gênero é um "gattopardismo" eleitoral, ou seja, uma estratégia que a mudança seja apenas superficial para que, no fundo, tudo permaneça como estava.

É o que aconteceu, de forma similar, com a regra de destinação de recursos financeiros, através da Emenda Constitucional 117/2022, "que constitucionaliza a jurisprudência, mas não sem veicular anistia aos partidos que atuaram em desacordo com as balizas demarcadas pelo Supremo e pela Justiça Eleitoral" (Cyrillo; Maia, 2025).

De forma análoga, os partidos buscam uma nova forma de se eximir da responsabilidade que os cabe no combate à sub-participação feminina na política, visto que, ao garantir um percentual mínimo de candidaturas femininas, espera-se, por óbvio, que os partidos fomentem e viabilizem estas candidaturas em suas bases, para então, gradativamente, aumentar o número de mulheres eleitas.

Vale realçar que se trata de uma norma cuja obrigatoriedade está vigente há quase duas décadas no ordenamento jurídico brasileiro — uma vez que somente com a minirreforma eleitoral realizada pela lei 12.034/2009 o dispositivo deixou de determinar a "reserva" de candidaturas para obrigar o "preenchimento" —, e que, por todo esse tempo os partidos alegam faltar mulheres interessadas na política.

Dessa forma, ante o exposto, se a Justiça Eleitoral permitisse a preservação de um mandato feminino construído através de artimanhas partidárias, ainda que sem participação direta da candidata, não somente a norma da cota de gênero seria esvaziada de sentido, como seriam validadas diversas violações aos direitos das mulheres na política.

Como excepcionalmente, destaca o seguinte o Ministro Relator do caso de Granjeiro/CE, André Ramos Tavares, a reserva de vagas para candidaturas femininas se revela não deve ser vista pelas agremiações partidárias como mero requisito formal e sim como um "desdobramento de valores basilares do Estado Democrático, como a cidadania, a isonomia, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político", que atua no combate de uma injustiça histórica, buscando a efetiva e legítima participação feminina na política.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do caso de Granjeiro/CE permitiu reflexões críticas sobre o dilema que se estabelece entre a dimensão instrumental e a finalidade material da norma da cota de gênero no sistema eleitoral brasileiro. Ao investigar se a cassação de mulheres eleitas por fraude à cota de gênero configuraria afronta à própria norma protetiva, evidenciou-se que a proteção à representação feminina na política não pode ser dissociada da lisura do processo democrático e da efetividade dessa política pública.

A partir de pesquisa bibliográfica, documental e analítica, concluiu-se que a simples presença numérica de mulheres eleitas não satisfaz, por si só, os objetivos constitucionais e democráticos da ação afirmativa prevista na legislação eleitoral. A eleição feminina obtida por meio de candidaturas fictícias, instrumentalizadas para o cumprimento formal de percentual mínimo, não fortalece a participação feminina — antes, a enfraquece, ao transformar o mecanismo em um mero procedimento formal.

Isto porque a norma jurídica não constitui um simples reflexo da realidade social: ela é também a responsável por moldá-la, de forma a induzir condutas e promover transformações estruturais. Logo, sob esta ótica, a finalidade final da cota de gênero não se extinguiria na simples eleição de uma mulher e sim na mudança do cenário fático desigual que corrobora para a sub-representação feminina. Assim, a norma pode ser considerada um verdadeiro agente de mudança.

Dessa forma, permitir que mandatos obtidos com base em fraudes à cota de gênero sejam preservados, mesmo que ocupados por mulheres, significaria legitimar práticas que violam não apenas o espírito da norma, mas também os próprios direitos das mulheres à participação política digna e substancial, visto que as violações são sistemáticas e vão muito além de uma simples inobservância de um requisito legal.

Portanto, o combate rigoroso à fraude de gênero, ainda que resulte na eventual cassação de um mandato feminino, adotado pela Justiça Eleitoral, não pode ser visto como oposição à presença de mulheres no poder, mas como instrumento necessário para que essa presença seja autêntica, legítima e transformadora.

Espera-se que o presente trabalho possa contribuir para a discussão sobre a efetividade das cotas de gênero, à luz da justiça eleitoral substancial e da igualdade material na política, objetivando soluções que melhor favoreçam às mulheres.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024?]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14737compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm). Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 193-92/PI**, Relator: Ministro Jorge Mussi, julgado em 17 set. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 0600003-05.2021.6.06.0062**, Relator: Ministro André Ramos Tavares, julgado em 15 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.735, de 27 de fevereiro de 2024**. Dispõe sobre os ilícitos eleitorais. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-735-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula n. 73**. Para a configuração do abuso de poder econômico, é suficiente a potencialidade lesiva da conduta, independentemente da sua concretização. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-n-73>. Acesso em: 13 jun. 2025.

CALHEIROS, Iara Loureto; BRASIL, Silvio Fernando de Carvalho; IGNÁCIO, Rozane Pereira. **A fraude de cota de gênero nas eleições brasileiras**. *Revista BOCA – Boletim de Conjuntura*, Boa Vista, ano II, v. 2, n. 6, 2020. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/111/109>. Acesso em: 21 jun. 2025.

CYRILLO, Carolina; MAIA, Paulo Sávio. **'Laranjal flex' e gattopardismo: como esvaziar a cota de gênero afirmando proteger mulheres**. *Consultor Jurídico*, 7 maio 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mai-07/laranjal-flex-e-gattopardismo-como-esvaziar-a-cota-de-genero-afirmando-protger-mulheres/>. Acesso em: 21 jun. 2025.

FRIEDE, Reis. **Teoria da norma jurídica**. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 82, p. 215–232, out./dez. 2021. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-82/artigo-das-pags-215-232>. Acesso em: 13 jun. 2025.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. Barueri: Atlas, 2024.

LIMA, Hermes. **Introdução à ciência do direito**. 27. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1983.

ONU MULHERES; UNIÃO INTERPARLAMENTAR (UIP). **Mulheres na política: 2025**. 2025. Disponível em:

<https://www.onumulheres.org.br/noticias/brasil-ocupa-a-133a-posicao-no-ranking-global-de-representacao-parlamentar-de-mulheres/>. Acesso em: 28 maio 2025.

QUEIROZ, Ediedla Frota; SOUSA, Éder Raul Gomes de. **A fraude na cota de gênero e seus efeitos jurídicos: a exclusão feminina no processo eleitoral e as respostas do ordenamento jurídico.** *Revista FT – Revista Científica Eletrônica Multidisciplinar*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 146, 18 maio 2025. ISSN 1678-0817. Disponível em: <https://revistaft.com.br/a-fraude-na-cota-de-genero-e-seus-efeitos-juridicos-a-exclusaofeminina-no-processo-eleitoral-e-as-respostas-do-ordenamento-juridico/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **TSE Mulheres.** Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>. Acesso em: 28 maio 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **TSE Mulheres – história.** Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#historia> . Acesso em: 28 maio 2025.

TURTELLI, Camila; TEÓFILO, Sarah; MUNIZ, Mariana. Candidatas invisíveis: mulheres relatam abandono por partidos e dificuldades para fazer campanha. **O Globo**, Rio de Janeiro, 30 set. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2024/especial/candidatas-invisiveis-mulheres-relatam-abandono-por-partidos-interessados-apenas-em-cumprir-cota-de-30percent.ghtml>. Acesso em: 13 jun. 2025.