A EFETIVIDADE DA COTA DE GÊNERO NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO: DESAFIOS À SUA IMPLEMENTAÇÃO E O ENFRENTAMENTO ÀS FRAUDES ELEITORAIS NO ÂMBITO DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAZONAS

The Effectiveness of the Gender Quota in the Brazilian Electoral System: Challenges to Implementation and Combating Electoral Fraud within the Scope of the Regional Electoral Court of Amazonas

Inácio Stenio da Costa Paula[1]
Veridiana Spínola Tonelli[2]
Rosana Reis de Melo Silva[3]
Fábio Ferreira Medeiros[4]

RESUMO

O presente artigo científico analisa a efetividade da política de cotas de gênero no sistema eleitoral brasileiro, com foco nos desafios de sua implementação e no combate às fraudes eleitorais no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas (TRE-AM), tomando como referência empírica e analítica o município de Manaus. Fundamentado na garantia constitucional da igualdade de gênero (art. 5º, caput e inciso I, da CF/88) e na exigência legal de preenchimento do percentual mínimo de 30% e máximo de 70% de candidaturas por sexo (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, alterado pela Lei nº 12.034/2009), o estudo investiga os entraves

[1] Acadêmico do Curso de Direito pelo Centro Universitário Fametro. Manaus, Amazonas- E-mail: inaciostenio154@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0003-3754-3025

[2] Mestre em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM), com ênfase em Direito Público, Direito Constitucional, Direito Cultural e História. Especialista em Direito do Entretenimento, Mídia e Cultura pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Graduanda em História pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas)., Amazonas. E-mail: vtonelli.advocacia@gmail.com Orcid: https://orcid.org/0009-0009-8220-0586.

[3] Prof.ª Esp. Rosana Reis de Melo Silva, Orientadora e Coordenadora do TCC II do Centro Universitário FAMETRO. Graduada em Direito pela Escola Superior Batista do Amazonas (ESBAM). Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: profrosanareis.tcc@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-2590-3608.

[4] Graduando do curso de Direito pelo Centro Universitário Fametro. Manaus, Amazonas- E-mail: fab.medeiros1990@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0009-8220-0586.

Este trabalho está licenciado sob a Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC). É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

que persistem na concretização dessa ação afirmativa. A despeito dos avanços normativos e da destinação compulsória de recursos públicos e tempo de rádio/TV às candidaturas femininas (ADI 5617/STF e EC nº 117/2022), verifica-se a reiteração de condutas partidárias voltadas ao cumprimento meramente formal da norma, notadamente mediante a inserção de candidaturas fictícias ("laranjas"). Por meio de metodologia qualitativa, exploratória e descritiva, assentada em pesquisa bibliográfica e documental com protocolo definido de busca jurisprudencial e dados oficiais do TSE/TRE-AM, o trabalho examina a consolidação jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral, cristalizada na Súmula nº 73, e seus reflexos na fiscalização e no julgamento pelo TRE-AM nas eleições municipais de Manaus. Conclui-se que a conquista de uma igualdade substancial exige a rigorosa invalidação de Demonstrativos de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), a cassação de diplomas e mandatos, a declaração de inelegibilidade dos envolvidos e o fortalecimento de controles intrapartidários e institucionais.

Palavras-chave: Cotas de gênero. Sistema Eleitoral. Fraude eleitoral. Candidaturas fictícias. Súmula 73 do TSE. TRE-AM. Representatividade política.

ABSTRACT

This scientific article analyzes the effectiveness of the gender quota policy within the Brazilian electoral system, focusing on implementation challenges and the fight against electoral fraud under the jurisdiction of the Regional Electoral Court of Amazonas (TRE-AM), taking the municipality of Manaus as an empirical and analytical reference. Grounded in the constitutional guarantee of gender equality (Article 5, caput and Item I, 1988 Federal Constitution) and the statutory requirement mandating a minimum of 30% and maximum of 70% of candidacies per gender (Article 10, § 3, Law 9.504/1997, as amended by Law 12.034/2009), the study investigates remaining obstacles to fulfilling this affirmative action. Despite legislative advances and mandatory public funding allocation to female candidates (ADI 5617/STF and Constitutional Amendment 117/2022), political parties continue to adopt formalistic compliance practices, primarily through fictitious candidacies ("straw candidates"). Using a qualitative, exploratory, and descriptive methodology based on bibliographical and documentary analysis, the paper examines TSE jurisprudence codified in Rule 73 (Súmula 73) and its impact on TRE-AM judicial enforcement in Manaus municipal elections. It concludes that achieving substantive equality requires the strict annulment of party slates (DRAP), cancellation of diplomas and mandates, declaration of ineligibility, and structural intra-party reforms.

Keywords: Gender quotas. Electoral system. Electoral fraud. Fictitious candidacies. TSE Rule 73. TRE-AM. Political representation.

1 INTRODUÇÃO

A sub-representação das mulheres nos espaços formais de poder político no Brasil constitui um dos dilemas mais persistentes da democracia contemporânea. Embora as mulheres representem mais de 52% do eleitorado brasileiro e sejam numericamente majoritárias na composição demográfica do país, essa paridade não se traduz na ocupação proporcional de cadeiras nos poderes

Este trabalho está licenciado sob a Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC). É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

legislativo e executivo, nos níveis federal, estadual e municipal (TSE, 2024). Esse descompasso entre a igualdade jurídica formal e a realidade da representação política evidencia a existência de barreiras estruturais, culturais e institucionais que restringem o acesso feminino aos cargos eletivos.

Para mitigar tais disparidades, o legislador brasileiro adotou políticas de ação afirmativa no âmbito eleitoral, destacando-se a instituição da cota de gênero pela Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). Em sua redação originária, o art. 10, § 3º, previa a reserva de vagas para candidaturas de cada sexo. Posteriormente, com o advento da Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, a norma passou a determinar obrigatoriamente que cada partido ou coligação preencha o mínimo de 30% e o máximo de 70% de candidaturas para cada sexo nas eleições proporcionais.

Complementarmente, decisões do Supremo Tribunal Federal, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617, de 2018, e a promulgação da Emenda Constitucional nº 117, de 2022, vincularam a destinação proporcional do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), além do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão, às candidaturas femininas.

Todavia, a construção de um arcabouço normativo progressista não se revelou suficiente para assegurar a efetividade substancial da igualdade de gênero na política. A prática eleitoral brasileira tem demonstrado que parte significativa dos partidos políticos reage às imposiçõeslegais por meio do cumprimento meramente formal da norma. Essa posture manifesta-se através do registro de candidaturas femininas destituídas de viabilidade eleitoral e de apoio político real, conhecidas na práxis jurídica e política como candidaturas fictícias ou "laranjas". Tais registros visam tão somente a preencher o percentual mínimo exigido por lei para viabilizar a participação do partido ou coligação no pleito proporcional, sem propiciar às mulheres condições reais de disputa e de vitória eleitoral (ARAÚJO, 2001; SACCHET, 2011).

Diante desse panorama, o presente estudo delimita seu objeto de análise à investigação da efetividade da cota de gênero no sistema eleitoral brasileiro, com especial ênfase nos desafios de sua implementação e na identificação e combate às fraudes eleitorais no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, tomando como recorte empírico as eleições municipais no

Este trabalho está licenciado sob a Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC). É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

município de Manaus. Formula-se a seguinte questão de pesquisa: em que medida a política de cotas de gênero tem sido efetivamente implementada nas eleições municipais de Manaus e de que forma as práticas fraudulentas adotadas pelas agremiações partidárias comprometem a finalidade da norma constitucional e infraconstitucional?

A hipótese que guia esta investigação sustenta que, no contexto das eleições municipais de Manaus, a efetividade da política de cotas de gênero encontra limitações severas em decorrência da atuação meramente formal e simulada dos partidos políticos. Ao registrarem candidaturas femininas desprovidas de intenção de voto, sem gastos financeiros relevantes e sem atos efetivos de campanha, as agremiações deturpam o sentido teleológico da legislação afirmativa. Consequentemente, tal padrão de conduta restringe o avanço da representatividade política feminina no Poder Legislativo municipal e impõe à Justiça Eleitoral, em especial ao TRE-AM e ao Ministério Público Eleitoral, o desafio permanente de instruir e julgar demandas complexas voltadas à desconstituição de chapas eleitorais contaminadas por fraude.

A justificativa acadêmica e prática deste artigo repousa na urgência de compreender as dinâmicas locais da sub-representação e da fraude à cota de gênero na Região Norte do Brasil. O município de Manaus, como capital do Estado do Amazonas e principal colégio eleitoral da região, apresenta um cenário político em que as assimetrias regionais e socioculturais amplificam os obstáculos enfrentados pelas mulheres na disputa eleitoral. Além disso, a análise sistemática da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, sintetizada na Súmula nº 73, aplicada ao contexto jurisdicional do TRE-AM, oferece subsídios dogmáticos e empíricos indispensáveis para o aprimoramento dos mecanismos de controle intrapartidário e de fiscalização judicial.

Para alcançar as respostas pretendidas, o trabalho fixa como objetivo geral analisar a efetividade da política de cotas de gênero no sistema eleitoral brasileiro, a partir da experiência do município de Manaus e da atuação jurisdicional do TRE-AM.

Especificamente, busca-se: a) examinar a evolução do arcabouço normativo e jurisdicional das cotas de gênero no Brasil; b) discutir as bases teóricas da igualdade substancial, da representação política e dos filtros partidários de seleção; c) investigar os elementos

Este trabalho está licenciado sob a Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC). É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

caracterizadores e a tipificação jurídica da fraude à cota de gênero, destacando o teor e o alcance da Súmula nº 73 do TSE; d) analisar os desafios pragmáticos de implementação e a jurisprudência sobre fraudes nas eleições em Manaus sob a fiscalização do TRE-AM; e e) propor reflexões que contribuam para o fortalecimento da democracia intrapartidária e para a garantia da equidade substancial de gênero no acesso aos mandatos eletivos.

2 O ARCABOUÇO NORMATIVO E A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DAS COTAS DE GÊNERO NO BRASIL

A instituição das cotas de gênero no Brasil insere-se no contexto de afirmação dos direitos fundamentais e de concretização do princípio da igualdade material, expressamente previsto no art. 5º, caput e inciso I, da Constituição Federal de 1988. O constituinte originário established que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, vedando qualquer discriminação arbitrária. Ocorre que o princípio da igualdade não se esgota em sua dimensão formal ou de mera abstenção estatal; exige, ao reverso, a adoção de medidas coercitivas e afirmativas voltadas a neutralizar as desvantagens históricas vivenciadas por grupos vulnerabilizados ou sub-representados nas instâncias decisórias da sociedade (BIROLI, 2018).

No âmbito eleitoral, o primeiro marco legislativo atinente à matéria ocorreu com a edição da Lei nº 9.100, de 2 de outubro de 1995, que estabeleceu normas para as eleições municipais de 1996. Em seu art. 11, § 2º, o diploma estipulou que ao menos 20% das vagas de cada partido ou coligação deveriam ser reservadas para candidaturas de mulheres. Posteriormente, com a promulgação da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), a regra foi expandida e consolidada em caráter permanente em seu art. 10, § 3º, fixando que cada partido ou coligação deveria reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo.

No entanto na redação original do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 continha uma fragilidade técnica e semântica decisiva. O emprego do verbo "reservar" foi interpretado pela

maioria das agremiações partidárias como uma mera obrigação de disponibilizar as vagas no edital ou na ata da convenção, sem o dever de efetivamente preenchê-las com candidatas. Como

Este trabalho está licenciado sob a Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC). É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

consequência, nas eleições realizadas sob essa sistemática, os partidos lançavam chapas compostas majoritariamente por homens, deixando abertas e desocupadas as vagas destinadas ao gênero feminino (MIGUEL; BIROLI, 2014).

Observando a ineficácia prática da norma, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 12.034/2009, que alterou substancialmente o art. 10, § 3º, da Lei das Eleições. A nova redação substituiu o termo "reservará" pela determinação cogente de que cada partido ou coligação "preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo". A partir dessa alteração, o Tribunal Superior Eleitoral passou a assentar a compulsoriedade do preenchimento e a impor o indeferimento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) das agremiações que descumprissem os percentuais legais nas eleições proporcionais (TSE, Resolução nº 23.609/2019).

Ademais, a mera exigência de preenchimento formal de candidaturas não garantia a paridade nas condições de disputa eleitoral, visto que o financiamento das campanhas e o acesso aos meios de comunicação permaneciam controlados pelas oligarquias partidárias dominantes, majoritariamente masculinas (SACCHET, 2011). Visando a sanar essa distorção, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5617 em maio de 2018, conferiu interpretação conforme à Constituição ao art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos). A Suprema Corte determinou que a distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) destinados às candidaturas femininas deve ser feita na exata proporção do número de candidatas lançadas pelo partido, observando-se o patamar mínimo de 30%.

O entendimento firmado na ADI 5617/STF foi posteriormente incorporado e consolidado pelo Tribunal Superior Eleitoral e ratificado pelo Poder Legislativo através da Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022. Essa Emenda Constitucional alterou o art. 17 da Carta Magna para prescrever que os partidos políticos devem aplicar o mínimo de 30% dos recursos do Fundo Partidário e do FEFC, bem como o tempo gratuito de rádio e televisão, nas campanhas de suas candidatas, alocando os valores proporcionalmente nos casos em que o percentual de candidaturas femininas for superior a 30%.

Este trabalho está licenciado sob a Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC). É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

Entretanto, o incremento das garantias jurídicas e financeiras deu origem a uma reação perversa por parte de determinadas lideranças partidárias. Ao invés de promoverem o recrutamento efetivo de mulheres com liderança comunitária, política ou profissional, diversos partidos passaram a utilizar expedientes fraudulentos para simular o cumprimento da cota de gênero e obter o repasse das verbas públicas, originando o fenômeno das candidaturas fictícias ou "laranjas".

3 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE IGUALDADE SUBSTANCIAL E REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA FEMININA

Para além do exame estritamente normativo e jurisprudencial, a compreensão da cota de gênero exige uma imersão nas teorias da democracia e da representação política formuladas pela Ciência Política e pela Teoria do Estado. Autoras de referência, como Flávia Biroli, Teresa Sacchet e Clara Araújo, destacam que a sub-representação das mulheres não constitui um fenômeno fortuito, mas sim uma manifestação estrutural das assimetrias do patriarcado e da divisão sexual do trabalho no âmbito da vida pública e privada (BIROLI, 2018; MIGUEL; BIROLI, 2014).

A ciência política contemporânea estabelece uma distinção conceitual crucial entre a representação descritiva e a representação substantiva. A representação descritiva refere-se ao grau em que a composição formal do parlamento reflete probabilisticamente a diversidade demográfica da sociedade (ou seja, ter aproximadamente 52% de mulheres na sociedade traduzir-se em ter proporção equivalente no parlamento). Por sua vez, a representação substantiva diz respeito à capacidade efetiva dos representantes de pautarem e defenderem os interesses, direitos e demandas específicas dos grupos representados (SACCHET, 2011).

No Brasil, as cotas de gênero previstas no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 foram concebidas primordialmente como um instrumento de impulsionamento da representação descritiva. Pretendia-se que, ao assegurar a presença de ao menos 30% de candidatas nas nominatas partidárias, o filtro de entrada fosse superado, permitindo que o eleitorado pudesse escolher mais mulheres e, por conseguinte, ampliar a presença feminina nos parlamentos.

Este trabalho está licenciado sob a Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC). É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

Contudo, como aponta Teresa Sacchet (2011), o recrutamento legislativo nos partidos políticos brasileiros é controlado de forma centralizada por elites dirigentes compostas majoritariamente por homens.

Esses gatekeepers (guardiões do acesso) definem a distribuição dos ativos eleitorais mais valiosos: capital financeiro do fundo eleitoral, tempo de televisão, apoio logístico e engajamento das militâncias locais. Quando os partidos alocam a parcela expressiva dos recursos nas candidaturas masculinas com chances reais de eleição e destinam apenas verbas irrisórias ou formais às mulheres, neutralizam o potencial da representação descritiva e inviabilizam a representação substantiva.

A prática ilícita da fraude eleitoral e do lançamento de candidaturas "laranjas", observada recorrentemente no município de Manaus e em diversas capitais do país, é o sintoma mais agudo da recusa dos partidos políticos em compartilhar o poder político com as mulheres. Ao transformarem uma política pública de inclusão em uma estratégia de simulação jurídica, as agremiações degradam a qualidade da democracia e frustram o princípio constitucional da igualdade material.

A superação desse quadro exige a transição de um modelo de igualdade puramente formal (meramente de oportunidades abstratas) para um modelo de igualdade substancial e de resultados. Isso implica reconhecer que as mulheres enfrentam uma dupla jornada de trabalho, maior vulnerabilidade social e violência política de gênero (compreendida hoje como o assédio, a discriminação e a limitação injustificada impostos às mulheres no exercício de direitos políticos, tipificada pela Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021). Sem a remoção dessas barreiras e sem a punição exemplar das fraudes à cota, a democracia brasileira continuará deficitária em sua legitimidade representativa.

Este trabalho está licenciado sob a Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC). É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

4 O FENÔMENO DAS FRAUDES ELEITORAIS E A CONSOLIDAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO TSE: A SÚMULA Nº 73

A fraude à cota de gênero configura uma afronta direta aos preceitos fundamentais do Estado Democrático de Direito, violando a lisura do pleito, a moralidade administrativa, a igualdade de oportunidades e o princípio da representatividade (BRASIL, 1988). No plano conceitual, a fraude resta caracterizada quando uma agremiação partidária registra formalmente a candidatura de determinado número de mulheres com o propósito deliberado de atender à exigência do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, sem que exista por parte das pretensas candidatas a intenção real de disputar o cargo eletivo, tampouco apoio político, financeiro ou logístico fornecido pelo partido.

A identificação das candidaturas fictícias colocou a Justiça Eleitoral brasileira diante da necessidade de densificar e sistematizar os elementos probatórios para comprovar o vício de vontade e a simulação jurídica. Inicialmente, a aferição do ilícito dependia do exame isolado de depoimentos testemunhais e da constatação de votações nulas ou zeradas. Com a evolução dos litígios e o amadurecimento dos precedentes das Cortes Eleitorais, estruturou-se um conjunto de indícios convergentes que, avaliados em seu todo, revelam a ocorrência do arranjo fraudulento (TSE, 2020).

Neste sentido, a jurisprudência consolidada do TSE passou a considerar como fortes elementos constitutivos de fraude à cota de gênero: a) votação zerada ou inexpressiva; b) ausência de atos efetivos de campanha (física ou virtual); c) prestação de contas zerada, padronizada ou sem movimentação financeira relevante; e d) pedido de votos ou apoio ostensivo a candidatos concorrentes que disputam o mesmo cargo.

Após um longo percurso de uniformização interpretativa em dezenas de processos procedentes de diversos Estados da Federação, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral editou, em maio de 2024, a Súmula nº 73, enunciada nos seguintes termos:

Este trabalho está licenciado sob a Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC). É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

> 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. 9.504/1997, 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.

A Súmula nº 73 do TSE reveste-se de relevância ímpar no ordenamento jurídico pátrio por definir com clareza dogmática as consequências jurídicas severas do reconhecimento da fraude. Em primeiro lugar, o enunciado assenta que o ilícito não se limita a punir individualmente a candidata fictícia ou o dirigente partidário; ao contrário, ele contamina a higidez de todo o DRAP apresentado pelo partido no pleito proporcional.

A consequência incontornável da contaminação do DRAP é a cassação de todos os diplomas e registros dos candidatos eleitos e suplentes que concorreram por aquela lista partidária, independentemente de haverem participado pessoalmente da fraude ou de possuírem

ciência direta do esquema ilícito. Trata-se de uma sanção de natureza objetiva e institucional sobre a chapa, embasada na premissa de que o partido se beneficiou indevidamente de uma distribuição de vagas ilegítima para disputar o pleito.

Ademais, a aplicação da Súmula nº 73 acarreta a anulação de todos os votos nominais e de legenda computados para o partido infrator na eleição proporcional, impondo-se o refazimento do cálculo do quociente eleitoral e do quociente partidário pela Justiça Eleitoral. Essa recontagem redistribui as cadeiras no parlamento aos demais partidos que concorreram regularmente, restaurando a lisura do pleito.

Por fim, no tocante à responsabilidade subjetiva, o enunciado consagra a incidência da sanção de inelegibilidade, pelo prazo de 8 anos, prevista no art. 22, XIV, da Lei Complementar nº

Este trabalho está licenciado sob a Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC). É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

64, de 18 de maio de 1990 (Lei das Inelegividades). Essa sanção recai especificamente sobre os atores que atuaram ativamente ou concorreram para a efetivação da fraude, abrangendo dirigentes partidários e candidatas que aceitaram conscientemente desempenhar o papel de "laranjas".

5 DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO E ENFRENTAMENTO ÀS FRAUDES NO ÂMBITO DO TRE-AM E EM MANAUS

A aplicação prática dos comandos legais e jurisprudenciais relativos à cota de gênero ganha contornos singulares quando analisada na perspectiva do Estado do Amazonas, notadamente no município de Manaus. Como maior metrópole da Região Norte e principal centro demográfico e socioeconômico amazonense, Manaus contava, nas eleições municipais de 2024, com um eleitorado composto por 1.446.122 cidadãos, dos quais 763.550 (57%) eram mulheres e 695.572 (43%) eram homens, segundo dados estatísticos do TSE (2024).

A despeito da nítida maioria feminina entre os votantes, o panorama de candidaturas e de efetiva eleição para a Câmara Municipal de Manaus (CMM) revela a persistência de um acentuado gargalo de representatividade, conforme demonstrado no quadro comparativo a seguir:

Tabela 1 - Comparativo de representatividade de gênero nas Eleições Municipais de Manaus (2016, 2020 e 2024)

ANO	MULHERES CANDIDATAS	HOMENS CANDIDATOS	HOMENS ELEITOS	MULHERES ELEITAS	TOTAL CADEIRAS
2016	445 (31,1%)	984 (68,9%)	37 (90,3%)	4 (9,7%)	41
2020	452 (31,5%)	981 (68,5%)	37 (90,3%)	4 (9,7%)	41
2024	275 (32,5%)	572 (67,5%)	37 (90,3%)	4 (9,7%)	41
TOTAL	**1.172 (31,6%)**	**2.537 (68,4%)**	**111 (90,3%)**	**12 (9,7%)**	**123**

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados estatísticos do SIG-TSE (2016, 2020, 2024).

Este trabalho está licenciado sob a Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC). É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

A análise da Tabela 1 revela um fenômeno estrutural preocupante: embora os partidos políticos tenham se adequado formalmente ao percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas nos três pleitos analisados (com um pico de 32,5% em 2024), essa adequação quantitativa na fase de registro não produziu qualquer efeito sobre a composição real da Câmara Municipal de Manaus. Nos pleitos de 2016, 2020 e 2024, a bancada feminina permaneceu rigorosamente estagnada em apenas 4 vereadoras eleitas, representando 9,7% das 41 cadeiras da CMM, enquanto os homens ocuparam 90,3% dos cargos eletivos.

Nas eleições municipais para a Câmara Municipal de Manaus, a observância do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 coloca em evidência a fragilidade da atuação partidária no recrutamento e na preparação de quadros femininos. O cenário local revela que, de forma recorrente, a busca por candidatas para preencher o limite de 30% ocorre de maneira afogada e improvisada nas vésperas do encerramento do prazo para registro de candidaturas. Em muitos casos, partidos políticos recorrem a assessoras parlamentares, servidoras públicas, parentes de candidatos do sexo masculino ou cidadãs com fraca militância comunitária, oferecendo-lhes promessas genéricas de apoio sem a efetiva transferência de recursos financeiros do FEFC ou material de campanha (ARAÚJO, 2001).

A atuação do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas (TRE-AM), em articulação com o Ministério Público Eleitoral (MPE/AM), tem sido decisiva no enfrentamento dessa modalidade de ilícito eleitoral na capital. Por meio das Zonas Eleitorais de Manaus e do Plenário do TRE-AM, a Justiça Eleitoral do Amazonas tem sido provocada a julgar Ações de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) e Ações de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) propostas contra agremiações e parlamentares municipais acusados de fraude à cota de gênero.

No entanto, a instrução processual dessas ações no âmbito do TRE-AM impõe desafios operacionais e probatórios complexos. Em primeiro lugar, cumpre consignar que o reconhecimento da fraude exige prova robusta e inequívoca, não podendo assentar-se em meras presunções ou no insucesso eleitoral isolado de uma candidata. Afinal, no livre jogo democrático, é perfeitamente admissível que uma candidatura legítima venha a obter poucos votos ou enfrente desistência voluntária durante o percurso da campanha por razões de saúde, foro íntimo ou reavaliação pessoal.

Este trabalho está licenciado sob a Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC). É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

Nesse diapasão, os órgãos julgadores do TRE-AM têm buscado diferenciar com precisão a "candidatura frustrada" da "candidatura fraudulenta". Enquanto a primeira decorre de percalços políticos ou pessoais supervenientes à convenção, a candidatura fraudulenta revela-se pela ausência ab initio de qualquer ânimo competitivo, associada à omissão proposital de apoio por parte do partido e ao uso do nome da mulher tão somente para chancelar a chapa masculina.

Na práxis jurisdicional do TRE-AM em Manaus, os processos de fiscalização e julgamento têm assentado o reconhecimento da fraude quando constatados elementos fáticos consistentes: candidatas registradas que obtiveram votação irrisória (0, 1 ou 2 votos), ausência completa de gastos de campanha ou prestação de contas com movimentação zerada, inexistência de atos de panfletagem ou publicações em redes sociais e, cumulo do arranjo simulado, a realização de campanha ostensiva em prol de candidatos concorrentes (frequentemente parentes ou superiores hierárquicos).

Nesses cenários, alinhando-se estritamente às diretrizes fixadas pelo TSE e consolidadas na Súmula nº 73, o TRE-AM tem determinado a cassação dos diplomas e mandatos de toda a chapa proporcional, a anulação dos votos computados para a legenda e a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário na capital amazonense.

Outro desafio premente identificado no contexto de Manaus refere-se ao impacto da invalidação tardia das chapas eleitorais sobre a composição da Câmara Municipal de Manaus. Haja vista que as ações eleitorais (AIJE e AIME) frequentemente exigem dilação probatória e percorrem a fase recursal perante o TRE-AM e o TSE, a decisão definitiva (trânsito em julgado) muitas vezes ocorre no meio do mandato legislativo. A cassação superveniente de vereadores eleitos e a alteração do quociente partidário provocam uma "dança das cadeiras" no Poder Legislativo municipal, gerando insegurança jurídica e instabilidade na governabilidade local.

Tais oscilações institucionais reforçam a necessidade de que o TRE-AM adote mecanismos preventivos e concomitantes de fiscalização. A verificação rigorosa das prestações de contas parciais e a atuação prévia do Ministério Público Eleitoral durante o período de campanha podem funcionar como instrumentos eficazes para inibir a continuidade de fraudes, permitindo a adoção de

Este trabalho está licenciado sob a Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC). É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

medidas cautelares antes da diplomação e posse dos candidatos eleitos sob chapas maculadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo científico permite concluir que a política de cotas de gênero estabelecida pelo art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, a despeito dos inegáveis avanços normativos ocorridos nas últimas três décadas, enfrenta sérios obstáculos de efetividade substancial no sistema eleitoral brasileiro, com reflexos marcantes no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas e no município de Manaus.

A hipótese inicialmente formulada restou confirmada: a persistência do cumprimento meramente formal da norma por agremiações partidárias, consubstanciado no registro de candidaturas fictícias e "laranjas", constitui a principal patologia a comprometer o alcance dos objetivos da ação afirmativa. Essa prática contamina a higidez dos processos eleitorais, subtrai verbas públicas destinadas à promoção da igualdade de gênero e impede a ampliação real da bancada feminina nas Câmaras Municipais, mantendo a bancada de Manaus estagnada em patamares criticamente baixos (9,7%).

O exame da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, coroado com a aprovação da Súmula nº 73 em 2024, representa um divisor de águas no combate à fraude eleitoral. A uniformização no sentido de que o vício atinge a totalidade do DRAP partidário acarretando a cassação de todos os diplomas da chapa, a anulação dos votos nominais e de legenda e a decretação da inelegibilidade dos responsáveis conferiu à Justiça Eleitoral um instrumento hermenêutico de alta coercitividade e efeito pedagógico.

No contexto jurisdicional do TRE-AM e das eleições de Manaus, a aplicação da Súmula nº 73 demonstra o rigor necessário para extirpar condutas simuladas e reequilibrar as forças na disputa proporcional. Todavia, a mera repressão a posteriori revela-se insuficiente para resolver o déficit estrutural de representatividade feminina. É preciso atuar preventivamente.

Este trabalho está licenciado sob a Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC). É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

Para que a igualdade substancial de gênero no sistema eleitoral seja plenamente alcançada, recomendam-se as seguintes medidas de aprimoramento institucional:

Em síntese, a efetividade da cota de gênero depende da convergência entre a firmeza punitiva do Poder Judiciário Eleitoral, a democratização interna dos partidos políticos e o engajamento da sociedade civil. Somente assim a paridade política deixará de ser uma promessa formal contida na lei para se converter em realidade concreta na representação política de Manaus, do Amazonas e do Brasil.

A prevenção de fraudes à cota de gênero exige o fortalecimento da atuação conjunta do Ministério Público Eleitoral e da Justiça Eleitoral. O cruzamento tempestivo dos dados das prestações de contas e o acompanhamento das campanhas, ainda durante o pleito, podem contribuir para identificar indícios de candidaturas fictícias antes da diplomação.

No âmbito partidário, são necessários critérios transparentes e auditáveis para a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do Fundo Partidário, assim como do tempo de rádio e televisão. Essas medidas podem inibir a concentração de investimentos em candidaturas masculinas ou em um número reduzido de mulheres escolhidas pelas direções partidárias.

A tramitação prioritária das ações fundadas em fraude à cota de gênero, no Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas (TRE-AM) e no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), também pode reduzir o tempo de julgamento e a instabilidade decorrente de eventuais cassações no curso da legislatura.

A efetividade da participação feminina depende, ainda, do fortalecimento da democracia interna dos partidos, da aplicação da Lei nº 14.192/2021 e da formação política permanente de mulheres. Esse trabalho deve alcançar as instâncias comunitárias e partidárias, de modo a superar o recrutamento emergencial realizado apenas para cumprir formalmente a cota de candidaturas.

Este trabalho está licenciado sob a Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC). É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Clara. **Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil**. SCIELO, 2001. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ref/a/V75SLT5r9DFZgHYJkfKqGXg/?lang=pt. Acesso em: 25 set. 2026.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 set. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 117**, de 5 de abril de 2022. Altera a Constituição Federal para incluir regras sobre a aplicação de recursos do Fundo Partidário e do FEFC. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 6 abr. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 25 set. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece casos de inelegibilidade. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 19 maio 1990. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/lei/complementar/lei-complementar-no-64-de-18-de-maio-de-1990. Acesso em: 25 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.100, de 2 de outubro de 1995**. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 1996. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 3 out. 1995. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9100-29-setembro-1995-372892-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 25 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 25 set. 2026.

BRASIL**. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nºs 9.096/1995, 9.504/1997 e o Código Eleitoral. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 30 set. 2009. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-12034-29-setembro-2009-591412-publicacaooriginal-116477-pl.html. Acesso em: 25 set. 2026.

Este trabalho está licenciado sob a Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC). É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

BRASIL. **Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021**. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 ago. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14192.htm. Acesso em: 25 set. 2026.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html. Acesso em: 25 set. 2026.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 2014.

SACCHET, Teresa. **Partidos políticos e (sub)representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 26, n. 76, 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617/DF**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em: 15 mar. 2018. Brasília, DF: STF, 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398. Acesso em: 25 set. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Súmula nº 73**. A fraude à cota de gênero de candidaturas configura ilícito que vicia o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP)... Brasília, DF: TSE, Plenário, Sessão de 16 maio 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-n- 73. Acesso em: 25 set. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. SIG **- Sistema de Informações Eleitorais: Cruzamento de candidaturas – Eleições 2016, 2020 e 2024**. Brasília, DF: TSE, 2024. Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-candidaturas/. Acesso em: 25 set. 2026.

Este trabalho está licenciado sob a Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC). É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.