

Opinião: As consequências das fraudes em candidaturas femininas

A representação feminina na política é uma questão que precisa ser discutida, analisada e repensada. Vive-se uma sub-representação incontestável e que não cede mesmo ante as ações afirmativas já constantes em lei, como as cotas de candidaturas. De fato, a cota não é feminina de acordo com o texto legal que fixa um limite de “candidatura de cada sexo” (artigo 10, parágrafo 3º da Lei 9.504/97), mas no mundo da vida essa é a dura realidade: a cada eleição surge o “problema” de encontrar candidatas para preencher a “cota das mulheres”. É verdade que, após a fixação desta exigência legal, o número de candidatas subiu para 30%, mas nada além do mínimo estabelecido em lei, a não ser em raras oportunidades e em partidos específicos[1].

Dentro desse cenário, e ao se atentar aos detalhes dessas candidaturas femininas, percebe-se que muitas das mulheres lançadas candidatas não fizeram campanha efetiva, sendo, portanto, candidatas fictícias. O número desse tipo de candidaturas, envolvendo inclusive mulheres que não têm conhecimento de que seu nome consta em alguma lista partidária, vem crescendo nos últimos anos, já tendo sinais de que, em 2018, essa incidência é ainda mais marcante, devido ao financiamento público de campanhas específico para as mulheres (política pública instituída diretamente pelo Poder Judiciário nas decisões proferidas pelo STF, na ADI 5.617/DF, e pelo TSE, na Consulta 0600252-18.2018.6.00.0000).

O momento em que a legislação fixa para que se verifique se os partidos e/ou coligações preencheram esse requisito legal mínimo (inscrição de número de candidatas mulheres para o preenchimento da cota de gênero) é o processo de registro do Drap (Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários). O Drap funciona como uma espécie de registro-mãe, no âmbito do qual são formulados os pedidos de Registro de Candidatura Individuais (RCAND). Só podem ser deferidos os pedidos de registro de candidaturas individuais se o partido e/ou coligação demonstrar preencher os requisitos legais exigidos pela lei: a realização das convenções partidárias, a deliberação pela formação das coligações, a deliberação sobre a indicação dos candidatos e a deliberação sobre os representantes do partido junto à coligação (se existir) e junto à Justiça Eleitoral. Esse processo de verificação é essencialmente documental, portanto, nessa fase, não é possível detectar a existência de candidaturas fraudulentas. Com o deferimento do Drap, encerra-se a fase de verificação, e o partido e/ou as coligações são considerados aptos a prosseguirem na disputa por votos.

O problema é que a lei não prevê nenhum outro momento específico no qual se pode investigar os casos em que o partido político tenta fraudar a cota de candidaturas de mulheres, o que motivou a construção de uma solução jurisprudencial que pudesse preencher essa lacuna. Assim, estabeleceu-se via Justiça Eleitoral que a fraude nessas candidaturas se enquadre como um tipo de abuso e que pode ser apurada mediante ação de investigação judicial eleitoral (Aije), no Recurso Especial Eleitoral 243-42[2] (rel. min. Henrique Neves da Silva, j. em 16/8/2016).

Outra construção foi a de que burlar o regramento de cotas se enquadra como fraude. Porém, o debate se centra sobre o polo passivo da demanda, considerando que não há uma posição sobre quem deve configurar como réu (se o partido que fraudou as candidaturas, se a coligação que eventualmente tenha se beneficiado dos resultados dessa fraude ou se todos os candidatos diplomados pelos partidos e/ou coligação), bem como não há um entendimento firme sobre os efeitos concretos da decisão que conhece

que ocorreu fraude no caso concreto. Afinal, os candidatos da coligação devem ser todos responsabilizados? E a diretoria partidária da agremiação que realizou a fraude? E os eleitos pela sigla que cometeu a fraude?

É devido a esse quadro de incertezas que um caso em trâmite no Tribunal Superior Eleitoral ganhou relevância nos últimos dias e que tem gerado discordância entre os ministros, justamente devido à ausência de comando legal para a solução desse conflito. Ocorreu no município de Valença (PI) e se refere a uma candidata à vereadora pelo PSL, mãe do segundo candidato mais votado, mas que não fez campanha e que apoiou publicamente o filho. A ação foi julgada procedente pelo Tribunal Regional Eleitoral do Piauí no sentido de cassar todos os eleitos por duas coligações proporcionais — Compromisso com Valença I (PTC, PPS, PRB, Pros e PSC) e Compromisso com Valença II (PMN, PSB, PDT, PSL, PR e PSDB). O paradoxal é que essa decisão inclusive determinou a cassação de duas candidatas eleitas que foram afetadas porque alguns partidos de suas coligações teriam fraudado a política de ação afirmativa para inclusão de mulheres na política.

Até o momento, foram proferidos dois votos pelo Tribunal Superior Eleitoral, o primeiro pelo ministro Jorge Mussi, que manteve integralmente a decisão proferida pelo TRE-PI, reconhecendo que houve lançamento de cinco candidaturas fictícias e determinando a cassação do registro do Drap das duas coligações, invalidando o registro de todos os candidatos que concorreram vinculados àquelas coligações.

O segundo, pelo ministro Luiz Edson Fachin, que reconheceu que a fraude teria se limitado a quatro candidaturas e determinando que a cassação atingisse exclusivamente aqueles candidatos que tiveram participação direta para a realização da fraude, preservando o registro daqueles que, terceiros de boa-fé, seriam diretamente afetados pela decisão de anulação do registro de toda a coligação. Inclusive das duas vereadoras eleitas pelos partidos PMN e PTC.

Nesse sentido, a regra da cota, que tem como finalidade aumentar a representatividade feminina, pode fundamentar a cassação de duas candidatas eleitas, reduzindo a já escassa composição feminina no Legislativo municipal. Poder-se-ia, assim, considerar que cassar uma mulher que não tenha qualquer participação com a fraude denunciada contraria frontalmente o propósito da lei, qual seja, o de fomentar o aumento da participação das mulheres na política.

Através deste artigo, nos propusemos a lançar luz sobre duas questões que não vêm sendo muito debatidas e que, de alguma forma, causam perplexidade àqueles que lutam pela efetividade da política de inclusão da participação feminina na política e pela defesa da preservação da soberania popular manifestada pelas escolhas legítimas dos eleitores: (a) necessidade de fixação de mecanismos para preservação do propósito último da política afirmativa a que se quer dar efetividade; e (b) necessidade de demonstração de um nexo de causalidade mais direto entre os responsáveis pela fraude e aqueles dela beneficiados.

Em primeiro lugar, cabe mencionar que o reconhecimento de uma fraude legal exige a demonstração de que aqueles que a perpetraram pretendem obter um benefício ilícito, algo que não seria possível sem que a fraude fosse realizada. Nesse sentido, a primeira pergunta que se pode fazer é como que uma mulher, destinatária principal da regra da cota de candidaturas, pode ser sancionada por um benefício ilícito oriundo de uma fraude dessa natureza? Desta forma, e essa é a primeira reflexão que gostaríamos de

fazer, é que uma candidata mulher só poderia ser responsabilizada a partir do momento em que colabora para a realização da fraude, ou seja, quando contribui direta ou indiretamente para que a fraude se consolide (como, por exemplo, quando uma candidata convida familiares também mulheres para figurarem nas listas de candidaturas, sem o intuito real de fazerem campanha). Nesta hipótese (em que se demonstre um liame direto entre a participação da mulher na fraude), e somente nessa hipótese, é que se admite que uma candidata eleita possa vir a ser cassada porque seu partido e/ou coligação violaram o preenchimento das cotas de mulheres.

Em segundo lugar, quando à necessidade de demonstração do nexos de causalidade, defendemos aqui que o reconhecimento de fraude tem como consequência a aplicação de uma sanção (no caso, de cassação de registro) e que, por se estar no campo do Direito sancionatório, a aplicação dessa sanção deve se circunscrever àqueles que contribuíram, ainda que indiretamente, para a prática da conduta ilícita que se quer reprimir (a fraude consistente no lançamento de candidaturas mulheres fictícias). Assim, o critério para o estabelecimento do alcance da sanção deve ser objetivo. Para tanto, entende-se que a responsabilidade deve ser individualizada, o que aqui nesse cenário hipotético, se restringiria ao *partido que praticou a fraude*. Isto é assim porque é no momento de realização da convenção partidária que a agremiação delibera pela indicação dos seus candidatos e candidatas ao pleito proporcional. O partido não tem poder de ingerência pelas escolhas e indicações feitas pelos demais partidos com os quais se consorcia para a participação nas eleições proporcionais. Portanto, ainda que se adote uma concepção geral de participação indireta e benefício da fraude, o limite não poderia jamais ultrapassar as balizas da agremiação partidária que realizou a fraude.

Nesse sentido, basta identificar as candidatas apontadas como fictícias e ver a sigla incidente. Somente essa sigla é a responsável pelo referendo a essas candidaturas, e isso independe da decisão de participar de uma coligação para as eleições.

Aqui, pode-se verificar que a ampliação de sanções para toda a coligação é indevida, justamente pelo fato de que os outros partidos realizam as suas próprias convenções, mas não possuem qualquer abertura para influenciar nas convenções partidárias dos demais. Isso, no entendimento aqui defendido, feriria a individualização da responsabilidade pelos atos ilícitos da fraude, e pode punir, indevida e abusivamente, eleitos que efetivamente fizeram campanha e foram investidos em seus mandatos legitimamente. Claro que aqui há uma grande chance de haver outras mulheres, que também legitimamente encararam todos os desafios de uma campanha e as venceram. Esses eleitos possuem o direito político de acesso aos seus cargos e de neles permanecerem, tendo fundamento inclusive na Convenção Americana de Direitos Humanos, artigo 23.

Deve-se ter muito cuidado ao defender que se deve cassar toda a coligação, porque isso é, também, responsabilizar aqueles que não puderam interferir na conduta fraudulenta nem para realizá-la, muito menos para evitá-la, pois, como se sabe, as convenções são realizadas pelos partidos, e não pelas coligações, não havendo possibilidade de influência de pessoas externas aos partidos participar desses atos.

Entende-se que o ideal seria que o partido político que cometeu a fraude, exclusivamente, fosse responsabilizado, o que resultaria na cassação dos eleitos pela sigla que causou o ilícito nas candidaturas. Não punir ninguém — em que pese inexistir uma regulamentação legal — é legitimar as fraudes cometidas. No entanto, não se pode apoiar que a responsabilização seja ampliada para aqueles que dela

não participaram, sequer indiretamente, sob pena de se ferir de morte a soberania popular.

Deve-se lembrar que está em jogo o voto que o eleitorado depositou nessas candidaturas, e que a cassação — medida considerada extrema diante da democracia — deve ser determinada tão somente àqueles que se beneficiaram diretamente da fraude, a partir da individualização da responsabilidade. A presunção de benefício pela fraude da coligação é indevida como fundamento de cassação de todos os eleitos por ela, pois, como o próprio caso concreto sugere, o resultado irreflexivo dessa solução pode vir contra o principal objetivo das cotas, que é o de *fomentar candidaturas femininas*.

Permitir a cassação de mulheres eleitas de outros partidos que não o que praticou o ilícito é um forte elemento de desincentivo à participação feminina na política. Já é de uma complexidade enorme para uma mulher tomar a decisão de participar da política, de conseguir espaços internos nos partidos, de realizar uma campanha efetiva a partir dos mínimos recursos disponíveis e de sair vitoriosa das urnas de forma legítima. Não há como defender que a cota que visa à promoção de mulheres na política seja fundamento para a cassação daquelas que são as principais protagonistas dessa ação afirmativa.

[1] O número de candidaturas femininas nas eleições de 2016 foi de 31,60%, de acordo com dados do TSE (disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/eleicoes-2016-mulheres-representam-mais-de-30-dos-candidatos>, acesso em 24.mai.2019).

[2] Extraem-se da ementa deste julgado os seguintes trechos, que são muito significativos para os aspectos aqui enfrentados: “4.É possível verificar, por meio da ação de investigação judicial eleitoral, se o partido político efetivamente respeita a normalidade das eleições prevista no ordenamento jurídico – tanto no momento do registro como no curso das campanhas eleitorais, no que tange à efetiva observância da regra prevista no art. 10, § 30, da Lei das Eleições – ou se há o lançamento de candidaturas apenas para que se preencha, em fraude à lei, o número mínimo de vagas previsto para cada gênero, sem o efetivo desenvolvimento das candidaturas.

5. Ainda que os partidos políticos possuam autonomia para escolher seus candidatos e estabelecer quais candidaturas merecem maior apoio ou destaque na propaganda eleitoral, é necessário que sejam assegurados, nos termos da lei e dos critérios definidos pelos partidos políticos, os recursos financeiros e meios para que as candidaturas de cada gênero sejam efetivas e não traduzam mero estado de aparências”.

Date Created

27/05/2019