



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB

Faculdade de Direito – FD

Programa de Graduação em Direito

EDUARDO GALLOTTI RODRIGUES

ONE PERSON, ONE VOTE:

**Um estudo de caso sobre o modelo de convocação de eleições suplementares proporcionais
no Município de Gilbués/PI**

Brasília

2025

EDUARDO GALLOTTI RODRIGUES

ONE PERSON, ONE VOTE:

**Um estudo de caso sobre o modelo de convocação de eleições suplementares proporcionais
no Município de Gilbués/PI**

Monografia apresentada como requisito parcial
para a obtenção do grau de Bacharel em Direito
pelo Programa de Graduação da Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB).

Orientador: Professor Doutor Tarcísio Vieira de
Carvalho Neto

Brasília

2025

GG173e Gallotti, Eduardo.
um estudo de caso sobre o modelo de convocação de eleições suplementares proporcionais no Município de Gilbués/PI / Eduardo Gallotti; orientador Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. -- Brasília, 2025.
91 p.

Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de Brasília, 2025.

1. Participação popular. 2. Eleições proporcionais. 3. Eleições suplementares. 4. Invalidação de votos. 5. Igualdade do valor do voto. I. Carvalho Neto, Tarcísio Vieira de , orient. II. Título.

Citar como: GALLOTTI, Eduardo Rodrigues. One person, one vote: Um estudo de caso sobre o modelo de convocação de eleições suplementares proporcionais no Município de Gilbués/PI. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2025.

EDUARDO GALLOTTI RODRIGUES

One person, One vote: um estudo de caso sobre o modelo de convocação de eleições suplementares proporcionais no Município de Gilbués/PI

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito pelo Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB).

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor **Tarcísio Vieira de Carvalho Neto**
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB)
(Orientador – Presidente)

Professor Doutor **Paulo Gustavo Gonet Branco**
Instituto Brasileiro de Ensino Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
(Examinador)

Professor **Leonardo Campos Soares da Fonseca**
Doutorando no PPGD - UnB
(Examinador)

Professora Doutora **Fernanda de Carvalho Lage**
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB)
(Examinadora Suplente)

Brasília

2025

À minha mãe, **Maria Isabel Diniz Gallotti Rodrigues**, meu maior exemplo de vida.

AGRADECIMENTOS

A melhor linguística traduz o ato de agradecer como o de reconhecer o bem-feito por alguém ou alguma coisa. A exemplo da minha vida, ao longo da minha jornada na Faculdade de Direito da UnB, muitos a mim fizeram bem. Este trabalho de conclusão de curso é produto de todos as aulas, palestras, reuniões e trabalhos por mim desenvolvidos na universidade, pressupondo a escrita como um inexorável acumulado de experiências. A rigor, deveria, por estes agradecimentos, portanto, reconhecer o bem-feito a mim por todas as pessoas que em qualquer medida participaram do meu processo de desenvolvimento e amadurecimento acadêmico e pessoal.

Essa tarefa, contudo, não se provaria razoável ou factível. Foram infinitos, afinal, os amigos, colegas, professores e escritores que, cientes ou não, constituíram minha vida universitária, cada qual de sua maneira. Em cumprimento às exigências da realidade, assim, não serão nas próximas linhas expressamente mencionadas todas as pessoas a quem devo agradecimento. Embora textuais, estes “obrigados” certamente possuem caráter meramente exemplificativo perante a bondade com que a vida, por seus procuradores, sempre me tratou.

Meu período na Faculdade de Direito da UnB, com este trabalho, encerra-se, mas sua influência na minha vida nunca se encerrará. As experiências e o conhecimento adquirido estarão sempre impregnados na minha alma. Devo agradecer, assim, à própria casa e a seus funcionários, o que faço na pessoa da professora Daniela Marques de Moraes. A professora Daniela foi diretora da Faculdade de Direito durante a maior parte dos meus anos na instituição; foi também a minha professora de Direito Processual Civil 2. Posso atestar que honrou ambos os prestigiosos cargos. Sou muito grato por ter sido seu aluno.

Agradeço ao meu orientador, professor Tarcísio Vieira de Carvalho, sem quem não teria logrado desenvolver este trabalho. Suas dicas, notas e recomendações foram de valor inestimável; somente menos importantes, na verdade, do que suas brilhantes lições de Direito Administrativo 2 e Direito Eleitoral que tive o prazer de acompanhar.

Agradeço ao professor Jorge Galvão. Fui dele discente em três disciplinas ao longo da faculdade. Devo a ele a integralidade da minha formação em Direito Constitucional – essencial à construção deste trabalho. Em seu nome, agradeço a todos os demais professores da UnB que me inspiraram com suas aulas.

Agradeço à minha querida madrinha e professora Adriana, cuja paixão pelo direito eleitoral contribuiu à definição do tema deste esforço. Seu suporte transcendeu o apoio moral típico de um familiar. Não exagero quando afirmo que, sem nossas conversas e discussões, não teria conquistado o resultado a seguir.

Agradeço aos examinadores que compõem a banca, professores Paulo Gonet Branco e Leonardo Fonseca, pela gentileza e disponibilidade de participarem de momento tão significativo para a minha vida e carreira. Desde logo, tenho certeza de que suas críticas e contribuições elevarão sobremaneira o valor deste trabalho.

Agradeço a todos os meus chefes e supervisores nos programas de estágio que já cumpri, o que faço em nome de Mauro Pedroso, Luiz Santiago, Matheus Nasaret e Gabriel Fonseca. Considero que me desenvolvi muito nessas experiências e tenho certeza de que toda a “bagagem” adquirida foi-me, neste trabalho, útil, mesmo que de tema alheio aos por mim explorados em ambiente profissional.

Agradeço aos grandes amigos que a vida me deu, João Paulo, José Henrique e Rafael; também Gustavo, João Pedro, Laura, Duda, Carol, Bia, Fefê, Luísa, Antônio, Isabela, Gabriel, Thiago, Pedro, Anamaria, Maria Luísa, dentre outros. Foram em diferentes momentos da minha vida que os nossos caminhos se cruzaram, mas nunca, conjuntamente, deixaram-me desamparado. Agradeço por todas as risadas nos momentos bons e apoio nos momentos não tão bons assim. Sempre lembrarei.

Agradeço à minha namorada, Júlia, cuja companhia me faz muito bem. Seu bom-humor, simpatia e paciência comigo serão sempre admirados por mim.

Agradeço aos meus pais, Isabel e Walton, que sempre se esforçaram para dar-me todas as melhores oportunidades. Oriundos da mesma Faculdade de Direito da UnB, são as referências profissionais mais diretas que possuo. Estendo estes agradecimentos ao meu avô Luiz Octávio, cuja inteligência, caráter e carinho transmitiu à minha mãe, e que continua a nos iluminar no cotidiano com todo o seu conhecimento histórico e cultural.

Agradeço, por fim, ao meu irmão Luiz Felipe. Há quem diga que os amigos são os irmãos que escolhemos; e que os irmãos são os amigos por Deus impostos. No meu caso, fui abençoado com um irmão que mesmo que não fosse meu irmão, escolhê-lo-ia para sê-lo. Se este trabalho é requisito somente parcial para a graduação em Direito na UnB, certamente não teria sido capaz de cumprir todos os outros sem seu auxílio.

A vida é feita de ciclos: este é mais um que se encerra. Outros virão, e tenho certeza de que todos, além de muitos outros, estarão lá para me socorrer quando necessário. Serei sempre grato por isso.

“Politics is almost as exciting as war, and quite as dangerous. In war you can only be killed once, but in politics many times”

Winston Churchill

RESUMO

À luz da hodierna importância da jurisprudência no dizer e interpretar o direito no Brasil, neste trabalho, almeja-se realizar estudo de caso concreto, julgado no âmbito do TSE, cuja relevância comprova-se por sua relação umbilical com preceitos inerentes à construção de uma democracia plena, como o da soberania popular e o da igualdade do valor do voto. Em resumo, no julgamento da questão de ordem no REspe n. 0600001-83.2021.6.18.0035, tratou-se da aplicabilidade do caput art. 224 do CEB a eleições proporcionais, em caso de invalidação suficiente de votos, para a convocação de eleições suplementares. Tratou-se, ademais, de questões subsidiárias derivadas da tese principal abordada, como a abrangência dessas eleições e, no caso de invalidação causada por infração conduzida pelo partido político, se deve ele poder participar do novo pleito. Abordou-se, por fim, o produto político das soluções alcançadas no caso em questão e de sua repercussão na formação da jurisprudência eleitoral vigente.

Palavras-chave: Soberania popular. Questão de ordem no REspe n. 0600001-83.2021.6.18.0035. Igualdade do valor do voto. Eleições proporcionais. Invalidação de votos. Eleições suplementares.

ABSTRACT

In light of the current importance of caselaw in the interpretation of the law in Brazil, this article aims to study a specific case, judged by TSE, whose relevance is proven by its umbilical relation with principles inherent to the construction of a true democracy, such as popular sovereignty and one person, one vote. In summary, the process of judgment of the question of order in REspe n. involved the applicability of Article 224 of the Brazilian Electoral Code (CEB) to proportional elections, in the event of sufficient invalidation of votes, for the calling of supplementary elections. The ruling also addressed the subsidiary issues derived from this main thesis, such as the scope of these elections and, in the event of invalidation caused by an infraction conducted by the political party, whether it should be able to participate in the new election. Finally, the practical political consequences of the solutions reached, as well as its repercussions on the current electoral caselaw were addressed.

Key-words: Popular sovereignty. Question of order on REspe n. 0600001-83.2021.6.18.0035. One person, one vote. Proportional elections. Invalidation of votes. Supplementary elections.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO I – NOÇÕES PROPEDEÚTICAS.....	17
1.1. Estado de direito.....	17
1.2. Estado de direito e democracia.....	19
1.3. Democracia e participação popular.....	21
1.4. Participação popular e o voto.....	24
1.5. O voto e o princípio da igualdade.....	25
1.6. A igualdade e a ação afirmativa.....	29
CAPÍTULO II – NOÇÕES ESPECÍFICAS.....	32
2.1. O princípio do <i>one person, one vote</i>	32
2.1.1. Conceitos e desafios históricos.....	32
2.1.2. O princípio do <i>one person, one vote</i> no atual ordenamento jurídico brasileiro.....	39
2.2. A invalidação de votos no Brasil.....	45
2.2.1. Introdução: a decisão de cassação de mandato e invalidação de votos.....	45
2.2.2. A cassação de mandatos e a invalidação de votos por fraude à cota de gênero.....	49
2.2.3. O art. 224 do CEB e a convocação de eleições suplementares.....	60
CAPÍTULO III – A QUESTÃO DE ORDEM NO RESPE N. 0600001-83.2021.6.18.0035: O CASO DE GILBUÉS/PI.....	66
3.1. As circunstâncias fáticas e a matéria jurídica relevante.....	66
3.2. A solução do relator.....	69
3.3. A solução da maioria.....	76
3.4. O produto político da solução alcançada.....	80
CONCLUSÃO.....	84
BIBLIOGRAFIA.....	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRFB/1988 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Art. - Artigo

SCOTUS - Supreme Court of the United States (“Suprema Corte dos Estados Unidos”)

STF - Supremo Tribunal Federal

CEB - Código Eleitoral Brasileiro

ADO - Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

CTA - Consulta Técnica Administrativa

TSE - Superior Tribunal de Justiça

DRAP - Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários

DJE - Diário da Justiça Eletrônico

REspe - Recurso Especial Eleitoral

ED - Embargos de Declaração

TRE - Tribunal Regional Eleitoral

PP - Partido Progressista

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

DC - Democracia Cristã

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

PL - Partido Liberal

LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

AIME - Ação de Impugnação de Mandato Eletivo

INTRODUÇÃO

A democracia, enquanto forma de governo que representa “a identidade entre governantes e governados”¹, pressupõe a participação popular na tomada de decisões públicas. A variante representativa dessa filosofia, mais condizente com as instruções da realidade moderna, possui o mesmo princípio, mas nesse momento, em grande medida, com a tomada de decisões públicas a ser protagonizada por representantes devidamente legitimados pela confiança do povo.

O processo eleitoral, momento em que a convicção do povo é prestada aos representantes por meio do voto, deve, naturalmente, ser regido por alguns princípios. O princípio da legitimidade popular, por exemplo, é o que assegura a condição numérica de representação do eleito perante o seu representado, no contexto da democracia representativa. O princípio da higidez das eleições, indissociável ao anterior e igualmente fundamental, garante que o resultado eleitoral efetivamente represente a confiança política do eleitorado em processo, senão de paridade, ao menos de honestidade de forças.

A necessidade de convocação de eleição suplementar, ou eleição em substituição a outra que já havia se dado para a mesma posição pública para complementação de mandato, tem como foro último justamente a proteção desses e de outros princípios que devem reger o processo eleitoral em uma democracia. No direito brasileiro, a possibilidade da convocação de eleições suplementares encontra-se em normas de teor constitucional e infraconstitucional; é protagonista, contudo, o art. 224 do CEB, que dispõe sobre a maior parte das hipóteses em que o procedimento é devido.

O art. 224 do CEB, nesse sentido, prevê uma série de variações de âmbito modal e temporal que devem guiar a convocação de pleitos suplementares, mas a regra geral seria a da invalidação de mais de 50% dos votos válidos, ou, nos pleitos especificamente majoritários, a cassação e a invalidação dos votos dos candidatos efetivamente eleitos. O que, entretanto, a norma não prevê expressamente é sua aplicabilidade a eleições de caráter proporcional, cuja prática exigiria a superação de uma série de outras complicações não próprias da renovação de eleições majoritárias. A ausência de menção expressa da lei à sua aplicabilidade, bem como a dificuldade de se alcançar os requisitos gerais expostos que exigiriam a convocação de eleições suplementares para pleitos desse gênero fizeram da matéria, por longo período, não taxativamente elucidada pela jurisdição.

¹ KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo, Editora Martins Fontes, 2 edições, 2000, p. 35.

A jurisprudência eleitoral de combate à chamada fraude à cota de candidatura de gênero, todavia, modificou sobremaneira a dinâmica do tratamento dos votos em eleições proporcionais. De 2019 – ano de julgamento do *leading case* que definiu o procedimento adequado para se tratar judicialmente das fraudes a essa política pública, assim como dos efeitos e das sanções aplicáveis em caso de seu reconhecimento – ao momento atual, parcelas de votos de muito maior relevância têm sido invalidadas pela Justiça Eleitoral, de modo que exigências para a convocação de eleições suplementares outrora de difícil alcance tornaram-se no presente mais factíveis.

Neste trabalho, estudar-se-á, portanto, a primeira oportunidade prática em que a jurisdição se deparou com contexto que exigiria a convocação de eleições suplementares para pleito de caráter proporcional, pela invalidação de mais de 50% dos votos válidos, devido ao reconhecimento de fraude à cota de candidatura de gênero. Para tal, dividir-se-á o esforço em três partes: noções de teor propedêutico, noções de teor específico e considerações sobre o caso concreto.

No primeiro capítulo, o das noções propedêuticas, far-se-á digressão teórica acerca de noções fundamentais para a compreensão dos capítulos seguintes. Discutir-se-á de maneira mais aprofundada a feita nesta introdução, assim, as concepções de Estado de direito, democracia, participação popular e igualdade, cuja importância comprova-se desde logo pelos campos jurídicos mais relevantes ao caso estudado, o direito eleitoral e o direito constitucional. As conceitualizações feitas, pois, representam marco inicial a qualquer debate acerca de tópicos relacionados a matérias jurídicas de relação com essas circunscrições do direito, especialmente quando intrinsecamente relacionadas.

No segundo capítulo, intitulado noções específicas, tratar-se-á de temas jurídicos de relevância mais associada às circunstâncias fáticas do caso estudado. Enquanto, portanto, o objetivo do capítulo de noções propedêuticas será produzir definições sobre conceitos próprios dos campos do direito concernentes ao caso, o objetivo do capítulo de noções específicas será promover maior robustez teórica e argumentativa às questões fundamentalmente discutidas no caso concreto analisado. O capítulo de noções específicas, nesse sentido, será dividido em dois segmentos principais: o primeiro sobre o princípio do *one person, one vote*, no qual se trará sua conceitualização e estado normativo no ordenamento jurídico pátrio; e o segundo sobre a dinâmica da possibilidade de invalidação de votos no direito brasileiro, destacando-se a possibilidade da

invalidação de votos e cassação de mandatos por fraude à cota de candidatura de gênero, e a de convocação de eleições suplementares em caso de invalidação suficiente de votos.

Definidas as noções propedêuticas e as noções específicas pertinentes, tratar-se-á no terceiro capítulo do caso concreto objeto deste estudo. Em primeiro lugar, serão expostas as circunstâncias fáticas do REspe n. 0600001-83.2021.6.18.0035 e o contexto no qual foi proposta a questão de ordem que ensejou o debate estudado. Posto isso, far-se-á a análise das posições da maioria e da divergência, destacando as semelhanças e desacordos entre seus argumentos. Em homenagem, por fim, à doutrina do “consequencialismo” jurídico, representada mais fielmente, no direito brasileiro, pelo conteúdo do art. 20 da LINDB, analisar-se-á o produto político efetivo das soluções do TSE que compuseram o acórdão.

CAPÍTULO I – NOÇÕES PROPEDÊUTICAS

1.1. Estado de direito

Para a boa compreensão da presente investigação científica, cabe, em primeiro plano, fixar algumas noções propedêuticas. Inicia-se, nesse sentido, com uma introdutória perspectiva sobre a teoria do Estado de direito, fundamental à compreensão do sistema político-jurídico vigente no Brasil atual e nos outros ordenamentos jurídicos que virão a ser mencionados.

Em contraposição aos tempos antigos e medievais, em que eram fortes as monarquias totalitárias que se guiavam pela máxima *L'État, c'est moi*²; ou aos regimes autoritários nazi-fascistas que se fizeram presentes na Europa do início do século XX, a estrutura do Estado de direito almeja a restrição do poder absoluto estatal perante o povo³. Quando se trata de Estado de direito, portanto, trata-se da eleição de diferente modo de governo, isto é, da adoção de governo essencialmente da lei, e não do homem, já que retira de sua mera vontade o regimento estatal e o entrega a conjunto pré-definido de regulamentos⁴.

A teoria do Estado de direito, enquanto limitadora fundamental dos poderes do Estado, não se apresentou de maneira uníssona ao longo dos diferentes contextos jurídicos e sociopolíticos. Não são homogêneas, afinal, as experiências, por exemplo, do *Rechtsstaat*, *L'État de droit* e *Rule of Law*^{5,6}. Em termos analíticos, contudo, Pietro Costa e Danilo Zolo lecionam que as diferentes

² Máxima atribuída ao Rei Luís XIV, que governou a França entre os séculos XVII e XVIII. Traduz-se como “O Estado sou eu” e representa com fidelidade os poderes absolutos e inquestionáveis que possuíam os monarcas franceses no período pré-revolução.

³ BOBBIO, Norberto. **A Crise da democracia e a lição dos clássicos**. Arquivos do Ministério Público. Ano 40, n. 170, out-dez. 1987. Brasília: Fundação Petrônio Portella, p. 33.

⁴ CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk De; CADEMARTORI, Sérgio. **A relação entre Estado de direito e democracia no pensamento de Bobbio e Ferrajoli**. Revista Sequência, n. 53, 2006, p. 146.

⁵ Experiências do Estado de direito, respectivamente, na Alemanha e na França; na Inglaterra e nos Estados Unidos, cada qual com suas particularidades. Em O Estado de direito, Jacques Chevallier descreve algumas dessas peculiaridades e os processos históricos e jurídicos por elas responsáveis. Destaca-se, pois, sua reflexão sobre a relação do princípio da legalidade com a experiência francesa do Estado de direito. CHEVALLIER, Jacques. **O Estado de direito**. Tradução: Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo e Augusto Neves Dal Pozzo. Belo Horizonte, Editora Forum, 2013, p. 61 e 62.

⁶ Sobre as principais divergências entre as diversas experiências do Estado de direito, Pietro Costa e Danilo Zolo comentam: “As peculiaridades jurídico institucionais que diferenciam entre si as experiências e as doutrinas do Estado de direito dizem respeito, como vimos, às modalidades de atribuição da soberania, aos mecanismos constitucionais, e às formas de tutela dos direitos subjetivos.” COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. **O Estado de Direito: história, teoria, crítica**. São Paulo, Martins Fontes, 2006, p. 30.

experiências do Estado de direito convergem-se a dois princípios: o da difusão do poder e o da diferenciação do poder.

Em primeiro lugar, o Estado de direito estaria vinculado ao princípio da difusão no sentido de que busca a limitação do poder estatal mediante a dilatação das liberdades individuais, sem a restrição das quais se faria improvável a assunção de poderes absolutos pelo Estado. Já no que tange ao princípio da diferenciação, expressa-se de maneira eminentemente ambivalente, visto que significa a “diferenciação do sistema político-jurídico com relação aos outros subsistemas, em particular o ético-religioso e o econômico, seja como critério de delimitação, coordenação e regulamentação jurídica de distintas funções estatais, sumariamente correspondentes à posição de normas (*legis latio*) e à aplicação de normas (*legis executio*).”⁷

Não se pode deixar de consignar, ademais, que a ideia de Estado de direito enquanto governo regido pela lei abrange, em concepção mais recente, o regimento também pelos direitos naturais, aos quais deve a lei eminentemente curvar-se. Norberto Bobbio esclarece a convicção: “Na doutrina liberal, Estado de direito significa não só subordinação dos poderes públicos de qualquer grau às leis gerais do país, limite que é puramente formal, mas também subordinação das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais (...)”⁸. A mais recente constitucionalização dos direitos fundamentais, exemplificada pelo art. 5º da CRFB/1988 e pelas 10 primeiras emendas à Constituição dos Estados Unidos - que compõem a *Bill of Rights* – põe fim a qualquer dúvida, já que os positiva na mais importante prateleira dos ordenamentos jurídicos.

Em suma, portanto, traduz-se o Estado de direito na submissão do poder do Estado, e de quem em nome do Estado age, à força da pré-definida lei e dos direitos fundamentais, muitas vezes, inclusive, constitucionalizados.

⁷ COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. **O Estado de Direito: história, teoria, crítica**. São Paulo, Martins Fontes, 2006, p. 31 e 32.

⁸ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de M. A. Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1988, p. 18 e 19.

⁹ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado de direito**. Tradução: Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo e Augusto Neves Dal Pozzo. Belo Horizonte, Editora Forum, 2013, p. 87 e 88: “Atualmente, em todos os países liberais, o pedestal que sustenta o Estado de Direito é considerado como sendo constituído por um conjunto de direitos fundamentais, inscritos em texto de valor jurídico superior. (...) Hoje em dia, os direitos fundamentais se beneficiam de uma consagração jurídica explícita, situando-se nos planos mais elevados da ordem jurídica” Jacques Chevallier, posteriormente, menciona uma outros exemplos de processos históricos que resultaram na constitucionalização dos direitos fundamentais em outras nações, como na Alemanha e na Itália.

1.2. Estado de direito e democracia

Da breve análise realizada sobre a teoria do Estado de direito, extrai-se essencialmente que é modo de governo que se caracteriza pela limitação do poder do Estado à lei. É, assim, inevitável a correlação do Estado de direito com a noção de democracia. Norberto Bobbio define democracia como forma de governo em que há “um conjunto de regras (primárias e fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.”¹⁰ A lei à qual se subordina o poder estatal no Estado de direito relaciona-se aos “procedimentos” sobre os quais tratou Bobbio, com os quais, em uma democracia, devem ser tomadas as decisões públicas.¹¹

Bobbio, nesse sentido, estabelece seis procedimentos democráticos universais, isto é, que devem estar presentes em qualquer regime que se pretenda democrático. Vejam-se, em ordem:

1) todos os cidadãos que tenham alcançado a maioridade etária sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, devem gozar de direitos políticos, isto é, cada um deles deve gozar do direito de expressar sua própria opinião ou de escolher quem a expresse por ele; 2) o voto de todos os cidadãos deve ter igual peso; 3) todos aqueles que gozam dos direitos políticos devem ser livres para poder votar segundo sua própria opinião formada, ao máximo possível, livremente, isto é, em uma livre disputa entre grupos políticos organizados em concorrência entre si; 4) devem ser livres também no sentido em que devem ser colocados em condições de escolher entre diferentes soluções, isto é, entre partidos que tenham programas distintos e alternativos; 5) seja para as eleições, seja para as decisões coletivas, deve valer a regra da maioria numérica, no sentido de que será considerado eleito o candidato ou será considerada válida a decisão que obtiver o maior número de votos; 6) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente o direito de se tornar por sua vez maioria em igualdade de condições.¹²

Na mesma linha de Bobbio, Robert Dahl apresenta cinco critérios característicos de um regime democrático pleno. São eles: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento

¹⁰ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de M. A. Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1988, p. 18 e 19.

¹¹ Sobre a relação umbilical entre Estado de direito e democracia, em Bobbio, pelos motivos expostos, Daniela e Sérgio Cademartori lecionam: “tem-se que para Bobbio a natureza da relação Estado de direito e democracia (que emprega a força da persuasão) é, na atualidade, tão íntima, que o primeiro “celebra” o triunfo da democracia.” CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk De; CADEMARTORI, Sérgio. **A relação entre Estado de direito e democracia no pensamento de Bobbio e Ferrajoli**. Revista Sequência, n. 53, 2006, p. 148.

¹² BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos**. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela B. Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 426 e 427.

esclarecido, controle do programa de planejamento e a inclusão dos adultos. Confirmam-se as explicações:

Participação efetiva. Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política.

Igualdade de voto. Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais.

Entendimento esclarecido. Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências.

Controle do programa de planejamento. Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem.

Inclusão dos adultos. Todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios. Antes do século XX, este critério era inaceitável para a maioria dos defensores da democracia. Justificá-lo exigiria que examinássemos por que devemos tratar os outros como nossos iguais políticos (...).¹³

Em etapa anterior, trata-se que a ideia aristotélica de democracia possuía critério quantitativo, caracterizando-se por ser o governo de muitos (ou todos). A teoria das formas de governo, desenvolvida por Aristóteles no paradigmático *Política*¹⁴, discriminava-as, em primeiro plano, de maneira quantitativa, mas, posteriormente, também de maneira valorativa: as que seguiam as leis, como virtuosas; as que não, como corrompidas.¹⁵ A definição aristotélica da democracia virtuosa, portanto, vai ao encontro da noção procedimental de Bobbio, no que tange ao necessário cumprimento do “conjunto de regras” que deve guiar o sistema democrático. Bobbio, vale mencionar, também demonstra concordância com o critério aristotélico quantitativo de democracia: “por ‘democracia’ entende-se uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e a oligarquia.”¹⁶

¹³ DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília, Editora UnB, 2001, p. 49 e 50.

¹⁴ ARISTÓTELES. **Política**. Edipro; 3 Ed, 2019.

¹⁵ PEDROSO, Rodrigo Rodrigues. **A divisão dos regimes políticos em Aristóteles**. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em filosofia da Universidade de São Paulo. São paulo, 2015, p. 50.

¹⁶ BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. 3aED. – Bauru-SP: EDIPRO, 2005, p. 8.

Kelsen, sob ângulo diverso, percebe a democracia, fundamentalmente, como o regime em que há a “identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto de poder”¹⁷, sendo esta a posição teórica específica colacionada na introdução deste trabalho. Seriam os cidadãos, em uma democracia, portanto, sujeitos de poder, já que seriam eles os formuladores das normas às quais seriam submissos. Kelsen, antes de tudo, observa a democracia como “simplesmente uma das técnicas possíveis de produção das normas da ordenação”¹⁸, no contexto de sua teoria pura do direito. Traça-se, pois, paralelo entre a concepção kelseniana exposta e a percepção popular, atribuída a Abraham Lincoln e reproduzida por Paulo Bonavides, da democracia como “o governo do povo, para o povo”.¹⁹

As noções de democracia apresentadas, é claro, são indissociáveis da nomeada democracia representativa. Ocorre que a democracia direta padece de desafios logísticos e técnicos insuperáveis, aos quais se põe efetivo fim com o estabelecimento do sistema da democracia representativa, em que são eleitos pelo povo representantes que devem, em seu nome, tomar as decisões públicas, nos mais diversos sistemas de organização governamental. Respeitados os preceitos suprarresumidos, assim, a democracia, em sua vertente representativa, não perde seu núcleo essencial.

1.3. Democracia e participação popular

Com base no brocado “governo do povo, para o povo”, que traduz fundamentalmente a equação kelseniana de democracia, torna-se perceptível a impossibilidade de dissociação da ideia de democracia da ideia de povo, ou de participação popular. Em uma verdadeira democracia, contudo, essa participação não se restringe ao usufruto horizontalizado dos direitos políticos pelo povo para a eleição de representantes, não obstante o cunho essencial dessa atividade, mas deve alcançar o patamar de efetiva participação popular, inclusive direta, nas decisões públicas. É oriunda dessa convicção a ideia da chamada democracia semidireta, que alia o instrumento da democracia representativa com a inclusão ativa do povo na tomada de decisões públicas.²⁰

¹⁷ KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo, Editora Martins Fontes, 2 edições, 2000, p. 35.

¹⁸ GAVAZZI, Giacomo. **Introdução: Kelsen e a doutrina pura do direito” In: A democracia**. KELSEN, Hans. 2 ed. Trad. Ivone Castilho Benedetti et al. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

¹⁹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 Ed. Malheiros Editores, 2000, p. 344.

²⁰ AUAD, Denise. **Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 3, 2004.

Marcos Augusto Perez, dessa forma, ressalta a participação popular como pré-requisito para a efetivação do sistema democrático. A participação ativa e consciente do governado nas tomadas de decisões públicas, afinal, far-se-ia como um dever cívico de grande relevo, considerando seu papel verdadeiramente caracterizador da democracia.²¹

Luigi Ferrajoli, nesse sentido, em sua teoria da democracia quadridimensional, fragmenta a democracia em quatro dimensões: política, civil de aspecto formal, civil de aspecto liberal e social de aspecto substancial. As duas primeiras formariam o grupo das dimensões formais, enquanto as duas últimas o grupo das substanciais. Respectivamente, essas dimensões representariam os direitos fundamentais políticos, civis, de liberdade e sociais.²² Luciana Campos e Leonel Ohlweiler, assim, destacam a importância da participação popular na efetivação da democracia em sua dimensão social de aspecto substancial.²³ É a constante participação comunitária nas decisões públicas que renova constantemente a legitimidade das decisões governamentais, já que reafirma a razão democrática kelnesiana essencial, a identidade entre governantes e governados.²⁴

Como leciona João Trindade Cavalcante Filho, dessa forma, são variados os modelos de participação popular nos processos decisórios públicos comumente encontrados em democracias. Alguns exemplos são a possibilidade da proposição de projetos de lei de iniciativa popular, isto é, por cidadãos não representantes, com um número mínimo de assinaturas; a possibilidade de realizar o chamado *recall*: poder dado aos cidadãos de destituir servidores públicos – de mandato ou não – de seus cargos, caso não correspondam às expectativas sociais; e a possibilidade da realização da chamada “revogação coletiva” (*abberufungsrecht*) de mandatos de, por exemplo, uma assembleia.²⁵ Como bem exemplificam o *recall* e a *abberufungsrecht*, é fator essencial de participação o controle e a fiscalização, nesse caso, especialmente para garantir que os agentes do Estado estejam, de fato, a cumprir seu papel de representação dos anseios populares.

²¹ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 32 e 33.

²² Vide FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político**. Tradução Alexandre Araújo de Souza et al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p.55.

²³ CAMPOS, Luciana Oliveira de; OHLWEILER, Leonel Pires. **Estado democrático de direito e a participação popular no Brasil: uma análise a partir do conceito de Luigi Ferrajoli**. *Revista Direitos Humanos e Democracia*. Ed. Unijuí, ano 8, n. 15, 2020, p. 265

²⁴ Contribui para o entendimento a noção do povo como “instância global de atribuição de legitimidade”, explorada em MULLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Ed. Max Limonad. Trad. Peter Naumann, São Paulo, 2003, p. 59 a 65.

²⁵ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. Editora Juspodivm. 6 ed, 2023, p. 38.

No âmbito brasileiro, a CRFB/1988, logo em seu primeiro artigo, define que todo poder emana do povo e que este deve ser exercido por seus representantes e diretamente.²⁶ Assim, ao longo da Carta, o constituinte originário institucionalizou formas diversas de participação popular na tomada de decisões pelo poder público, além, é claro, da eleição de representantes²⁷. A possibilidade de projetos de lei de iniciativa popular, mencionada anteriormente, é um desses modelos de participação²⁸. A CRFB/1988, igualmente, prevê como diretriz a “participação da comunidade” nas ações e nos serviços públicos de saúde; como princípio das políticas de seguridade social a participação de “trabalhadores, empresários e aposentados”; e a “participação da população” na área da assistência social²⁹. No âmbito fiscalizatório, a CRFB/1988 celebra também a possibilidade do ajuizamento de ação popular pelo cidadão com o título de eleitor válido, cujo propósito é a invalidação de ato lesivo ao patrimônio do Estado ou ao de entidade da qual o Estado faça parte. Todos esses são exemplos da valorização da cidadania e da participação popular nos processos decisórios coletivos.

Reconhecida a necessidade e a importância da constante participação popular nas decisões públicas, até mesmo como aspecto reafirmador de legitimidade, não há como marginalizar o

²⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

²⁷ A grande quantidade de mecanismos de participação popular na CRFB/1988 pode ser atribuída, em grande medida, à fortíssima participação popular na construção da norma. Como relata Enid Rocha, houve participação ativa do movimento “Participação Popular na Constituinte” na construção do texto, e o movimento teve boa parte de suas reivindicações atendidas. Em discurso, Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, destacou a ampla participação popular do processo constituinte, não só pelo envio de emendas constitucionais, mas também pela sempre presente participação presencial e ativa: “diariamente cerca de dez mil postulantes franquearam, livremente, as onze entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento, na procura dos gabinetes, Comissões, galerias e salões. Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar (...) É o clarim da soberania popular e direta, tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador, habilitado a rejeitar pelo referendo projetos aprovados pelo parlamento. A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos Cidadãos. Do presidente da República ao Prefeito, do Senador ao Vereador. A moral é o cerne da pátria.” ROCHA, Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**. In: VAZ, Flávio Tonelli. 20 anos da Constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social. BD Jur, 2008, p. 135 a 137.

²⁸ Não há no Brasil, contudo, atualmente, a possibilidade do *recall* e do *abberufungsrecht*, embora, como relata Walter Costa Porto, relembrando José Honório Rodrigues, uma espécie de recall já tenha sido possível no Brasil. Em 1822, por sugestão de José Bonifácio, fez-se possível a cassação de procuradores do Conselho de Procuradores Gerais das Províncias do Brasil “e nomeados outros, se não se comportarem conforme as vistas e desejos das mesmas províncias.” PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. Topbooks, 2 ed, 2002, p. 214.

²⁹ Para mais informações, vide ROCHA, Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**. In: VAZ, Flávio Tonelli. 20 anos da Constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social. BD Jur, 2008, p. 131 a 148.

evidente protagonismo da eleição de representantes dentre as esferas de participação. Reavendo a teoria de democracia quadridimensional de Ferrajoli, essa é a dimensão da democracia “conexa com os direitos políticos e o sistema representativo, ou seja, com o sufrágio universal e o princípio da maioria, já conhecidos no Estado de Direito.”³⁰

1.4. Participação popular e o voto

O sufrágio, e o voto em si, sobre o qual trata Ferrajoli, possui papel de destaque dentre as formas de participação popular. Oriunda do latim “*votum*”, a expressão originalmente compreendia “uma aliança de devoção a Deus ou uma homenagem a uma entidade divina na intimidade de um pedido ou apreciação”³¹, e atualmente compreende a expressão última da vontade política dos membros do corpo social na democracia. Pelo curso da história, o voto fora representado de diversas maneiras: oralmente, pelo levantar da mão, fisicamente por escrito, ou eletronicamente. Depositados os votos, as opções políticas das múltiplas partes da sociedade são sopesadas; como resultado, formam-se, em última instância, as decisões coletivas.

O sufrágio, dessa forma, é instrumento fundamental de participação popular direta e indireta. Os institutos do plebiscito e do referendo, somente adotados conjuntamente no Brasil na CRFB/1988, são exemplos da participação popular direta em decisões do poder público por meio do voto. O plebiscito nada mais é do que a consulta da administração pública à população sobre determinada política pública a ser (ou não) adotada. Já o referendo é a consulta ao povo sobre se deve uma política pública já vigente continuar a ser adotada pela administração pública³². Ambas as ferramentas são previstas em diversas democracias.³³

³⁰ CAMPOS, Luciana Oliveira de; OHLWEILER, Leonel Pires. **Estado democrático de direito e a participação popular no Brasil: uma análise a partir do conceito de Luigi Ferrajoli**. *Revista Direitos Humanos e Democracia*. Ed. Unijuí, ano 8, n. 15, 2020, p. 262.

³¹ Etimologia da palavra “voto”. Fonte: <https://etimologia.com.br/votar-voto/>

³² No âmbito brasileiro, o instituto do plebiscito aparece em quatro oportunidades na CRFB/1988, e o do referendo em duas. José Eduardo de Santana Macêdo resume: “O termo plebiscito aparece no Art. 14, I, (Princípio da soberania popular); no Art. 18, § 3º e § 4º (criação de Estados e Municípios); no Art. 49, XV (Competência do Congresso); e no Art. 2º, ADCT (Plebiscito sob forma e sistema de governo). O referendo, como instituto da democracia semidireta, apresenta-se nos artigos 14, II e 49, XV, (Princípios da soberania popular e Competência exclusiva do Congresso).” MACÊDO, José Eduardo de Santana. **Cidadania além do voto: a participação política como forma de aprimoramento democrático no Brasil**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2018, p. 69.

³³ Vide, por exemplo, MIRANDA, Jorge. **O referendo e o plebicitio na experiência portuguesa**. *Cuestiones Constitucionales* n.19 Ciudad de México, 2008.

Nada obstante, o exercício democrático encontra o seu apogeu com as eleições periódicas. É por esse modo de participação que se forma o grupo de cidadãos que efetivamente responsabilizar-se-á pelo cotidiano da administração e das decisões públicas, independentemente da forma de governo escolhida. O processo eleitoral, em que o protagonismo é do eleitor e de seu voto, “é a festa da democracia” no dialeto popular, pois representa, em último grau, novamente, a máxima democrática da identidade entre governantes e governados.

1.5. O voto e o princípio da igualdade

São uníssonos os estudos acadêmicos e o imaginário popular ao celebrarem o princípio da igualdade como o verdadeiro pilar que presta alicerce a todos os direitos fundamentais. A igualdade, afinal, apesar de ser de mais fácil associação à segunda geração dos direitos fundamentais, aqueles reconhecidos como sociais³⁴, por certo ângulo, encontrava morada já na primeira geração dos direitos naturais, os civis, considerando que eram direitos de autonomia pessoal destinados a todas as pessoas, em detrimento do poder absoluto do Estado.

A razão pela qual a igualdade encontra vínculo mais profundo com os direitos sociais reside, ao fim e ao cabo, na distinção que promove a tradição constitucional brasileira entre os conceitos de igualdade formal e igualdade material. A igualdade formal é traduzida pela fórmula clássica do “todos são iguais perante a lei”; trata-se, pois, da horizontalidade da aplicação da lei a quem a ela se submeter; não desponta, então, qualquer preocupação com as factuais desigualdades inerentes ao corpo social. A igualdade material traduz-se por outra fórmula: “tratar os iguais como iguais e os desiguais como desiguais”; preocupa-se, assim, com a mudança do *status quo* desigual para atingir a verdadeira igualdade, especialmente de oportunidades.³⁵ Os direitos sociais são corolários desse propósito, e por isso possuem relação mais acentuada com a segunda geração de direitos.

Por largo período, diante disso, pode-se dizer que não houve nem mesmo igualdade formal no direito à representação política no Brasil e no mundo, já que o direito ao sufrágio não era

³⁴ Vide BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva, 15 ed, São Paulo, 2020, p. 137: “O princípio da igualdade de fato ganha relace nessa segunda geração dos direitos fundamentais, a ser entendido por direitos a prestação e pelo reconhecimento de liberdades sociais – como a de sindicalização e o direito de greve. Os direitos de segunda geração são chamados de direitos sociais, não porque sejam direitos de coletividades, mas por se ligarem, a reivindicações de justiça social – na maior parte dos casos, esses direitos têm por titulares indivíduos singulares.”

³⁵ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo, Editora Univerdade de São Paulo, 1 ed, 2021, p. 132 e 133.

homogêneo entre os adultos. A primeira prova que se apresenta a respeito é a ampla e global utilização do chamado voto censitário, aquele pelo qual se impõe a condição de se haver um patamar financeiro determinado para, aí sim, obter-se o sufrágio.³⁶ Ou, na verdade, nem tão determinado assim: na Constituição Brasileira de 1824, estabeleceu-se o patamar de “renda líquida de cem mil réis por bens de raiz, indústrias, comércio ou empregos” para se obter o direito ao voto. Conforme relata Walter Costa Porto, todavia, ao longo dos 65 anos de vigência dessa Constituição, nem mesmo se definiu propriamente o conceito de “renda líquida”, o que gerou diversos debates e questionamentos à época.³⁷ Esse patamar financeiro exigido alterou-se diversas vezes pela história, e o voto censitário somente veio a ser abolido no Brasil pela Constituição de 1891, a primeira da República.

Ao longo da história, foram também as mulheres privadas de seu direito ao voto. Apesar de ter sido proposta emenda à Constituição Brasileira de 1891 que garantia o direito ao voto feminino, a mesma constituição que aboliu o voto censitário não foi assim tão liberal com as mulheres. Ocorre que, em 1891, em nenhum país da Europa a mulher ainda havia conquistado o seu direito ao sufrágio, motivo pelo qual “não causa admiração que a maioria dos constituintes foram opositores radicais do projeto que igualava os direitos políticos dos homens aos das mulheres.”, opina Marco Antonio Villa.³⁸ Vale lembrar, então, o discurso realizado pelo parlamentar Cezar Zama nos debates constitucionais de 1891, em defesa do projeto de igualdade: “para mim é uma questão de direito que tarde ou cedo será resolvida em favor das mulheres. Bastará que qualquer país importante da Europa confira-lhes direitos políticos, e nós o imitaremos.”³⁹ Dito e feito: bastou o movimento

³⁶ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 19. Edição, Barueri: Editora Atlas, 2023, p. 56: “Censitário é o sufrágio fundado na capacidade econômica do indivíduo. Nele, somete-se atribui cidadania aos que auferirem determinada renda, forem proprietários de imóveis ou recolherem aos cofres públicos certa quantia pecuniária a título de tributo.”

³⁷ Para mais informações, vide PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. Topbooks, 2 ed, 2002, p. 108 a 120. Sobre a ampla utilização do voto censitário no mundo, o autor dá dois exemplos: a França sob a vigência da Constituição Francesa de 1791, que “reservava os direitos políticos somente aos ‘cidadãos ativos’ que, entre outros requisitos, deveriam ‘pagar, em um lugar qualquer do reino, uma contribuição direta pelo menos igual ao valor de três jornadas de trabalho’”; e a Espanha sob a vigência da Constituição Espanhola de Cadiz, que “estipulava como necessário ao “diputado de Cortes”, ter ‘uma renda anual proporcionada, procedente de bienes próprios’”. Já sobre o parâmetro de renda incerto acolhido pelo Imperador para a Constituição Brasileira de 1824, o autor aborda a famosa proposição do parlamentar Antonio Carlos de indexação do patrimônio necessário ao direito ao voto em 250 alqueires de farinha de mandioca, que, apesar de não ter sido aprovado, rendeu ao projeto o apelido de “constituição da farinha de mandioca”.

³⁸ VILLA, Marco Antônio. **A história das constituições brasileiras**. São paulo, Editora Leya, 2011, p. 34 e 35.

³⁹ ROURE, Agenor de. **A constituição republicana. Tomo II**. Brasília, Senado Federal, 1979, p. 279 e

sufragista ganhar força na Europa que, em 1932, foi reconhecido o direito das mulheres ao voto no Brasil.^{40_41}

Destaca-se, por fim, a história de exclusão dos analfabetos do sistema eleitoral brasileiro. Foi uma constante nas constituições republicanas a impossibilidade do alistamento eleitoral aos que não soubessem “ler ou escrever”.⁴² O primeiro diploma a trazer a restrição foi o Decreto n. 914-A, de 1890, conhecido como Constituição Provisória, e somente foi revista pela Emenda Constitucional n. 25 de 1985, que garantiu categoricamente o direito ao voto para o analfabeto no Brasil.⁴³

A superação de todas essas desigualdades foi fundamental para garantir participação efetiva e inclusão no processo democrático, independentemente de condições financeiras, gênero ou grau de escolaridade. Na lição de Alexandre de Moraes, “A universalização dos direitos políticos investiu o indivíduo no *status activae civitatis*, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, de maneira a conferir os atributos da cidadania.”⁴⁴ A bem da verdade, como se vê, retomando a breve digressão inicial, a história do voto no Brasil demonstra não somente um descaso à igualdade formal; de modo mais grave, a democracia brasileira promoveu uma espécie de igualdade material às avessas: tratou os iguais como iguais e os desiguais como desiguais, pois via os desiguais como seres de menor valor e que, portanto, não mereciam participar das decisões públicas, o que somente agravava as desigualdades sociais vigentes.

Norberto Bobbio e Robert Dahl, como abordado em momento anterior, traziam a participação efetiva de todos os membros adultos da sociedade no processo democrático como um

⁴⁰ O direito das mulheres ao voto foi reconhecido por meio do Decreto 21,076, editado pelo Presidente Getúlio Vargas, em 1932, mas somente foi constitucionalizado na Constituição de 1934.

⁴¹ A título de curiosidade, um dos maiores expoentes da literatura brasileira, Machado de Assis, foi à época um dos grandes defensores do voto feminino no Brasil. Eis fala do escritor sobre o tema, relatada por ANDRADE, Gentil de. **Pensamentos e reflexões de Machado de Assis**. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 1990, p. 114: “Elevemos a mulher ao eleitorado; é mais discreta que o homem, mais zelosa, mais desinteressada. Em vez de a conservarmos nessa injusta minoridade, convencemo-la a colaborar com o homem na oficina da política.”

⁴² Como descreve José Carlos Aleixo, diversas proposições legislativas foram apresentadas para conceder ao analfabeto o direito ao voto ao longo de seu período de exclusão, nenhum dos quais, contudo, obteve sucesso, até 1985. ALEIXO, José Carlos B. **O voto do analfabeto no Brasil**. Rio de Janeiro: Revista de Ciência Política, 26 (1), 1983, p. 11 a 21.

⁴³ Sobre o tema, Walter Costa Porto opina que, com a inclusão do analfabeto no sistema democrático, assim como com a concessão do direito ao voto (facultativo) ao cidadão de 16 anos, o Brasil alcançou “o estágio mais avançado na cidadania política.” PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. Topbooks, 2 ed, 2002, p. 10.

⁴⁴ MORAES, Alexandre de. **O direito eleitoral e o novo populismo digital extremista: Liberdade de escolha do eleitor e a promoção da democracia**. Tese apresentada visando ao provimento de cargo de Professor Titular no Departamento de Direito de Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2024, p. 7.

dos preceitos da democracia.⁴⁵ Na mesma linha, Canotilho e Moreira lecionam ser a participação efetiva de cada uma das pessoas nos negócios políticos do Estado uma exigência do princípio democrático, para garantir a soberania popular.⁴⁶ É mister questionar, portanto, o estado da democracia brasileira enquanto vigiam as restrições ao sufrágio de cidadãos de menor condição econômica, mulheres e analfabetos.

Para o cumprimento da igualdade verdadeira, ademais, é tão importante quanto o direito igualitário ao sufrágio o princípio da igualdade do valor do voto. A legitimidade da parte governante em uma democracia, afinal, é adquirida pela confiança da maioria, representada pelo voto de suas partes. Pressupõe à legitimação do governante na democracia pelo princípio da maioria, contudo, a igualdade do valor do voto dos cidadãos, visto que somente assim faz-se possível a aferição do membro da sociedade que efetivamente possui mais apoio popular. Elucida a ideia Hans Kelsen, argumentando que o princípio da maioria e, em última instância, o da igualdade, é o meio de garantir o maior “grau de liberdade na realidade política”:

“O princípio de maioria, a máxima aproximação possível à ideia de liberdade na realidade política, pressupõe, como condição essencial, o princípio da igualdade. Pois o ponto de vista segundo o qual, na sociedade, o grau de liberdade é proporcional ao número de indivíduos livres implica que todos os indivíduos têm o mesmo valor político e todos a mesma pretensão à liberdade, isto é, a mesma pretensão de que a vontade coletiva esteja em conformidade com sua vontade individual. Só se for irrelevante que a primeira ou a segunda seja intensidade da vontade de poder desse mesmo indivíduo. E este, mesmo quando submetido a um governo, tende, se viver sob uma forma de governo que aprova, a identificar-se com o governo.”⁴⁷

⁴⁵ BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos**. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela B. Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 426 e 427: “todos os cidadãos que tenham alcançado a maioridade etária sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, devem gozar de direitos políticos, isto é, cada um deles deve gozar do direito de expressar sua própria opinião ou de escolher quem a expresse por ele; (...)”; DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília, Editora UnB, 2001, p. 49 e 50: “Participação efetiva: Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política. Igualdade de voto: Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais. (...)”

⁴⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991. p. 195. É também pertinente a lição de FRIEDRICH, Carl Joachim. **Gobierno constitucional y Democracia**. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1975. p. 16, nas palavras de Alexandre de Moraes: “Os critérios de um processo democrático passaram, portanto, a incluir, principalmente, a participação efetiva do maior número possível de pessoas, buscando permitir oportunidades iguais e efetivas a todos de conhecerem e manifestarem opiniões sobre os assuntos políticos do Estado.”

⁴⁷ KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo, Editora Martins Fontes, 2 edição, 2000, p. 179-180.

Notado seu caráter inerente a um dos próprios fundamentos da democracia, o princípio da igualdade política, caracterizado pelo igual valor do voto, tomou maior notoriedade pela construção estadunidense do chamado princípio do *one person, one vote*. A expressão da língua inglesa não possui significado destoante de sua tradução literal “uma pessoa, um voto”, e nomeia o mantra de que, em uma democracia, cada cidadão votante deve possuir valor de voto similar ao de todos os outros.

1.6. A igualdade e a ação afirmativa

Foi com o objetivo de transformar a igualdade formal, a igualdade perante a lei, em efetiva igualdade material que se passaram a desenvolver as chamadas políticas afirmativas. Pode-se considerar política afirmativa todo programa, público ou privado, que confere recursos ou direitos especiais para membros de grupos sociais historicamente desfavorecidos. As ações afirmativas, que podem relacionar-se, assim, com propósitos de acesso à política partidária, a serviços de saúde, ao ensino superior etc., têm o objetivo de promover a igualdade de oportunidades a classes sociais desfavorecidas em relação às mais favorecidas.⁴⁸

Sergio Banhos, nesse sentido, observa o esforço das políticas afirmativas como materializador das garantias constitucionais modernas. As políticas afirmativas, assim, compreenderiam “ações desenvolvidas para materializar as indicações de bem comum, justiça social e igualdade entre os cidadãos”. A constituição moderna, com seus direitos fundamentais, afinal, “não poderia ser entendida como mera declaração de intenções e promessas, tendo em vista sua força normativa, os seus preceitos, portanto, devem emanar sobre todo o sistema jurídico.”⁴⁹

No Brasil, dessa forma, diversas modalidades de ações afirmativas já foram implementadas. No âmbito público, tem-se, por exemplo, as políticas de cotas para negros, indígenas, pessoas de baixa renda e pessoas transexuais⁵⁰ para o ingresso em universidades públicas; há, também, cotas de candidaturas de mulheres para cargos de representação política. No âmbito privado, o caso de

⁴⁸ CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Verônica Toste; JUNIOR, João Feres; VENTURINI, Anna Carolina. **Ação afirmativa: conceito, história e debate**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, p. 13 e 14.

⁴⁹ BANHOS, Sérgio Silveira. **A participação das mulheres na política: as quotas de gênero para o financiamento de campanhas no Brasil**. Belo Horizonte, Forum, 2020, p. 25.

⁵⁰ Recentemente, a Universidade de Brasília foi a décima-oitava universidade pública brasileira a dotar a política de cotas para pessoas trans, conforme, unindo-se à UFSB, UFABC, UFBA etc.

política afirmativa de maior notoriedade foi o concurso de *trainees* exclusivamente para pessoas negras promovido pela empresa Magazine Luiza, em 2020.⁵¹

Conforme resume Michael Sandel⁵², são três os principais argumentos em defesa das ações afirmativas: a correção de critérios padronizados, a reparação de injustiças históricas e a promoção de diversidade. Com relação ao primeiro, as ações afirmativas seriam uma maneira de ajustar testes pré-prontos de avaliação e critérios padronizados de aptidão à efetiva realidade da vida cotidiana dos avaliados. Esse ajuste far-se-ia necessário, porque membros de comunidades desfavorecidas tenderiam, por motivos exteriores à avaliação em si, a obterem piores resultados. O argumento do ajuste de critérios pode ser utilizado para validar diversos tipos de políticas afirmativas, não obstante ser mais associado à das cotas em universidades.

O segundo argumento amplamente utilizado pelos defensores das políticas afirmativas é o da reparação de injustiças históricas. Por esse argumento, compreende-se que há uma dívida histórica de alguns grupos sociais com outros que, no passado, tenham injustamente explorado. Exigir-se-ia hodiernamente, portanto, o pagamento dessa dívida, pelos sucessores dos grupos dominantes, aos grupos que foram explorados. Este argumento é comumente associado a políticas afirmativas para a população negra e para mulheres, considerando, respectivamente, o deplorável histórico escravagista e profundamente machista do Brasil e de outros países.

Tem-se, por fim, como terceiro argumento em favor das políticas afirmativas, o da promoção da diversidade. Ter-se-ia que, com a inclusão de membros de grupos desfavorecidos a ambientes dos quais foram historicamente excluídos, todos, inclusive os de grupos que nunca foram excluídos, tenderiam a beneficiarem-se, pois tornar-se-iam sujeitos a novas realidades e novas perspectivas, o que tenderia a lhes tornar mais perspicazes e inteligentes. Este argumento possui caráter particular com relação aos outros. Isso, porque reside, para a promoção de vantagens a grupos específicos, em um fim benéfico à coletividade. Os argumentos do ajuste de critérios padronizados e da dívida histórica preocupam-se exclusivamente com os grupos desfavorecidos, enquanto este, portanto, com a maximização do bem-estar de toda a coletividade. É argumento

⁵¹<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/magalu-abre-programa-de-trainee-so-para-pessoas-negras-e-nao-exige-ingles/>

⁵² SANDEL, Michael J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. Rio de Janeiro: 12 ed, civilização brasileira, 2013, p. 209 a 227. O autor oferece complete perspectiva sobre o debate das ações afirmativas, apresentando argumentos contrários e favoráveis. Também, oferece exemplos que muito bem demonstram os dilemas envolvidos e auxiliam a compreensão do tema.

usualmente associado às políticas afirmativas de cotas de diversos grupos para o ingresso em universidades.

A principal objeção às ações afirmativas, por outro lado, é a de que este tipo de política violaria direitos das pessoas em detrimento de quem estariam sendo privilegiados os beneficiados por essas medidas. Em especial, estar-se-ia violando o direito à igualdade das pessoas, que deveria independe de raça, gênero ou condição social. Uma ideia que surgiu para promover a igualdade, na verdade, portanto, estaria a gerar desigualdade, já que, à primeira vista, estar-se-ia, de fato, a impor critérios de aptidão desiguais a diferentes grupos sociais. Como se observa, este argumento, independentemente de seu mérito, negligência a diferenciação entre as noções de igualdade formal e material, exploradas anteriormente.

O debate sobre as políticas afirmativas, em conclusão, tornou-se eminentemente ideológico por onde essas medidas foram aplicadas. Por relacionar-se com direitos fundamentais e com tópicos históricos sensíveis, é comumente um debate de muitas paixões e de pouca cientificidade. Thomas Sowell, nesse sentido, atribui ao fanatismo sobre o tema o decepcionante número de estudos sobre os resultados práticos dessas políticas⁵³. Ironicamente, seria isso e a análise cuidadosa dos argumentos apresentados que deveria gerir o debate em última instância.

⁵³ SOWELL, Thomas. **Affirmative action around the world: an empirical study**. Londres, Yale University Press, 2004. Na obra, o autor busca nadar de encontro a maré e realiza estudos pragmáticos sobre os resultados práticos das ações afirmativas por diversos países do mundo, como Malásia, Nigéria e Estados Unidos.

CAPÍTULO II – NOÇÕES ESPECÍFICAS

2.1. O princípio do *one person, one vote*

2.1.1. Conceito e desafios históricos

O panorama propedêutico apresentado realça o impacto do princípio da igualdade na prática do sufrágio em uma democracia. O inerente princípio da maioria, afinal, pressupõe essencialmente “que todos os indivíduos têm o mesmo valor político e todos a mesma pretensão à liberdade, isto é, a mesma pretensão de que a vontade coletiva esteja em conformidade com sua vontade individual”⁵⁴, conforme lição de Kelsen anteriormente transcrita. Traduzindo a igualdade política em igualdade do valor do voto, e considerando-a como condição *sine qua non* à efetivação do princípio da maioria, faz-se dela, similarmente, portanto, condição característica da democracia. Em mesmo sentido, destacam-se as suscitadas colocações de Bobbio e Dahl sobre o princípio da igualdade do valor do voto como sendo intrínseco a qualquer regime democrático.⁵⁵

Notado, assim, seu caráter inerente à democracia, o princípio da igualdade política, caracterizado pelo igual valor do voto, tomou maior notoriedade pela construção estadunidense do chamado princípio do *one person, one vote*. A expressão da língua inglesa não possui significado destoante de sua tradução literal “uma pessoa, um voto”, e nomeia o mantra de que, em uma democracia, cada cidadão votante deve possuir valor de voto similar ao de todos os outros.

O princípio do *one person, one vote*, configuração moderna do princípio da igualdade política, passou a ser aplicado pela SCOTUS como derivação da chamada *Equal Protection Clause* – ou “clausula de igual proteção”, em tradução livre – contida na primeira seção da décima-quarta emenda da Constituição dos Estados Unidos⁵⁶. É a *Equal Protection Clause* que garante, de maneira

⁵⁴ KELSSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo, Editora Martins Fontes, 2 edição, 2000, p. 179-180.

⁵⁵ BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos**. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela B. Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 426 e 427: “o voto de todos os cidadãos deve ter igual peso; (...)”; DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília, Editora UnB, 2001, p. 49 e 50: “Igualdade de voto. Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais. (...)”.

⁵⁶ **14th Amendment to the US Constitution – Direitos Civis (1868) Seção 1:** “*All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.*”

condizente com seu nome, a igual aplicação da lei a todos os cidadãos sob a jurisdição dos Estados Unidos⁵⁷.

Em âmbito eleitoral, a *Equal Protection Clause* foi o respaldo jurídico utilizado para firmar o princípio do *one person, one vote* em contendas relacionadas ao sistema eleitoral do voto distrital puro, utilizado nos Estados Unidos para a eleição de seus parlamentares federais e estaduais. A homenagem à proteção contida na décima-quarta emenda da Constituição dos Estados Unidos foi possibilitada, em primeiro lugar, na demanda judicial *Baker v. Carr*⁵⁸, na qual se decidiu que matérias relacionadas ao *legislative districting* poderiam eventualmente ser conhecidas e apreciadas pelo Poder Judiciário. Posteriormente, foi feita e reafirmada essa homenagem por diversas vezes, como nos litígios *Wesberry v. Sanders*⁵⁹ e *Reynolds v. Sims*, nos quais se declarou inconstitucional qualquer sistema ou panorama eleitoral em que não fosse respeitada a máxima do *one person, one vote*.⁶⁰ Todos esses casos, vale dizer, foram postos a julgamento no período apelidado de *Warren Court* da SCOTUS – nome concedido em homenagem ao Presidente da Corte (*Chief Justice*) da época – período notório pela proteção e expansão judicial dos direitos civis nos Estados Unidos.

Não é desafiadora, diante do exposto, a compreensão da ideia que sustenta o princípio do *one person, one vote*, dado que a ideia de igualdade – e especialmente da igualdade de participação política – seria inerente à própria fundação da democracia. Dificilmente argumentar-se-ia como democrático, afinal, regime em que se atribui, declarada e objetivamente, diferentes valores de voto a diferentes cidadãos. Nessa toada, portanto, poder-se-ia considerar a máxima incontestada, ou não merecedora de debate mais aprofundado.

Infortunadamente, contudo, a aplicação do dogma da igualdade do valor do voto perpassou desafiadores percalços. A bem da verdade, nem mesmo em populosas e estabilizadas democracias encontra morada segura o princípio do *one person, one vote*. Com o intuito de demonstrá-lo, trazem-se alguns exemplos históricos, para a boa compreensão dos quais se faz necessária

⁵⁷ Faz-se, aqui, evidentemente ressalva com relação aos diferentes ordenamentos jurídicos dos diferentes estados dos Estados Unidos. Essa ressalva possui especial relevância quando se trata especificamente dos Estados Unidos, país berço do federalismo e no qual possuem os estados ampla autonomia executiva e legislativa. Para mais informações, vide DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. Series: Princípios, vol. 83, 1986.

⁵⁸ Vide VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. **Baker v. Carr**. In: **Suprema Corte dos Estados Unidos: Casos Eleitorais**. Editora Thoth, 2022.

⁵⁹ Vide VINHAL, Adwardys de Barros; RITTA, Jorge Santa. **Wesberry v. Sanders, 1964**. In: **Suprema Corte dos Estados Unidos: Casos Eleitorais**. Editora Thoth, 2022.

⁶⁰ LEVINSON, Sanford. **One Person, One Vote: a mantra in need of meaning**. University of North Carolina Law Review. 80th Edition, 2002, p. 1269.

anteriormente breve explicação sobre o sistema eleitoral distrital puro para a eleição de parlamentares.

A efetivação do sistema eleitoral distrital puro para a eleição de representantes possui o obstáculo do *districting*, isto é, do desenho dos chamados distritos eleitorais. No âmbito desses distritos, promovem-se eleições de caráter majoritário para as cadeiras parlamentares que se pretende preencher.⁶¹ Usualmente, quem desenha os distritos eleitorais é a autoridade política sob o controle do governo quando se finda o prazo legal para a promoção do *redistricting* – o “redesenho” das linhas geográficas balizadoras dos distritos eleitorais.⁶² O *apportionment* – distribuição de vagas no parlamento por circunscrição –, por sua vez, é também realizado pelo governo de turno findado o prazo legal para a promoção do *reapportionment*.

No mencionado caso *Reynolds v. Sims*, pois, discutiu-se justamente matéria jurídica relativa ao procedimento de *redistricting* no estado americano do Alabama e seu impacto na efetivação do preceito eleitoral do *one person, one vote*. As circunstâncias eram as seguintes: apesar da Constituição do Estado do Alabama de 1901 prever, conforme as práticas adequadas ao sistema eleitoral distrital, a promoção decenal do “redesenho” das linhas geográficas balizadoras dos distritos eleitorais do Alabama e a redistribuição das cadeiras parlamentares entre eles, este rearranjo eleitoral somente havia sido feito por uma vez entre os anos de 1903, ano do primeiro cumprimento ao mandamento constitucional, e 1960. Durante o período em que se negligenciou a promoção de novos arranjos distritais, todavia, o Alabama passou por intensos fluxos migratórios dos campos para as cidades, o que inevitavelmente alterou o número absoluto de eleitores em cada um dos distritos eleitorais traçados em 1903. A ausência de *redistricting* e *reapportionment* no estado, portanto, fez com que, não obstante as mudanças demográficas, o número de representantes por distrito tenha se mantido imutável, o que gerou grande distorção entre a representação política da população de diferentes distritos no parlamento alabamiense. “A disparidade era notável entre

⁶¹ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 19. Edição, Barueri: Editora Atlas, 2023, p. 139 e 140: “Segundo a lógica majoritária, o candidato que receber a maioria dos votos válidos no distrito ou na circunscrição eleitoral é proclamado vencedor do certamen. Esse método é também conhecido como *first past the post*. (...) Denomina-se distrital o sistema em que o princípio majoritário é aplicado às eleições para o Poder Legislativo. Nesse sistema, a circunscrição eleitoral é repartida em distritos (ou círculos) menores, dentro dos quais é travada a disputa pelos votos dos cidadãos.”

⁶² KARLAN, Palema S. **Reapportionment, Nonapportionment, and Recovering Some Lost History of One Person, One Vote**. *William & Mary Law Review*, Volume 59, 2018, p. 1922: “I don’t know whether it was Yogi Berra or Niels Bohr who first said it—if either of them did—but it’s tough to make predictions, especially about the future. That is certainly true about the next round of congressional redistricting—the process of drawing the boundaries of the districts from which members of the House of Representatives will be elected. In most states, control over drawing the lines will depend on the outcome of gubernatorial and state legislative elections in 2018 and 2020.”

os deputados: apenas três representavam os mais de trezentos mil habitantes do Distrito de Mobile, enquanto os treze mil habitantes do Distrito de Bullock e os quinze mil do Distrito de Henry possuíam, cada um, voz para eleger dois assentos.”⁶³ Assim, um grupo de eleitores do distrito de Jefferson, um dos mais subrepresentados naquele estado da arte, mobilizou-se pela promoção imediata do rearranjo dos assentos parlamentares no ente federativo. O governo de turno, entretanto, não atendeu ao pleito dos eleitores, pois a situação representativa vigente privilegiada a manutenção da maioria que lhe dava sustento no parlamento. O grupo, então, ingressou com uma ação judicial pleiteando a promoção imediata de *redistricting* ou *reapportionment* no estado. O litígio encontrou-se em última instância na SCOTUS, que, por maioria, julgou inconstitucional a conduta do estado por ferir a *Equal Protection Clause* qualquer negligência ou omissão na realização dos rearranjos eleitorais que, ao fim, resultasse no desrespeito à máxima da igualdade do valor do voto, como ocorria no caso.⁶⁴

Ocorre que, nos sistemas eleitorais distritais, o mandamento da promoção periódica dos redesenhos e redistribuições de assentos nos parlamentos não é em vão, mas serve justamente para que se contabilize mudanças demográficas que podem eventualmente ocorrer. A omissão em cumprir com essa exigência, dessa forma, afronta o princípio do *one person, one vote*, já que privilegia o valor do voto de certos eleitores em detrimento da participação política de outros.

Igualmente no âmbito do sistema do voto distrital, posteriormente, o principal desafio pelo qual passa a ideia da igualdade do valor do voto é a prática apelidada de *gerrymandering*.⁶⁵ Em sentido diverso ao contexto do qual se extraiu o conflito *Reynolds v. Sims*, em que se buscava a manutenção de um *status quo* representativo distorcido pela não promoção do *redistricting* ou do *reapportionment*, na prática do *gerrymandering* o grupo político responsável pela promoção do

⁶³ BRANCO, Rafael Lima Gonet; CARVALHO, José Henrique Lavocat Galvão Vieira de; GALLOTTI, Eduardo Rodrigues. **Reynolds v. Sims. In: Suprema Corte dos Estados Unidos: Casos Eleitorais.** Editora Thoth, 2022, p. 176.

⁶⁴ Branco, Carvalho e Gallotti relatam que “o Chief Justice Earl Warren, designado redator da decisão, reconheceu a importância da realização de eleições livres e equânimes como calvário da democracia e como núcleo do sistema político norte-americano, reforçando ser inconcebível um sistema de redistribuição eleitoral que permitisse, por instrumento de qualquer arranjo geográfico, que uma minoria pudesse eleger a maioria das casas legislativas, afinal, os legisladores eleitos representam, ao fim e ao cabo, o povo e não as árvores, os acres, as fazendas, as cidades ou os interesses econômicos.” BRANCO, Rafael Lima Gonet; CARVALHO, José Henrique Lavocat Galvão Vieira de; GALLOTTI, Eduardo Rodrigues. **Reynolds v. Sims. In: Suprema Corte dos Estados Unidos: Casos Eleitorais.** Editora Thoth, 2022, p. 178.

⁶⁵ José Jairo Gomes aponta a possibilidade da prática do *gerrymandering* como uma das grandes “críticas” endereçadas ao sistema distrital. Vide GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** 19. Edição, Barueri: Editora Atlas, 2023, p. 141 e 142.

rearranjo não falha em realizá-lo, mas manipula-o de tal modo que o voto de certo grupo de eleitores valha proporcionalmente mais do que o voto de outros grupos de eleitores.⁶⁶

Nos Estados Unidos, a lógica do *gerrymandering* aplica-se, em maior grau, para o benefício de um partido político às custas do outro – o *partisan gerrymandering*. Basicamente, o *modus operandi* do *gerrymander*⁶⁷ que busca transformar uma minoria de votos em uma maioria representativa no parlamento relaciona-se à estratégia apelidada de *packing and cracking*. A empreitada resume-se a desenhar os distritos eleitorais observando os históricos de votação das regiões e dos centros urbanos. Assim, o que se busca fazer é sempre dividir as regiões e centros demográficos mais simpáticos ao partido adversário em distritos separados – *cracking* – e, separados, reunir esses centros a regiões desenhadas e programadas – *packing* – para haver mais simpatia ao partido que se busca privilegiar, tudo isso, é claro, com o auxílio de sofisticados algoritmos e fórmulas matemáticas. Essa “fórmula mágica”, no princípio majoritário de votação, desvaloriza os votos dos eleitores que sofreram a separação de suas forças e valoriza o voto dos eleitores que mantiveram suas forças reunidas, pois conseguem eleger mais representantes, mesmo eventualmente com menos eleitores, o que manifestamente viola o princípio do *one person, one vote*.⁶⁸

Não obstante a prática do *gerrymandering* ser costumeiramente associada ao privilégio de certos partidos políticos em detrimento de outros, a prática não está intrinsecamente relacionada a posições político-partidárias, e pode ser usada para privilegiar eleitores de determinadas culturas, credos ou até mesmo etnias. O privilégio representativo artificial de certa etnia em detrimento de outra – o chamado *racial gerrymandering* – já foi praticado e é amplamente discutido nos Estados Unidos, e utiliza-se do mesmo *modus operandi* do *partisan gerrymandering*.⁶⁹ No caso *Gomillion v. Lightfoot*, entretanto, a SCOTUS declarou inconstitucional o *racial gerrymandering*, por violar

⁶⁶ SEABROOK, Nick. **One person, one vote: a surprising history of gerrymandering in America**. Pantheon Books, 1. Ed, 2022, p. 4: “At its heart, gerrymandering involves a concerted effort to make the votes of certain groups of people matter more than the votes of others.”

⁶⁷ Autoridade responsável pela realização do *gerrymandering*.

⁶⁸ A título de curiosidade, a origem do nome *gerrymandering* vem, na verdade, do idealizador da prática Elbridge Gerry, então governador do estado de Massachusetts. Diz a história que, desesperado para manter seu controle no estado, o governador desenhou um distrito senatorial de formato bizarro, mas que lhe favoreceria eleitoralmente. O distrito possuía um grau de manipulação tão grande que parecia uma salamandra. A reunião do nome do político, Gerry, com o formato do distrito que desenhou, salamander (salamandra em inglês), resultou no nome *Gerrymandering*. SEABROOK, Nick. **One person, one vote: a surprising history of gerrymandering in America**. Pantheon Books, 1. Ed, 2022, p. 13.

⁶⁹ Vide, O’LOUGHLIN, John. **The identification and evaluation of racial gerrymandering**. *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 72, No. 2, 1982, p. 165 a 184.

a décima-quinta emenda à Constituição dos Estados Unidos, que garantiu, à época, o sufrágio a pessoas negras.⁷⁰⁻⁷¹

Embora a conduta do *partisan gerrymandering* evidentemente afronte o princípio do *one person, one vote*, a SCOTUS, que, lembre-se, já havia reconhecido a aplicação do princípio a outros casos relativos a matérias de *redistricting*, nunca declarou a inconstitucionalidade de um mapa de distritos eleitorais por estar eivado desse tipo de parcialidade. O caso *Rucho v. Common Cause* foi a mais recente tentativa de levantar a questão perante a corte, que, na ocasião, decidiu que, ao contrário dos motivos que a levaram a estabelecer originalmente o princípio do *one person, one vote* e declarar inconstitucional o *racial gerrymandering*, as linhas no *partisan gerrymandering* seriam consideravelmente mais sensíveis: “*How to provide a standard for deciding how much partisan dominance is too much?*”⁷². Assim, a corte decidiu que não lhe caberia infiltrar-se na matéria.⁷³

O princípio da igualdade do valor do voto, contudo, não é somente desafiado nos Estados Unidos, ou em países que se utilizam do sistema distrital para a eleição de seus representantes parlamentares. Por mais de uma vez, foram também no Brasil institucionalizadas ou ao menos pacificamente aceitas práticas que incorriam em graves danos à igualdade política de seus cidadãos. Como exemplo mais remoto, no apagar das luzes do Império, no ano de 1875, foi adotado sistema eleitoral peculiar para eleições parlamentares. Instituído pela denominada Lei do Terço, o mecanismo supostamente buscava limitar o voto dos eleitores simpáticos ao governo com vias a dar a oposição alguma representação no parlamento. Na lição de Walter Costa Porto, as eleições ocorriam da seguinte forma:

Cada eleitor deveria votar, para deputados à Assembleia Geral, ou para membros das Assembleias Legislativas Provinciais, em tantos nomes quanto correspondessem aos dois terços do número total marcado para a província. Se o número marcado para deputados fosse superior a múltiplo de três, o eleitor deveria adicionar, aos dois terços, um ou dois nomes, conforme fosse o excedente. E o parágrafo 19 estabelecia: nas províncias que tivessem de eleger deputados em número múltiplo de três, cada eleitor votaria em razão

⁷⁰ **15th Amendment to the US Constitution – Direitos Civis (1869) Seção 1:** “*The right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of race, color, or previous condition of servitude.*”

⁷¹ **Gomillion v. Lightfoot**, 364 U.S. 339 (1960): “*A state has violated the Fifteenth Amendment when it constructs the boundary lines between electoral districts for the purpose of denying equal representation to African-Americans.*”

⁷² **Rucho v. Common Cause**, 588 U.S. (2019), p. 3, citando **LULAC**, 548 U.S., p. 420 (voto de Kennedy J.). Em tradução livre, “Como fornecer um padrão para decidir o quanto de dominação partidária seria demais?”

⁷³ A SCOTUS, assim, mateve o decidido em **Hunt v. Cromartie**, 526 U.S., 541, 551: “*a jurisdiction may engage in constitutional political gerrymandering.*”

de dois terços; nas que tivessem de eleger quatro deputados, o eleitor votaria em três nomes e, em quatro, nas que tivessem de eleger cinco deputados; nas províncias que tivessem de eleger somente dois deputados, o eleitor votaria em dois nomes.⁷⁴

Além de ser demasiadamente complexo, contudo, o sistema eleitoral instituído pela Lei do Terço demonstrou-se arbitrário. A começar pela regra do terço: por que, afinal, a parcela do parlamento destinada a oposição deveria corresponder ao seu terço, e não ao seu quarto ao até mesmo à sua metade? Em seu propósito, ademais, a regra eleitoral fixada demonstrou-se falha. Os opositores à ideia passaram a acusar, por meio de diversas demonstrações matemáticas, que embora fosse a intenção do projeto destinar um terço do parlamento às forças oposicionistas, o cálculo legal não o garantia e, na verdade, fazia do voto do eleitor de oposição, em diversas simulações, muito menos valioso do que o voto do eleitor simpático ao governo.⁷⁵ O sistema da Lei do Terço, assim, não sobreviveu por longo período e foi revogado já em 1881.

Como exemplo menos remoto, vale ressaltar a prática brasileira comumente mencionada e estudada que transgredia frontalmente o princípio da igualdade do valor do voto. Reinava no Brasil da Primeira República o fenômeno do “coronelismo”. O “coronelismo” nada mais era do que um contexto, evidenciado especialmente nos pequenos municípios majoritariamente rurais brasileiros, em que as elites patrimoniais privadas buscavam apropriar-se pela via política dos bens e aparatos públicos. Ou, na assertiva lição de Victor Nunes Leal, “É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa.”⁷⁶

Fazia parte do contexto “coronista”, dessa forma, a efetiva participação política dos “coronéis” e de seus comandados, que, no contexto republicano democrático, poder-se-ia concretizar apenas pela confiança dos cidadãos. Subsidiados pela pobreza e pela profunda desigualdade social característica da época e especialmente das regiões nas quais era mais forte o

⁷⁴ PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. Topbooks, 2 ed, 2002, p. 95 e 96.

⁷⁵ Eis exemplo proposto por Figueira de Melo, no Senado, e reproduzido por Walter Costa Porto: “Objecções e cálculos como esse preencheram os debates, na sessão legislativa de 1875. Figueira de Melo no Senado, em Agosto, apresentava duas hipóteses. A primeira de um distrito com 180 eleitores, 120 da maioria e 60 da minoria. ‘Esses eleitores da maioria dividem-se em três grupos: 40 votam nos candidatos A e B, 40 votam nos candidatos B e C os outros 40 nos candidatos A e C. Portanto, os candidatos A, B e C vêm a ter 80 votos cada um, e suplantam assim os 60 votos da minoria, que não poderá eleger o seu candidato’”. PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. Topbooks, 2 ed, 2002, p. 98.

⁷⁶ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São paulo: Companhia das Letras, 7 ed., 2012, p. 23.

fenômeno “coronelista”, os “coronéis” comandavam, por incentivos financeiros ou ameaças, um lote considerável do que se apelidou de “votos de cabresto”, isto é, que não possuíam vontade própria, mas eram direcionados como verdadeiros cavalos com cabrestos. Assim, “A força eleitoral empresta(va)-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômico de dono de terras”⁷⁷. O “voto de cabresto”, é claro, era fortemente subsidiado pela dinâmica de votação da época: até 1965, o voto não era secreto para todos os pleitos no Brasil⁷⁸, mas público, o que facilitava o *enforcement* das instruções “coronelistas”.

O fenômeno do “coronelismo” representava, portanto, evidente afronta ao princípio do *one person, one vote*. O “coronel”, afinal, não votava só por sua vontade política, mas pela vontade política de uma série de eleitores afligidos por condições sociais subumanas que dele estavam à mercê, como demonstra o termo pejorativo “votos de cabresto”. Em termos práticos, sua declaração de voto valia mais, enquanto a de outros, igualmente brasileiros, não valia nada.

2.1.2. O princípio do *one person, one vote* no atual ordenamento jurídico brasileiro

Debates sobre o princípio do *one person, one vote* não são somente expressivos, portanto, em contextos de sistema eleitoral distrital como o dos Estados Unidos. O preceito representado por essa máxima é historicamente relevante também no contexto brasileiro, independentemente das características dos sistemas eleitorais adotados.⁷⁹ “A não proporcionalidade entre a população (ou eleitorado) de uma determinada circunscrição eleitoral e seu número de representantes na Câmara dos Deputados”, afinal, é “uma das principais patologias dos sistemas representativos das democracias modernas”⁸⁰. É valioso, diante da relevância do tema, expor brevemente sobre aspectos pertinentes à compreensão do princípio da igualdade do voto no ordenamento jurídico

⁷⁷ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São paulo: Companhia das Letras, 7 ed., 2012, p. 24.

⁷⁸ RICCI, Paolo. **As eleições dos anos 1930: coordenação pré-eleitoral em tempos de voto secreto**. Estudos Históricos: Rio de Janeiro, vol. 35, n. 75, 2022, p. 86.

⁷⁹ Vale ressaltar que o Brasil adotou o sistema eleitoral distrital por quase todo o Império e República Velha. Mais especificamente, em GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 19. Edição, Barueri: Editora Atlas, 2023, p. 141, organizou-se tabela didática com os momentos exatos em que o Brasil adotou esse sistema, bem como com as legislações pertinentes.

⁸⁰ NICOLAU, Jairo Marconi. **As distorções na representação dos Estados na Câmara dos Deputados brasileira**. In Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 40, n. 3: Rio de Janeiro, 1997, citando BALINSKI, Michel e YOUNG, Peyton. **Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man, One Vote**. New Haven, Yale University Press, 1982.

brasileiro vigente e algumas questões contemporâneas eventualmente controversas relativas ao mantra.

Retomando as noções propedêuticas apresentadas acerca do princípio da igualdade, o primeiro fundamento positivo que aponta para a vigência do princípio do *one person, one vote* no ordenamento jurídico brasileiro é o conhecido enunciado do *caput* do art. 5º da CRFB/1988 de que “todos são iguais perante a lei”. Dessa garantia constitucional, retira-se, por suposto, a igualdade do valor do voto, bem como a universalidade do sufrágio.

Se já não bastasse o preconizado no art. 5º da CRFB/1988, o enunciado de seu art. 14 funciona como uma espécie de norma especificadora do preceito da igualdade ao sistema eleitoral: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”. Da diretriz, faz-se possível extrair mais de um mandamento relevante à caracterização do *one, person, one vote* na vigente ordem constitucional. Em primeiro lugar, de maneira direta e cristalina, mais especificamente em sua última oração, a norma constitucional positiva a necessidade da igualdade do valor do voto. Subsidiariamente, ademais, destaca-se a regra do voto secreto, com a qual, é evidente, dificultou-se sobremaneira a prática ilícita do “voto de cabresto”, sobre a qual se discorreu anteriormente, e que inequivocamente atribuía poder político a certos cidadãos, em detrimento de outros, por meios alheios ao princípio democrático do voto.

O art. 60, § 4º, da CRFB/1988, nesse sentido, demonstra o valor das disposições de seu art. 14, *caput*, ao constituinte originário. A norma garante, pois, os fundamentos constitucionais que não podem ser abolidos ou subjugados sob nenhuma hipótese, nem mesmo por emenda constitucional. O inciso II desse dispositivo ascende “o voto direto, secreto, universal e periódico” a esse patamar, que se convencionou chamar de cláusula pétrea. E não obstante não ser mencionado expressamente pela redação do art. 60, § 4º, II, por ter sido efetivamente relacionada aos aspectos textualmente citados em outra norma constitucional (art. 14, *caput*) – voto direto e secreto – e estar imiscuído no mesmo contexto de proteção ao princípio da soberania popular, far-se-ia razoável interpretar que a imutabilidade constitucional pétrea expandir-se-ia ao mandamento que exige a igualdade do valor do voto. De qualquer forma, a igualdade do valor do voto, por também derivar-se de interpretação do princípio da igualdade, contida no rol de direitos fundamentais do art. 5º da CRFB/1988 – que igualmente possui status constitucional de cláusula pétrea (art. 60 § 4º, IV) – por esta via também estaria pintada pela imutabilidade.

Mesmo diante das destacadas normas constitucionais que lhe resguardam, o princípio da igualdade do valor do voto ainda provoca debate no vigente ordenamento jurídico brasileiro. De fato, um dos desafios brasileiros perante o princípio é proveniente de norma constitucional originária objetiva. O §1º do art. 45 da CRFB/88 estipula o limite mínimo de oito e máximo de 70 deputados federais por estado da federação, bem como determina a realização de ajustes periódicos – mais especificamente nos anos anteriores às eleições – no número de cadeiras por estado, com base em suas respectivas populações. Veja-se:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

O produto dessa disposição constitucional, contudo, foi a supervalorização do voto dos eleitores dos estados menos populosos, em detrimento do valor do voto dos cidadãos dos estados mais populosos, já que, matematicamente, os menos populosos deveriam possuir representação menor do que de oito e os mais populosos maior do que de 70 assentos na Câmara dos Deputados. A título de exemplo, atualmente, o quociente eleitoral⁸¹ para se eleger um deputado federal no estado de São Paulo é de aproximadamente 330 mil votos, enquanto o do estado do Acre é de aproximadamente 55 mil votos. Isso significa que o voto do cidadão acreano para deputado federal vale aproximadamente seis vezes mais do que o voto do cidadão paulista, o que reflete em sua sub-representação na câmara baixa do Congresso Nacional.

A supervalorização dos cidadãos de alguns estados em detrimento dos de outros, respaldada pelo art. 45, §1º da CRFB/88 já foi, inclusive, alvo de proposta de emenda constitucional. A Proposta de Emenda à Constituição n. 69 de 2007, de autoria do Senador Álvaro Dias (PODE), sugeria a alteração do art. 45, §1º da CRFB/88 para modificar o número mínimo de deputados federais por estado da federação para quatro, mitigando as distorções hoje presentes na proporção de representantes por cidadãos votantes no sistema eleitoral. A aprovação da proposta, todavia,

⁸¹ O quociente eleitoral é a razão que representa o número de votos necessários à eleição de um parlamentar, ou o número de cidadãos votantes que representa cada parlamentar. Segundo os arts. 8 e 9 da Resolução TSE 23.677, o quociente eleitoral é determinado pela divisão entre a quantidade de votos válidos apurados e o número de cadeiras a preencher.

ressalta-se, não extingiria a distorção representativa entre a população dos diferentes estados da federação, mesmo porque tinha o objetivo final de diminuir o número total de deputados federais, e não de transferir cadeiras parlamentares de estados superrepresentados para subrepresentados. Ainda assim, mitigaria os efeitos da norma constitucional no que tange ao seu confronto com o princípio do *one person, one vote*.⁸²

O §1º do art. 45 da CRFB/1988, ademais, contém mandamento de reajuste periódico do número de assentos na Câmara dos Deputados por estado da federação – similar à ordem de *reapportionment*, comum ao direito norte-americano. O *reapportionment*, nesse caso, possui o viés de preservar o princípio do *one person, one vote* em face de eventuais e naturais mudanças demográficas entre os estados da federação. É possível, com ela, preservar a proporção representativa de cada cidadão na Câmara dos Deputados, ressalvadas as distorções proporcionadas

⁸² Diante da afronta que gera a norma contida pelo art. 45, §1º da CRFB/88 ao princípio do *one person, one vote*, evidenciada pela sub-representação das populações dos estados mais populosos na Câmara dos Deputados (exemplificada pelo cálculo dos quocientes eleitorais dos estados de São Paulo e do Acre), seria razoável questionar sua constitucionalidade, haja vista eventual violação a cláusula pétrea (listados anteriormente os argumentos pelos quais se interpreta o princípio dessa maneira). No julgamento da ADI 815/RS, em 1996, o STF enfrentou precisamente essa questão. À época, o Governador do Rio Grande do Sul ajuizou a ação constitucional requerendo que se declarasse inconstitucional os §§ 1 e 2 do art. 45 da CRFB/1988 que estabelecem, como visto, os limites mínimos e máximos de deputados para cada estado e território da federação, expondo, como ocorre de fato, que as normas gerariam a subrepresentação principalmente dos estados do sul e sudeste do Brasil e que, por isso, feririam o princípio da igualdade e enfraqueceriam a forma federativa do Estado brasileiro, ambas as disposições com status de cláusula pétrea. Sob a relatoria do Min. Moreira Alves, o STF, na ocasião, decidiu por unanimidade que não poderiam ser declaradas inconstitucionais as normas impugnadas, já que não haveria qualquer hierarquia entre as normas constitucionais originárias, mesmo entre aquelas que possuíam caráter imutável e aquelas que não, à luz do princípio da unicidade constitucional. Assim, normas constitucionais originárias não poderiam de nenhuma maneira ser declaradas inconstitucionais. O que diferenciaria efetivamente as cláusulas pétreas das normas constitucionais originárias comuns, nesse sentido, seria sua possibilidade de servir como parâmetro para controle de constitucionalidade de emendas constitucionais, justamente por seu caráter imutável, como ficou definido no julgamento da ADI 939/DF, de 1994. (COELHO, Marcus Vinícius Furtado. **O controle de constitucionalidade de normas constitucionais**. Conjur, 2016.). Otto Bachof, entretanto, defende tese diversa. Para o jurista alemão, devem poder ser declaradas inconstitucionais quaisquer normas constitucionais, mesmo originárias, que não estejam de acordo, em suma, com os direitos fundamentais. (BACHOF, Otto. **Normas Constitucionais Inconstitucionais?** Coimbra: Almedina, 1994.)

Preconizada pelo STF a impossibilidade de declarar inconstitucional o dispositivo do art. 45, §1º da CRFB/88, mesmo diante de sua afronta ao princípio da igualdade do valor do voto, a única possibilidade viável para alterar a norma constitucional e verdadeiramente mitigar os efeitos distorcivos por ela gerados seria uma PEC, a exemplo da proposta, em 2007, pelo Senador Alvaro Dias. Ingressando na seara de análise de incentivos, todavia, entende-se que a viabilidade política de proposição como essa prosperar seria nula. Para explicá-lo, vale fixar, em primeiro lugar, que a CRFB/1988 possui caráter rígido em matéria de “emendabilidade” (“amendability”) (ALBERT, Richard. **Constitutional amendment: making breaking and changing constitutions**. Sheridan Books, Oxford University Press, 2019), isto é, exige um processo legislativo mais rigoroso do que o de uma lei ordinária para ser modificada. Assim, para lograr a aprovação legislativa de emenda constitucional dessa natureza, seriam inevitavelmente necessários os votos de parlamentares de unidades da federação que perderiam deputados em sendo aprovada a proposta. Considerando a sub-representação dos estados prejudicados pelo *status quo*, dificilmente a proposta obteria o amplo apoio necessário à sua aprovação. Trata-se, portanto, de situação em que, no jargão popular, “a raposa cuida do galinheiro”.

pela última oração do art. 45, §1º, da CRFB/1988. A ordem constitucional de reajuste, portanto, possui o intuito de evitar situação como a que deu ensejo ao caso *Reynalds v. Sims*, explorado anteriormente, em que se deixou de realizar *reapportionment*, não obstante clara discrepância representativa entre as populações de diferentes distritos eleitorais, por motivos, ao fim e ao cabo, antidemocráticos.

Não obstante a ordem de reajuste periódico do art. 45, §1º, contudo, desde a promulgação da CRFB/1988, somente em uma oportunidade foi editada a lei complementar que lhe diz respeito, em 1993.⁸³ Desde então, nenhuma outra norma do gênero foi promulgada, mesmo com a omissão legislativa tendo sido reconhecida pelo STF diversas vezes.⁸⁴ Foi nesse contexto que o estado do Pará ajuizou a ADO n. 38. A ação tinha por objeto justamente a omissão legislativa na redistribuição de assentos na Câmara dos Deputados entre os entes federativos. Veja-se parte da ementa do julgado:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ART. 45, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DISCIPLINA DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL À POPULAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. MORA LEGISLATIVA CONFIGURADA. VIOLAÇÃO AO DIREITO POLÍTICO FUNDAMENTAL AO SUFRÁGIO E AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. CRIAÇÃO DE ASSIMETRIA REPRESENTATIVA NÃO INTERNALIZADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE PROLATAÇÃO DE SENTENÇA CONSTRUTIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE.

(...)

5. Consoante o caput do artigo 14 da Constituição, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, ao mesmo tempo em que o inciso II do §4º do artigo 60 da Constituição eleva o voto direto, secreto, universal e periódico à condição de cláusula pétrea da ordem constitucional pátria.

(...)

10. A proporcionalidade entre o número de deputados federais e a população de cada Estado é decorrência necessária do fato de que, no bicameralismo adotado pela Constituição, cabe à Câmara dos Deputados representar o povo. É, ademais, preceito corolário do postulado de que os votos de todos os cidadãos devem ter igual valor (CF, art. 14, caput), o que, por sua vez, deflui logicamente da própria ideia de participação democrática, conforme preconiza a clássica doutrina do one person, one vote, da Suprema Corte Norte-Americana (*Gray v. Sanders*, 372 U.S. 368 - 1963).

(...)

18. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão que se julga procedente, para declarar a mora do Congresso nacional quanto à edição da Lei Complementar prevista na

⁸³ BRASIL. Lei Complementar n. 78, de 30 de dezembro de 1993.

⁸⁴ No julgamento da ADI 4947, a relatora Min. Rosa Weber relata “referida omissão legislativa não passou despercebida dessa Colenda Corte Constitucional, tendo sido observada e mesmo declarada pelo menos em duas oportunidades (nos anos de 1990 e 2014), sem que, até o momento, o Congresso Nacional tenha editado a norma necessária à correta e atual representação dos Estados na Câmara Federal.” (ADI 4947, Tribunal Pleno, Rel. Ministra Rosa Weber, dje 30/10/2014)

segunda parte do §1º do art. 45 da CF, fixando prazo até 30 de junho de 2025 para que seja sanada a omissão. Em persistindo a mora legislativa, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral, até 1º de outubro de 2025, determinar o número de deputados federais de cada Estado e do Distrito Federal para a legislatura que se iniciará em 2027, bem como o consequente número de deputados estaduais e distritais (CF, arts. 27, caput, e 32, §3º), observado o piso e o teto constitucional por circunscrição e o número total de parlamentares previsto na LC nº 78/1993, valendo-se, para tanto, dos dados demográficos coletados pelo IBGE no Censo 2022 e da metodologia utilizada por ocasião da edição da Resolução-TSE 23.389/2013.⁸⁵

Em seu voto, portanto, o relator, Min. Luiz Fux, ressaltou a importância do princípio do *one person, one vote* ao regime democrático e citou a jurisprudência norte-americana que o homenageava. O Min. Relator, então, constatou que havia, sobre o tema, mora legislativa grave e que o sistema eleitoral estava eivado por tal omissão desde 1997, ano anterior ao primeiro pleito após o de 1994, que havia sido abarcado pela única lei complementar editada sobre a matéria. Assim, deu provimento ao pedido para declarar a inconstitucionalidade por omissão do Congresso Nacional. Destaca-se a opção pela técnica decisória da decisão construtiva, aquela pela qual o Poder Judiciário, com o fim de garantir concretude à norma constitucional relevante, introduz-lhe conteúdos normativos “não diretamente identificáveis na legislação em vigor.”⁸⁶ A técnica, assim, apenas reconhece a importância do princípio da igualdade do valor do voto na condução do processo eleitoral em uma democracia.⁸⁷

São também audíveis, em algumas oportunidades, por fim, indagações acerca do modelo de composição do Senado Federal. A crítica que se tece relaciona-se ao fato de, na câmara alta do Congresso Nacional, todos os estados da federação, bem como o Distrito Federal, possuírem a representação igualitária de três senadores, independentemente de suas respectivas populações. Far-se-ia novamente, portanto, do voto dos cidadãos de estados mais populosos menos valioso do que o voto dos menos populosos. Embora seja procedente a crítica anteriormente exposta sobre o regime representativo da Câmara dos Deputados, especialmente no que tange ao *design* normativo fornecido pelo art. 45, §1º da CRFB/1988, essa crítica com relação ao Senado Federal não dispõe da mesma relevância. Para compreendê-lo, veja-se a comparação entre os *caputs* dos arts. 45 e 46 da CRFB/1988:

⁸⁵ ADO 38, Relator LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/08/2023, dje 09/10/2023

⁸⁶ ADO 38, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luis Fux, dje 9/10/2023, p. 40, citando BARROSO, Luís Roberto. **Revolução tecnológica, crise da democracia e constituição**. Belo Horizonte: Forum, 2021, p. 105.

⁸⁷ Não obstante a decisão do STF na ADO 38, o Congresso Nacional, até o momento atual, ainda não supriu a omissão legislativa reconhecida. Pelo molde decisório utilizado pelo STF, portanto, caberá ao TSE, até outubro de 2025, definir as balizas representativas que guiarão o pleito eleitoral proporcional a ocorrer em 2026.

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário

Como, da CFRB/1988, absorve-se já em primeiro momento, a Câmara dos Deputados é o órgão de representação povo. O Senado Federal, por sua vez, é a instituição que representa os interesses especificamente dos estados da federação e do Distrito Federal, não propriamente o de suas populações, já que este papel já cumpre à Câmara dos Deputados. Nesse caso, portanto, dá-se a cada estado da federação o poder equânime de três votos, em evidente adequação ao princípio do *one person, one vote*.

2.2. A invalidação de votos no Brasil

2.2.1. Introdução: a decisão de cassação de mandatos e invalidação de votos

O voto, como precipuamente colocado, é o modo de participação popular de maior destaque na democracia. É ele o instrumento pelo qual o desejo político faz-se conhecido, principalmente pela eleição de representantes que, em última instância, protagonizam a tomada de decisões públicas. O voto, portanto, é o que viabiliza a efetivação do princípio da soberania popular do prestigioso art. 1º, parágrafo único, da CRFB/1988.

Deve-se, portanto, na democracia, tratar o voto com a importância que lhe é devida. Mas não é só dele que se produz o processo democrático. A democracia representativa necessita, afinal, de mecanismos que lhe assegurem confiança, que resguardem “a hignidade do ato de votar”⁸⁸, e que, em termos práticos, propiciem “eleições honestas e livres”⁸⁹. Tudo isso, é claro, para que se faça corresponder a vontade do eleitor com o resultado das urnas.

A promoção de eleições honestas e livres, nesse sentido, é o propósito do qual são oriundas a justiça eleitoral e as normas que regem o processo democrático. Dessa legislação, extraem-se não

⁸⁸ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 19. Edição, Barueri: Editora Atlas, 2023, p. 533.

⁸⁹ MORAES, Alexandre de. **O direito eleitoral e o novo populismo digital extremista: Liberdade de escolha do eleitor e a promoção da democracia**. Tese apresentada visando ao provimento de cargo de Professor Titular no Departamento de Direito de Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2024, citando DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p. 387.

somente regulamentos imprescindíveis para a viabilidade prática do pleito eleitoral, mas também condutas vedadas e crimes eleitorais de alto potencial destrutivo ao processo democrático, e cujas punições, nas ocasiões mais gravosas, podem gerar até mesmo a cassação de mandatos e a invalidação de votos. Reconhece-se, assim, o caráter muitas vezes contramajoritário das decisões sancionatórias da justiça eleitoral.

Rodrigo López Zílio, nesse sentido, produz cotejo bastante didático entre os papéis das decisões sancionatórias da justiça eleitoral, especialmente no que tange à cassação de mandatos e invalidação de votos, e as decisões que reconhecem a inconstitucionalidade de normas que haviam previamente obtido amplo apoio popular e aprovação parlamentar. Segundo o autor, ambas as modalidades decisórias “interferem em uma escolha referendada por uma manifestação da soberania popular – de forma direta (no caso das eleições) ou por meio dos representantes eleitos (no caso da *judicial review*).”⁹⁰

O questionamento da legitimidade desse tipo de decisão judicial, portanto, vem à tona. O que, afinal, respaldaria que vetores de poder não derivados da soberania popular, como as decisões contramajoritárias tomadas pela justiça eleitoral, sobrepusessem-se a decisões diretamente respaldadas pelo apoio popular? Para esclarecer e solucionar a tensão entre a jurisdição e a democracia, Zílio oferece a versão de duas distintas teorias: a procedimentalista e a substancialista.

A ideia procedimentalista do papel da jurisdição na democracia tem como seu principal expoente, segundo Zílio, John Hart Ely. A teoria procedimentalista de Ely calcar-se-ia na intervenção judicial somente para proteger o princípio democrático e os canais de participação popular. Ely via a democracia, assim, como valor que sobressaia aos direitos substantivos, e acreditava “na ilegitimidade dos juízes para adotarem decisões substantivas de valor em um regime democrático.”⁹¹ Não há como deixar de notar, portanto, a relação entre o procedimentalismo de Ely e a muito aclamada doutrina do *judicial restraint*.⁹²⁻⁹³

⁹⁰ ZILIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato: um método de estruturação**. Salvador: Editora Juspodvm, 2019, p. 106.

⁹¹ ZÍLIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato: um método de estruturação**. Salvador: Editora Juspodvm, 2019, p. 109.

⁹² Habermas, segundo Zílio, sob um ponto de vista mais construtivista, possuía o mesmo entendimento, acreditando que a intervenção judicial deva ocorrer “sem que a justiça lance mão de competências legisladoras.” (HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 297.).

⁹³ Sobre a doutrina do *judicial restraint*, ou doutrina da contenção judicial, como se dela trata na tradição constitucional brasileira, vide KELLOGG, Frederic R. **Oliver Wendell Holmes Jr. legal theory, and judicial restraint**. Cambridge University Press, 1. Ed, 2006.

Para Zílio, a teoria substancialista, por outro lado, aponta os direitos fundamentais como verdadeiros fatores característicos da democracia. Não haveria regime democrático, dessa forma, sem a possibilidade de proteção desses direitos pela jurisdição, inclusive de maneira contramajoritária.⁹⁴ Isso, porque, como aponta Jorge Miranda, a maioria não seria critério de decisão sobre “verdades”, como religião, moral, filosofia ou ciência; assim, “para que a democracia subsista, a maioria de certo momento não pode reduzir ao silêncio a minoria.”⁹⁵

Mesmo pela teoria jurisdicional procedimentalista, menos simpática à intromissão judicial nos processos democráticos tipicamente associados à soberania popular, far-se-iam justificáveis as decisões sancionatórias da justiça eleitoral. A intervenção, nesses casos, seria bem-vinda, pois serviria justamente à proteção dos mecanismos que providenciariam confiabilidade às eleições e dos direitos dos candidatos e eleitores, o que se faz fundamental para atingir a ideal correlação entre a vontade efetiva do cidadão votante e o resultado eleitoral.

O ordenamento jurídico brasileiro, dessa forma, antevê uma série de contextos e condutas danosas ao devido processo democrático e que, assim, podem ensejar decisões eleitorais sancionatórias. Para contextualização, vale dar alguns exemplos, todos eles muito presentes na jurisprudência. O primeiro que se destaca é a obtenção dolosa do voto em contrapartida a qualquer vantagem econômica - a notória compra de votos, prevista pelo art. 41-A da Lei n. 9.504/1997, ou Lei das Eleições. A prática da compra de votos é recorrente em eleições, principalmente municipais, e representa grande ameaça à democracia brasileira.⁹⁶ A denúncia pela compra de votos deve ser feita por representação à justiça eleitoral, observando o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar n. 64/1990.

O segundo exemplo de destaque é a recorrente prática do abuso de poder econômico. Essa conduta, prevista no art. 19 da Lei Complementar n. 64/1990, caracteriza-se, não distoantemente do que sugere seu apelido, pelo uso excessivo de poderio econômico durante campanha ou pré-campanha eleitoral em favor de um candidato.⁹⁷ Para que se justifique decisão jurisdicional de

⁹⁴ ZÍLIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato: um método de estruturação**. Salvador: Editora Juspodvm, 2019, p. 111.

⁹⁵ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, Direitos Fundamentais**. 2. Ed. Portugal: Coimbra, 1998, p. 34.

⁹⁶ A prática da compra de votos, bem como outras, como a do assédio eleitoral, são oriundas, em grande medida, da danosa prática coronelista do “voto de cabresto”, sobre a qual se tratou anteriormente. Para mais informações, vide VIANA, Carla. **Compra de votos: uma nova modalidade do “voto de cabresto” na atualidade política brasileira**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 3, Ed. 07, Vol 4, 2018.

⁹⁷ Nos termos da jurisprudência do TSE, “em matéria eleitoral se refere à utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos materiais ou humanos que representem valor econômico, buscando beneficiar

perda de mandato pela abrangente conduta de abuso de poder econômico, ademais, não seria nem mesmo necessário efetivo dolo do infrator, mas somente prova de que ele se beneficiou da prática; o dolo, no caso, somente seria necessário à punição de inelegibilidade.⁹⁸ Consumada a pena de cassação, igualmente invalidam-se os votos atribuídos ao candidato.

É importante ressaltar, nessa toada, o motivo pelo qual se utiliza o verbo “invalidar”, ao invés de “anular”. É que, na verdade, a legislação eleitoral em muitas oportunidades utiliza-se do termo anulação de maneira imprecisa, querendo referir-se à invalidação. Essa distinção é fundamental, considerando que o instituto da invalidação, em seu âmbito eleitoral, abarca tanto a hipótese da nulidade, quanto a de anulabilidade de votos. Atesta-se a nulidade da votação, dito isso, quando há vício no processo eleitoral, de registro ou de votação à qual a lei atribua gravidade suficiente para corrompê-lo absolutamente, ou seja, desde que ocorrido. O art. 220 do CEB, descreve algumas causas de nulidade da votação, como quando feita por mesa não nomeada pelo juiz eleitoral competente, quando efetuada em dia, hora ou local diferentes dos legalmente designados etc. O § 3º do art. 175 do CEB, na mesma toada, define a nulidade dos votos “dados a candidatos inelegíveis ou não registrados”⁹⁹. A nulidade não precisaria ser declarada: por ser estritamente derivada de violação legal, não prescindiria de reconhecimento judicial, não obstante reflexão de Zeno Veloso, trazida por José Jairo Gomes, de sua necessidade prática de ser pronunciada pelo juízo, já que seria ele o incumbido de checar se houve, de fato, a transgressão dela geradora.¹⁰⁰ De qualquer modo, seria o desvalor do ato nulo congênito, e, assim, impassível de convalidação.

O ato anulável, por outro lado, é ato a princípio válido, ou válido até que se prove que foi invalidado de alguma das hipóteses de anulabilidade. Quando pronunciada por hipótese de anulabilidade, a invalidade, portanto, possui efeitos *ex nunc*. São duas das hipóteses de anulabilidade da votação, portanto, as dos ilícitos da compra de votos e do abuso de poder

candidato, partido ou coligação, afetando assim a normalidade e a legitimidade das eleições.” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental No Recurso Especial Eleitoral 25906, Relator Min. Geraldo Grossi, Acórdão de 09/08/2007.)

⁹⁸ CAPEZ, Fernando; NETO, Guilherme Ruiz. **Abuso do poder econômico no processo eleitoral**. Conjur, 2023.

⁹⁹ Seriam causas de nulidade, por força dessa disposição, portanto, na lição de José Jairo Gomes, “(i) a inelegibilidade do candidato; e (ii) o não deferimento formal e regular do pedido de registro de candidatura; (iii) o não conhecimento do pedido de registro de candidatura” (GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 19. Edição, Barueri: Editora Atlas, 2023, p. 539).

¹⁰⁰ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 19. Edição, Barueri: Editora Atlas, 2023, p. 539, citando VELOSO, Zeno. *Invalidez do negócio jurídico: nulidade e anulabilidade*. 2. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. P. 152 e 153.

econômico, mencionadas anteriormente. Percebe-se, pois, para a configuração das causas de anulabilidade, ao menos em geral, a maior necessidade de dilação probatória.

Em todos os casos, com a imposição de tão graves consequências como as de cassação de mandato, inelegibilidade e invalidação de votos, o que se busca é a proteção do direito do eleitor de possuir e expressar suas convicções políticas, e de ter valor de voto similar ao de seus co-cidadãos; do candidato de participar de um pleito justo, mesmo sem eventual disposição de infundáveis recursos econômicos, dentre outros. O que a legislação e a justiça eleitoral procuram, ao fim e ao cabo, portanto, é a manutenção da higidez do princípio democrático.

2.2.2. A cassação de mandatos e a invalidação de votos por fraude à cota de candidatura de gênero

São diversas as origens da hodierna condição de desigualdade da mulher perante o homem. Evidentemente, as que se observam em primeiro plano são as diferenças naturais e biológicas entre as construções fisionômicas dos gêneros masculino e feminino. A mitologia e a religião, ademais, sempre incumbiram-se de prover diferenciações representativas entre os gêneros.¹⁰¹ A história, assim, é instrumento fundamental à compreensão da inferiorização social do gênero feminino: por largo período, diversas sociedades acreditaram que a mulher simplesmente “era um ser inferior na escala metafísica que dividia os seres humanos”.¹⁰²

Essa histórica desigualdade de gênero, cuja origem se atribui a fatores diversos, fadou a mulher, em regra, a posições de menor destaque ou prestígio na sociedade moderna. Os constantes debates sobre as diferenças salariais entre homens e mulheres, número de casos de assédio, importunação e violência sexual contra pessoas do gênero feminino no Brasil e em diversas nações, dentre infinitos exemplo, são daí oriundos. A condição de desigualdade de gênero é, no mesmo sentido, a origem da gigantesca discrepância no número de cargos públicos de prestígio ocupados por homens e mulheres.

A assimetria entre o elevado número de homens em posições públicas de destaque e o humilde número de assentos de poder ocupados por mulheres torna-se especialmente cristalina com

¹⁰¹ TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. **As milenares origens do preconceito de gênero**. Anptur. Disponível em: <https://www.anptur.org.br/anais/anais/files/11/11.pdf>

¹⁰² SILVA, Sérgio Gomes da. **Preconceito e discriminação: as bases da violência contra a mulher**. Psicologia: Ciência e Profissão, v. 30, 2010, p.557.

a análise dos quadros eleitos da política partidária brasileira. Nas eleições nacionais de 2022, 91 mulheres lograram eleger-se deputadas federais, número que representa recorde histórico de parlamentares federais femininas. A quantia equivaleu ainda a um acréscimo de 14 assentos com relação às eleições anteriores, correspondente a 18%.¹⁰³ A mesma luz que ilumina o positivo recorde, contudo, ressalta seu prisma negativo: nunca a Câmara dos Deputados compôs-se de mais de 91 mulheres, número que representa apenas 17% do total das cadeiras da casa legislativa.¹⁰⁴

A desigualdade de representação política entre homens e mulheres nunca foi, contudo, uma característica unicamente brasileira. No ano de 1995, a sub-representação feminina foi um dos temas amplamente debatidos na importante IV Conferência Mundial sobre a Mulher, ou Conferência de Pequim, pela cidade em que ocorreu, promovida pela ONU. Na ocasião, foram colocadas 12 emergências relativas à mulher que necessitavam atenção imediata dos países participantes. Os tópicos seis e sete eram, respectivamente, “desigualdade nas estruturas políticas e econômicas” e “desigualdade entre mulheres e homens no exercício do poder e na tomada de decisões em todos os níveis”.¹⁰⁵

A Declaração e Plataforma de Ação aprovada na Conferência de Pequim, assim, teceu panorama dos principais desafios à igualdade de gênero a nível global. Como destacou Tiago Reis, o documento não se eximiu de pronunciar-se sobre o impasse da desigualdade política e, em seu ponto 182, fixou que “Os hábitos tradicionais de muitos partidos políticos e estruturas governamentais continuam sendo obstáculos para a participação das mulheres na vida pública.” Nos pontos 190, 191 e 192, assim, trouxe instruções às nações participantes sobre medidas que deveriam ser adotadas para o combate à desigualdade política de gênero:

190. Medidas que os governos devem adotar:

- a) Comprometer-se a estabelecer a meta de equilíbrio entre mulheres e homens nos organismos e comitês governamentais, assim como nas entidades da administração pública e no judiciário, incluídas, entre outras coisas, a fixação de objetivos específicos e medidas de implementação, a fim de aumentar substancialmente o

¹⁰³ Vide <https://g1.globo.com/google/amp/politica/noticia/2023/03/08/bancada-feminina-e-a-maior-da-historia-do-congresso-deputadas-avaliam-o-que-isso-representa-na-pratica.ghtml>

¹⁰⁴ Os parlamentos estaduais e municipais seguem a mesma toada. Em todos os casos, o patamar de participação feminina permanece menor do que de 20%. Vide <https://www.generonumero.media/reportagens/mulheres-vaoo-ocupar-apanas-18-das-cadeiras-nas-assembleias-dos-estados/> e <https://g1.globo.com/google/amp/politica/eleicoes/2024/noticia/2024/10/07/presenca-de-mulheres-nas-camaras-cresce-e-vai-a-18percent-dos-eleitos.ghtml>

¹⁰⁵ REIS, Tiago. **Candidaturas laranja: o necessário enfrentamento jurídico**. 1. Ed. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020, p. 42.

- número de mulheres e alcançar uma representação de paridade das mulheres e dos homens, se necessário mediante ação afirmativa em favor das mulheres, em todos os postos governamentais e da administração pública;
- b) Adotar medidas, inclusive, quando apropriado, nos sistemas eleitorais, para estimular os partidos políticos a incorporarem as mulheres a postos públicos eletivos e não eletivos, na mesma proporção e nas mesmas categorias que os homens;
 - c) Defender e promover a igualdade de direitos das mulheres e dos homens em matéria de participação nas atividades políticas e de liberdade de associação, inclusive afiliação a partidos políticos e sindicatos;
 - d) Examinar o impacto dos sistemas eleitorais sobre a representação política das mulheres nos organismos eletivos e considerar, quando procedente, a possibilidade de ajustar ou reformar esses sistemas.

191. Medidas que os partidos políticos devem adotar:

- a) Considerar a possibilidade de examinar a estrutura e os procedimentos dos partidos a fim de eliminar todas as barreiras que discriminem direta ou indiretamente contra a participação da mulher;

192. Medidas que os governos, os organismos nacionais, o setor privado, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações patronais, os institutos de pesquisa e acadêmicos, os organismos sub-regionais e as organizações não governamentais e internacionais devem adotar:

- a) Adotar medidas concretas para criar uma massa crítica de mulheres dirigentes, executivas e administradoras em postos estratégicos de tomada de decisões.¹⁰⁶

Foi com o propósito, portanto, de aumentar a participação feminina na política, na diretriz do que havia sido debatido na importante IV Conferência Mundial sobre a Mulher, que se passou a instituir no Brasil medidas como a chamada cota de candidatura de gênero. Essa política foi introduzida pela minirreforma eleitoral promovida em 2009 pela Lei n. 12.034¹⁰⁷. O que previa a norma, dentre outras disposições, era a alteração da redação do § 3º do art. 10 da Lei das Eleições para fixar que o número de candidaturas registradas por partido político em eleições proporcionais – fossem elas municipais, estaduais ou federais – deveria respeitar a proporção mínima de 30% e máxima de 70% para cada gênero.

O objetivo dessa política era a transformação da possibilidade formal de participação política da mulher na sua efetiva inclusão nos processos decisórios públicos. Nada mais é a política das cotas de candidatura de gênero, nesse sentido, do que uma ação afirmativa que beneficia o grupo social feminino, nos moldes da teoria das políticas afirmativas sobre a qual brevemente se

¹⁰⁶ REIS, Tiago. **Candidaturas laranja: o necessário enfrentamento jurídico**. 1. Ed. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020, p. 45 a 47, citando ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher. IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Pequim, 1995

¹⁰⁷ A disposição referente às cotas de candidatura de gênero não estava no projeto de reforma original. Foi por força da emenda parlamentar de n. 41/2009 que a política foi incluída.

tratou no tópico 1.6 deste trabalho. E embora o texto legal não previsse expressamente que a porcentagem mínima de candidaturas valesse especificamente para o gênero feminino, a histórica sub-representação feminina na política faz dessa inferência evidente, não obstante nada indicar que o dispositivo legal também não pudesse ser aplicado em eventual - extremamente improvável, dado a conjuntura fático-histórica brasileira – caso concreto que envolvesse número ínfimo de candidaturas masculinas em chapa de eleições proporcionais.

A política afirmativa das cotas de candidatura de gênero, que originalmente caracterizava-se somente pela fixação dos limiares mínimo e máximo de 30 e 70% de candidaturas registradas para cada gênero, recebeu ainda regulação jurisdicional pelos julgamentos da ADI n. 5617 pelo STF e da CTA n. 060025218 pelo TSE. Veja-se, primeiramente, a parte mais relevante da ementa da decisão na ação constitucional:

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta para (...) ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção (...)¹⁰⁸

No julgamento da ADI n. 5617, portanto, o STF determinou a aplicação da baliza mínima de 30% de candidaturas do gênero feminino, disposta no § 3º do art. 10 da Lei das Eleições, também para a destinação de recursos do Fundo Partidário para campanhas eleitorais.¹⁰⁹ Em seu voto, Min. Fachin, relator do caso, reconheceu ser “a única interpretação constitucional admissível aquela que determina aos partidos políticos a distribuição dos recursos públicos destinados à campanha eleitoral na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos.” A interpretação constitucional fundou-se no pressuposto de que prestigiaria o princípio da igualdade, à luz da ideia de igualdade material, a promoção de medidas que visassem desfazer desigualdades históricas; a igualdade entre homens e mulheres, assim, “não exigiria apenas que as mulheres tenham iguais

¹⁰⁸ ADI 5617, Relator EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2018, dje 03/10/2018

¹⁰⁹ É que, não obstante haver fundo específico para o financiamento de campanhas eleitorais, parte do Fundo Partidário pode ser utilizado para esse fim, conforme estabelecido pelo art. 44, III, da Lei n. 9096, ou Lei dos Partidos Políticos. Os recursos do Fundo Partidário, portanto, que se destinariam, discricionariamente, ao financiamento de campanhas eleitorais, devem ser direcionados em patamar mínimo de 30% às candidaturas femininas.

oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que as permita alcançar a igualdade de resultados.” Diante disso, o novo aspecto da política afirmativa, derivada da interpretação do STF, era a de que os recursos do Fundo Partidário destinados a candidaturas femininas deveriam estar sempre em consonância com a porcentagem de candidaturas desse gênero, fixando-se o mesmo limite legal mínimo de 30%: se fossem 30% femininas as candidaturas da chapa, essas candidaturas deveriam receber 30% desses recursos; se 40%, 40%; se 70%, 70%.

Novamente relativamente à ação afirmativa do § 3º do art. 10 da Lei das Eleições, foi formulada a CTA n. 060025218. Basicamente, o que se indagava ao TSE era se a interpretação dada pelo STF à destinação da parcela dos recursos do Fundo Partidário a candidaturas do gênero feminino far-se-ia igualmente aplicada aos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (“Fundo Eleitoral”) e ao tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. Confira-se a ementa:

CONSULTA. SENADORAS E DEPUTADAS FEDERAIS. INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC) E DO TEMPO DE PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TV. PROPORCIONALIDADE. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/1997. MÍNIMO LEGAL DE 30% DE CANDIDATURAS POR GÊNERO. APLICABILIDADE. FUNDAMENTOS. ADI 5617. STF. EFICÁCIA TRANSCENDENTE. PAPEL INSTITUCIONAL DA JUSTIÇA ELEITORAL. PROTAGONISMO. PRÁTICAS AFIRMATIVAS. FORTALECIMENTO. DEMOCRACIA INTERNA DOS PARTIDOS. QUESITOS RESPONDIDOS AFIRMATIVAMENTE¹¹⁰

O TSE, na ocasião, identificou que, embora a controvérsia julgada pelo STF restringisse-se somente à destinação dos recursos do Fundo Partidário, os fundamentos da decisão proferida transcenderiam o julgado na hipótese e respaldariam entendimento similar para os questionamentos da Consulta. Na doutrina de Clarissa Campos Bernardo e Marcelo Santiago de Paulo Andrade, da qual se valeu o TSE, afinal, “o Tribunal que, desempenhando com firmeza o seu dever de fundamentar, apreciar a maior gama de argumentos contrários e favoráveis a cada tese, estará produzindo não apenas uma decisão para um único litígio, mas sim uma metadecisão que, fixando regras, standarts e rotinas, orientará os órgãos jurisdicionais inferiores.”¹¹¹

¹¹⁰ Consulta 060025218/DF, Relatora Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2018, dje 15/08/2018.

¹¹¹ BERNARDO, Clarissa Campos; ANDRADE, Marcelo Santiago de Paulo. **O Sistema de precedents do novo CPC e sua repercussão no direito eleitoral**. In: DIDIER JR., Fredie; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe (Coord.). Repercussões do novo CPC. Direito Eleitoral. Salvador: JusPodivm, 2016.

O controle do STF e do TSE, assim, provocou significativa ampliação prática do escopo da ação afirmativa idealizada pelo legislador. A decisão do STF – bem como a do TSE, por arrastamento, já que esta baseou-se na fundamentação daquela – alicerçou-se, todavia, em interpretação constitucional, de modo que não teria produzido essa expansão de maneira puramente discricionária, mas cumprindo o seu dever de dar vigência à CRFB/1988 e a seus princípios. A jurisdição, nesses casos, assim, não haveria usurpado competências do Poder Legislativo: se algo, haveria homenageado o *ratio legislatoris* da própria ação do Congresso Nacional. Isso, porque, conforme assinala Sergio Banhos, as decisões “prestigiaram a escolha legislativa e a proporcionalidade previstas na legislação eleitoral ora vigente (art. 10, §3º, da Lei n. 9504/1997)”.¹¹²

A ação afirmativa das cotas de candidatura de gênero, entretanto, mesmo com a sua expansão protagonizada pelo STF e pelo TSE para alcançar a destinação de verbas dos Fundos Partidário e Eleitoral, além da repartição dos tempos de propaganda na televisão e rádio, ainda não produziu a efetividade desejada. Embora o público feminino represente em torno de 52% do eleitorado brasileiro, e de já se terem passados quatro pleitos eleitorais para, por exemplo, deputado federal desde a instituição da medida, a participação feminina na Câmara dos Deputados, como visto, segue ínfima. O grau de participação feminina que se buscava alcançar – ao menos 30% dos assentos, com base na baliza mínima determinada pela política afirmativa – ainda não foi e nem mesmo está em vias de ser alcançado, considerando a atual mera quantia de 91 assentos ocupados por mulheres, representativa de 18% do total de vagas.

O resultado aquém do esperado no número de assentos parlamentares preenchidos por mulheres desde 2009 não tem sua razão vinculada a fator único. Parte desse resultado não poderia nem mesmo ser atribuído à pura ineficácia da medida afirmativa em si, mas, eventualmente, ao simples desejo do eleitor em votar mais em homens do que em mulheres. É impossível, contudo, avaliar até que ponto essa hipótese corresponde à realidade sem antes compreender se a efetividade política das cotas de candidatura vem sendo verdadeiramente otimizada por seu estrito cumprimento pelas agremiações partidárias.

O prognóstico, infelizmente, é negativo. Com o objetivo de burlar a norma das balizas de candidatura por gênero impostas pelo § 3º do art. 10 da Lei das Eleições, o gestor partidário de

¹¹² BANHOS, Sérgio Silveira. **A participação das mulheres na política: as quotas de gênero para o financiamento de campanhas no Brasil**. Belo Horizonte, Forum, 2020, p. 105.

má-fé vem utilizando-se da promoção das chamadas “candidaturas-laranja”. “Candidaturas-laranja”, no contexto eleitoral, seriam aquelas que não possuem absolutamente nenhuma ambição de êxito eleitoral, mas são lançadas por seu partido político somente para que seja alcançado o limiar legalmente exigido de 30% de candidaturas femininas na chapa.

Como assinala Banhos, essas candidatas fictícias podem ter postura ativa e dolosa perante a fraude, ou mesmo serem meras vítimas, assim como todo o processo democrático, de gestores partidários de má-fé: “Na primeira situação, ‘mesmo tendo pleno conhecimento da lei e da possível fraude que cometeu, realiza a candidatura a título gratuito ou oneroso para o benefício de outrem’, noutra, ‘as candidaturas são lançadas ilegalmente, sem o consentimento prévio da pessoa afetada, pelo partido e/ou coligação’”.¹¹³ A identificação dessas duas hipóteses é fundamental, já que a “candidatura-laranja” anuída pelo candidato encontra-se em zona de necessidade probatória consideravelmente mais cinzenta do que a “candidatura-laranja” promovida unilateralmente pelo partido político fraudador. No segundo caso, a infração possui caráter menos complexo: simplesmente fraudam-se as assinaturas e atos registraes necessários à formalização da candidatura. No primeiro, por sua vez, a anuência do candidato fictício permite ao partido político conduta ilícita mais sofisticada, e, conseqüentemente, de prova mais desafiadora.

Somente nos anos de 2023 e 2024, em torno de 100 casos relacionados a esse tipo de fraude à cota de candidatura de gênero já foram enfrentados pelo TSE¹¹⁴. Esse número de fraudes, obtido pela utilização em massa do fenômeno ilícito das “candidaturas-laranja”, portanto, indubitavelmente impactou na efetividade dessa política pública. Por esse motivo, não seria necessariamente acurado atribuir o aumento aquém do esperado de êxitos femininos nos pleitos eleitorais necessariamente a uma suposta precariedade da política pública, já que seu descumprimento em série é fator cuja consideração faz-se certamente necessária.

É seguro afirmar que as “candidaturas-laranja” passaram a ser lançadas logo no nascer das cotas de candidatura de gênero. Entre 2009, ano de sua implementação legislativa, e 2019, contudo, não foram fartas as oportunidades em que se efetivamente identificou e puniu a prática. Parcela da razão da longa ausência de *enforcement* na regra da cota de gênero, assim, é oriunda do fato de

¹¹³ BANHOS, Sérgio Silveira. **A participação das mulheres na política: as quotas de gênero para o financiamento de campanhas no Brasil**. Belo Horizonte, Forum, 2020, p. 121, citando NASCIMENTO, Camila Teixeira; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. **Igualdade de gênero nas eleições: fraude no processo eleitoral através de candidaturas laranjas**. Revista Resenha Eleitoral, v. 23, n. 1, 2019, p. 170.

¹¹⁴ Vide <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Julho/tse-tem-jurisprudencia-pacificada-sobre-fraude-a-cota-de-generopara-as-eleicoes-2024>

que a norma que a institui não trouxe consigo sanção alguma cujo descumprimento poderia gerar.

A norma é simples: apenas estipula o mandamento de ação. *In verbis*:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um).

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

A bem da verdade, ao que parece, nem mesmo considerou o legislador a possibilidade do descumprimento doloso, ou fraudulento, da sua política pública. Mais especificamente, o idealizador legislativo das cotas de gênero parece não ter considerado a utilização do fenômeno das “candidaturas-laranja” pelos partidos políticos para dar à política pública cumprimento meramente formal, já que não descreve qualquer meio de identificar uma candidatura de fato “laranja”. Em outros termos, a lei não providencia formas de distinguir uma “candidatura-laranja” (e, portanto, fraudulenta), de uma legal e costumeira candidatura que simplesmente não obteve êxito eleitoral. E tampouco prevê a lei qualquer forma de sanção para as agremiações que praticassem a promoção de candidaturas dessa classe.

Diante disso, a jurisprudência eleitoral, durante anos, adotou postura extremamente cautelosa ao aplicar condenações a casos em que se aparentava ter havido fraude às cotas de gênero pela utilização das “candidaturas-laranja”. Como não havia critérios legais objetivos de identificação dessas candidaturas, critérios que exigiam complexa necessidade probatória, como manifesta má-fé do partido político, eram muitas vezes aplicados para se desconstruir os esforços de fazer cumprir as regras da política afirmativa. Foi em 2019, nesse contexto, que o TSE julgou o REspe 193-92.2016.6.18.0018, conhecido como caso Valência/PI, cujos autos tratavam de sentença que havia cassado por fraude à cota de gênero uma chapa completa de vereadores que havia sido eivada pela presença de quatro “candidatas-laranja”. O processo veio a ser considerado referência no que diz respeito aos critérios pelos quais deveriam ser identificadas as “candidaturas-laranja” e as sanções aplicáveis para o cometimento desse tipo de fraude ao processo eleitoral.¹¹⁵

¹¹⁵ Vide BANHOS, Sérgio Silveira. **A participação das mulheres na política: as quotas de gênero para o financiamento de campanhas no Brasil**. Belo Horizonte, Forum, 2020.

No que tange à identificação de “candidaturas-laranja”, o Min. Jorge Mussi, relator do caso Valência/PI, com base em suas circunstâncias fáticas concretas, destacou alguns elementos que poderiam ser indiciários de atividade fraudulenta. Sobressaem-se a semelhança do registro, tipos de despesa, datas de emissão de notas entre diversas candidatas; o não comparecimento às urnas ou a ausência de gastos com publicidade pelas candidatas; o não recebimento de absolutamente nenhum voto, mesmo com as próprias candidatas tendo comparecido às urnas (ou seja, as candidatas suspeitas nem mesmo votaram em si próprias), dentre outros. Foi pacífico no plenário do TSE que o preenchimento, cumulativo ou não, desses elementos – a depender de cada caso concreto – apontaria para a prática de fraude à cota de candidatura de gênero pelo partido político.

A convicção homogênea da composição do TSE no que tange aos elementos possivelmente indicadores da fraude à cota de gênero por meio da utilização de “candidaturas-laranja”, contudo, não se repetiu no balizamento das sanções ao cometimento de tal prática e aos efeitos da decisão que a reconhece. É que, além da sanção de inelegibilidade por oito anos das “candidatas-laranja” que efetivamente anuíram com a fraude, o voto do Min. Relator previu consequência controversa à decisão condenatória por fraude à cota de candidatura de gênero: a cassação da integralidade do DRAP do partido político ou coligação¹¹⁶ em cujo seio se instalou a ilicitude.

O DRAP, para contexto, é a união dos documentos que comprovam a regularidade dos atos partidários essenciais à participação de qualquer agremiação no pleito eleitoral. Nos documentos, são expostos, por exemplo, os dados relevantes do partido político, a lista com os nomes e dados de seus candidatos homens e mulheres – que, por força da norma da cota de candidatura de gênero, deve respeitar as balizas mínima e máxima de 30 e 70% para candidaturas de cada gênero – e as informações que demonstram a higidez da obrigatória convenção partidária, conforme o art. 23 da Resolução TSE n. 23.609.

A regularidade do DRAP pode ser inicialmente impugnada pelo Ministério Público e pelos integrantes da chapa partidária a que lhe diz respeito. A avaliação jurisdicional do DRAP, contudo, será realizada independentemente de impugnação, sendo que a Justiça Eleitoral deverá conceder prazo ao partido político caso o documento esteja eivado de qualquer irregularidade ou omissão para conserto ou complementação. A aprovação jurisdicional do DRAP, portanto, deve ocorrer de maneira anterior ao pleito eleitoral, e é requisito indisponível a todos os registros de candidatura

¹¹⁶ Lembra-se que, por força da Emenda Constitucional n. 97/2017, desde as eleições municipais de 2020, passaram a não valer mais as coligações para pleitos proporcionais.

vinculados ao partido político (RRCs). A inobservância dos limiares de 30 e 70% para candidaturas de cada gênero devidamente registradas no DRAP, em momento anterior ao pleito eleitoral, resultaria, dessa forma, na simples abertura de prazo pelo juiz eleitoral competente para correção.¹¹⁷

Com o reconhecimento da possibilidade de fraude à cota de gênero pela utilização de candidaturas fictícias, todavia, passou-se a ter no DRAP um requisito cuja observância não poderia ser efetivamente avaliada em momento anterior às eleições. Somente após o pleito eleitoral, afinal, seria possível averiguar, com base nos critérios dispostos anteriormente, se houve a utilização de “candidaturas-laranja” para o atingimento da proporção legal de candidaturas entre gêneros.

O TSE dividiu-se em razão de quatro votos a três para identificar a consequência da cassação do DRAP do partido político como adequada para a decisão que reconhece a fraude à cota de candidatura de gênero.¹¹⁸ A tese vencedora fundou-se, mais convincentemente, na ideia de que o reconhecimento jurisdicional, posterior ao pleito eleitoral, do não cumprimento material das cotas de candidatura dispostas no § 3º do art. 10 da Lei das Eleições, deveria acarretar a mesma consequência que acarretaria a aferição da irregularidade em período pré-eleitoral: o indeferimento (convertido em cassação), do DRAP da legenda, embora, desta feita, já passadas as eleições, sem a possibilidade de abertura de prazo para conserto. Considerando o status *sine qua non* da higidez do DRAP para a viabilidade legal de qualquer candidatura, a cassação do documento significaria a cassação do registro de todos os candidatos da chapa proporcional do partido político infrator, ou mesmo do diploma dos que efetivamente lograram êxito eleitoral, tendo eles anuído e participado ativamente da fraude ou não. A cassação do DRAP do partido político resultaria, ainda, na invalidação de todos os votos que lhe foram confiados, já que, com a consequente cassação dos registros de candidatura, tornar-se-iam inválidos os votos por elas conquistados.

A tese vencedora respaldou-se, ainda, dentre diversos outros argumentos, em uma análise de incentivos dos efeitos da decisão. É que, se somente fossem cassados os registros dos candidatos que efetivamente participaram da fraude, ao invés de todo o DRAP do partido político, a hipótese

¹¹⁷ Vide a descrição de Tiago Reis sobre o procedimento adequado: “Formada a lista de candidaturas através da escolha efetuada em convenção, deve ser remetida à JE (“Justiça Eleitoral”), com pedido de registro de todas as candidaturas do Partido, instruído com a documentação referida no art. 11 da Lei n. 9504/97. Se não for atendida a proporção de gênero ditada pelo art. 10, § 3, daquela lei, o Juiz poderá abrir prazo de 72 horas para que o partido político efetue a correção, nos termos do art. 11 § 3 da LGE (“Lei Geral das Eleições”). Se o Juiz não abrir o prazo de 72 horas, a correção pode ser feita em sede de recurso, nos termos da Súmula n. 3 do TSE...” (REIS, Tiago. **Candidaturas laranja: o necessário enfrentamento jurídico**. 1. Ed. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020, p. 65 e 66)

¹¹⁸ Restaram a favor da tese vencedora os Min. Jorge Mussi (relator), Tarcísio Vieira de Carvalho, Luis Roberto Barroso e Rosa Weber. Restaram vencidos os Min. Edson Fachin, Og Fernandes e Sérgio Banhos.

“ensejaria verdadeira e inadmissível brecha aos partidos políticos e às coligações para registrarem candidaturas laranjas, na medida em que seriam incentivados a ‘correr o risco’ de lança-las”, como resumiu Banhos.¹¹⁹ A restrição da consequência de cassação de registro a apenas os candidatos que participaram da fraude provar-se-ia, ademais, inócua, já que, por definição, as “candidaturas laranja” são lançadas mesmo para obterem poucos votos, o que se significa que não possuem qualquer potencial eleitoral para seu partido. A consequência da cassação do registro restrita aos candidatos que efetivamente participaram da fraude, portanto, não seria medida suficientemente eficaz no combate à prática

A divergência, inaugurada pelo Min. Edson Fachin, e que não considerava adequado o efeito de cassação da integralidade do DRAP para decisões de reconhecimento de fraudes à cota de gênero, embora reconhecesse a utilização das “candidaturas-laranjas” como fraude à política afirmativa e a considerasse conduta de reprovabilidade absoluta, fundou-se, primordialmente, no argumento de que a fraude não impactaria, na mesma medida do abuso de poder do *caput* do art. 22 da Lei Complementar 64/1990, na vontade do eleitor e na balança da disputa eleitoral. Assim, a solução de cassação da integralidade da chapa invalidaria a vontade majoritária dos votantes e desequilibraria a forças políticas da legislatura, já que a corrente defendida pelo partido político infrator passaria a não estar representada no parlamento. Eis excerto do voto do Min. Fachin, destacado por Banhos, que representa a tese:

O candidato que não participou ou não anuiu com a fraude não pode ser alçado ao mesmo patamar jurídico daquele que foi favorecido pelo abuso praticado por terceiro. Nas hipóteses tradicionais de abuso, o próprio jogo está viciado pelo ilícito que desnivela os concorrentes. Na fraude à cota de gênero, a violação se dá a uma política afirmativa (por si só reprovável), mas que não afeta a condição de igualdade entre os candidatos do partido ou da coligação transgressora e os demais candidatos.¹²⁰

Sobressai, ademais, pela tese da inadequação da cassação da integralidade do DRAP, argumento posto pelo Min. Sérgio Banhos. Ocorre que, o que faria a fixação da pena mais rígida ao caso, na realidade, seria a promoção de ônus fiscalizatório desmedido a todos os candidatos da

¹¹⁹ BANHOS, Sérgio Silveira. **A participação das mulheres na política: as quotas de gênero para o financiamento de campanhas no Brasil**. Belo Horizonte, Forum, 2020, p. 139.

¹²⁰ BANHOS, Sérgio Silveira. **A participação das mulheres na política: as quotas de gênero para o financiamento de campanhas no Brasil**. Belo Horizonte, Forum, 2020, p. 140 e 141.

chapa sobre seus correligionários: “seria desarrazoado exigir dos candidatos que não tinham ciência da fraude fiscalização despropositava acerca da conduta de seus pares.”¹²¹

Os critérios e disposições alcançadas, mesmo que por maioria, pelo TSE, no julgamento do caso de Valência/PI, foram em casos posteriores amplamente utilizados e mesmo ampliados. Principalmente no que tange aos indícios que apontam para a utilização de “candidaturas-laranja”, a jurisprudência evoluiu para abarcar até mesmo, por exemplo, candidatas com ínfimo número de votos – não apenas votação zerada – e a não realização de atos concretos de campanha. Nunca se distanciou em substância, contudo, do que se decidiu naquela oportunidade.

2.2.3. O art. 224 do CEB e a convocação de eleições suplementares

Ao se tratar da invalidação de votos por causa eleitoral, é tópico de descrição obrigatória sua potencial consequência mais impactante ao processo democrático e, em nível mais específico, ao eleitor: a convocação de eleições suplementares. Trata-se da convocação de novas eleições para cargos para os quais já havia sido promovido e finalizado pleito. Essa possibilidade está prevista em legislação constitucional e infraconstitucional. Para os fins deste trabalho, contudo, concentrar-se-á na análise do art. 224 do CEB. Eis, *in verbis*, o que dispõe a norma:

Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

§ 1º Se o Tribunal Regional na área de sua competência, deixar de cumprir o disposto neste artigo, o Procurador Regional levará o fato ao conhecimento do Procurador Geral, que providenciará junto ao Tribunal Superior para que seja marcada imediatamente nova eleição.

§ 2º Ocorrendo qualquer dos casos previstos neste capítulo o Ministério Público promoverá, imediatamente a punição dos culpados.

§ 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, após o trânsito em julgado, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados.

§ 4º A eleição a que se refere o § 3º correrá a expensas da Justiça Eleitoral e será:
I - Indireta, se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato;

¹²¹ BANHOS, Sérgio Silveira. **A participação das mulheres na política: as quotas de gênero para o financiamento de campanhas no Brasil**. Belo Horizonte, Forum, 2020, p. 140 e 142.

II - Direta, nos demais casos.

Da leitura da legislação, repara-se, já em primeiro plano a utilização do termo “nulidade”, mais precisamente em seu *caput*. É essa uma das ocasiões em que a legislação eleitoral aplica a noção de “nulidade” de maneira imprecisa. Não obstante o termo eleito, é cediço que a ideia à qual se buscava referir era a de invalidade de votos.¹²² A utilização do termo “nulidade”, lembra-se, é decorrente ou da nulidade *stritu sensu* da votação, ocorrente, por exemplo, na hipótese mencionada de cassação de eventual registro de candidatura; ou do efeito de decisão judicial que reconhece qualquer das causas de anulabilidade. A nulidade é condição que carrega o voto desde que atribuído e deve, portanto, somente ser declarada; enquanto a anulabilidade deve ser reconhecida judicialmente. É importante que se ressalte, contudo, que a regulação social que promove o texto legal, nessa oportunidade, deve valer para ambos os institutos englobados pela invalidação.

É fundamental que se ressalte, ademais, que a “nulidade” à qual se refere o *caput* do art. 244 do CEB não abrange ato de votar nulo, por erro ou manifestação apolítica, na urna, ou tampouco o ato votar “em branco”. A invalidação da qual trata a lei pressupõe a ideia de “voto válido”, ou seja, mesmo nulo ou anulável, que tenha sido contabilizado, ao menos inicialmente.

Perpassados esses esclarecimentos, da análise sumária dos dispositivos transcritos, extrai-se que a possibilidade da convocação de eleições suplementares pode concretizar-se de acordo com a caracterização de alguns critérios. São eles, mais notoriamente, a porcentagem anulada do total de votos e o critério eleitoral utilizado para a composição dos assentos políticos relevantes, se majoritário ou proporcional. É que o art. 224 do CEB traz duas previsões distintas capazes de ensejar a convocação de eleições suplementares, a de seu *caput* e a de seu § 3º. Não se trata, contudo, de uma antinomia, já que a relação entre as duas normas seria de gênero e espécie: enquanto a disposição do *caput* do art. 224 ordena a convocação de eleições suplementares quando há a anulação de mais de 50% dos votos, seu § 3º o faz especificamente para os casos em que ocorrer a invalidação de votos – por causa eleitoral – de candidato efetivamente eleito em pleito de

¹²² Na lição de José Jairo Gomes, “Insta salientar a falta de técnica do legislador. Algumas vezes, o termo nulidade é usado em sentido amplo, identificando-se com invalidade, abarcando, pois, a anulabilidade. Por processo metonímico, tomou-se a espécie pelo gênero. Assim é que, já no início, ao nomear o Capítulo VI, emprega-se a expressão das nulidades da votação, quando o correto seria das invalidades da votação, porque o capítulo traya de ambas as espécies de invalidade, a saber: nulidade (art. 220) e anulabilidade (arts. 221 e 222). Já no *caput* do art. 224, é evidente que o termo nulidade foi igualmente empregado no sentido de invalidade, pois o efeito de que cogita não se restring à nulidade.” (GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 19. Edição, Barueri: Editora Atlas, 2023, p. 534)

caráter majoritário, ou seja, seu âmbito de aplicação restringe-se aos pleitos de presidente da República, governador, prefeito e senador.¹²³

A comparação entre as disposições do *caput* do art. 224 e de seu § 3º é importante, já que a CRFB/1988 não atribui o mesmo requisito de êxito eleitoral a todos os casos em que se utiliza do sistema majoritário. Para se obter êxito nas eleições para presidente da República, governador e prefeito de município com mais de 200 mil habitantes, é requisito essencial a conquista de mais de 50% dos votos válidos do eleitorado – são cargos para os quais pode haver segundo turno – de modo que, nesses casos, somente a regulação trazida pelo *caput* do art. 224 já seria suficiente para atingir o objeto da inserção de seu § 3º¹²⁴. Embora as eleições para senador e prefeito de município com menos de 200 mil habitantes utilizem da lógica majoritária, não é fundamental a obtenção de mais de 50% dos votos válidos para delas sagrar-se vitorioso. O § 3º do art. 224, assim, serviu para inserir a perda do mandato eletivo para esses dois cargos no rol de motivos pelos quais haveria de se convocar eleições suplementares.¹²⁵

Destaca-se, no § 3º do art. 224 do CEB, ademais, a locução “após o trânsito em julgado” referindo-se à decisão da Justiça Eleitoral que indefere registro ou cassa diploma. Ocorre que, o STF, na ocasião do julgamento da ADI n. 5525¹²⁶, e o TSE, em controle difuso de constitucionalidade, no julgamento do ED-REspe n. 139-25.2016.6.21.0154¹²⁷ declararam a disposição inconstitucional, pois feriria o princípio da soberania popular e a garantia da prestação jurisdicional célere. O § 4º do mesmo diploma também recebeu regulação jurisdicional. No âmbito do julgamento da ADI n. 5619¹²⁸, o STF conferiu interpretação conforme a Constituição para afastar sua incidência à vacância dos cargos de presidente da República e senador, já que, para esses específicos assentos, os prazos e modelos eleitorais – eleições diretas e indiretas – a que se refere já teriam sido fixados em normas da CRFB/1988, respectivamente nos arts. 81, *caput* e § 1, e 56, § 2º.

¹²³ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 19. Edição, Barueri: Editora Atlas, 2023, p. 623 e 624.

¹²⁴ Relembra-se que o § 3 e 4 do art. 224 do CEB foram incluídos, em 2015, pela edição da Lei n. 13.165, ou seja, não estavam na redação original do Código.

¹²⁵ Vale registrar que a exigência de convocação de eleições suplementares para esses cargos, com a inserção do § 3, deu-se pela inaptidão da regra antiga utilizada. É que, em momento anterior, diplomava-se o segundo colocado das eleições originais, o que ensejava uma série de ações pelos segundos colocados para, pela via judicial, assumirem os cargos que as urnas não lhes tinham confiado. Com a inserção do § 3, assim, passou-se a exigir a convocação de eleições suplementares na hipótese de cassação, afastando-se essa possibilidade de diplomação do segundo colocado.

¹²⁶ ADI 5525, Relator Min. Luis Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2018, dje 29/11/2019

¹²⁷ REspe n. 139-25.2016.6.21.0154, Relator Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 28/11/2016, dje 28/11/2016

¹²⁸ ADI 5619, Relator Min. Luis Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2018, dje 07/08/2018

Na alçada das disposições trazidas pelo art. 224 do CEB, contudo, o tópico de maior valia à construção deste trabalho é a adequação de sua incidência a eleições proporcionais. É que a gravidade do fato jurídico que a norma regula – a convocação de eleições suplementares – bem como a ausência de menção expressa à sua aplicabilidade nesse tipo de pleito, e, por fim, o requisito de invalidação de 50% dos votos, cuja exequibilidade seria consideravelmente mais provável para eleições majoritárias do que para eleições proporcionais, são fatos que fazem questionar sobre o intuito do legislador ao confeccioná-la nos moldes em que o fez.

Vale consignar, de início, que a ausência de menção expressa às eleições de modelo proporcional no *caput* do art. 224 do CEB não representa argumento convincente o suficiente para fazer crer que a norma não foi idealizada para aplicar-se também a esse tipo de pleito, quando atendido o requisito de invalidação de mais de 50% dos votos. De fato, não há nenhum impeditivo normativo explícito – nem no *caput* do art. 224, nem em qualquer outro diploma – que vede a utilização desse dispositivo em eleições proporcionais. O racional oposto, na verdade, é mais verossímil: muito embora o legislador não se tenha utilizado de linguagem explícita para estabelecer a possibilidade de aplicação do *caput* do art. 244 a eleições proporcionais, faz-se mesmo assim possível inferir a escolha. Veja-se: o texto legal ordena a convocação de eleições suplementares sempre que “a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais”. O excerto transcrito menciona as eleições federais e estaduais no âmbito dos estados da federação; ora, são as eleições para deputado federal e estadual exemplos de eleições federais e estaduais que ocorrem a nível estadual. Seriam também as eleições para vereador exemplo de eleições municipais.

No mesmo sentido, em seu voto no mencionado julgamento da ADI 5525, que questionava a constitucionalidade do § 3º do art. 224 do CEB, o Min. Barroso, em *obiter dictum*, externou sua aprovação da tese da aplicabilidade do *caput* da norma a pleitos eleitorais proporcionais: “Com os dispositivos impugnados, independentemente do número de votos recebidos pelo candidato vencedor, sempre haverá novas eleições. A regra do *caput* continuaria a valer para as causas de invalidação de votos previstas nos arts. 220, 221 e 222 do Código Eleitoral, bem como para eleições proporcionais.”

No julgamento do REspe 000495-85.2016.6.21.0001¹²⁹, o mesmo Min. Barroso, mas dessa vez exercendo papel de Ministro do TSE, teceu comentário elucidador sobre o tema. A concretização da hipótese de cabimento do *caput* do art. 224 do CEB – a invalidação de mais de 50% dos votos válidos – far-se-ia como uma prejudicial para o procedimento comum para eleições proporcionais em caso de invalidação de votos. Confira-se

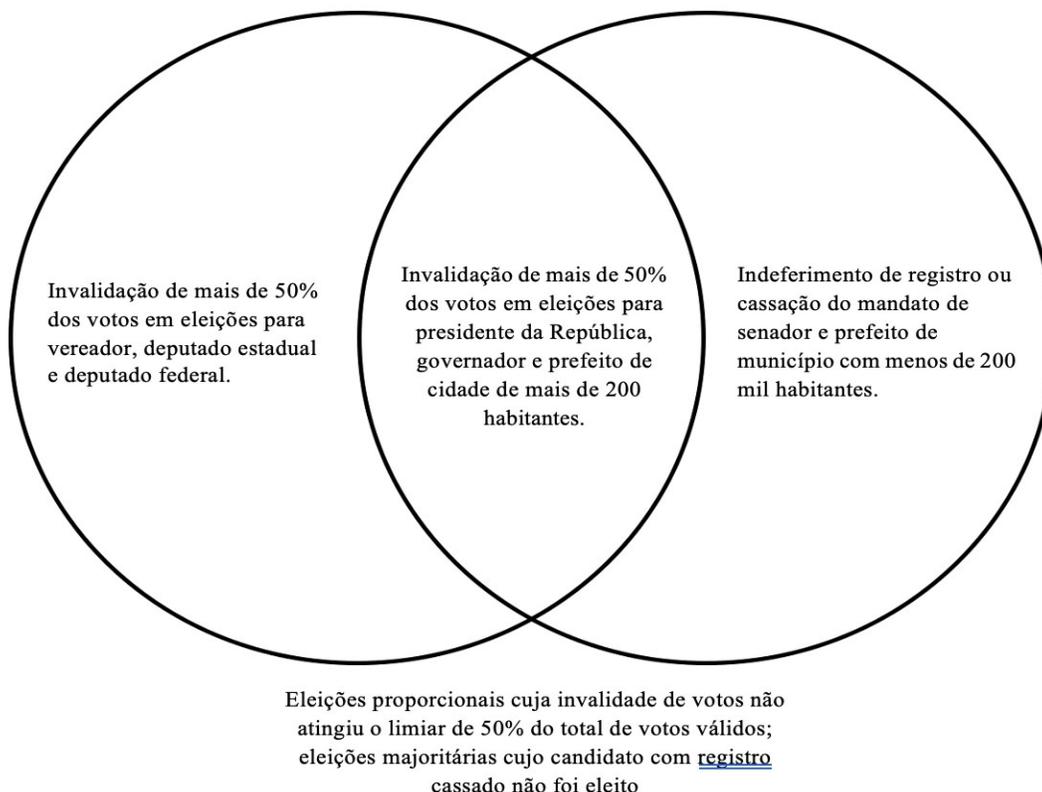
Observe-se, neste ponto, que o *caput* do art. 224 do Código Eleitoral faz referência a mais da metade dos votos, e não a mais da metade das cadeiras, o que, a considerar as regras do sistema proporcional brasileiro, não são expressões sinônimas. Na verdade, também aqui não há qualquer perplexidade: a mudança na destinação dos votos de um candidato proporcional cassado – de válidos para anulados – enseja sempre uma nova totalização de resultados. A cada novo cenário de votação válida, as regras do sistema proporcional devem ser aplicadas para cálculo dos quocientes eleitoral e partidário, aferição do atendimento a cláusulas de barreira partidária e individual e, após, distribuição de cadeiras. Ocorre que há uma questão prejudicial: se, na nova totalização, constatar-se que mais de 50% dos votos atribuídos a candidatos ou legendas vieram a ser anulados, não se aproveitarão os votos ainda válidos e serão convocadas novas eleições.

Ao fim e ao cabo, portanto, emendado o texto do CEB para incluir seu § 3º, e fixada a propriedade da interpretação da possibilidade de aplicação do *caput* de seu art. 224 a eleições proporcionais, foram formados os contextos que exigiriam a convocação de eleições suplementares. Didaticamente, a regulação pode ser resumida pelo seguinte Diagrama de Venn:

¹²⁹ REspe 000495-85.2016.6.21.0001, Relator Min. Sérgio Banhos, Tribunal Pleno, julgado em 20/05/2021, dje 03/08/2021

Caput do art. 224 do CEB

§3 do art. 224 do CEB



O legislador adotou a solução da convocação de eleições suplementares a todas as situações em que, a seu ver, a invalidação generalizada de votos representaria uma ameaça aos princípios da legitimidade popular, higidez do processo eleitoral, representatividade e legitimidade do eleito.¹³⁰ A decisão legislativa não é absurda: de fato, não aparentariam ser dotadas de legitimidade popular eleições cujo índice de invalidação de votos originalmente válidos fosse maior do que 50%. No caso de eleições majoritárias, é claro, o racional seria mais direto: a invalidação teria atingido número de votos suficiente para efetivamente eleger um candidato; nas eleições proporcionais, contudo, não seria menos verdadeira a tese, já que o quociente eleitoral capaz de preencher um assento seria menor do que a metade do que seria em eleições cotidianas. A convocação de eleições suplementares é igualmente salutar à preservação do princípio da higidez das eleições. Um pleito

¹³⁰ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 19. Edição, Barueri: Editora Atlas, 2023, p. 626.

eleitoral que tenha sido eivado de tamanho grau de invalidação de votos, afinal, foi necessariamente maculado por condutas indevidas ou ilícitas em medida capaz de comprometer sua higidez.

A convocação de eleições suplementares, nas hipóteses legais, assim, é medida fundamental à garantia da representatividade e legitimidade do eleito para exercer o poder político-estatal, seja ela para eleições majoritárias ou proporcionais. No mesmo sentido, eis excerto de voto do Min. Tarcísio Vieira de Carvalho, na ocasião do julgamento do REspe 193-92.2016.6.18.0018¹³¹: “a solução teórica para os casos em que a invalidade atinge mais da metade das votações é, de fato, a realização de nova votação, sob pena de se manter no cenário eleitoral um retrato absolutamente não condizente com o que a maioria do eleitorado deseja, situação apta a gerar crise de representatividade e legitimidade”.

É cediço, ainda, que as eleições suplementares representam novo pleito eleitoral, e não apenas a renovação do pleito anterior. Ressalta-se, todavia, que ao eleito no pleito suplementar é confiado apenas o restante do mandato resultado das eleições principais. De qualquer modo, por esse entendimento, tem-se mais um fator de proteção à legitimidade do eleito, já que o eleitor poderá, ou não, renovar sua confiança nos candidatos nos quais havia votado anteriormente, ressalvada a regra geral de que o causador da invalidação não poderá participar do pleito suplementar, em respeito ao princípio segundo o qual “quem provoca a invalidade não pode dela se beneficiar.”¹³²

¹³¹ REspe 193-92.2016.6.18.0018, Relator Min. Jorge Mussi, Tribunal Plena, julgado em 17/09/2019, dje 04/10/2019

¹³² GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 19. Edição, Barueri: Editora Atlas, 2023, p. 628.

CAPÍTULO III – A QUESTÃO DE ORDEM NO RESPE N. 0600001-83.2021.6.18.0035: O CASO DE GILBUÉS/PI

3.1. As circunstâncias fáticas e a matéria jurídica relevante

À luz da prática da fraude às cotas de candidatura de gênero por meio da utilização de “candidaturas laranja”, sobre a qual se cuidou no tópico 2.2.2 deste estudo de caso, o RESPE n. 0600001-83.2021.6.18.0035 foi recurso cujo propósito era revisitar matéria da mesmíssima espécie. Confira-se a ementa do julgado, que sintetiza sua causa de pedir e a solução alcançada:

AGRAVO. CONVERSÃO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2020. VEREADOR. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME). FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. CANDIDATURAS FICTÍCIAS. PROVAS ROBUSTAS. VOTAÇÃO ÍNFIMA. MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA PADRONIZADA. INEXISTÊNCIA DE ATOS EFETIVOS DE CAMPANHA. PROVIMENTO.

1. Recurso especial interposto contra aresto do TRE/PI em que se manteve a improcedência dos pedidos formulados em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) ajuizada em desfavor dos candidatos do Partido Progressista (PP) ao cargo de vereador de Gilbués/PI, nas Eleições 2020, por fraude à cota de gênero no lançamento de três candidaturas femininas (art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97).
2. De acordo com o entendimento desta Corte, a fraude à cota de gênero deve ser aferida caso a caso, a partir das circunstâncias fáticas de cada hipótese, sobretudo levando-se em conta aspectos como falta de votos ou votação ínfima, inexistência de atos efetivos de campanha, prestações de contas zeradas ou notoriamente padronizadas entre as candidatas, entre outros, de modo a transparecer o objetivo de burlar o mínimo de isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97.
3. Na espécie, a somatória dos elementos contidos no aresto a quo permite concluir que as três candidaturas tiveram como único fim burlar a regra do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97: a) votação ínfima; b) movimentação padronizada de recursos; c) ausência de atos efetivos de campanha.
4. No que tange à votação obtida, destaque-se em especial o caso da pretensa candidata Ana Vitória, que nem sequer votou em si mesma.
5. Especificamente sobre a ausência de atos de campanha, frise-se que, segundo o próprio TRE/PI, "não há nenhuma prova da divulgação pelas próprias candidatas em suas redes sociais". É irrelevante, no ponto, a circunstância de o candidato ao cargo majoritário, em ato único e isolado, ter divulgado santinhos delas em publicação exclusiva na sua página na rede social facebook.
6. Mera juntada de imagem de santinho aos autos não afasta por si só a fraude, por se cuidar de material gráfico que pode ser produzido a qualquer tempo, inclusive depois de proposta a ação (precedentes). Ademais, colhe-se do aresto a quo que não há prova da divulgação dos aludidos santinhos pelas próprias candidatas em suas redes sociais, tampouco que tenham realizado atos de campanha, o que corrobora a falta de engajamento no período eleitoral.
7. Quanto às prestações de contas, duas circunstâncias chamam atenção, sendo a primeira delas a completa ausência de registro de despesas com material de campanha. Ademais, os três ajustes contábeis são absolutamente idênticos (não se cuidando de mera

semelhança), tendo o TRE/PI ressaltado que constam gastos com honorários advocatícios, contábeis e encargos financeiros, "todos em valores iguais para cada uma das candidatas, nos seguintes montantes: a) serviços advocatícios - R\$ 2.000,00 [...] b) serviços contábeis - R\$ 522,50 [...] c) encargos financeiros, taxas bancárias e/ou op. cartão de crédito - R\$ 10,45". O intuito da fraude fica, portanto, ainda mais evidente.

8. O provimento do recurso especial não demanda reexame do conjunto probatório, vedado pela Súmula 24/TSE, mas apenas o reenquadramento jurídico das premissas fáticas contidas no acórdão regional.

9. Agravo provido para conhecer do recurso especial e dar-lhe provimento para julgar procedentes os pedidos na AIME e, por conseguinte: a) decretar a nulidade dos votos recebidos pelo Partido Progressista (PP) de Gilbués/PI para o cargo de vereador nas Eleições 2020; b) cassar o respectivo Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) e os diplomas dos candidatos a eles vinculados, com recálculo dos quocientes eleitoral e partidário.¹³³

O TSE, na ocasião, portanto, por unanimidade, deu provimento ao REspe para reconhecer a prática de fraude à cota de candidatura de gênero do Partido Progressista (PP) nas eleições municipais de 2020 de Gilbués/PI. Para fazê-lo, utilizou-se rigorosamente das instruções indiciárias para a identificação de “candidaturas-laranja” inauguradas, como se viu, no caso de Valência/PI, e replicadas em diversas oportunidades anteriores a essa – como prestações de contas padronizadas entre as candidatas, votações ínfimas etc. Os efeitos oriundos da decisão foram também os mesmos estabelecidos no *leading case* do tema – a cassação do DRAP e a invalidação dos votos obtidos pela legenda, bem como a declaração de inelegibilidade dos diretamente envolvidos no esquema fraudulento.

O caso de Gilbués/PI, embora inicialmente ordinário, contudo, apresentou novo desafio à jurisdição no que tange às decisões eleitorais contramajoritárias de cassação de mandatos e invalidação de votos. Veja-se: ao tomar ciência da decisão do TSE que reconheceu a prática da fraude às cotas de candidatura de gênero pelo PP nas eleições de 2020, o TRE local – como havia sido feito em múltiplas oportunidades, inclusive por ele próprio no *leading case* de Valência/PI – procedeu à retotalização dos votos e ao recálculo do coeficiente eleitoral necessário à eleição de vereadores em Gilbués/PI, considerando a invalidação dos votos da legenda no município.

Ocorre que, ao finalizar a retotalização dos votos do município, percebeu o tribunal local que os votos remanescentes não alcançariam o limiar de 50% dos votos válidos totais, ou seja, percebeu-se que a invalidação de votos decorrente da fraude à cota de gênero conduzida pelo PP havia atingido mais da metade da votação total válida do município para o cargo de vereador. Para

¹³³ Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº060000183, Acórdão, Min. Benedito Gonçalves, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 20/09/2023

comunicar-lhe o fato e requerer “deliberação acerca das questões suscitadas”, já que estaria “inviabilizado o devido cumprimento do Acórdão do TSE”, assim, o TRE/PI, em 21/09/2023, enviou ofício ao então Presidente do TSE, Min. Alexandre de Moraes.

Registrou-se, ainda, no ofício, como se confere na sua alínea “b”, que, mesmo que se adotasse a solução *sui generis* de diplomar os suplentes dos partidos políticos cujas votações haviam sido hígidas para os assentos anteriormente preenchidos pelos vereadores cassados do PP, ainda assim não se terminaria com a normalidade na Câmara Municipal de Gilbués/PI. Isso, porque, após a retotalização dos votos, somente houve quatro suplentes aptos no município, e a invalidação dos votos do PP e a cassação de seus parlamentares havia deixado cinco cadeiras vagas. Restar-se-ia por preencher, mesmo assim, portanto, um assento de vereador municipal. Eis o que dizia o documento em seus dois pontos:

a) realizado o procedimento de retotalização, descartando-se os votos recebidos pelo Partido Progressista, “**houve a anulação de 3.227 dos 6.196 votos** a candidatos/partidos, **o que corresponde a 52,08%**, perfazendo mais da metade de votos, [...] vislumbrando-se ainda o disposto no **art. 224 do Código Eleitoral**”.

b) “**ainda que diplomados os suplentes**, na forma descrita na certidão emitida pelo Cartório Eleitoral, **resta não preenchida uma das 9 (nove) vagas disponíveis** para composição do poder legislativo municipal”.

A motivação do ofício, na verdade, é oriunda do fato de que, apesar de, em 2023, já haver certo consenso doutrinário sobre a aplicabilidade do *caput* do art. 224 do CEB a eleições de caráter proporcional, nem a lei, nem a jurisprudência já a haviam confirmado categoricamente em oportunidades anteriores – somente por *obiter dictums* e interpretações supositivas. De fato, a hipótese de aplicação da norma – que exige a dramática invalidação de mais de 50% dos votos – a pleitos proporcionais não parecia efetivamente poder ocorrer em contexto prático, já que, até 2019, as condutas capazes de gerar a invalidação de votos acarretavam esse efeito somente para a parcela dos votos do candidato infrator – ou nem mesmo isso, dado o princípio do aproveitamento dos votos do candidato infrator pelo seu partido.¹³⁴ Com a inovação jurisprudência do caso Valência/PI

¹³⁴ O princípio do aproveitamento dos votos pelo partido de candidatos proporcionais cuja votação foi invalidada é decorrente do art. 16-A do CEB. A norma define, em suma, que serão aproveitados por seu partido político os votos do candidato proporcional que concorreu com seu registro deferido com recurso pendente, ou com seu registro não apreciado, que foram posteriormente invalidados por decisão judicial. Essa interpretação foi confirmada no julgamento das ADIs 4542 e 4513 pelo STF, em que se fixou, por unanimidade, a seguinte tese: “Em atenção aos princípios democrático, da soberania popular e da centralidade dos partidos políticos no sistema proporcional, o parágrafo único do art. 16-A da Lei nº 9.504/1997 deve ser interpretado no sentido de excluir do cômputo para o respectivo partido

no que tange aos efeitos da decisão jurisdicional que reconhece a fraude à cota de candidatura de gênero, um dos quais a cassação de todo o DRAP do partido infrator, situações de invalidação de quantidades de votos proporcionalmente relevantes passaram a ser frequentes.

Diante da ora prática relevância do tema da aplicabilidade do *caput* do art. 224 do CEB a eleições proporcionais, bem como de suas repercussões jurídicas, o Min. Benedito Gonçalves, relator do REspe n. 0600001-83.2021.6.18.0035, levou, por meio de questão de ordem¹³⁵, a matéria a julgamento do Plenário do TSE.¹³⁶

3.2. A solução do relator

Vencida a origem da controvérsia a que se pretendia dar resposta, o primeiro membro do TSE a se manifestar sobre o ofício do TRE/PI foi o Min. Benedito Gonçalves, sendo ele o ministro que efetivamente levou ao plenário virtual a questão de ordem relevante. Era ele, ademais, o Min. Relator do REspe de origem, de modo que era, naturalmente, o que possuía a maior compreensão fática do processo. Ao iniciar suas considerações, portanto, o Min. Relator, como é de praxe, descreveu as condições fáticas necessárias à compreensão da matéria jurídica relevante, já descritas anteriormente, e, desde logo, colocou o questionamento principal que advinha do quadro: seria possível a renovação do pleito proporcional municipal com supedâneo no art. 224 do CEB?

A conclusão a que chegou o ministro sobre a questão era que, fosse por interpretação teleológica, sistemática ou gramatical do art. 224 do CEB, far-se-ia plenamente possível sua aplicação ao caso em tela. Para alcançar essa conclusão, alicerçou-se em argumentação trifásica: em primeiro lugar, em interpretação do princípio constitucional da soberania popular; em segundo, na ausência de dispositivo legal que previsse a vedação da utilização do dispositivo em hipóteses do gênero; e, por fim, em interpretação conjunta de dispositivos de resolução do TSE.

apenas os votos atribuídos ao candidato cujo registro esteja indeferido sub judice no dia da eleição, não se aplicando no caso de candidatos com pedido de registro deferido ou não apreciado.

¹³⁵ O instrumento da questão de ordem, vale frisar, não está previsto no Regimento Interno do TSE. Para levar o tema a julgamento do tribunal eleitoral, então, o Min. Benedito Gonçalves utilizou-se de cláusula regimental, contida no art. 94 do RITSE, que previa a aplicação do Regimento Interno do STF sempre que o RITSE fosse omissivo. O RITSE, por sua vez, dispõe do instrumento da questão de ordem em seu art. 21, III, nos seguintes termos: “compete ao relator submeter ao Plenário, à Turma ou aos Presidentes, conforme a competência, questões de ordem para o bom andamento do processo.” Considerou-se, portanto, a questão de ordem como instrumento hábil para colocar o tema a julgamento.

¹³⁶ Antes de adentrar no mérito da questão de ordem, o Min. Relator esclareceu, ainda, que as matérias a que se pretendia debater não haviam sido alvo de prequestionamento nas instâncias ordinárias. Considerando a relevância do tema, contudo, propôs-se a superação do óbice.

Primeiramente, lembrou o Min. Relator que a preocupação da regulação contida no art. 224 do CEB relacionava-se ao fundamental princípio da soberania popular, de morada no parágrafo único do art. 1º da CRFB/1988 e no art. 14, *caput*, do mesmo diploma. Não haveria como falar em soberania popular, e em efetiva representatividade dos proporcionalmente eleitos, afinal, em situações em que mais da metade dos votos válidos haviam sido judicialmente invalidados, ou “inexiste soberania popular quando o somatório dos votos válidos a candidatos legitimamente registrados, para a disputa de certo cargo eletivo, reduz-se a menos de 50% depois de anulados os votos dados a outros candidatos cassados pela prática de ilícitos eleitorais.”

Em segundo lugar, destacou o Min. Benedito que, não obstante ser historicamente associado à convocação de eleições suplementares em pleitos majoritários, não haveria qualquer vedação, direta ou tácita, à aplicação do *caput* do art. 224 a eleições proporcionais. De maneira contrária, como destacado no tópico 2.2.3 deste trabalho, seria a redação do *caput* do art. 224 pista da intenção do legislador para que fosse utilizado para eleições proporcionais quando cumprido o requisito numérico que prevê.

O Min. Relator, para sua terceira razão, realizou interpretação conjunta dos arts. 23 e 28 da Resolução TSE n. 23.677. É que o art. 23 da resolução, de utilização notoriamente associada a eleições proporcionais e majoritárias, prevê as espécies decisórias capazes de ocasionar a invalidação de votos. O art. 28, por sua vez, fazendo referência explícita ao art. 23 do mesmo diploma, repete a ordem legal do *caput* do art. 224 do CEB de convocação de eleições suplementares no caso de haver invalidação que supere os 50% do total de votos válidos. Vejam-se as disposições:

Art. 23. O cômputo dos votos da candidata ou do candidato passará imediatamente a anulado em caráter definitivo se, após a eleição:
I – a decisão de indeferimento, cancelamento ou não conhecimento do registro transitar em julgado ou for confirmada por decisão colegiada do TSE, ainda que objeto de recurso;
II – a decisão de cassação do registro, proferida em ação autônoma, transitar em julgado ou adquirir eficácia em função da cessação ou revogação do efeito suspensivo

Art. 28. Havendo anulação definitiva da votação, nos termos do art. 23 desta Resolução, e os votos anulados superarem 50% (cinquenta por cento) dos votos atribuídos às candidatas, aos candidatos e à legenda, nova eleição deverá ser imediatamente marcada.

A redação do art. 28, dessa forma, ainda se utiliza da forma plural ao referir-se a “candidatos” e “candidatas” que tiveram seus votos invalidados, participando todos da mesma “legenda”, posta em forma singular. Ora, considerando que somente é possível o lançamento de múltiplas candidaturas por uma única legenda em eleições proporcionais, torna-se clara a intenção de que fosse aplicada a disposição nesse tipo de pleito.

Diante do exposto, o Min. Benedito propôs a tese categórica de que “na hipótese de nulidade de mais da metade dos votos válidos em eleição proporcional municipal, em decorrência da prática de fraude à cota de gênero, impõe-se a renovação do pleito, na forma do art. 224 do Código Eleitoral”. Faz-se evidente pela argumentação apresentada, contudo, que o que se estava a julgar era mesmo a tese abstrata da aplicabilidade do *caput* do art. 224 do CEB a eleições proporcionais. Seria, pois, bem-vinda a utilização de qualquer dos argumentos apresentados pelo Min. Benedito a qualquer caso relacionado à utilização desse dispositivo a eleições proporcionais, e não somente aos casos relacionados ao reconhecimento da fraude à cota de candidatura de gênero. Não à toa, se fosse realizado cotejo entre os argumentos do Min. Relator no caso concreto e os apresentados no tópico 2.2.3 deste trabalho, no qual se avaliava a tese em abstrato, alcançar-se-ia razão similar.

O reconhecimento final da aplicabilidade do *caput* do art. 224 a eleições proporcionais, contudo, não seria, por si, capaz de nivelar e preencher todas as eventuais lacunas da parcela do ordenamento jurídico a que diz respeito a matéria. Compreendeu o Min. Relator, perspicazmente, que a tese principal deveria vir acompanhada pela resolução de três questões dela derivadas: (i) se as eleições suplementares a serem convocadas deveriam preencher todos os assentos do parlamento relevante, ou somente os cargos que restariam vagos (isto é, os previamente ocupados por parlamentares do partido fraudador), sendo este o dilema de maior relevância para este estudo; (ii) se o partido político cuja conduta resultou na invalidação de votos poderia participar do novo pleito; e (iii) como seriam preenchidos temporariamente os assentos vagos até a realização de novas eleições.

Para melhor compreensão da primeira questão posta, cumpre enaltecer os números parlamentares da Câmara Municipal de Gilbués/PI anterior e posteriormente ao reconhecimento da prática de fraude à cota de candidatura de gênero pelo PP. Nas eleições municipais de 2020, o partido havia conquistado eleitoralmente cinco dos nove assentos do parlamento municipal. O partido MDB havia conquistado outros três assentos, e o PSDB o assento remanescente. Além disso, outros três partidos, PCdoB, DC e PSOL, haviam participado do pleito e não conquistado

votos para alcançar o quociente eleitoral. Após o reconhecimento, pelo TSE, de sua fraude à cota de gênero, contudo, teve o PP todos os seus votos invalidados e seus cinco parlamentares eleitos cassados, bem como todos os seus suplentes. Entre o julgamento do REspe precursor, portanto, e a identificação pelo TRE/PI da invalidação de mais de 50% dos votos válidos, dos nove membros originários da legislatura, apenas quatro exerciam seus mandatos.

Admitida, conforme a tese inicial, a possibilidade da convocação de eleições suplementares em caso de invalidação de mais de 50% dos votos em eleições proporcionais, o primeiro dilema secundário relacionado ao caso concreto seria se as eleições suplementares a serem convocadas deveriam abranger somente os cargos dos vereadores cassados do PP, ou igualmente os assentos dos vereadores do MDB e do PSDB, que, embora não houvessem sido cassados, perderiam ultimamente os seus mandatos. A essa questão, propôs o Min. Relator a renovação apenas parcial do pleito municipal, para que não fossem incluídas nas novas eleições os assentos dos vereadores eleitos pelo MDB e PSDB.

Respaldou sua tese o Min. Benedito, inicialmente, com conjectura sobre a gravidade da consequência principal do entendimento oposto. É que a convocação de eleições suplementares para todos os cargos de vereador exigiria o expurgo da câmara municipal de parlamentares que, “devidamente registrados, atenderam a todos os requisitos legais, não cometeram ilícitos e venceram de forma legítima nas urnas.” Depreende-se do argumento, assim, a ideia de que a renovação total do pleito caracterizar-se-ia uma afronta ao princípio da proteção do terceiro de boa-fé e até mesmo à soberania popular. Como, afinal, poderia ser determinada a perda do mandato de parlamentares – medida cujo nível de gravidade, no processo democrático, é a mais alta – que não haviam incorrido em qualquer ilicitude?

Veja-se que, embora relevante a preocupação do Min. Benedito com os parlamentares eleitos “honestamente”, o que ela representa é a mitigação da tese inicial, anteriormente fixada, da aplicabilidade do *caput* do art. 224 do CEB a eleições proporcionais. Essa pontuação é relevante, pois poder-se-ia considerar contraponto a esse argumento o segundo argumento apresentado pelo próprio Min. Relator ao defender a tese inicial: a ausência de dispositivo legal que vede a aplicação do *caput* do art. 224 do CEB a eleições proporcionais. Da mesma forma que não haveria, de fato, norma que vedasse a utilização da regra a esse contexto, também não haveria norma que determinasse sua aplicação apenas parcial.

O Min. Benedito, ao posicionar-se pela renovação apenas parcial do pleito proporcional, ademais, levanta o argumento de que, com uma possível renovação integral das eleições, “haveria potencial comprometimento na propositura de ações dessa natureza por candidatos e partidos políticos, temerosos de que a procedência dos pedidos alcance os seus próprios mandatos.”

Por certo, esse segundo argumento parece sustentar-se de maneira mais convincente. O estudo de incentivos realmente apontaria para uma eventual “timidez” dos partidos políticos que obtiveram sucesso eleitoral em propor ações e representações judiciais que poderiam resultar na invalidação de votos por fraude à cota de candidatura de gênero praticada por partidos adversários, com o receio de ter a sua própria performance eleitoral desfeita. E se não, essa solução poderia ao menos gerar contexto em que esses partidos políticos propusessem ações do tipo somente mediante cálculos político-eleitorais prévios de se aquela atitude poderia resultar em um artificial melhor desempenho em número de parlamentares, e não apenas pela lisura do processo democrático e pela efetivação e sucesso da política de cotas de gênero.¹³⁷

O exemplo mais evidente seria o do próprio caso de Gilbués/PI. Originalmente, o responsável por propor a AIME que deu ensejo à invalidação dos votos do PP e à cassação de seus mandatos havia sido o MDB, que, nas mesmas eleições, como se viu, havia eleito três vereadores (em bom desempenho eleitoral, sendo o segundo partido mais votado do município). Se não indubitável, seria ao menos lógica a inferência de que, atentando-se da possibilidade de que poderia perder os seus próprios mandatos na Câmara Municipal de Gilbués/PI, não haveria o partido tomado as medidas cabíveis à responsabilização do PP por sua conduta antijurídica.

Adiante, a segunda questão subsidiária que levantou o Min. Relator relacionava-se à possibilidade ou impossibilidade de o partido político cuja conduta deu causa à invalidação de votos participar das eleições suplementares. Embora esse seja tema digno de debate em qualquer contexto em que houve a invalidação de votos de candidatos, reconhece-se que, naturalmente, toma maior relevância em situações em que a conduta partidária, diretamente, resultou na invalidação de votos. Isso, porque não seria a prática da jurisprudência, nem tampouco pareceria razoável, privar partido político, cuja abrangência costuma ser muito maior do que de apenas uma figura política, de participar de eventuais eleições suplementares fosse um de seus candidatos, por postura ilegal, mas individual, responsável pela invalidação de uma fração de votos.

¹³⁷ Em ponto contrário, vale ressaltar que também é legitimado a ajuizar as ações cabíveis para o reconhecimento judicial da fraude à cota de candidature de gênero o Ministério Público Eleitoral, o que representa certa mitigação do argumento apresentado.

Se deve poder o partido político que teve parte na invalidação de mais de 50% dos votos em eleições proporcionais participar das consequentes eleições suplementares, portanto, é dilema de maior relevância quando a conduta ilícita é protagonizada pelo partido político em si. É perfeitamente essa a hipótese da fraude à cota de candidatura de gênero. É de responsabilidade do partido político, afinal, zelar pela higidez de seu DRAP, o que pressupõe garantir que as proporções entre candidaturas masculinas e femininas estejam em consonância com a legislação vigente. Essa foi a tese, em última instância, reconhecida pelo *leading case* Valência/PI, conforme assinalou o Min. Benedito. À época, reconheceu-se que a identificação da fraude à cota de candidatura de gênero significava vício em qualquer candidatura relacionada à chapa proporcional do partido político, impondo, assim, sua cassação integral.

Seria medida absolutamente proporcional e adequada à jurisprudência relativa ao combate às fraudes à cota de candidatura de gênero, portanto, a impossibilidade de o partido político infrator participar do novo pleito dela decorrente. Destacou o Min. Relator, contudo, que em eleições de caráter majoritário, dita a jurisprudência eleitoral que o partido político cujo candidato cometeu o ilícito capaz de gerar a invalidação de votos e a convocação de eleições suplementares deveria poder participar do novo pleito. O candidato protagonista do ilícito, naturalmente, não, mas o partido do qual fazia parte, sim.

Ponderando esses argumentos, percebeu o Min. Benedito que o respeito à jurisprudência que soluciona a matéria para pleitos majoritários em eleições proporcionais geraria paradoxo inaceitável. Ao se analisar os efeitos da decisão que reconhece a fraude à cota de gênero, depreende-se a “pena” para partido político infrator de ficar “afastado” do parlamento relevante pelo restante da legislatura, já que perderiam seus mandatos seus candidatos eleitos. Em permitindo-se a participação desse partido político em eleições suplementares convocadas por uma invalidação que atingiu parcela ainda maior de votos, estar-se-ia adotando postura mais benéfica com a agremiação que gerou os danos maiores ao processo democrático, já que poderia ela participar da nova eleição e eventualmente eleger parlamentares para a mesma legislatura. Pelas palavras do Min. Relator, essa permissão à legenda infratora resultaria no seguinte cenário:

- a) reconhecida a fraude à cota de gênero, e anulados **menos** de 50% dos votos válidos, haverá retotalização do resultado, com a diplomação de candidatos de outras legendas. Tanto o partido beneficiado pelo ilícito como todos os seus candidatos proporcionais são excluídos por completo do acesso às cadeiras no parlamento pelo restante do curso do mandato;

b) reconhecida a fraude, e anulados **mais** de 50% dos votos, haverá nova eleição para as cadeiras restantes e, contraditoriamente, aquela legenda poderia participar da renovação.

Ressaltaria ainda mais o paradoxo exposto a aplicação do mencionado princípio eleitoral do não beneficiamento de quem gerou a invalidação de votos. Seria plenamente viável encontrar conjuntura, pois, em que o partido político que protagonizou a fraude às cotas de candidatura de gênero termine por eleger mais parlamentares do que possuía inicialmente, em permitindo-se sua participação nas eleições suplementares eminentemente decorrentes da fraude, conforme demonstrar-se-á no tópico 3.4 deste trabalho.

Superados os dois primeiros impasses subsidiários levantados pelo Min. Relator, derivados, reitera-se, da aplicação a eleições proporcionais do *caput* do art. 224 do CEB, restava somente a definição sobre como seriam preenchidos temporariamente os assentos considerados vagos, isso é, daqueles parlamentares que foram cassados pela fraude à cota de candidatura de gênero perpetrada por seu partido, até a concretização das eleições suplementares.

De maneira similar às questões tratadas anteriormente, não haveria disposição legal que previsse solução categórica à essa terceira dúvida. Considerando o ineditismo do tema, considerou o Min. Benedito que seriam três as soluções que surgiriam primeiro à mente: (i) “deixar vagas as cadeiras atingidas pela fraude, mantendo-se apenas as demais sem liame com os fatos”; (ii) “promover retotalização provisória”; e (iii) “manter os candidatos cassados até a renovação do pleito.”

A solução adotada pelo Min. Relator foi a segunda apresentada: promover a retotalização provisória dos votos e a construção do novo quociente eleitoral. Essa solução, contudo, já havia sido aventada como forma resolutiva definitiva pelo TRE/PI, como comprova o ponto “b” do ofício que enviou ao TSE no dia 21/09/2023. E desse texto também se extrai o problema mais evidente dessa solução: mesmo com a retotalização dos votos e com a diplomação dos suplentes, ainda restaria por ser preenchida uma vaga de vereador. Na ocasião, o motivo da ausência de suplentes aptos seria a ausência de quitação eleitoral dos candidatos do MDB e PSDB que haviam obtido votos o suficiente para cumprir o requisito de aptidão de suplência de 10% dos votos do quociente eleitoral, mesmo depois da retotalização de votos, conforme descreve a Certidão n. 56895 - TRE/35A ZONA.

Intocada, todavia, a convicção de essa ser a solução mais adequada à dubiedade, levando-se em conta impasses relativos à segurança jurídica e déficit representativo das outras respostas

consideradas, adotou-se o conserto *sui generis* de convocar o candidato que havia obtido maior votação de uma das agremiações que não haviam elegido nenhum candidato – Pcdob, DC e PSOL – para ocupar o nono assento da Câmara Municipal de Gilbués/PI, até mesmo para “afastar eventuais intercorrências” próprias de órgãos parlamentares que operam com número par de membros.

3.3. A solução da maioria

Após o voto do Min. Relator Benedito Gonçalves, foi retirada da pauta da sessão virtual a questão de ordem, diante de pedido de destaque formulado pelo à época Min. Presidente do TSE Alexandre de Moraes para julgamento presencial. Retornados os autos para julgamento¹³⁸, em primeiro lugar, como de costume, rememorou o Min. Alexandre os fatos elucidados pelo Min. Benedito, bem como os impasses trazidos por meio da questão de ordem. O primeiro deles, relembra-se, era a aplicabilidade, ou a impossibilidade de aplicação, do *caput* do art. 224 do CEB, para a convocação de eleições suplementares quando, por fraude à cota de gênero, fossem invalidados mais de 50% dos votos válidos de eleições proporcionais. Os três próximos, subsidiários ao caso de resposta afirmativa do primeiro, seriam (i) se as eleições suplementares a serem convocadas deveriam preencher todos os assentos do parlamento relevante, ou somente os cargos que restariam vagos; (ii) se o partido político cuja conduta resultou na invalidação de votos poderia participar do novo pleito; e (iii) como seriam preenchidos temporariamente os assentos vagos até a realização de novas eleições.

O Min. Alexandre, em relação à tese principal, acompanhou o Min. Benedito Gonçalves no sentido de determinar a convocação de eleições suplementares proporcionais em Gilbués/PI, diante da invalidação de mais de 50% dos votos válidos pelo reconhecimento da fraude à cota de candidatura de gênero praticada pelo PP. Apesar do enquadramento fático do caso concreto, o voto do Min. Alexandre significou, na verdade, sua anuência com a tese da aplicabilidade do *caput* art. 224 em geral a eleições suplementares.

¹³⁸ Cumpre esclarecer que, entre o início do julgamento da questão de ordem, configurado pelo voto do Min. Relator, e a devolução dos autos para julgamento presencial pelo Min. Alexandre, foi julgamento em caráter definitivo processo do mesmo condão que o que ora se estuda, a Tutela Cautelar no RESpe n. 0600674-17. Este, contudo, foi o primeiro a ter seu julgado efetivamente iniciado, motivo pelo qual se demonstrou mais adequado para este trabalho.

Como justificativa, o Min. Presidente consignou que a realização de novas eleições seria “consequência automática da anulação de mais da metade dos votos válidos”. Em casos como esse, assim, não seriam cabíveis à priori aos TREs as medidas de retotalização dos votos e recálculos dos quocientes eleitorais e partidários para a ascensão de novos parlamentares aos assentos remanescentes. A lei faria da nulidade do pleito eivado pela invalidação de mais de 50% de seus votos consequência imediata.

O Min. Presidente, todavia, não coadunou com as teses subsidiárias propostas pelo Min. Benedito Gonçalves. Divergiu o Min. Alexandre de Moraes, primeiramente, da proposta de renovação apenas parcial do pleito proporcional, em casos de fraude à cota de candidatura de gênero, para abranger somente os assentos ocupados pelos partidos políticos que efetivamente praticaram a fraude. Posicionou-se, portanto, pela convocação de eleições suplementares para todos os assentos de vereador da Câmara Municipal de Gilbués/PI.

Percebeu o Min. Alexandre que “a renovação apenas parcial das cadeiras criaria uma espécie de super eleitores, principalmente em municípios menores, com uma divergência partidária muito acirrada, uma vez que aqueles eleitores que já elegeram vereadores, poderiam votar novamente em candidatos do mesmo partido”. Argumentou o ministro, diante disso, que a solução proposta pelo Ministro Relator “desequilibraria o jogo eleitoral”.

Nessa primeira questão subsidiária, portanto, divergiu do Min. Benedito Gonçalves o Min. Alexandre pela percepção de que, com a renovação somente parcial dos assentos de vereança do Município de Gilbués/PI, os eleitores que haviam inicialmente votado em parlamentares de partidos que não participaram da fraude à cota de candidatura de gênero acabariam por ter seu voto contabilizado duas vezes. Seu voto atribuído na primeira eleição permaneceria hígido, já que seu parlamentar não perderia seu mandato, e poderia votar novamente em novo candidato nas eleições suplementares, de acordo com as mesmas razões políticas.

Utilizando-se da expressão “super eleitores” para exhibir como a renovação apenas parcial do parlamento de Gilbués/PI “desequilibraria o jogo eleitoral”, o Min. Alexandre demonstrou preocupação, em outros termos e em última instância, com o princípio do *one person, one vote*, sobre o qual se tratou mais profundamente no tópico 2.1 deste trabalho. O princípio do *one person, one vote*, em sendo, como se viu, o mantra que define que, em uma democracia, “cada cidadão votante deve possuir valor de voto similar ao de todos os outros”, é também a máxima que repele a possibilidade da criação desses “super eleitores”, que evocou em sua fundamentação o Min.

Presidente. É ele que impede, no âmbito do princípio democrático, que um cidadão tenha suas razões políticas sopesadas de maneira mais proeminente do que outros na tomada de decisões públicas.

O princípio aplicado pelo Min. Alexandre para vetar a renovação apenas parcial do pleito proporcional em casos como o que se analisa é o mesmo, em última instância, da razão pela qual foram adotadas normas que concretamente enfrentam e punem, por exemplo, a prática “neocoronelista” da “compra de votos”, ou que, nos países em que se adota o modelo eleitoral distrital para eleições parlamentares, gera o amplo e constante debate sobre a prática do *gerrymandering*.

O princípio da igualdade do valor do voto não é construção casual, mas norma cuja efetividade é necessária para cumprir as mais básicas e fundamentais noções de democracia. É o que se extrai dos trechos das obras, por exemplo, de Norberto Bobbio e Robert Dahl, colacionados no tópico 1.2 deste trabalho. O primeiro afirmava, mais especificamente no ponto segundo de sua passagem transcrita, ser fundamento de qualquer democracia plena que “o voto de todos os cidadãos (tenha) igual peso”. O segundo, também no ponto segundo de sua passagem transcrita, e em harmonia com o primeiro, afirmava que, para a concretização da democracia verdadeira, “Quando (chegasse) o momento em que a decisão sobre a política (fosse) tomada, todos os membros (deveriam) ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos (deveriam) ser contados como iguais.”

Não poderia, portanto, o princípio do *one person, one vote* ser vilipendiado com a criação desses “super eleitores”, aos quais se referiu o Min. Presidente, pelos motivos expostos pelo Min. Relator. A manutenção da higidez desse princípio fundamental, afinal, seria mesmo um pressuposto caracterizador da democracia no Brasil.

Adiante, no que tange à segunda questão subsidiária apresentada, isto é, se o partido político cuja conduta resultou na invalidação de votos deveria poder participar do novo pleito, o Min. Alexandre posicionou-se pela resposta positiva. Ocorre que não haveria previsão legal que impedisse a sua participação, já que constatada a fraude à cota de candidatura de gênero, as consequências jurídicas seriam somente as definidas no julgamento do *leading case* de Valência/PI, mais especificamente, a cassação dos registros dos candidatos vinculados ao DRAP, resultando na invalidação dos votos obtidos pela legenda, e a inelegibilidade daqueles que efetivamente praticaram ou anuíram com a fraude. O veto à participação do partido político infrator nas eleições

suplementares sem norma que o preconizasse, portanto, representaria violação ao princípio do pluripartidarismo, de morada no art. 1º, V, da CRFB/1988.

Não obstante a cuidadosa fundamentação do Min. Presidente, sobre ela fazem-se necessárias algumas considerações. Em primeiro lugar, o argumento da inadequação da sanção da ausência obrigatória do partido político nas eleições suplementares cuja fraude à cota de candidatura de gênero ultimamente deu ensejo estaria condicionado à aprovação da tese de que princípios não possuiriam caráter de norma ou de fonte do direito. Não é o caso, já que a própria fundamentação exposta se utiliza nominalmente do princípio do pluripartidarismo para defender a tese oposta. O princípio do não beneficiamento de quem gerou certa nulidade, contudo, encaixar-se-ia de maneira mais evidente ao caso concreto, e possui notória aplicabilidade em uma série de campos do direito, dentre os quais o direito eleitoral. Nas palavras de José Jairo Gomes, “sedimentou-se na jurisprudência o entendimento segundo o qual o causador da invalidação do primeiro pleito não pode participar do suplementar; considera-se, aqui, a incidência do princípio segundo o qual quem provoca invalidade dela não pode se beneficiar.”

Poder-se-ia, ademais, avaliar como contraditório o argumento exposto na medida em que, conforme demonstrou o voto do Min. Relator, depreende-se das sanções e efeitos das decisões que reconhecem a fraude à cota de candidatura de gênero a sanção “invisível”, para o partido fraudador, de restar sem participar no parlamento relevante pelo restante da legislatura. Um dos efeitos expressamente definidos, afinal, seria a cassação dos registros dos candidatos vinculados ao DRAP e a consequente invalidação dos votos atribuídos à legenda. Por que o mesmo efeito não se aplicaria a situações em que fossem invalidados mais de 50% dos votos do pleito proporcional? Anuindo-se com a participação do partido infrator no pleito suplementar, como se viu, estar-se-ia a sancionar o partido político de conduta mais danosa ao jogo eleitoral de maneira mais branda do que o partido político de conduta de menor impacto, em evidente contrassenso.

Na hipótese, por último, de se considerar o impedimento do partido político infrator de participar do pleito suplementar como uma sanção separada e sem respaldo na jurisprudência pertinente, ainda assim permaneceria vigente a contradição, já que se deixaria de aplicar sanção cabível e razoável por suposta ausência de norma que a definisse, ao mesmo tempo em que se reconhece como válidas e aplicáveis sanções, ou efeitos, construídos de maneira puramente jurisprudencial. Como se viu no tópico 2.2.2 deste trabalho, não havia previsto a legislação sobre as cotas de candidatura de gênero a possibilidade da fraude à norma, de modo que também não

havia definido por meio de quais sanções puni-la e combatê-la. As soluções da cassação do DRAP, invalidação dos votos obtidos e inelegibilidade dos diretamente envolvidos foram alcances jurisprudenciais, igualmente sem normas que as definissem expressamente.

A terceira e última tese subsidiária proposta pelo Min. Relator, ademais, igualmente encontrou a divergência do voto do Min. Alexandre. Isso, porque a utilização da técnica defendida em seu voto para preencher os assentos deixados vagos pelo reconhecimento da fraude às cotas de gênero até a promoção das novas eleições – lembra-se, de realizar a retotalização dos votos e o recálculo dos quocientes partidário e eleitoral após a exclusão dos votos do partido infrator, e, no caso concreto, preencher o assento remanescente com o candidato mais votado dentre os três partidos que não haviam alcançado o quociente eleitoral – representaria “casuísmo não compatível com o regime democrático”.

Ao Min. Presidente, portanto, mesmo diante de sua objeção à retotalização dos votos como solução em caso de invalidação de mais de 50% dos votos em pleitos proporcionais, entendendo a convocação de eleições suplementares como medida automática, e do impasse, exposto pelo Min. Benedito Gonçalves, do número par de parlamentares decorrente da retotalização, pareceu mais adequado e democrático que funcionasse a Câmara Municipal de Gilbués/PI temporariamente com um membro a menos do que com sua composição completa.

Votou, portanto, o Min. Presidente para acompanhar o Min. Relator sobre a aplicabilidade do *caput* do art. 224 do CEB aos pleitos proporcionais em razão da invalidação de mais de 50% dos votos válidos por prática de fraude à cota de candidatura de gênero, e divergir do Min. Relator para (i) assentar que as eleições proporcionais deveriam ser renovadas por inteiro no Município de Gilbués/PI; (ii) admitir a participação nas eleições suplementares do partido político infrator; (iii) determinar que a Câmara Municipal de Gilbués/PI permanecesse funcionando com a composição decorrente da retotalização de votos realizada pelo TRE/PI. O Min. Alexandre de Moraes, nesses termos, foi acompanhado por todos os seus pares, a exceção do próprio Min. Relator.¹³⁹

¹³⁹ Somente para fins de completude, esclarece-se que, ao serem retornados os autos para julgamento presencial pelo Min. Alexandre de Moraes, o Min. Relator não se encontrava mais na composição do TSE, de modo que não teve chance de de qualquer forma alterar seu voto com a divergência posta.

3.4. O produto político da solução alcançada

O “consequencialismo” das decisões judiciais é tema de constante debate nas mais variadas jurisdições. A combinação das noções de Estado de direito e democracia, sobre as quais já se tratou, são capazes de prover justificativa adequada. O juiz, enquanto agente do Estado para a resolução de litígios, não deve poder “fechar os olhos” às consequências de suas ações à coletividade, sendo ela, em última instância, a razão de sua função. Klaus Mathis, por outro lado, associa a importância da análise das “*real consequences*” das decisões jurisdicionais eminentemente à economia e à análise de incentivos. No âmbito da responsabilidade civil, por exemplo, enquanto, sob o ponto de vista das partes litigantes, uma simplesmente busca a compensação de dano causado pela outra, sob o ponto de vista econômico, haveria de se avaliar o impacto da decisão final a ser tomada no comportamento de futuras vítimas e infratores em situações similares.¹⁴⁰

A necessidade pela avaliação das consequências práticas da decisão judicial torna-se ainda mais presente no contexto das sociedades contemporâneas, em que tomaram especial relevância as noções principiológicas e abstratas do direito, talvez em função de sua característica “liquida”, na concepção de Zigmunt Bauman, como atesta Odete Medauar.¹⁴¹ O art. 20 da LINDB, de redação dada pela Lei n. 13.655/2018, como prova, exige que decisões fundamentadas em valores jurídicos abstratos sejam necessariamente dotadas de observação sobre suas consequências práticas.

A obrigatória análise dos efeitos práticos das decisões jurisdicionais, imposta pela LINDB, faz, se não fundamental, ao menos curiosa a pintura do cenário político que se concretizou em Gilbués/PI após a decisão do caso que se analisou, principalmente em razão de os fundamentos expostos serem calcados primordialmente nas noções fundamentais, embora abstratas, de representatividade, soberania popular etc. Em respeito à decisão colegiada do TSE, que aplicou o

¹⁴⁰ MATHIS, Klaus. **Consequentialism in Law**. Efficiency, Sustainability, and Justice to Future Generations, Law and Philosophy Library 98, 2011, p. 6: “An example may serve to explain this: in tort liability, the jurist is concerned with settling a claim between the injurer and the injured party. The latter wants to be compensated for damage suffered as a result of a harmful incident that has occurred. From an economic perspective, the question is framed differently: what is the impact of the judgement on the future behaviour of potential injurers and injured parties, i.e. how will it affect their behaviour with regard to precautionary measures or activity levels, what costs and benefits arise and how does it change allocative efficiency or social welfare?”

¹⁴¹ MEDAUAR, Odete. Comentários Gerais ao Dispositivo. In: FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da Cunha; ISSA, Rafael Hamze; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Anotada**, Volume II. São Paulo: Quartier Latin, 2019: “Embora tais feições se apresentem nas sociedades contemporâneas e se espelhem no uso de termos abstratos em textos legais, as decisões tomadas por agentes públicos devem trazer um bom grau de Certeza e segurança, sobretudo para que não reine caos completo na convivência das pessoas e na atuação administrativa.”

caput do art. 224 do CEB para determinar a realização de eleições suplementares proporcionais no município e, por sugestão da Min. Carmem Lúcia, exigiu que o fosse feito da maneira mais célere possível, nesse sentido, foram convocados às urnas os cidadãos de Gilbués/PI já no dia 03/03/2024, em um intervalo menor do que o de um mês após sua publicação.

Nas eleições suplementares, novamente em cumprimento à ordem do TSE, foram renovados todos os assentos para o cargo de vereador. E de acordo com os dados oficiais divulgados, foram eleitos os seguintes candidatos para cada uma das nove vagas: Ubirajara Veleda (PL), com 732 votos; Jordan Irajá (PP), com 679 votos; Júnior (PP), com 640 votos; Júnior da Boa Vista (PP), com 636 votos; Anderson Ribeiro (PP), com 576 votos; Dimas Rosa (PP), com 468 votos; Joia da Marmelada (MDB), com 364 votos; Henrique Guerra (PP), com 353 votos; e Railvan (MDB), com 251 votos.¹⁴²

Observando-se os resultados das eleições suplementares, alguns fatos merecem ser destacados. Primeiramente, de modo, talvez, menos relevante, encontra-se a eleição do candidato Ubirajara Velada. Nas eleições ordinárias, não havia nem ele nem seu partido participado; no pleito suplementar, todavia, foi eleito em primeiro lugar em número de votos. A despeito de não haver sido essa possibilidade debatida (de candidato nem mesmo participante no pleito originário obter êxito no pleito suplementar), até mesmo por não apresentar grande controvérsia jurídica, seu sucesso eleitoral não deixa de ser exemplo cabal do caráter completamente “novo” das eleições suplementares, sobre o qual se tratou no tópico 2.2.3 deste trabalho. Aqui, encaixa-se perfeitamente colocação de Luiz Fux e Luiz Fernando Casagrande, citada pelo Min. Tarcísio Vieira de Carvalho na ocasião do julgamento do REspe 193-92.2016.6.18.0018: a hipótese de invalidação do pleito e convocação de eleições suplementares presenteia ao eleitor “a possibilidade de fazer novas escolhas, inteiramente diferentes das anteriores, diante das novas condições políticas que se lhe apresentam.”¹⁴³

Mais relevantemente, destaca-se dos resultados eleitorais a eleição de não menos do que seis candidatos do PP, partido responsável pela fraude às cotas de candidatura de gênero que originaram a invalidação de votos suficiente à necessidade de convocação de eleições suplementares. Como aventado nos tópicos imediatamente anteriores deste estudo de caso, não se

¹⁴² Vide <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Marco/confira-os-resultados-das-eleicoes-suplementares-deste-domingo-3>

¹⁴³ FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGR, Walber de Moura. (coords.). **Abuso de poder e perda de mandato: tratado de direito eleitoral**, tomo 7. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 274-275.

faz absurda a interpretação contextual de que o partido político efetivamente beneficiou-se de sua conduta ilícita, já que, ao fim da legislatura 2020-2024, restou com um vereador a mais do que possuía no começo da legislatura. Esse efeito relaciona-se, principalmente, com a segunda questão subsidiária levantada pelo Min. Benedito Gonçalves em sua questão de ordem, considerando que a vedação abstrata à participação do partido causador da invalidação de votos no pleito subsidiário impediria o PP de participar das novas eleições e de, conseqüentemente, ver-se com qualquer vereador em Gilbués/PI ao fim da legislatura, como seria o caso se não tivesse originalmente obtido mais de 50% dos votos válidos no município.

Salienta-se, por último, a eleição de apenas dois candidatos do MDB nas eleições suplementares. Talvez seja este o efeito mais sintomático da decisão do TSE na questão de ordem estudada. Isso, porque, no que tange à primeira questão subsidiária em debate, caso fosse acatada a tese sugerida pelo Min. Relator, teriam sido preservados os assentos dos parlamentares cujos partidos em nada se relacionavam com a fraude perpetrada e convocadas as eleições suplementares apenas para os assentos remanescentes. Conseqüentemente, não se teria configurado déficit na representação parlamentar do MDB, já que o partido, na câmara municipal, já partiria de três vereadores, seu número original. A perda concreta de um assento no parlamento pelo MDB faz justa a preocupação do Min. Benedito, descrita no tópico 3.2 deste estudo, sobre possível “timidez” dos partidos políticos, enquanto guardiões do processo eleitoral, em eventualmente representarem contra agremiações adversárias que possivelmente tenham cometido ilícitos eleitorais, para resguardar seus próprios interesses. Havia sido o MDB, lembra-se, que havia ingressado com a ação no âmbito da qual se identificou a fraude à cota de candidatura de gênero do PP.

De qualquer modo, o resultado eleitoral, como se explorou, enfatiza a relevância do debate acerca dos temas subsidiários levantados na questão de ordem trazida pelo Min. Benedito, especialmente no que concerne aos dilemas um e dois, motivo pelo qual sua exposição é valiosa em esforço de estudo de caso como este.

CONCLUSÃO

Os desafios postos a julgamento na questão de ordem no REspe 0600001-83.2021.6.18.0035, apresentada pelo Min. Benedito Gonçalves, são indubitavelmente exemplos da complexidade da atividade jurisdicional. Embora já fosse relativamente aceita pela academia a aplicabilidade do *caput* do art. 224 do CEB a eleições proporcionais, nenhuma decisão judicial que dirimisse a questão já havia sido efetivamente proferida antes do levantamento do tema naquela oportunidade. A complexidade da atividade jurisdicional no caso, contudo, não se atestou necessariamente pela inovação jurisprudencial que se protagonizou, mas pelas consequências geradas pela tese inicial fixada. Reconheceu-se, a partir da sistemática de precedentes que impõe força normativa às decisões proferidas principalmente pelos tribunais superiores, que a tese inicial defendida somente habilitar-se-ia pela consolidação de teses secundárias igualmente relevantes e desafiadoras, tanto é que sobre elas é que se encontrou divergências.

Não obstante não fossem interdependentes as soluções dadas a cada um dos impasses gerados pela aceitação da tese inicial da aplicabilidade do *caput* do art. 224 do CEB a eleições proporcionais, certamente o tema geral discutido na questão de ordem possuía relevância fundamental nos debates sobre a essencial participação popular na legitimação da democracia e do Estado de direito no Brasil, nos moldes do que se tratou no primeiro capítulo deste trabalho. Disso, são provas cabais as considerações feitas nesse capítulo sobre o princípio democrático e da soberania popular, sempre presentes nas fundamentações dos votos do caso concreto e também nos outros acórdãos mencionados, relevantes ao tema.

Em relação à tese inicial da questão de ordem levantada, dessa forma, concluiu-se pela propriedade da decisão alcançada. Conforme elucidado na segunda parte do segundo capítulo deste trabalho, é, de fato, mais condizente com interpretação sistemática e principiológica do ordenamento jurídico brasileiro a assunção da possibilidade de convocação de eleições suplementares para eleições conduzidas no modelo proporcional, quando invalidados mais de 50% dos votos válidos atribuídos. Eleições, mesmo que proporcionais, com tamanho grau de invalidação, pois, não se habilitariam perante os princípios da legitimidade e da higidez. A tese, nesse sentido, também não encontrou divergências no plenário do TSE.

Destino mais controverso tiveram, contudo, as questões subsidiárias dela derivadas. Na primeira delas, encontrou-se divergência no que tange à abrangência das eleições suplementares

que deveriam ser convocadas. A primeira parte do segundo capítulo deste trabalho, todavia, demonstrou a justeza da decisão eminentemente tomada pelo TSE sobre o tema, já que a adoção da outra solução proposta representaria afronta ao princípio da igualdade do valor do voto, de valor inerente à democracia.

Na segunda delas, em que igualmente se incorreu em conflito, a solução alcançada pelo TSE mereceu sua marcação por um asterisco. É que a solução da possibilidade de participação do partido político protagonista da fraude à cota de candidatura de gênero nas eleições suplementares dela decorrentes poderia ser eventualmente obstaculizada pela aplicação objetiva do princípio do não beneficiamento do gerador de nulidades, de ampla aceitação na doutrina eleitoral. A análise das possíveis consequências da decisão, conforme demonstrado no tópico 3.4 do trabalho, ademais, também seria capaz de gerar barreira de complicada transposição, motivo pelo qual a solução vencida encaixar-se-ia de melhor maneira com a ordem jurídica vigente.

De qualquer modo, a complexidade do caso e a relevância das teses fixadas, algumas mais bem respaldadas na razoabilidade de suas consequências ou em mais robustas fundamentações jurídicas, exigiriam debate mais aprofundado. As lições dadas pelo TSE no julgamento da questão de ordem, afinal, instruirão decisões futuras de tribunais inferiores e do próprio tribunal superior sobre matérias de ordem pública similares, especialmente com o exponencial aumento do número de oportunidades em que se reconhece a ocorrência de fraude às cotas de candidatura de gênero, de potencial para gerar invalidação em grande escala de votos. No julgamento REspe n. 0600436-81.2020.6.15.0033¹⁴⁴, por exemplo, as construções do caso analisado, embora muito recente, já foram utilizadas para formar decisão sobre problemática da mesma natureza.

No dia 16/05/2024, nesse sentido, foi aprovada a Súmula n. 73 do TSE, que visava a consolidar a jurisprudência e orientar a atuação da Justiça Eleitoral sobre casos relativos a supostas fraudes à cota de candidatura de gênero. Por sua relevância, vale a transcrição:

A fraude à cota de gênero, consistente no que diz respeito ao percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 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:

- votação zerada ou inexpressiva;
- prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante;

¹⁴⁴ REspe n. 0600436-81.2020.6.15.0033, Relator Floriano de Azevedo Marques, Tribunal Pleno, julgado em 22/02/2024, dje 01/03/2024

- ausência de atos efetivos de campanha, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros.

O reconhecimento do ilícito acarretará as seguintes consequências:

- 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;
- inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE);
- nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (artigo 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do artigo 224 do Código Eleitoral, se for o caso.

É verdade que, em grande medida, a Súmula n. 73 somente reúne e objetifica as medidas jurisdicionais que vem sendo tomadas desde o julgamento do *leading case* de Valência/PI na ocasião de situações de fraude à cota de candidatura de gênero. Os debates sobre os efeitos e sanções decorrentes da decisão que reconhece tal fraude, contudo, ainda não se esgotaram. Desde 2019, uma série de novas implicações dessa jurisprudência do TSE foram reconhecidas. William e Priscila Akerman, por exemplo, demonstram que o combate à fraude à cota de candidatura de gênero, como tem sido feito pela Justiça Eleitoral, pode resultar na cassação de mulheres muito bem votadas e eleitas¹⁴⁵; outros casos atualmente em discussão no TSE tratam de como lidar com quadros fáticos em que se tem claras as fraudes à cota de gênero, mas que o partido infrator tenha, dentre seus eleitos, mulheres representadas em proporção maior do que a de 30%.

Fato é que uma possível afoiteza ao “sumular” medidas que vem sendo tomadas, principalmente de pura construção jurisprudencial, pode acabar por gerar prejuízos à própria efetivação dos ideais procurados na formulação desse tipo de cota de gênero. E o último tópico da Súmula n. 73 talvez seja sinal de certa precipitação, já que diz respeito a justamente o que se discutiu primeiramente no caso concreto de Gilbués/PI e somente em mais algumas poucas oportunidades desde então. Afora as questões postas no parágrafo anterior, não seria ao menos digna de discussão a não convocação de eleições suplementares em casos de invalidação suficiente de votos por fraude a cota de candidatura de gênero que acabou por resultar, em última instância, no parlamento relevante ser composto em mais de 30, ou 50%, de mulheres, com a retotalização dos votos e recálculo dos quocientes eleitoral e partidário?

¹⁴⁵ AKERMAN, Priscila; AKERMAN, William. Mulheres eleitas podem ser cassadas por fraude à cota de gênero? Conjur, 14 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mai-14/mulheres-eleitas-podem-ser-cassadas-por-fraude-a-cota-de-genero/>

Não se dispõe sobre a necessidade de combater fraudes à cota de candidatura de gênero do art. 10, § 3º, da Lei das Eleições. Trata-se, pois, de norma cujo teor foi aprovado no Congresso Nacional segundo o devido processo legislativo e sancionado pelo Presidente da República: sua aplicação é dever da jurisdição. Conclui-se apenas que a instituição de medidas jurisdicionais intransigentes e a extinção do debate acerca do tema parece não ser salutar ao próprio intuito normativo da lei.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKERMAN, Priscila; AKERMAN, William. Mulheres eleitas podem ser cassadas por fraude à cota de gênero? Conjur, 14 de maio de 2024. Disponível em: Consultor Jurídico www.conjur.com.br Mulheres eleitas podem ser cassadas por fraude à cota de gênero?

ALBERT, Richard. **Constitutional Amendment: making breaking and changing constitutions**. Sheridan Books, Oxford University Press, 2019.

ALEIXO, José Carlos B. **O voto do analfabeto no Brasil**. Rio de Janeiro: Revista de Ciência Política, 26 (1), 1983

ANDRADE, Gentil de. **Pensamentos e reflexões de Machado de Assis**. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 1990.

ARISTÓTELES. **Política**. Edipro; 3 Ed, 2019.

AUAD, Denise. **Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 3, 2004.

BACHOF, Otto. **Normas Constitucionais Inconstitucionais?** Coimbra: Almedina, 1994.

BALINSKI, Michel e YOUNG, Peyton. **Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man, One Vote**. New Haven, Yale University Press, 1982.

BANHOS, Sérgio Silveira. **A participação das mulheres na política: as quotas de gênero para o financiamento de campanhas no Brasil**. Belo Horizonte, Forum, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Revolução tecnológica, crise da democracia e constituição**. Belo Horizonte: Forum, 2021.

BERNARDO, Clarissa Campos; ANDRADE, Marcelo Santiago de Paulo. **O Sistema de precedents do novo CPC e sua repercussão no direito eleitoral**. In: DIDIER JR., Fredie; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe (Coord.). Repercussões do novo CPC. Direito Eleitoral. Salvador: JusPodivm, 2016.

BOBBIO, Norberto. **A Crise da democracia e a lição dos clássicos**. Brasília, arquivos do Ministério Público. Ano 40, n. 170, out-dez, 1987.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de M. A. Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. 3aED. – Bauru-SP: EDIPRO, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos**. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela B. Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 Ed. Malheiros Editores, 2000.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva, 15 ed, São Paulo, 2020.

BRANCO, Rafael Lima Gonet; CARVALHO, José Henrique Lavocat Galvão Vieira de; GALLOTTI, Eduardo Rodrigues. **Reynalds v. Sims. In: Suprema Corte dos Estados Unidos: Casos Eleitorais**. Editora Thoth, 2022.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk De; CADEMARTORI, Sérgio. **A relação entre Estado de direito e democracia no pensamento de Bobbio e Ferrajoli**. Revista Sequência, n. 53, 2006.

CAMPOS, Luciana Oliveira de; OHLWEILER, Leonel Pires. **Estado democrático de direito e a participação popular no Brasil: uma análise a partir do conceito de Luigi Ferrajoli**. Revista Direitos Humanos e Democracia. Ed. Unijuí, ano 8, n. 15, 2020.

CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Verônica Toste; JUNIOR, João Feres; VENTURINI, Anna Carolina. **Ação afirmativa: conceito, história e debate**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CAPEZ, Fernando; NETO, Guilherme Ruiz. **Abuso do poder econômico no processo eleitoral**. Conjur, 2023.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. Editora Juspodivm. 6 ed, 2023.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado de direito**. Tradução: Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo e Augusto Neves Dal Pozzo. Belo Horizonte, Editora Forum, 2013.

COELHO, Marcus Vinícius Furtado. **O controle de constitucionalidade de normas constitucionais**. Conjur, 2016.

COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. **O Estado de Direito: história, teoria, crítica**. São Paulo, Martins Fontes, 2006.

DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília, Editora UnB, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. Series: Princípios, vol. 83, 1986.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político**. Tradução Alexandre Araújo de Souza et al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FRIEDRICH, Carl Joachim. **Gobierno constitucional y Democracia**. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1975.

FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGR, Walber de Moura. (coords.). **Abuso de poder e perda de mandato: tratado de direito eleitoral**, tomo 7. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 274-275.

GAVAZZI, Giacomo. **Introdução: Kelsen e a doutrina pura do direito” In: A democracia**. Kelsen, Hans. 2 ed. Trad. Ivone Castilho Benedetti et al. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 19. Edição, Barueri: Editora Atlas, 2023.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

KARLAN, Palema S. **Reapportionment, Nonapportionment, and Recovering Some Lost History of One Person, One Vote**. William & Marry Law Review, Volume 59, 2018.

KELLOGG, Frederic R. **Oliver Wendell Holmes Jr. legal theory, and judicial restraint**. Cambridge University Press, 1. Ed, 2006.

KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo, Editora Martins Fontes, 2 edição, 2000.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São paulo: Companhia das Letras, 7 ed., 2012.

LEVINSON, Sanford. **One Person, One Vote: a mantra in need of meaning**. University of North Carolina Law Review. 80th Edition, 2002.

MACÊDO, José Eduardo de Santana. **Cidadania além do voto: a participação política como forma de aprimoramento democrático no Brasil**. Tese de doutorado apresentada ao Programa

de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2018.

MATHIS, Klaus. **Consequentialism in Law**. Efficiency, Sustainability, and Justice to Future Generations, Law and Philosophy Library 98, 2011.

MEDAUAR, Odete. Comentários Gerais ao Dispositivo. In: FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da Cunha; ISSA, Rafael Hamze; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coords.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Anotada**, Volume II. São Paulo: Quartier Latin, 201

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, Direitos Fundamentais**. 2. Ed. Portugal: Coimbra, 1998.

MIRANDA, Jorge. **O referendo e o plebícito na experiência portuguesa**. **Cuestiones Constitucionales** n.19 Ciudad de México, 2008.

MORAES, Alexandre de. **O direito eleitoral e o novo populismo digital extremista: Liberdade de escolha do eleitor e a promoção da democracia**. Tese apresentada visando ao provimento de cargo de Professor Titular no Departamento de Direito de Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2024.

MULLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Ed. Max Limonad. Trad. Peter Naumann, São Paulo, 2003.

NASCIMENTO, Camila Teixeira; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. **Igualdade de gênero nas eleições: fraude no processo eleitoral através de candidaturas laranjas**. Revista Resenha Eleitoral, v. 23, n. 1, 2019.

NICOLAU, Jairo Marconi. **As distorções na representação dos Estados na Câmara dos Deputados brasileira**. In Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 40, n. 3: Rio de Janeiro, 1997.

O'LOUGHLIN, John. **The identification and evaluation of racial gerrymandering**. Annals of the Association of American Geographers, Vol. 72, No. 2, 1982.

PEDROSO, Rodrigo Rodrigues. **A divisão dos regimes político em Aristóteles**. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós graduação em filosofia da Universidade de São Paulo. São paulo, 2015.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. Topbooks, 2 ed, 2002.

REIS, Tiago. **Candidaturas laranja: o necessário enfrentamento jurídico**. 1. Ed. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

RICCI, Paolo. **As eleições dos anos 1930: coordenação pré-eleitoral em tempos de voto secreto.** Estudos Históricos: Rio de Janeiro, vol. 35, n. 75, 2022.

ROCHA, Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios.** In: VAZ, Flávio Tonelli. 20 anos da Constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social. BD Jur, 2008.

ROURE, Agenor de. **A constituição republicana. Tomo II.** Brasília, Senado Federal, 1979.

SANDEL, Michael J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa.** Rio de Janeiro: 12 ed, civilização brasileira, 2013.

SEABROOK, Nick. **One person, one vote: a surprising history of gerrymandering in America.** Pantheon Books, 1. Ed, 2022.

SEPULVIDA, Luciano; Carvalho, Letícia Moura de; Dendasck, Carla Viana. **Compra de votos: uma nova modalidade do “voto de cabresto” na atualidade política brasileira.** Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 3, Ed. 07, Vol 4, 2018.

SILVA, Sérgio Gomes da. **Preconceito e discriminação: as bases da violência contra a mulher.** Psicologia: Ciência e Profissão, v. 30, 2010

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro.** São Paulo. Editora Universidade de São Paulo, 1 ed. 2021.

SOWELL, Thomas. **Affirmative action around the world: an empirical study.** Londres, Yale University Press, 2004.

TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. **As milenares origens do preconceito de gênero.** Anptur. Disponível em: <https://www.anptur.org.br/anais/anais/files/11/11.pdf>

VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. **Baker v. Carr. . In: Suprema Corte dos Estados Unidos: Casos Eleitorais.** Editora Thoth, 2022.

VIANA, Carla. **Compra de votos: uma nova modalidade do “voto de cabresto” na atualidade política brasileira.** Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 3, Ed. 07, Vol 4, 2018.

VILLA, Marco Antônio. **A história das constituições brasileiras.** São paulo, Editora Leya, 2011.

VINHAL, Adwardys de Barros; RITTA, Jorge Santa. **Wesberry v. Sanders, 1964. In: Suprema Corte dos Estados Unidos: Casos Eleitorais.** Editora Thoth, 2022.

ZILIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato: um método de estruturação.** Salvador: Editora Juspodvm, 2019.