

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

TIAGO REIS DA SILVA

**ENFRENTAMENTO JURÍDICO DAS CANDIDATURAS
FICTÍCIAS COMO FATOR DE INSERÇÃO DA MULHER NO
CÍRCULO POLÍTICO-PARTIDÁRIO**

**POUSO ALEGRE
2019**

TIAGO REIS DA SILVA

**ENFRENTAMENTO JURÍDICO DAS CANDIDATURAS
FICTÍCIAS COMO FATOR DE INSERÇÃO DA MULHER NO
CÍRCULO POLÍTICO-PARTIDÁRIO**

Dissertação apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Constitucionalismo e Democracia do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas.

Orientador: Prof. Dr. Cristiano Thadeu e Silva Elias.

**POUSO ALEGRE
2019**

S558e

Silva, Tiago Reis da.

Enfrentamento jurídico das candidaturas fictícias como fator de inserção da mulher no círculo político-partidário. /Tiago Reis da Silva. Pouso Alegre: FDSM, 2019. 126p.

Orientador: Professor Doutor Cristiano Thadeu e Silva Elias.

Dissertação (Mestrado)-Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação em Direito.

1- Isonomia de gênero; 2- Cota eleitoral; 3- Candidatura fictícia; 4- Nulidade; 5- Inserção político-partidária. I Thadeu e Silva Elias, Cristiano. II Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação em Direito. III Título

TIAGO REIS DA SILVA

ENFRENTAMENTO JURÍDICO DAS CANDIDATURAS FICTÍCIAS COMO
FATOR DE INSERÇÃO DA MULHER NO CÍRCULO POLÍTICO-PARTIDÁRIO

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

Data da Aprovação 20/03/2019

Banca Examinadora



Prof. Dr. Cristiano Thadeu e Silva Elias
Orientador
Faculdade de Direito do Sul de Minas



Prof. Dr. Lucas André Viegas Carvalho de Siqueira
Universidade Santa Cecília



Prof. Dr. Elias Kallás Filho
Faculdade de Direito do Sul de Minas

Dedico este trabalho a Samantha, minha companheira de todas as horas, e a Miguel, rebento de nosso amor!

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, que torce por mim, incentiva-me a conseguir êxito nos desafios a que me arrisco.

A Samantha peço desculpas pelas horas em que os estudos me furtaram a sua “doce” companhia.

Aos colegas, Fúlvio Faria e Marcelo Matuk, agradeço por lançarem as primeiras luzes sobre o tema do trabalho, ao se defrontarem com ele na lida da advocacia eleitoral.

Aos colegas do mestrado, agradeço pela convivência, pela ajuda e por terem compartilhado com solidariedade tantos momentos difíceis rumo à conquista que se nos prenuncia.

*A sinceridade é um valor que o Direito deve resguardar, sob pena de
legitimação da hipocrisia.*

RESUMO

SILVA, Tiago Reis da. *Enfrentamento jurídico das candidaturas fictícias como fator de inserção da mulher no círculo político-partidário*. 2019. 129p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação em Direito, Pouso Alegre, Minas Gerais, 2019.

Verificada a baixa representatividade parlamentar feminina, o Brasil, alinhado a uma tendência mundial, prevê em seu ordenamento jurídico um instrumento de consagração da isonomia de gênero na formação do corpo político-parlamentar: cota de gênero para a composição da lista de candidaturas que o partido deve apresentar à Justiça Eleitoral. Porém, não obstante a previsão desse instrumento, no Brasil não se tem logrado aumentar a representatividade feminina nos Parlamentos. Um dos obstáculos para o avanço da participação da mulher na política pode ser identificado no fenômeno que tem sido reiteradamente apresentado à Justiça Eleitoral: candidaturas eleitorais femininas fictícias. Empregando-se método indutivo, será definida a candidatura eleitoral feminina fictícia a partir do conjunto fático uniformemente verificado nos casos julgados pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG) em relação a essa matéria. Afigura-se como objetivo central do trabalho analisar os contornos fáticos e jurídicos desse fenômeno, a fim de se lhe deduzirem as respectivas consequências. Hipótese que se apresenta pertine à possível relação entre o enfrentamento jurídico das candidaturas femininas fictícias e a inserção da mulher no círculo político-partidário. Contributos doutrinários, extraídos de pesquisa bibliográfica, orientarão a análise dos elementos fáticos e jurídicos pertinentes às candidaturas eleitorais femininas fictícias, possibilitando-se o devido enquadramento e tratamento jurídicos do fenômeno. Por fim, através do método hipotético-dedutivo, será apontada a relação entre o enfrentamento jurídico das candidaturas fictícias e a contemplação de instrumentos intrapartidários de fomento à participação feminina na política.

Palavras-chave: Isonomia de gênero – cota eleitoral – candidatura fictícia – nulidade – inserção político-partidária.

ABSTRACT

SILVA, Tiago Reis da. *Legal confrontation of fictitious candidacies as a factor for the insertion of women in the political-partisan circle*. 2019. 129p. Master's Dissertation - South of Minas Gerais School of Law. Pouso Alegre, 2019.

Given the low female parliamentary representation, Brazil, in line with a worldwide trend, predicts in its legal system an instrument of gender equality consecration of the formation of the political-parliamentary body: gender quota for the composition of the candidate list the party must present to the Electoral Court. However, in spite of the prediction of this instrument, it has not been possible to increase the feminine representativeness in the Parliaments in Brazil. One of the obstacles to advancing women's participation in politics may be identified in the phenomenon that has been repeatedly presented to the Electoral Court: fictitious female electoral candidates. Using an inductive method, the fictitious female electoral candidacy will be defined from the factual set uniformly verified in the cases judged by the Electoral Regional Court of Minas Gerais (TRE-MG) in relation to this matter. It seems to be the central objective of the work analyze the factual and legal aspects of this phenomenon, in order to deduce the consequences. This hypothesis is related to the possible relationship between the legal confrontation of female fictitious candidacies and the insertion of women into the political-partisan circle. Doctrinal contributions, extracted from bibliographical research, will guide the analysis of the factual and legal elements pertinent to the fictitious feminine electoral candidacies, allowing the proper legal framing and treatment of the phenomenon. Finally, through the hypothetical-deductive method, the relation between the legal confrontation of the phony candidacies and the contemplation of intra-party instruments will be pointed out to raise the participation of women in politics.

Keywords: *Gender isonomy - electoral quota - fictitious candidacy - nullity - political-party insertion.*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

§ – parágrafo

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AgR-Respe – Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral

AIME – Ação de Impugnação de Mandato

AIJE – Ação de Investigação Judicial Eleitoral

Art. – artigo

Arts. – artigos

CANDex – Sistema de Candidaturas – Módulo Externo

CC – Código Civil

CC/02 – Código Civil de 2002

CC/16 – Código Civil de 1916

CE – Código Eleitoral

CR – Constituição da República

CSW – Comissão Sobre a Situação das Mulheres

DEM – Democratas

DJE – Diário da Justiça Eletrônico

DRAP – Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários

ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

JE – Justiça Eleitoral

LGE – Lei Geral das Eleições

LPP – Lei dos Partidos Políticos

MPE – Ministério Público Eleitoral

ONU – Organização das Nações Unidas

n. – número

PFL – Partido da Frente Liberal

PI – Piauí

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

RCED – Recurso Contra Expedição de Diploma

RCPJ – Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas

REspe – Recurso Especial Eleitoral

RRC – Requerimento de Registro de Candidatura

RRCs – Requerimentos de Registro de Candidatura

STF – Supremo Tribunal Federal

TRE-MG – Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação entre a cota de gênero e a proporção de mulheres nos parlamentos nacionais dos países da América do Sul..... 28

Tabela 2 – Classificação por gênero do eleitorado, dos candidatos e dos eleitos nas eleições municipais de 2016..... 35

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 DA COTA ELEITORAL DE GÊNERO	18
1.1 Da origem internacional	18
1.2 Do contexto nacional	29
1.3 Do retrocesso das candidaturas eleitorais femininas fictícias	34
2 DA CANDIDATURA ELEITORAL	46
2.1. Da natureza jurídica do registro da candidatura	48
2.2. Da natureza jurídica da candidatura eleitoral	52
2.3 Dos elementos constitutivos e dos requisitos de validade do ato jurídico “candidatura eleitoral”	61
3 DA INTERPRETAÇÃO DA CANDIDATURA ELEITORAL FEMININA FICTÍCIA	67
3.1 Dos cânones hermenêuticos aplicáveis às candidaturas fictícias	73
3.2 Candidatura eleitoral feminina fictícia: fraude à lei mediante simulação	84
3.3 Da relação entre o combate à candidatura eleitoral fictícia e a inserção da mulher no círculo político-partidário	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
REFERÊNCIAS	114

INTRODUÇÃO

Leitura histórica que se fará logo no início do trabalho, não apenas respeitante ao plano nacional, mas se estendendo mesmo ao plano mundial, revelará que os direitos das mulheres não são reconhecidos e respeitados ao mesmo tempo que os dos homens. As mulheres travam lutas próprias para a consagração de direitos já consagrados aos homens. Não é diferente o que acontece no plano dos direitos políticos: o direito de as mulheres votarem e serem votadas (capacidade eleitoral ativa e passiva, respectivamente) foi reconhecido muito tempo depois do reconhecimento do mesmo direito aos homens.

Apesar do reconhecimento da capacidade eleitoral passiva (direito de ser votada), dados estatísticos, que serão oportunamente expostos, revelam que, no Brasil, poucas mulheres têm sido eleitas para mandato parlamentar, em comparação com a quantidade de homens eleitos para a mesma função. Tal desproporção revela uma disfunção do sistema político representativo, pois, enquanto as mulheres são a maioria da população e do eleitorado, são a minoria à frente das decisões políticas do Estado.

Para corrigir essa desproporção, o Brasil alinhou-se a uma tendência internacional de consagração de direitos e garantias voltados à inserção e promoção política das mulheres. No primeiro tópico do trabalho, então, traça-se um panorama dos acordos internacionais a que o Brasil aderiu em matéria de direitos feministas. Destaca-se, nesse plano, a consagração da cota eleitoral de gênero como medida de discriminação positiva voltada à superação da desproporção de gênero verificada na ocupação das “cadeiras” parlamentares.

Empregando-se o método indutivo na análise comparativa de dados envolvendo os países da América do Sul, ficará evidenciada a importância da cota de gênero para o incremento da participação política feminina. Contudo, por essa mesma análise, será demonstrado que, apesar de o Brasil contemplar em seu ordenamento a cota de gênero¹, não tem logrado avançar na promoção política das mulheres, ocupando a última colocação dos países da América do Sul em termos de percentual de mulheres eleitas para mandato parlamentar.

¹ Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Geral das Eleições – LGE). Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo: (Redação dada pela Lei n. 13.165, de 2015).

§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. (Redação dada pela Lei n. 12.034, de 2009).

Diante de tal situação, buscar-se-á analisar, no segundo tópico do primeiro capítulo, os contornos da cota eleitoral de gênero implantada no Brasil. Buscar-se-á demonstra que, até se chegar à atual previsão da cota de gênero, na redação do artigo 10, §3º, da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Geral das Eleições – LGE), muita resistência foi oposta ao avanço das mulheres na política. Procurar-se-á expor que, mesmo após a instituição legal da cota de gênero, as mulheres não têm conquistado espaço na política, analisando-se, então, uma nova forma de resistência, que se estabelece não mais no plano legislativo, mas na prática eleitoral dos partidos políticos: trata-se das candidaturas femininas fictícias.

A partir de pesquisa de jurisprudência no sítio eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG)², serão analisados os casos envolvendo as candidaturas femininas fictícias, buscando-se perceber os contornos fáticos desse novo fenômeno³. Dada a uniformidade factual a ser verificada em relação a esses casos, será empregado o método indutivo para se considerar candidatura eleitoral feminina fictícia o fenômeno que reúna os elementos fáticos verificados naquela análise.

Em análise da forma como o TRE-MG tem decidido os casos envolvendo as candidaturas eleitorais femininas fictícias, buscar-se-á demonstrar o apego da Justiça Eleitoral mineira a uma visão estrita de legalidade, não aplicando nenhuma consequência jurídica sobre o suporte fático consistente nas candidaturas fictícias: mulheres, geralmente ligadas a dirigentes partidários, lançadas candidatas apenas para fechar o *quorum* de 30% de candidaturas (mínimo legal para cada sexo), falta de qualquer ânimo eleitoreiro revelado através de atos de campanha, alegação de renúncia informal após o período em que seria possível a substituição da candidatura – que se deveria processar por outra mulher –, votação pífia ou zerada.

Conforme pronunciado nos julgados que se apreciarão, por falta de parâmetros objetivos o TRE-MG não tem reconhecido a candidatura eleitoral fictícia como infração legal. O TRE-MG sobreleva, nesse contexto, a autonomia da vontade privada (de fazer ou não fazer campanha eleitoral, desistir ou não da disputa) e a soberania da vontade popular, que seria atacada, segundo aquele colegiado, se se anulassem os votos atribuídos a outros candidatos não participantes da configuração das candidaturas fictícias.

Exposta, no primeiro tópico do trabalho, a importância da cota de gênero para a inserção política da mulher, e verificado que o Judiciário Eleitoral de Minas Gerais tem

² www.tre-mg.jus.br.

³ 3 Serão analisados os casos cujo julgamento tenha sido publicado até 17 de agosto de 2018, tendo como filtro de pesquisa a expressão “candidaturas fictícias”.

rechaçado, por falta de parâmetros objetivos, a tese das candidaturas fictícias, deve-se empreender, a partir do segundo capítulo, análise da candidatura eleitoral, visando definir sua natureza jurídica, seus elementos constitutivos e requisitos de validade.

Mediante tal análise, buscar-se-á alcançar o objetivo geral proposto no trabalho: assinalar os possíveis vícios de que padecem as candidaturas fictícias, deduzindo-lhes o adequado tratamento jurídico.

Para se alcançar o objetivo central, deve-se discorrer brevemente sobre a forma como se processa a candidatura eleitoral. A partir da análise da candidatura no âmbito do processo eleitoral em sentido lato, que englobaria todos os atos praticados para a constituição do pleito, desde as convenções partidárias até a diplomação dos eleitos, devem-se dividir os atos praticados pelos pré-candidatos e partidos no seio da estrutura partidária e o registro da candidatura deferido pela Justiça Eleitoral. Este último ato, conforme se procurará demonstrar, apresenta natureza jurídica de sentença, proferida em procedimento de jurisdição voluntária em que se analisam os requisitos de validade dos atos anteriormente praticados no âmbito das estruturas partidárias.

Ponto cardinal do trabalho consiste na análise desses atos que se praticam no âmbito das estruturas partidárias e que se apresentam à chancela da Justiça Eleitoral. O ponto de partida dessa análise deve ser a definição da natureza jurídica da candidatura eleitoral. Para se chegar a essa definição, importa empreender ampla pesquisa bibliográfica⁴, pela qual sejam analisados os contributos doutrinários afetos aos atos e negócios jurídicos.

Por essa análise bibliográfica, primeiramente se devem conceituar atos e negócios jurídicos, ressaltando-se os pontos de semelhança e diferença entre eles. Definida cada uma dessas classes de atos, procurar-se-á analisar os contornos jurídicos dos atos jurídicos em sentido estrito, figura mais condizente à candidatura eleitoral, conforme se procurará demonstrar.

Não obstante tenha se iniciado no âmbito civilista, a doutrina dos atos jurídicos atingiu alto grau de desenvolvimento no âmbito do Direito Administrativo⁵. Através dos contributos

⁴ Cf. ALVES, José Carlos Moreira. *Distinção entre os atos jurídicos negociais e os atos jurídicos não-negociais*. Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, v. 10, n. 10, p. 170-189, jul./dez., 1996.; COVIELLO, Nicola. *Manuale di diritto civile italiano: parte generale*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1992. TEPEDINO, Gustavo. *Esboço de uma classificação funcional dos atos jurídicos*. Revista Brasileira de Direito Civil, Rio de Janeiro, v. 1, jul./set. 2014; RAÓ, Vicente. *Ato jurídico: noção, pressupostos, elementos essenciais e acidentais. O problema do conflito entre os elementos volitivos e a declaração*. São Paulo: Max Limonad, 1961; PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Campinas: Bookseller, 1999. Tomo 1. p. 125.

⁵ Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 26. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013; CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. Rio de

produzidos nessa área do conhecimento jurídico, então, serão analisados os atos jurídicos consoante a composição da vontade que os forma, buscando-se definir em qual categoria se enquadra a candidatura eleitoral: ato simples, complexo ou composto.

Definida a natureza jurídica da candidatura eleitoral, outro objetivo específico que se apresenta pertence à análise dos respectivos elementos de constituição e requisitos de validade. Ainda que atribuída natureza jurídica de ato jurídico em sentido estrito à candidatura eleitoral, o Código Civil de 2002, através do artigo 185, dispõe que, no que couber, aplicam-se a esses atos as disposições do Código que regulam os negócios jurídicos. Então, a análise dos elementos constitutivos e requisitos de validade dos atos jurídicos em sentido estrito será feita sob os influxos da lei e da doutrina dedicada aos estudos dos negócios jurídicos⁶.

Como a candidatura eleitoral fictícia tem recebido interpretação estritamente formal pelo TRE-MG, serão buscados, na doutrina especializada, contributos que transpassem a

Janeiro: Freitas Bastos, 1954; *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979; CRETELLA JÚNIOR, José. *Dos atos administrativos especiais*. Rio de Janeiro: Forense, 1995; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002; DIEZ, Manuel Maria. *El acto administrativo*. Buenos Aires: Tipografía Editora Argentina, 1956; GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003; LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria Sulina, 1954; MASAGÃO, Mário. *Natureza jurídica da concessão de serviço público*. São Paulo: Saraiva, 1933; MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2001; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002; *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1992; TÁCITO, Caio. *O abuso de poder administrativo no Brasil: conceito e remédios*. Rio de Janeiro: Departamento Administrativo do Serviço Público e Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, 1959; ZANOBINI, Guido. *Corso di diritto amministrativo*. 6. ed. Milão: Dott A. Giuffrè-Editore, 1936. v. I; FRAGOLA, Umberto. *Manuale di diritto amministrativo*. 4. ed. Nápoli: Editrice Humus Pellerano-Del Gaudio Editori, 1949; *Gli atti amministrativi*. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese; TRENTIN, Silvio. *L'atto amministrativo: contributi allo studio della manifestazione di volontà della pubblica amministrazione*. Roma: Athenaesum Società Editrice Romana, 1915; RISPOLI, Arturo. *Istituzioni di diritto amministrativo*. Torino: Libreria Scientifica Giapichelli, 1929; RANELLETTI, Oreste. *Teoria degli atti amministrativi speciali*. 7. ed. Milão: Dott A. Giuffrè Editore, 1945; CAVALCANTI, Temístocles Brandão. *Tratado de direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956. v. IV; SAYAGUÈS LASO, Enrique. *Tratado de derecho administrativo*. Montevideo: Editorial Martin Bianchi Altina, 1953. v. 1; TIVARONI, Carlo. *Teoria degli atti amministrativi*. Torino: G. Giapichelli-Editore, 1939; VELASCO CALVO, Recaredo Fernandez de. *Resúmen de derecho administrativo y de ciencia de la administración*. Murcia: Tipografía de J. Sanchez, 1920. v. 1; DIEZ, Manuel Maria. *El acto administrativo*. Buenos Aires: Tipografía Editora Argentina, 1956. p. 90; FONSECA, Tito Prates da. *Lições de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1943. p. 318; MENEGALE, José Guimarães. *Direito administrativo e ciência da administração*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editor Borsói, 1957. p. 55.

⁶ Cf. BETTI, Emilio. *Teoria geral do negócio jurídico*. (Trad. Ricardo Rodrigues Gama). Campinas: LZN, 2003. Tomo I; BEVILÁQUA, Clóvis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1931. v.1; CASTRO Y BRAVO, Federico. *El negocio jurídico*. Madrid: Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1967; CESAR, José Augusto. *Ensaio sobre os atos jurídicos*. Campinas: Tipografia Casa Genoud, 1913; GAINO, Itamar. *A simulação dos negócios jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 2007; LIMA, João Franzen de. *Curso de direito civil brasileiro: introdução e parte geral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1960; LOTUFO, Renan. *Curso avançado de direito civil: parte geral*. (Coord. Everaldo Augusto Cambler). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. v. 1; MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil: parte geral*. 41. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. v. 1; RODRIGUES, Sílvio. *Direito civil: parte geral*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1974; TEIXEIRA DE FREITAS, Augusto. *Esboço*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1952; ZANNONI, Eduardo A. *Ineficacia y nulidad de los actos jurídicos*. Buenos Aires: Astrea, 2004.

formalidade dos atos jurídicos, tomando à consideração o aspecto social desses atos. Nesse sentido, destaca-se a doutrina de Antônio Junqueira de Azevedo, que, a par da forma e do objeto dos atos jurídicos, agrega-lhes outro elemento constitutivo, consistente nas circunstâncias negociais. As circunstâncias negociais compreendem, na visão do autor, todos os fatos que envolvem o ato jurídico e lhe informam a compleição, a partir de uma visão social.

Assim, as circunstâncias negociais passariam a compor o ato na medida em que indicariam à sociedade que aquele ato visa à produção de determinados efeitos; seriam, então, aquele *quid* que qualifica uma manifestação, tornando-a declaração voltada à produção de determinados efeitos⁷. Por essa linha, não apenas a lista de candidaturas regularmente preenchida deve ser considerada na composição do ato jurídico “candidatura eleitoral”, mas todas as circunstâncias que a caracterizam, como o comportamento das candidatas após o deferimento do registro.

Considerando que o TRE-MG – conforme se demonstrará - posiciona-se, na quase totalidade dos casos, contrariamente à tese das candidaturas eleitorais femininas fictícias, alegando falta de parâmetros objetivos que possam identificá-las, avulta-se outro objetivo específico do trabalho: enfocar uma linha hermenêutica que apresente critérios objetivos à interpretação dos atos jurídicos.

Nesse passo, a hermenêutica dogmática, cujo expoente mais consagrado é Emílio Betti⁸, pode-se revelar útil ao alcance do objetivo central do trabalho. Tal linha hermenêutica apresenta quatro critérios, ditos cânones, pelos quais se possa proceder à interpretação sob base técnica, objetiva.

Interpretada a candidatura fictícia a partir da hermenêutica dogmática, dever-se-á deduzir qual o vício jurídico de que ela padece, e as respectivas consequências. Por fim, buscar-se-á demonstrar se o enfrentamento jurídico das candidaturas fictícias pode contribuir para a inserção da mulher no círculo político-partidário.

O trabalho, pelo caminho delineado acima, visa estudar mecanismos que garantam a integridade do sistema jurídico-social frente à prática das candidaturas fictícias, que, por via transversa, afeta a cogência do ordenamento. A pesquisa bibliográfica passa pelas áreas do

⁷AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. 4. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 43.

⁸BETTI, Emilio. *Interpretação da lei e dos atos jurídicos* (Trad. Karina Jannini). São Paulo: Martins Fontes, 2007; *Teoria geral do negócio jurídico*. (Trad. Ricardo Rodrigues Gama). Campinas: LZN, 2003. Tomo I; *Teoria geral do negócio jurídico*. Coimbra: Coimbra Editora, 1969. Tomo II.

Direito Constitucional, Administrativo, Civil e Eleitoral. Revela-se, com isso, que o ordenamento oferece mecanismos para proteção de sua própria estrutura. O sistema jurídico é uno e indivisível, motivo por que a pesquisa aqui empreendida visa buscar em diferentes áreas do saber jurídico as soluções para o problema que se apresenta: candidaturas eleitorais femininas fictícias.

A importância da pesquisa avulta-se na conexão inexorável entre a ordem sociopolítica formada através dos avanços e retrocessos sociais que se estabelecem na história – conforme se demonstrará no primeiro capítulo –, o Poder Legislativo, que cunha a cogência das normas que positiva, e o Poder Judiciário, que deve garantir a cogência das normas, em respeito à ordem sociopolítica em virtude da qual elas são positivadas.

1 DA COTA ELEITORAL DE GÊNERO

É necessário verificar que a institucionalização da cota de gênero no ordenamento eleitoral brasileiro resultou do processo histórico impulsionado por movimentos feministas que conquistaram atenção das agendas internacionais. Em um primeiro momento, impende verificar o contexto histórico internacional de reconhecimento da baixa representatividade feminina nas esferas de decisão política. A partir desse reconhecimento, a agenda internacional passou a se ocupar de mecanismos que possam ser propostos ao enfrentamento da sub-representatividade política feminina.

Neste capítulo, então, demonstra-se que a previsão da cota de gênero no ordenamento brasileiro segue a linha histórica mundial de conquista das mulheres por mais espaço nas esferas de decisão política. Decanta-se a abordagem, ao final do subcapítulo 1.1, para o contexto sul-americano. Verificam-se quais países da América do Sul implantaram sistema de cotas de gênero no processo eleitoral e qual seu efeito para o incremento da participação política feminina. A partir desse breve comparativo entre os países sulamericanos, passa-se a analisar o contexto de implantação da cota de gênero no Direito brasileiro. Verificado que a cota de gênero não tem surtido, no Brasil, os efeitos alcançados em outros países da América do Sul, busca-se, através de pesquisa jurisprudencial, inferir causas que possam obstaculizar a efetividade da cota de gênero no processo eleitoral. Depara-se, nessa pesquisa, com fenômeno que vem sendo referido como candidaturas eleitorais femininas fictícias, que constituiria uma forma de artilho utilizado por partidos políticos e candidatos para atender apenas formalmente a regra impositiva da cota de gênero, frustrando os seus efeitos através do lançamento meramente formal das candidaturas eleitorais femininas, as quais não se revestiriam da real intenção de disputa eleitoral e eventual eleição.

1.1 Da origem internacional

Antes de se adentrar à análise específica dos contornos jurídicos da cota de gênero, é necessário contextualizá-la no cenário das conquistas sociais propulsadas pelo movimento feminista.

O feminismo é classificado em duas fases históricas, também mencionadas “ondas feministas”.

A chamada primeira onda do feminismo aconteceu a partir das últimas décadas do século XIX, quando as mulheres, primeiro na Inglaterra, organizaram-se para lutar por seus direitos, sendo que o primeiro deles que se popularizou foi o direito ao voto. As sufragetes, como ficaram conhecidas, promoveram grandes manifestações em Londres, foram presas várias vezes, fizeram greves de fome. Em 1913, na famosa corrida de cavalo em Derby, a feminista Emily Davison atirou-se à frente do cavalo do Rei, morrendo. O direito ao voto foi conquistado no Reino Unido em 1918.

No Brasil, a primeira onda do feminismo também se manifestou mais publicamente por meio da luta pelo voto. As sufragetes brasileiras foram lideradas por Bertha Lutz, bióloga, cientista de importância, que estudou no exterior e voltou para o Brasil na década de 1910, iniciando a luta pelo voto. Foi uma das fundadoras da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, organização que fez campanha pública pelo voto, tendo inclusive levado, em 1927, um abaixo-assinado ao Senado, pedindo a aprovação do Projeto de Lei, de autoria do Senador Juvenal Larmartine, que dava o direito de voto às mulheres. Este direito foi conquistado em 1932, quando foi promulgado o Novo Código Eleitoral Brasileiro⁹.

Após a primeira fase do feminismo, o movimento arrefeceu-se, voltando com vigor nos anos 60, com novas perspectivas. Inspiraram fortemente a segunda onda feminista dois livros: “O segundo sexo”, de Simone de Beauvoir; publicado em 1949, o livro lançou as bases para uma perspectiva de gênero não puramente biológica, mas cultural. Da obra extrai-se a seguinte frase, quase um mote para o movimento feminista dessa fase: “não se nasce mulher, torna-se mulher”. Já na década de 1960, na efervescência do movimento, fora lançado por Betty Friedan o livro “A mística feminina”, que se tornara a bíblia das feministas da segunda onda. Nesse segundo período devem-se destacar outros movimentos que marcaram a história mundial, como: o movimento hippie que, sob o lema “paz e amor” criticava a participação dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã, e o evento conhecido como “Maio de 68”, em Paris: inicialmente um movimento estudantil, que colocava “em xeque a ordem acadêmica estabelecida havia séculos”¹⁰, o movimento funcionou como pólvora à explosão de outras reivindicações, principalmente de ordem trabalhista e política¹¹.

9 PINTO, Céli Regina Jardim. *Feminismo, história e poder*. Revista Sociologia e Política, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010. p. 15-16.

10 Ibidem. p. 15.

11 “Primeiro, a crise estudantil, que teve como palco o *Quartier Latin* da capital francesa, e que proporcionou as imagens mais memoráveis da revolta: os slogans imaginativos, a ocupação da Sorbonne, as barricadas e os paralelepípedos. A segunda crise foi operária, e foi explicitada por uma greve geral de várias semanas que desembocou em acordos trabalhistas que representaram um aumento de 35% do salário mínimo. A terceira crise foi política: a contestação sindical e estudantil ao regime da V República que colocou contra as cordas o general De Gaulle, até então seu único presidente, em uma situação que acabou desembocando, depois da vitória do gaullismo nas eleições legislativas de junho, na derrota em um referendo no ano seguinte e em sua renúncia”. (BASSETS, Marc. *50 anos depois do maio de 68: essa data nunca se extinguirá*. *El País*, Paris, 5 mai. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/23/cultura/1524504798_329892.html. Acesso em: 23 ago. 2018).

Em 2018, quando se completam 50 anos desde “Maio de 68”, várias análises se fazem desse movimento, ou poder-se-ia chamar “desse fenômeno”, dada sua repercussão multifacetada. Destaca-se a análise promovida pelo jornal El País:

Mas o Maio de 68 vai além dessas quatro semanas, que na verdade foram 10, entre o fim de março, quando começou a mobilização universitária em Nanterre, nos arredores de Paris, e o começo de junho, quando De Gaulle e seu Governo retomaram o controle da situação. Maio de 68 é um símbolo de algo mais: das revoltas de toda uma geração. E, nesse caso, a cronologia é mais ampla, estendendo-se desde o fim dos anos cinquenta, com o ativismo contra a guerra da Argélia, até meados dos anos setenta, com a deriva mais dogmática – e, em alguns casos, violenta – do movimento. Finalmente, Maio de 68 designa o reflexo muito local – concentrado em alguns poucos quilômetros quadrados no centro de Paris – de um fenômeno internacional que tem seus prólogos e réplicas em Berlim, México, Berkeley ou Praga¹².

Patrick Rotman, que participou do movimento e é coautor, com Hervé Hamon, da consagrada crônica em dois volumes: *Génération: Les Années de Rêve et Les Années de Poudre* (Geração: Os Anos de Sonhos e Os Anos de Pólvora), publicada nos anos oitenta, assinala em entrevista ao jornal El País:

Para mim, Maio de 68 não são as 10 semanas que fizeram a França tremer e a confluência das três crises principais: a estudantil, a operária e a do poder. Para mim, Maio de 68 é outra coisa: uma espécie de epicentro de uma mutação social e cultural que atravessa a sociedade francesa e a ocidental¹³.

Outro veterano daqueles dias, Marc Kravetz, que mais tarde tornou-se repórter do jornal Libération, assinala:

“O Maio de 68 francês”, diz em outro momento, “é um enorme movimento de libertação. Hoje se fala muito, a propósito do assédio sexual, da libertação da palavra das mulheres. Maio dos 68 é a libertação da palavra, sem mais. [O filósofo jesuíta] Michel de Certeau disse: “Em Maio de 68, a palavra foi tomada como a Bastilha foi tomada em 1789¹⁴.”

Foi então em meio a esse fulgente contexto que o movimento feminista experimentou a sua segunda fase. Diferentemente da primeira, em que se propugnava o direito ao voto, nessa segunda onda feminista não havia uma pauta reivindicatória tão clara e direta. A

12 BASSETS, Marc. *50 anos depois do maio de 68: essa data nunca se extinguirá*. El País, Paris, 5 mai. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/23/cultura/1524504798_329892.html. Acesso em: 23 ago. 2018.

13 Ibidem.

14 Ibidem.

questão colocada em pauta era a relação de poder que deixava a mulher em condição subalterna à do homem: vários entraves sociais, de ordem cultural, moral, religiosa subtraíam da mulher a condição de ser ela autora da própria história de vida; ou seja, a mulher reivindicava sua autonomia, no mercado de trabalho, nas relações domésticas, no direito à educação e à saúde (“direito sobre o próprio corpo e a própria sexualidade, devendo decidir sobre o momento de ter filhos, por exemplo”).

O feminismo aparece como um movimento libertário, que não quer só espaço para a mulher – no trabalho, na vida pública, na educação –, mas que luta, sim, por uma nova forma de relacionamento entre homens e mulheres, em que esta última tenha liberdade e autonomia para decidir sobre sua vida e seu corpo. Aponta, e isto é o que há de mais original no movimento, que existe uma outra forma de dominação – além da clássica dominação de classe –, a dominação do homem sobre a mulher – e que uma não pode ser representada pela outra, já que cada uma tem suas características próprias¹⁵.

Após a Segunda Guerra Mundial, principalmente através dos órgãos e programas da Organização das Nações Unidas (ONU), as questões sobre os direitos das mulheres passaram a ser reconhecidas e enfrentadas a nível mundial.

Com a criação da Comissão Sobre a Situação das Mulheres (CSW), em 1946, sob a supervisão do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), a busca por soluções para os problemas e desafios enfrentados pelas mulheres em diversos países ganhou mais atenção e a ONU passou a incentivar a proteção e promoção dos seus direitos nas áreas política, econômica, civil, social e educacional.

Nos anos seguintes a sua criação, o foco da ONU em relação às mulheres eram direitos civis, além da divulgação de dados e elaboração de relatórios acerca da situação das mulheres pelo mundo. Entretanto, logo ficou claro que somente as leis não foram o bastante para assegurar a igualdade e empoderamento das mulheres, o que levou a Organização a buscar novas formas de fazê-lo.

Dessa forma, a ONU começa uma nova fase de planejamento e incentivo de novas medidas para o desenvolvimento da situação das mulheres, traçando novas estratégias para garantir a igualdade entre homens e mulheres. Assim, os trabalhos das Nações Unidas passaram por um processo de transformação, no qual as mulheres começaram a ser percebidas como agentes de mudança em diferentes áreas, além de terem suas necessidades e vulnerabilidades identificadas.

A partir de 1975, a CSW tornou-se responsável pela organização e realização de quatro conferências mundiais acerca da situação das mulheres: México (1975), Copenhague (1980), Nairóbi (1985) e Pequim (1995). O objetivo de tais conferências era tornar a igualdade de gênero um tema central da agenda internacional, além de aproximar os Estados em prol de objetivos comuns, abrangendo o desenvolvimento da mulher em todos os níveis e lugares¹⁶.

15 PINTO, Céli Regina Jardim. *Feminismo, história e poder*. Revista Sociologia e Política, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010.

16 PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. *MINIONU*. Projeto desenvolvido pelo Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas. Disponível em: <https://minionupucmg.wordpress.com/2017/08/02/as-conferencias-mundiais-sobre-a-mulher-da-onu/>. Acesso em: 18 abr. 2018.

Em 1975 foi realizada a I Conferência Mundial da Mulher, sob o lema “Igualdade, Desenvolvimento e Paz”. Esse ano (1975) foi proclamado, pela Assembleia Geral da ONU, o Ano Internacional da Mulher. Conforme consta no texto da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995), “esse ano constitui um marco, pois, a partir de então, os assuntos relativos à mulher foram incluídos no programa da Organização”¹⁷.

Foi declarado também o Decênio das Nações Unidas para a Mulher (1976-1985). Em 1980, em Copenhague, foi realizada a II Conferência Mundial da Mulher sob o lema “Educação, Emprego e Saúde”. Deve-se frisar antes que, em 1979, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, que passou a vigorar em 1981 e, segundo consta do próprio texto da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995), “fixou um padrão internacional para definição do que constitui a igualdade entre mulheres e homens”¹⁸.

Em 1985, em Nairóbi, foi realizada a III Conferência Mundial da Mulher, com o objetivo de examinar e avaliar os resultados do decênio das Nações Unidas para a mulher (1976-1985).

Importantes mudanças nas relações entre mulheres e homens foram registradas em vários países, sobretudo naqueles onde ocorreram grandes avanços na educação da mulher e significativo aumento de sua participação na força de trabalho remunerada. As fronteiras da divisão do trabalho por gênero, entre as funções reprodutivas e produtivas, têm sido gradativamente eliminadas, na medida em que a mulher tem começado a participar das esferas de trabalho onde anteriormente predominavam os homens e, também, pelo fato de os homens terem começado a aceitar mais responsabilidades domésticas, inclusive o cuidado com os filhos. Entretanto, as mudanças registradas nas funções da mulher têm sido maiores e muito mais rápidas que nas dos homens. Em vários países, as diferenças entre as realizações e as atividades da mulher e do homem, ao invés de serem reconhecidas como consequência de funções socialmente estabelecidas para cada sexo, continuam sendo atribuídas a diferenças biológicas imutáveis¹⁹.

Com o objetivo de dar prosseguimento ao processo de promoção social das mulheres, foram traçadas, na Conferência de Nairobi (1985), “estratégias prospectivas para o avanço das mulheres”, a serem implantadas até o ano 2000. Dez anos após a Conferência de Nairóbi, as

17 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. (Trad.: Maria Luiza Ribeiro Viotti). Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf. Acesso em: 01 abr. 2018.

18 Ibidem.

19 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU), Op. cit.

Nações Unidas reuniram-se na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim. Reconheceu-se que a maioria dos objetivos traçados em Nairóbi não havia sido atingid.:

Continuam existindo barreiras que impedem o empoderamento das mulheres, apesar dos esforços dos governos, organizações não governamentais, mulheres e homens de todo o mundo. Em muitas partes do mundo persistem vastas crises políticas, econômicas e ecológicas. Entre elas, cabe assinalar as guerras de agressão, os conflitos armados, a dominação colonial e outras formas de dominação ou ocupação estrangeira, as guerras civis e o terrorismo. Essas situações, aliadas à discriminação sistemática ou de fato, às violações dos direitos humanos e das liberdades fundamentais de todas as mulheres e de seus direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais, inclusive o direito ao desenvolvimento, e os preconceitos enraizados em relação às mulheres e às jovens são apenas alguns dos obstáculos defrontados desde a celebração em 1985 da Conferência Mundial para Análise e Avaliação das Conquistas do Decênio das Nações Unidas para a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz²⁰.

Com efeito, novas metas foram estabelecidas, a fim que as mulheres pudessem atravessar o milênio em situação mais favorável. Doze situações críticas foram priorizadas, quais sejam:

1. peso persistente e crescente da pobreza sobre a mulher;
2. desigualdades e inadequações na educação e na formação profissional e acesso desigual às mesmas;
3. desigualdades e inadequações em matéria de serviços de saúde e outros afins e acesso desigual aos mesmos;
4. todas as formas de violência contra a mulher;
5. consequências para as mulheres, principalmente as que vivem em áreas sob ocupação estrangeira, de conflitos armados ou outros tipos de conflitos;
6. desigualdade nas estruturas políticas e econômicas, em todas as atividades produtivas e no acesso aos recursos;
7. desigualdade entre mulheres e homens no exercício do poder e na tomada de decisões em todos os níveis;
8. ausência de mecanismos suficientes, em todos os níveis, para promover o avanço das mulheres;
9. desrespeito de todos os direitos humanos das mulheres e sua promoção e proteção insuficiente;

20 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. (Trad.: Maria Luiza Ribeiro Viotti). Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf. Acesso em: 01 abr. 2018.

10. imagens estereotipadas das mulheres nos meios de comunicação e na mídia e desigualdade de seu acesso aos mesmos e participação neles;
11. desigualdades de gênero na gestão dos recursos naturais e na proteção do meio ambiente;
12. persistência da discriminação contra a menina e violação de seus direitos.

Para o diagnóstico e tratamento adequados de cada situação crítica, foram propostos objetivos estratégicos, com indicação de medidas concretas que cada agente (governos nacionais, sociedade civil, organismos internacionais) deveria implementar. O tratamento das situações críticas e as medidas de enfrentamento propostas foram considerados sob a noção da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; ou seja, todos os seres humanos são titulares e devem poder exercer os direitos inerentes a sua condição humana (universalidade); tais direitos são indivisíveis e interdependentes: por exemplo, não se pode promover a educação de uma criança, se ela passa fome; não se pode promover a emancipação política da mulher, se ela não tem educação, emprego, autonomia familiar, etc. Nesse contexto, deve-se frisar o próprio texto da Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Conferência de Pequim):

Os objetivos estratégicos derivam das áreas críticas de preocupação, e as medidas específicas que devem ser tomadas para alcançá-los atravessam as fronteiras individuais da igualdade, do desenvolvimento e da paz – metas das Estratégias Prospectivas de Nairóbi para o Avanço da Mulher – e refletem sua interdependência²¹.

A Plataforma de Pequim, então, consagrou três noções inovadoras no enfrentamento às questões relativas aos direitos das mulheres: o enfoque da transversalidade, o conceito de gênero e a noção de empoderamento. Considerando-se a interdependência entre os direitos humanos das mulheres, a transversalidade indica a necessidade de que a perspectiva de gênero passe efetivamente a integrar as políticas públicas em todas as esferas de atuação (saúde, educação, política, segurança). Pelo conceito de gênero, a mulher passou a ser compreendida sob um viés cultural, e não puramente biológico; ou seja, não seria, por esse enfoque, a atuação da mulher restrita a suas funções biológicas, reprodutora e criadora dos filhos, excluída, portanto, das tarefas sociais, econômicas e políticas. Ao ser compreendida pelo viés cultural, torna-se possível alterar a condição da mulher, melhorando-a, uma vez que a cultura

21 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. (Trad.: Maria Luiza Ribeiro Viotti). Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf. Acesso em: 01 abr. 2018.

é criação humana e, portanto, mutável. Para a superação da realidade cultural, a Plataforma de Pequim enfocou a importância do empoderamento feminino, através do qual a mulher possa assumir o enredo da própria história, agindo autonomamente na defesa e na conquista dos seus interesses. Todavia, como frisado por Maria Luiza Ribeiro Viotti, em apresentação à tradução do texto da Declaração e Plataforma de Ação da Conferência de Pequim, é necessário que governo e sociedade ofereçam as condições necessárias para que as mulheres ingressem nesse processo de empoderamento²².

As três noções inovadoras decorrentes da IV Conferência Mundial sobre a Mulher podem ser encontradas no seguinte trecho da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim:

G. A mulher no poder e na tomada de decisões

181 A Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece que toda pessoa tem direito a participar do governo de seu país. Para alcançar-se um governo e administração transparentes e responsáveis e um desenvolvimento sustentável em todas as áreas são fundamentais o empoderamento e a autonomia das mulheres, bem como a melhoria de sua condição social, econômica e política [transversalidade e empoderamento]. As relações de poder que impedem as mulheres de ter uma vida plenamente satisfatória operam em muitos níveis da sociedade, desde os mais pessoais aos mais públicos [noção de gênero e transversalidade]. A consecução do objetivo de igualdade da participação de mulheres e homens na tomada de decisões proporcionará um equilíbrio que refletirá de maneira mais exata a composição da sociedade e é necessária para o fortalecimento da democracia e a promoção do seu funcionamento adequado. A igualdade na adoção de decisões políticas exerce uma função de alavanca sem a qual é altamente improvável viabilizar a integração real da igualdade na formulação de políticas governamentais. Nesse sentido, a participação equitativa das mulheres na vida política desempenha um papel essencial no processo geral de avanço das mulheres. A participação das mulheres em condições de igualdade na tomada de decisões constitui não só uma exigência básica de justiça ou democracia, mas pode ser também considerada uma condição necessária para que os interesses das mulheres sejam levados em conta [noção de gênero]. Sem a participação ativa das mulheres e a incorporação do ponto de vista próprio das mulheres em todos os níveis do processo de tomada de decisões não se poderá alcançar os objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz [empoderamento e transversalidade]²³.

No tópico 182 da Declaração, reconhece-se a sub-representatividade política das mulheres²⁴, referindo-se que: “Os hábitos tradicionais de muitos partidos políticos e estruturas governamentais continuam sendo obstáculos para a participação das mulheres na vida

22 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. (Trad.: Maria Luiza Ribeiro Viotti). Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf. Acesso em: 01 abr. 2018.

23 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Op. cit.

24 Em nível mundial, apenas 10% dos assentos legislativos, e porcentagem inferior de cargos ministeriais, são ocupados atualmente por mulheres. *Ibidem*.

pública”²⁵. Diante desse problema, reconhece-se que, em alguns países, ações afirmativas têm permitido elevar a um percentual de 33,3% ou mais o nível de participação das mulheres nos governos nacional e local²⁶. Assim, estipularam-se expressamente, na Plataforma de Ação de Pequim, os seguintes objetivos:

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 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 decisões²⁷. (g.n.)

Outras conferências internacionais, ainda que não voltadas exclusivamente à questão das mulheres, também contribuíram à progressiva inserção social, econômica e política das mulheres. Assinalam-se algumas que tiveram relevância nesse contexto: Conferência Mundial da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro (ECO-92); II Conferência Internacional de Direitos Humanos, realizada em 1993, em Viena;

25 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Op. cit.

26 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. (Trad.: Maria Luiza Ribeiro Viotti). Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf. Acesso em: 01 abr. 2018.

27 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Op. cit.

III Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento, realizada em 1994, no Cairo. Para realçar a importância desta última Conferência para a inserção política da mulher, transcreve-se trecho da justificativa do projeto de lei federal n. 783, de 1995 (que não chegou a ser transformado em lei, mas cujo escopo foi incorporado a outros projetos na época):

“Estabelecer mecanismos para a participação igualitária da mulher, bem como sua representação equitativa em todos os níveis do processo político e da vida pública em cada comunidade e sociedade...” é uma das recomendações do Plano de Ação da Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 94), endossado pelo Brasil. Essa recomendação reitera compromissos já firmados pelos países quando da ratificação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a mulher (Brasil, 1981), bem como de declarações, tratados e recomendações decorrentes das Conferências Mundiais da Mulher em Nairóbi, Rio92, Direitos Humanos, Viena-93²⁸.

Devem-se destacar ainda, nesse contexto, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) – ratificada pelo Brasil através do Decreto n. 678/92 – e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – ratificado pelo Brasil através do Decreto n. 592/92. Verifique-se o que prescreve o artigo 23 do Pacto de São José da Costa Rica: “Caput. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país”. Já o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos prescreve, no artigo 3º: “Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos enunciados no presente Pacto”.

Grande parte dos países latino-americanos sofreu influência da agenda internacional, incorporando aos respectivos ordenamentos jurídicos as regras impositivas das cotas de gênero no processo eleitoral²⁹; ou seja, passaram a exigir que, do total das candidaturas lançadas por cada agremiação partidária, uma porcentagem fosse reservada às mulheres. Confirma-se essa assertiva pelo período em que se deu a instituição das cotas de gênero no ordenamento juspolítico dos 12 países que formam a América do Sul: Argentina: 1991; Paraguai: 1996; Bolívia: 1997; Brasil: 1997; Peru: 1997; Guiana: 2001; Equador: 2009;

28 BRASIL. *Projeto de lei federal n. 783, de 10 de agosto de 1995*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182361>. Acesso em: 24 abr. 2018.

29 BRITO, Marina; CYPRIANO, Breno; MATOS, Marlise. *Cotas de gênero para o reconhecimento das mulheres na política: um estudo comparado das ações afirmativas no Brasil, Argentina e Peru*. In: *XII Congresso Brasileiro de Sociologia*, Recife, 2007. Grupo de trabalho: Emancipação, Cidadania e Reconhecimento. Disponível em: www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task. Acesso em: 24 abr. 2018.

Uruguai: 2009; Colômbia: 2011. No Chile, no Suriname e na Venezuela, não há previsão legal da cota de gênero³⁰.

A Tabela 1 demonstra a existência ou não de cota de gênero no processo eleitoral, porcentagem de representação feminina no parlamento nacional (aqui considerado: no caso de parlamentos unicamerais, a Assembleia Nacional; e, em caso de parlamentos bicamerais, como o brasileiro, a Câmara dos Deputados, ou Câmara Baixa³¹) e as eleições consideradas³²:

Tabela 1 – Relação entre a cota de gênero e a proporção de mulheres nos parlamentos nacionais dos países da América do Sul.

PAÍS	COTA DE GÊNERO	PORCENTAGEM DE MULHERES NO PARLAMENTO NACIONAL	ELEIÇÕES CONSIDERADAS
Bolívia	Sim	53	2014
Argentina	Sim	39	2017
Equador	Sim	38	2017
Guiana	Sim	30	2015
Peru	Sim	28	2016
Chile	Não	23	2017
Paraguai	Sim	18	2013
Uruguai	Sim	16	2014
Colômbia	Sim	15	2018
Venezuela	Não	14	2015
Suriname	Não	10	2010
Brasil	Sim	10	2014

Note-se que, em termos de representação parlamentar feminina no parlamento nacional, o Brasil figura como o pior país da América do Sul, empatado com Suriname. Dos três últimos lugares nessa classificação, apenas o Brasil tem política de cota de gênero implantada em seu ordenamento. Dos três países que não têm política de cota de gênero prevista legalmente, apenas o Chile não se encontra na lista dos três países com menor representação feminina no parlamento nacional. Deve-se assinalar, contudo, que o Chile prevê que os partidos políticos podem estipular, nos respectivos estatutos, cota de gênero na formação das respectivas listas de candidaturas. Assim: “o Partido por la Democracia tem

30 INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (Idea). *Gender quotas database*. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/database>. Acesso em: 25 ago. 2018.

31 “Os órgãos legislativos podem se apresentar sob sistema unicameral, quando formados por uma só Câmara ou Casa Legislativa, de âmbito nacional, ou bicameral, quando duas Casas ou Câmaras, genericamente chamadas de Câmara Alta e Câmara Baixa, o formam”. (FIÚZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito constitucional comparado*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 215-216). Neste trabalho, a partir das fontes colhidas, refere-se Assembleia Nacional – quando se trata de país com sistema legislativo unicameral – ou Câmara dos Deputados – quando se trata de país com sistema legislativo bicameral.

32 INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (Idea). Op. cit.

cota de 40%, o Partido Democrata Cristiano, de 20%, e o Partido Socialista, de 40% para lista e de 30% para os assentos ganhos nas eleições”. Por esse motivo, há autores que reconhecem existir no Chile política de cota de gênero, ainda que diferente da forma implantada no Brasil³³.

Bruno Bolognesi, citando Pippa Norris e Karl Lovenduski³⁴, Clara Araújo e José Eustáquio Diniz Alves³⁵, reconhece influírem múltiplos fatores à maior ou menor participação da mulher na política. No entanto, extrai uma conclusão: “existe um ponto de convergência que parece comum a todos os achados teóricos e empíricos: a política de cotas como política pública tem impacto positivo na participação e no recrutamento de mulheres na política³⁶”.

O Brasil foi um dos primeiros países da América do Sul a prever a cota de gênero em sua lei eleitoral e, no entanto, a representatividade feminina no respectivo parlamento é ínfima³⁷. Cumpre perquirir, então, as razões dessa sub-representatividade, a fim de buscar subsídios para enfrentá-la.

1.2 Do contexto nacional

No Brasil, o direito de voto da mulher, com ressalva de poucas manifestações remotas³⁸, fora instituído legalmente com o Código Eleitoral de 1932, decretado durante o Governo Provisório de Getúlio Vargas.

33 SPOHR, Alexandre Piffero; MAGLIA, Cristiana; MACHADO, Gabriel; OLIVEIRA, Joana Oliveira de. *Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada*. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 417-441, ago. 2016.

34 *Political recruitment. Gender, race and class in the British parliament*. Cambridge (UK): Cambridge University, 1995.

35 *Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas*. Dados, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 535-577.

36 *A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral?* Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 113-129, 2012. p. 115.

37 Dos 193 países listados pela *Interparliamentary Union*, o Brasil ocupa a 152ª colocação em termos de representação feminina no Parlamento Nacional (no caso de parlamentos bicamerais, câmara baixa – *lower house* – ou Câmara dos Deputados, como no Brasil). Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em: 03 set. 2018.

38 “Em 1927, com respaldo na legislação do Rio Grande do Norte, “Celina Guimarães Viana postulou e recebeu seu título eleitoral, participando das eleições no ano seguinte, havendo indícios de que tenha sido a primeira mulher a alistar-se como eleitora. Mas, nessas mesmas eleições, o Partido Republicano local lançou a primeira mulher à candidatura da Prefeitura de Lajes, Alzira Soriano, que foi eleita com 60% dos votos, tornando-se a primeira prefeita da América do Sul, o que foi inclusive matéria de reportagem no New York Times”. (MACEDO, Elaine Harzheim. *A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e judicial*. Revista Ajuris, Porto Alegre, v. 41, n. 133, 2014. Disponível em: www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/226. Acesso em: 15 nov.

O Código Eleitoral Provisório (Decreto n. 21.076), de 24 de fevereiro de 1932, é tido como um marco na história da mulher pelo exercício do voto. Todavia, registre-se, não era pleno, pois foi aprovado parcialmente, só permitindo esse direito às mulheres casadas, com autorização dos maridos, e às viúvas e solteiras que tivessem renda própria. Em 1934, as restrições ao voto feminino foram eliminadas do Código Eleitoral, embora a obrigatoriedade do voto fosse um dever masculino. Somente em 1946 a obrigatoriedade do voto foi estendida às mulheres³⁹.

Entre 1932 e 1963, apenas quatro mulheres foram eleitas deputadas federais. No Senado, em 1979 uma mulher ocupou o cargo de senadora: Eunice Michilles. Ela era suplente e assumiu o cargo após a morte do titular. Só dez anos mais tarde, em 1989, uma mulher seria eleita para o Senado: Júnia Marise. Apenas em 2011 uma mulher veio ocupar cadeira na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados: a Deputada Rose de Freitas foi Vice-Presidente da Câmara entre 2011 e 2012⁴⁰. Quer-se mostrar, com isso, que a representatividade parlamentar feminina no Brasil é um objetivo ainda não plenamente alcançado.

A dinâmica das conquistas sociais sempre é marcada por um fluxo de pressão e medidas de reação; com o tempo, estas tendem a ceder e, então, a pressão avança, conquistando espaços. Essa dinâmica, todavia, aqui resumida em três linhas, configura-se em ciclos de décadas. Assim, a inserção política da mulher brasileira, que teve seu marco fundamental com o reconhecimento do direito ao voto pelo Código Eleitoral de 1932, constitui-se ainda em movimento ativo.

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2015 o número de mulheres no Brasil era superior ao de homens: 48,52% da população brasileira é composta por homens e 51,48% por mulheres⁴¹. Levando-se em conta os dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em relação às eleições de 2016, a mulher

2016). “O segundo evento foi o pioneirismo de uma estudante de direito, a Mineira Mietta Santiago, que obteve o direito de votar, por meio de Mandado de Segurança, impetrado no ano de 1928, o qual teve como fundamento o disposto no artigo 70 da Constituição Brasileira de 1891”. (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. MATO GROSSO. *Opinião: Conquista do voto feminino no Brasil – 24/02/1932*, OAB-Mato Grosso, 2011. Disponível em: <http://oab-mt.jusbrasil.com.br/noticias/2580562/opinio-conquista-do-voto-feminino-no-brasil-24-02-1932>. Acesso em: 15 nov. 2016).

39 CÂMARA, Diana Patrícia. *Democracia paritária intramuros*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 343-354. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2).

40 BITTAR, Paula. *Participação política ainda privilegia homens*. Câmara dos Deputados, Brasília, 08 mar. 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/direitos-humanos/437129-participacao-na-politica-ainda-privilegia-homens.html>. Acesso em: 30 jan. 2018.

41 BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Contagem populacional*. Disponível em: <https://teen.ibge.gov.br/sobre-o-brasil/populacao/quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 01 mar. 2018.

compõe 52% do eleitorado nacional, enquanto o homem, 48%⁴². Inversamente, contudo, tal proporção não se revela nos números de candidaturas e dos resultados eleitorais: do total de candidatos, 68% são da população masculina, e 32% são da feminina⁴³; do total de eleitos, 87% são da população masculina, e 13%, da feminina⁴⁴.

Jussara Reis Prá⁴⁵ traça um panorama histórico das reivindicações das mulheres por inserção política, dividindo-o em três fases: a primeira, atinente ao direito de voto, que se estendeu desde o final do século XIX até os anos de 1960; a segunda, atinente ao direito de ser votada (condição de elegibilidade – capacidade eleitoral passiva)⁴⁶; e a terceira, atinente à dimensão material e não meramente formal da capacidade eleitoral passiva; ou seja, conquistado o direito de votar e ser votada, a pauta reivindicatória deslocou-se para o estabelecimento de condições equânimes – entre homem e mulher – na disputa eleitoral. Destacou-se, nesse contexto, a reivindicação por cotas de gênero no processo eleitoral. A autora refere duas grandes “ondas” em relação a essa pauta reivindicatória: a europeia, nos anos 1970, e a latino-americana, nos anos 1990.

O primeiro aceno para a instituição de cota de gênero no ordenamento jurídico brasileiro decorreu da propositura, pela Deputada Martha Suplicy, do Projeto de Lei n. 783/95, que mencionava, na sua justificativa, os vários tratados e convenções ratificados pelo Brasil, os quais impunham uma postura estatal ativa na consagração do direito da mulher à igualdade na participação política. Encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, o projeto suscitou distintas reações: “das mais progressistas às mais conservadoras, essas últimas expressas por parlamentares que percebiam a proposta como uma ameaça ao espaço dos homens e uma mudança nociva no status quo”⁴⁷. O teor do projeto foi incorporado

42 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Estatística do eleitorado*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>. Acesso em: 01 mar. 2018.

43 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Estatística das candidaturas*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-eleitorais-2016/candidaturas>. Acesso em: 01 mar. 2018.

44 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Estatística dos resultados eleitorais*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-eleitorais-2016/resultados>. Acesso em: 01 mar. 2018.

45 PRÁ, Jussara Reis. *Cidadania de gênero, democracia paritária e inclusão política das mulheres*. Gênero na Amazônia, Belém, n. 4, p. 15-35, jul./dez. 2013.

46 Ibidem.

47 BRITO, Marina; CYPRIANO, Breno; MATOS, Marlise. *Cotas de gênero para o reconhecimento das mulheres na política: um estudo comparado das ações afirmativas no Brasil, Argentina e Peru*. In: XII Congresso Brasileiro de Sociologia, Recife, 2007. Grupo de trabalho: Emancipação, Cidadania e

e adaptado ao Projeto de Lei n. 180/95 que, na sua justificativa, remetia à autonomia partidária; assim, a previsão de cota de gênero ficaria restrita à reserva, pelos partidos, de uma porcentagem mínima a ser preenchida com candidatos de um dos sexos, tradicionalmente, o feminino. Paralelamente, tramitava no Senado Federal o Projeto de Lei n. 322/95, de autoria da Senadora Júnia Marise; tal projeto previa que, do total de candidaturas, pelo menos 20% deveriam ser de mulheres. Tais projetos não se converteram em leis, mas foram admitidos nos textos de outros projetos.

A primeira versão da cota de gênero no processo eleitoral brasileiro foi instituída pela Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995, que estabelecia normas para a realização das eleições municipais de 03 de outubro de 1996. Nessa lei, os partidos deveriam reservar às mulheres pelo menos 20% das candidaturas que podiam lançar ao Parlamento. Por esse normativo, as vagas destinadas às mulheres poderiam não ser preenchidas, sob o argumento de ter sido reservada a cota, mas não ter sido possível preenchê-la. Interessante notar também que se aumentou o número de candidaturas que cada partido poderia lançar: passou de 100% a 120% do número de “lugares a preencher”. Com isso, não se interfere nem um pouco sobre a predominância masculina na política: reserva-se 20% das candidaturas para as mulheres, mas também aumenta-se em 20% o número de candidaturas possível; os 20% reservados à candidatura feminina podem não ser preenchidos, restando apenas reservados, pelo que se mantém a estrutura política predominantemente masculina.

A Lei n. 9.100/95, contudo, apenas vigorou no pleito municipal de 1996. Em 1997, a cota de gênero foi instituída às eleições proporcionais realizadas nos três níveis federativos: União, Estados e Municípios. A Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Geral das Eleições – LGE) dispunha, em sua redação original, *in verbis*:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

§1º No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integrem, poderão ser registrados candidatos até o dobro do número de lugares a preencher.

§2º Nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder de vinte, cada partido poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital até o dobro das respectivas vagas; havendo coligação, estes números poderão ser acrescidos de até mais cinquenta por cento.

§3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.

Percebe-se que a regra continuou a ser de reserva de vagas para as candidaturas femininas, e não de efetivo lançamento daquelas candidaturas. Seguindo a mesma linha acima destacada, a cota reservada passou de 20% a 30%; porém, aumentou-se o número de candidaturas que cada partido poderia lançar: de 120% a 150% do “número de lugares a preencher”. Com respeito à reserva de vagas a candidaturas femininas surgiram indagações no sentido de ser possível juridicamente o preenchimento com candidaturas masculinas na hipótese de o partido não poder preencher a reserva com candidaturas femininas; por exemplo, por não ter o número correspondente de filiadas. Foi encaminhada, então, ao TSE, a Consulta n. 194-DF, cuja resposta segue ementada: “Não se pode preencher o número de vagas destinadas às mulheres com candidaturas de homens, ainda que inexistentes candidatas femininas, em número suficiente, sob pena de esvaziamento da normal legal⁴⁸”.

Apenas com a minirreforma eleitoral instituída pela Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009, o preenchimento da cota mínima de gênero passou a ser compulsório:

Art. 10. [...]

§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. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009).

Aquelas hesitações jurídicas que suscitava a reserva de vagas (antes da Lei n. 12.034/09) foram definitivamente superadas no TSE, conforme se extrai dos excertos dos seguintes julgados:

[...] na impossibilidade de registro de candidaturas femininas no percentual mínimo de 30%, o partido ou a coligação deve reduzir o número de candidatos do sexo masculino para se adequarem os respectivos percentuais⁴⁹.

[...] os percentuais de gênero devem ser observados no momento do registro de candidatura, em eventual preenchimento de vagas remanescentes ou na substituição de candidatos⁵⁰.

48 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Acórdão n. 19.587, consulta n. 194-DF*. Relator: Ministro Ilmar Galvão, 01 jul. 1996.

49 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Recurso Especial Eleitoral n. 2939*. Relator: Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares, 06 nov. 2012.

50 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 160892*. Relator: Ministro Gilmar Ferreira Mendes, 11 nov. 2014.

Além da cota compulsória, a Lei n. 12.034/09 promoveu alterações na Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos – LPP), impondo às agremiações partidárias aplicação financeira em programas de incentivo à participação política feminina e dispondo sobre tempo mínimo na rádio e na televisão para promoção daquele objetivo.

Por fim, com a Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015, houve nova reforma eleitoral, apresentando a atual redação da LGE:

Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

I - nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, nas quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015).

II - nos Municípios de até cem mil eleitores, nos quais cada coligação poderá registrar candidatos no total de até 200% (duzentos por cento) do número de lugares a preencher. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015).

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

§ 2º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

§ 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. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009).

§ 4º Em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior.

§ 5º No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto no caput os órgãos de direção dos partidos respectivos poderão preencher as vagas remanescentes até trinta dias antes do pleito. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

Os avanços legislativos, entretanto, não passam imunes às reações que colimam a preservação da estrutura política consolidada. Assim como a instituição da reserva de cotas (antes da Lei n. 12.034/09) suscitou o aumento no número de candidaturas, para que a classe política masculina não perdesse representantes, a instituição da cota compulsória de gênero tem suscitado uma nova prática que visa, igualmente, diluir os efeitos prospectivos daquela política afirmativa; trata-se das candidaturas eleitorais femininas fictícias.

1.3 Do retrocesso das candidaturas eleitorais femininas fictícias

Embora o Brasil tenha sido um dos primeiros países da América do Sul a prever em seu ordenamento a cota de gênero no processo eleitoral, o país afigura-se entre os últimos

lugares na lista dos países com maior representação política feminina no parlamento nacional. A sub-representatividade feminina no parlamento brasileiro é verificada também em quadro comparativo de âmbito mundial⁵¹.

Polianna Pereira dos Santos e Nicole Gondim Porcaro, diretoras da Associação Visibilidade Feminina, em pedido de admissão, como *amicus curiae*, da Associação Visibilidade Feminina na Consulta n. 0603816-39.2017.00.0000, formulada ao TSE pela Senadora Lídice da Mata⁵², enunciam possíveis causas dessa sub-representatividade parlamentar feminina:

Podemos afirmar, com base em diversas pesquisas, que a sub-representação feminina no Parlamento brasileiro decorre, principalmente, dos seguintes fatores institucionais: (a) dificuldade de acesso aos cargos de direção partidária, sendo historicamente alijadas das tomadas de decisão intrapartidária, inclusive as de destinação dos recursos do Fundo Partidário, reservados por lei, ao incremento da participação feminina na política, que muitas vezes não são sequer cumpridos; (b) dificuldade de acesso a fontes de financiamento de sua campanha, públicos e privados; (c) dificuldade na obtenção de tempo de propaganda, uma vez que o partido político tem autonomia para distribuir o tempo de propaganda eleitoral entre seus candidatos e não há nenhuma limitação no sentido de distribuir esse tempo proporcionalmente entre candidatos homens e mulheres; (d) são preteridas, em regra, na ocupação de cargos executivos, de gestão na cota de indicação governamental dos Partidos (Ministérios e Secretarias, p. ex.), o que lhes retira a possibilidade de implementação das políticas públicas e de demonstração da sua competência e capacidade políticas; (e) ineficácia do atual sistema de cotas de candidaturas, sem qualquer incentivo ou apoio partidário que permitam sua competitividade, o que resulta no estímulo às candidatas “laranjas”⁵³.

Os números comparativos apresentados até aqui cingem-se à representação feminina no parlamento nacional, pois a comparação em nível sub-nacional poderia apresentar resultados deturpados em razão dos distintos modelos de federação apresentados pelos Estados⁵⁴. No entanto, a sub-representação parlamentar feminina é verificada também em nível sub-nacional, conforme se extrai dos seguintes dados.

51 Dos 193 países listados pela *Interparliamentary Union*, o Brasil ocupa a 152ª colocação em termos de representação feminina no Parlamento Nacional (no caso de parlamentos bicamerais, câmara baixa – lower house – ou Câmara dos Deputados, como no Brasil). In: *Women in national parliaments*. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em: 03 set. 2018.

52 A consulta versa sobre a necessidade de obediência da cota de gênero também para a composição dos diretórios partidários.

53 SANTOS, Polianna Pereira dos; PORCARO, Nicole Gondim. *Consulta n. 0603816-39.2017.6.00.0000*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/tse-mulher-visibilidade-feminina.pdf>. Acesso em: 04 set. 2018.

54 Estados simples, com poder centralizado; estado composto, com descentralização apenas administrativa ou com descentralização administrativa e política, etc. (MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 191-199).

Tabela 2 – Classificação por gênero do eleitorado, dos candidatos e dos eleitos nas eleições municipais de 2016.

%	HOMENS	MULHERES	NÃO INFORMADO
ELEITORES	47,5	52,5	0,043
CANDIDATOS	68,1	31,9	-
ELEITOS	87	13	-

Nota-se o disparate: ainda que as mulheres representam mais da metade do eleitorado (52,5%), compõem basicamente a porcentagem mínima de candidaturas reservadas a um dos sexos (30%) e logram êxito ínfimo na disputa eleitoral, ocupando apenas 13% das cadeiras do legislativo municipal.

Após a instituição da cota de gênero compulsória (Lei n. 12.034/09) houve, no Brasil, apenas duas eleições municipais (2012 e 2016). Constatada, nesses processos eleitorais, a ocorrência de fatos com características similares (mulheres, geralmente ligadas a pessoas envolvidas na política local, lançadas candidatas, que não fizeram campanha eleitoral e, portanto, não obtiveram votos, alegando desistência informal da candidatura em momento quando não seria mais possível a substituição da candidatura por candidatas do mesmo sexo), a Justiça Eleitoral (JE) passou a ser acionada para apuração desse fenômeno que, segundo alegado, frustra os efeitos da cota de gênero instituída pelo §3º do artigo 10 da LGE. A doutrina refere o fenômeno como candidaturas fictícias⁵⁵. Neste trabalho, empreende-se pesquisa jurisprudencial, por meio da qual se possam verificar os contornos fáticos desse fenômeno (candidaturas eleitorais femininas fictícias) e o tratamento que tem recebido da JE. O âmbito de análise cinge-se aos julgados do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG), com a pesquisa de jurisprudência no *site* do TRE-MG refinada pelo termo “candidatura fictícia”⁵⁶. Todos os julgados que foram levantados a partir dessa pesquisa referem-se ao pleito eleitoral municipal de 2016.

É interessante verificar a uniformidade fática dos julgados (candidatas femininas, ausência de atos de campanha e de votação, alegação de renúncia informal da candidatura após o prazo legal que impõe a substituição da candidatura obedecendo-se à proporção de gênero) e a uniformidade de entendimento do Judiciário Eleitoral mineiro com relação a esse tipo de ocorrência. Para que o leitor possa perceber a responsabilidade dos partidos e de seus candidatos com relação à qualidade das candidaturas lançadas, traça-se um breve esboço das

55 CASTRO, Edson de Resende. *Curso de direito eleitoral*. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2016. p. 114; BARROS, Francisco Dirceu. *Manual de prática eleitoral*. 2. ed. São Paulo: JHMizuno, 2016. p. 301-308.

56 Disponível em: www.tre-mg.jus.br. Data da pesquisa: 17 ago. 2018.

fases do processo eleitoral brasileiro, em cujo âmbito deve-se estudar o fenômeno das candidaturas fictícias. Importa frisar também o recente posicionamento do TSE⁵⁷, que permitiu que se chegasse à JE, através do manejo dos instrumentos processuais pertinentes, a discussão jurídica sobre o fenômeno aludido “candidaturas eleitorais femininas fictícias”.

Pelo Direito brasileiro, as candidaturas eleitorais apenas podem se processar através dos partidos políticos (*ex vi* do artigo 14, §3º, inciso V, da Constituição da República – CR⁵⁸ e artigo 11, §1º, inciso III, da LGE)⁵⁹. Assim, os pedidos de registro de candidatura devem ser encaminhados à JE pelos partidos políticos a que estejam filiados os “pré-candidatos”, nos termos do artigo 11 da Lei n. 9.504/97.

O primeiro ato do processo eleitoral, concebido este no sentido amplo⁶⁰, é a realização das convenções partidárias, em que as agremiações escolhem os candidatos que lançarão à disputa eleitoral. É nesse momento que devem atinar à regra do artigo 10, §3º, da LGE, compondo as respectivas listas de candidaturas com obediência à proporção de gênero ditada por aquele dispositivo.

Formada a lista de candidaturas através da escolha efetuada em convenção, deve ser remetida à JE, com o pedido de registro de todas as candidaturas do partido, instruído com a documentação referida no artigo 11 da Lei n. 9504/97. Se não for atendida a proporção de gênero ditada pelo artigo 10, §3º, daquela lei, o Juiz poderá abrir prazo de 72 horas para que o partido político efetue a correção, nos termos do artigo 11, §3º, da LGE⁶¹. 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, *in verbis*: “No processo de registro de candidatos, não tendo o juiz aberto prazo para

57 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral n. 1-49*. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva, 21 out. 2015.

58 Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...] §3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: V - a filiação partidária;

59 Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. (Redação dada pela Lei n. 13.165, de 2015) §1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos: III - prova de filiação partidária;

60 Em sentido amplo, processo eleitoral” significa a complexa relação que se instaura entre Justiça Eleitoral, candidatos, partidos políticos, coligações, Ministério Público e cidadãos com vistas à concretização do sacrossanto direito de sufrágio e escolha, legítima, dos ocupantes dos cargos público-eletivos em disputa. O procedimento, aqui, reflete o intrincado caminho que se percorre para a concretização das eleições, desde a efetivação das convenções pelas agremiações políticas até a diplomação dos eleitos. Em geral, quando se fala em processo eleitoral, é a esse sentido que se quer aludir. (GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 307). No sentido estrito, o processo eleitoral é concebido pelo controle jurídico-eleitoral exercido em âmbito jurisdicional. (VIANA PEREIRA, Rodolfo. *Tutela coletiva no direito eleitoral: controle social e fiscalização das eleições*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008. p. 23).

61 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Recurso Especial Eleitoral n. 107079*. Relator: Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, 11 dez. 2012.

o suprimento de defeito da instrução do pedido, pode o documento, cuja falta houver motivado o indeferimento, ser juntado com o recurso ordinário”⁶².

Se não adequada a proporção de gênero na lista de candidaturas, a JE indefere o DRAP (Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários). O DRAP consiste em um formulário, a ser preenchido e encaminhado à JE, devendo conter as seguintes informações: nome e sigla do partido político; na hipótese de coligação, o nome desta e as siglas dos partidos políticos que a compõem; data da(s) convenção(ões); cargos pleiteados; na hipótese de coligação, nome de seu representante e de seus delegados; endereço completo, endereço eletrônico, telefones e telefone de fac-símile; lista dos nomes, números e cargos pleiteados pelos candidatos⁶³.

O DRAP deve ser encaminhado à JE juntamente com os Requerimentos de Registro de Candidatura (RRCs), através do Sistema de Candidaturas – Módulo Externo (CANDex), disponibilizado pela própria JE. Além do DRAP e dos RRCs, devem ser encaminhadas à JE também: cópia da ata da convenção partidária digitada e assinada, e lista de participantes com as respectivas assinaturas⁶⁴.

É à luz do DRAP, que contém a relação de candidatos, que a JE verifica a conformidade da lista de candidaturas à proporção de gênero ditada pelo artigo 10, §3º, da LGE. Se não obedecida a proporção legal, é indeferido o DRAP, restando prejudicada a análise dos RRCs e, portanto, de todas as candidaturas daquela agremiação. É importante observar também que a proporção de gênero deve ser observada mesmo quando haja substituição de candidatos, que pode se dar, em face de renúncia ou inelegibilidade, até 20 dias antes das eleições, ou, em face de falecimento, após esse prazo⁶⁵.

Como ensina José Jairo Gomes, o “processo de registro de candidatura” apresenta natureza complexa, desbordando-se em duas dimensões: uma que se materializa com o DRAP; e outra que se materializa com os RRCs. Adverte o doutrinador que o DRAP forma

62 Publicada no Diário da Justiça (DJ) dos dias 28, 29 e 30 de outubro de 1992.

63 Resolução TSE n. 23.455, de 15 de dezembro de 2015.

64 Ibidem.

65 LGE: Art. 13. É facultado ao partido ou coligação substituir candidato que for considerado inelegível, renunciar ou falecer após o termo final do prazo do registro ou, ainda, tiver seu registro indeferido ou cancelado. § 1º A escolha do substituto far-se-á na forma estabelecida no estatuto do partido a que pertencer o substituído, e o registro deverá ser requerido até 10 (dez) dias contados do fato ou da notificação do partido da decisão judicial que deu origem à substituição. (Redação dada pela Lei n. 12.034, de 2009).

§ 3º Tanto nas eleições majoritárias como nas proporcionais, a substituição só se efetivará se o novo pedido for apresentado até 20 (vinte) dias antes do pleito, exceto em caso de falecimento de candidato, quando a substituição poderá ser efetivada após esse prazo. (Redação dada pela Lei n. 12.891, de 2013).

um “processo-raiz”, de que radicam todos os processos individuais de requerimento de registro de candidatura. Por isso, dada a natureza vinculativa entre estes e aquele, se indeferido o DRAP, restam prejudicadas todas as candidaturas da agremiação partidária⁶⁶.

Lado inverso, obviamente, deferido o DRAP, serão os RRCs analisados individualmente, e com o deferimento do RRC, oficializa-se a candidatura, habilitando-se o candidato a realizar campanha eleitoral e ter seu nome registrado nas urnas, possibilitando a respectiva eleição.

A jurisprudência tradicional apontava que a decisão que julgava o DRAP e os RRCs operaria coisa julgada, pois era nesse momento que se afeririam as condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade dos candidatos, por exemplo⁶⁷. Assim, aproveitando-se do cariz de imutabilidade da coisa julgada, alguns partidos atendem formalmente à composição proporcional de gênero das respectivas listas de candidaturas apenas para obter o deferimento do DRAP. Após, em conluio fraudulento, as candidatas “laranja”, aqui mencionadas “fictas”, nenhum compromisso revela com a efetiva candidatura, não praticando nenhum dos atos condizentes àquela condição: distribuição de “santinhos”, pedidos de votos no rádio, na televisão, nas ruas, realização de reuniões, etc. Essa prática abstêmia culmina frequentemente com votações pífiyas ou zeradas.

O TSE, através do julgamento do Recurso Especial Eleitoral n. 1-49.2013.6.18.0024 (REspE n. 1-49-PI⁶⁸), reformulou entendimento quanto às hipóteses de fraude ensejadoras da propositura de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME): antes, a fraude ensejadora da propositura de AIME era apenas aquela verificada no processo de votação, que pudesse prejudicar a legitimidade do pleito⁶⁹; com o julgamento do REspE n. 1-49-PI, o TSE passou a admitir propositura da AIME nas hipóteses de fraude quanto ao preenchimento da cota de gênero estabelecida no artigo 10, §3º, da LGE, verificada a partir de fatos ocorridos após o deferimento do DRAP, consistentes principalmente na ausência de campanha eleitoral e

66 GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 348.

67 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 8786*. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva, 29 mai. 2014; *Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 9280*. Relator: Ministro José Antônio Dias Toffoli, 22 out. 2013; *Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 19194*. Relatora: Ministro Fátima Nancy Andrichi, 23 abr. 2013; *Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral n. 25167*. Relator: Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares, 06 nov. 2012.

68 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Recurso Especial Eleitoral n. 1-49.2013.6.18.0024*. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva, 21 out. 2015.

69 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Agravo Regimental em Recurso Ordinário n. 896*. Relator: Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos, 02 jun. 2006; *Agravo Regimental em Recurso Ordinário n. 888*. Relator: Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos, 25 nov. 2005.

votação pífia de candidatas lançadas para o preenchimento meramente formal da cota de gênero. Consta da ementa do acórdão referido que o conceito da fraude, para fins de cabimento da AIME, seria aberto, podendo englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei.

Aquele julgado representa um marco na virada de jurisprudência do TSE. A partir de então, a Corte Superior Eleitoral tem reafirmado a linha de entendimento dilatado quanto ao conceito de fraude combatível por AIME⁷⁰. Com efeito, o deferimento do DRAP não impossibilita que, em momento posterior, seja aferida a regularidade do deferimento do registro de candidatura, principalmente quando indícios de fraude indiquem ter sido o deferimento obtido mediante esse artifício.

Em consulta de jurisprudência no site do TRE-MG⁷¹, foram encontrados 54 acórdãos pertinentes a causas envolvendo candidaturas femininas fictícias: 30 ações de impugnação de mandato eletivo (AIME), 22 ações de investigação judicial eleitoral (AIJE), 1 recurso criminal⁷² e 1 ação penal⁷³. Como se vê, o conceito de fraude considerado pela JE é tão amplo que esta pode ser enfrentada tanto em sede de AIME quanto em sede de AIJE. Tem-se entendido que “alegação de fraude para obtenção da proporcionalidade exigida pelo artigo 10, §3º, da LGE, é uma espécie do gênero abuso de poder econômico previsto no art. 22 da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990”⁷⁴. Assim, afigura-se possível juridicamente a propositura de AIJE para apuração de fraude quanto ao atendimento da regra prescritiva da cota de gênero (artigo 10, §3º, da LGE). Esse é o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, conforme se extrai do voto proferido pelo Ministro-Relator Henrique Neves da Silva, na sessão de julgamento do REspE n. 243-42, em 16 de agosto de 2016:

Em palavras diretas: é possível verificar, por meio da ação de investigação judicial eleitoral, se o partido político efetivamente respeita a normalidade das eleições prevista no ordenamento jurídico - tanto no momento do registro como no curso das

70 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Recurso Especial Eleitoral n. 1-69*. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 20 abr. 2016; *Recurso Especial Eleitoral n. 1-37*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Relator designado para o acórdão: Ministro: Dias Toffoli, 25 maio 2016; *Recurso Especial Eleitoral n. 99-85*. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Relatora designada para o acórdão: Ministra Luciana Lóssio, 23 nov. 2015; *Recurso Especial Eleitoral n. 7-94*. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura, 19 ago. 2016.

71 Disponível em: www.tre-mg.jus.br. Filtro de pesquisa: “candidatura fictícia”. Data da pesquisa: 17 ago. 2018.

72 Criminal n. 2473. Relator: Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 18 abr. 2018.

73 Ação Penal n. 30607. Relator: Paulo Rogério de Souza Abrantes, 09 abr. 2018.

74 MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG). *Recurso Eleitoral n. 558-26*. Relator: Juiz João Batista Ribeiro, 14 mar. 2018.

campanhas eleitorais, no que tange à efetiva observância da regra prevista no art. 10, §3º da Lei das Eleições – ou se há o lançamento de candidatas apenas para que se obtenha, em fraude à lei, o preenchimento do número mínimo de vagas previsto para cada sexo, sem o efetivo desenvolvimento das candidaturas⁷⁵.

Merece ser transcrita a seguinte passagem do voto do Ministro Luiz Fux, no julgamento do REspE n. 631-84, publicado no Diário da Justiça Eletrônico (DJE)⁷⁶ em 31 de março de 2017, sustentando com força a possibilidade de apuração de fraude em sede de AIJE, não se restringindo aos lindes processuais da AIME:

Por fim, mas não menos importante, não desconheço que a ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) não possa apurar, em linha de princípio, ocorrência de fraude. Com efeito, a AIJE tem como *causa petendi* a prática de abuso do poder econômico, político ou de autoridade, bem como o uso indevido dos meios de comunicação, a teor dos arts. 19 a 22, XIV, do Estatuto das Inelegibilidades. Assim, para a doutrina convencional, a verificação de fraude perpetrada durante o período eleitoral deve ser feita em ação de impugnação de mandato eletivo, *ex vi* do art. 14, §10, da Constituição da República, não podendo sequer ser deduzida em impugnações a registros de candidatura, nos termos da jurisprudência iterativa desta Corte. Todavia, endossar em fortes tintas esse entendimento, *concesa venia* aos que divergem, revela-se um retrocesso sob o ângulo da efetividade do processo eleitoral, em especial na proteção dos bens jurídicos salvaguardados pelo Direito Eleitoral. A moderna dogmática repudia qualquer visão do processo que eleve filigranas estéreis a um patamar de importância maior que o próprio direito material, marco teórico vinculado à cognominada fase científica do Direito Processual, na qual, ante a necessidade de afirmação da nova ciência que surgia no final do séc. XIX, os operadores do direito se apegavam demasiadamente a querelas meramente acadêmicas. Pela pena de notáveis juristas modernos, dentre os quais destaco, na doutrina nacional, os professores Cândido Dinamarco, José Roberto dos Santos Bedaque e Carlos Alberto Álvaro de Oliveira, a doutrina processual vem paulatinamente adequando os institutos deste ramo do Direito para que cumpram a sua verdadeira função: a de conferir efetividade aos direitos materiais. É nesse novo ambiente dogmático que exsurge a fase instrumentalista do Direito Processual, ciente da necessidade de outorgar maior legitimação às decisões judiciais. Aliás, esse formalismo desmesurado ignora, ainda, a boa-fé processual que se exige de todos os sujeitos do processo, inclusive, e com maior razão, do Estado-Juiz. (...) Isso significa que, do ponto de vista jurídico-processual, é perfeitamente possível – e recomendável – apurar a ocorrência, ou não, de fraude em ação de investigação judicial eleitoral.

A fraude eleitoral, portanto, é apurável tanto em sede de AIME quanto em sede de AIJE. O que importa para a análise aqui empreendida é que em ambas as classes de ações a candidatura eleitoral feminina fictícia alegada revestiu-se das mesmas características: ausência de atos de campanha, gastos eleitorais inexpressivos ou inexistentes, votação zerada

75 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Recurso Eleitoral n. 243-42*. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva, 16 de ago. 2016.

76 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Recurso Eleitoral n. 631-84*. Relator: Ministro Luiz Fux, 31 de mar. 2017.

ou pífia, alegação de desistência informal (não comunicada ao partido político ou à Justiça Eleitoral).

Levada ao TRE-MG a questão das candidaturas femininas fictícias, a Corte decidiu uniformemente em 51 recursos eleitorais interpostos (30 de sentenças proferidas em AIMEs⁷⁷ e 21 de sentenças proferidas em AIJEs⁷⁸): não foi reconhecida a fraude consistente nas candidaturas eleitorais femininas fictícias.

Os juízes do TRE mineiro entenderam serem insuficientes, para caracterizar fraude eleitoral passível de desconstituição do mandato, as circunstâncias consistentes na ausência de atos de campanha, de despesas eleitorais e de votação.

77 MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG). *Recurso Eleitoral n. 83636*. Relator: João Batista Ribeiro, 17 ago. 2018; *Recurso Eleitoral n. 31240*. Relator: João Batista Ribeiro, 08 ago. 2018; *Recurso Eleitoral n. 118929*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 06 ago. 2018; *Recurso Eleitoral n. 83551*. Relator: João Batista Ribeiro, 04 jul. 2018; *Recurso Eleitoral n. 71397*. Relator: Paulo Rogério de Souza Abrantes, 20 jun. 2018; *Recurso Eleitoral n. 9163*. Relator: Ricardo Torres Oliveira, 04 jul. 2018; *Recurso Eleitoral n. 110524*. Relator: Ricardo Matos de Oliveira, 16 mai. 2018; *Recurso Eleitoral n. 125205*. Relator: Ricardo Matos de Oliveira, 14 mai. 2018; *Recurso Eleitoral n. 61241*. Relator: Ricardo Matos de Oliveira, 21 mai. 2018; *Recurso Eleitoral n. 108872*. Relator: Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 10 abr. 2018; *Recurso Eleitoral n. 69314*. Relator: Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 16 mai. 2018; *Recurso Eleitoral n. 112747*. Relator: Paulo Rogério de Souza Abrantes, 09 abr. 2018; *Recurso Eleitoral n. 136871*. Relator: Paulo Rogério de Souza Abrantes, 26 mar. 2018; *Recurso Eleitoral n. 756*. Relator: Paulo Rogério De Souza Abrantes, 19 mar. 2018; *Recurso Eleitoral n. 71482*. Relator: Paulo Rogério de Souza Abrantes, 14 mar. 2018; *Recurso Eleitoral n. 28792*. Relator: Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 08 mar. 2018; *Recurso Eleitoral n. 91131*. Relator: Paulo Rogério de Souza Abrantes, 22 fev. 2018; *Recurso Eleitoral n. 196*. Relator: Ricardo Torres Oliveira. Relator designado para o acórdão: Ricardo Matos de Oliveira, 06 mar. 2018; *Recurso Eleitoral n. 103*. Relator: Paulo Rogério de Souza Abrantes, 01 fev. 2018; *Recurso Eleitoral n. 324*. Relator: Paulo Rogério de Souza Abrantes, 07 fev. 2018; *Recurso Eleitoral n. 45042*. Relator: Paulo Rogério de Souza Abrantes, 25 jan. 2018; *Recurso Eleitoral n. 586*. Relator: Ricardo Matos de Oliveira, 13 dez. 2017; *Recurso Eleitoral n. 671*. Relator: Ricardo Matos de Oliveira, 25 jan. 2018; *Recurso Eleitoral n. 106023*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 27 set. 2017; *Recurso Eleitoral n. 79427*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 25 set. 2017; *Recurso Eleitoral n. 83466*. Relator: Ricardo Matos de Oliveira, 21 set. 2017; *Recurso Eleitoral n. 176*. Relator: Carlos Roberto de Carvalho, 23 ago. 2017; *Recurso Eleitoral n. 72089*. Relator: Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 19 jun. 2017; *Recurso Eleitoral n. 137*. Relator: Ricardo Matos de Oliveira, 19 jun. 2017.

78 MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG). *Recurso Eleitoral n. 55911*. Relator: João Batista Ribeiro, 03 ago. 2018; *Recurso Eleitoral n. 28657*. Relator: Ricardo Torres Oliveira, 22 mai. 2018; *Recurso Eleitoral n. 28572*. Relator: Ricardo Torres Oliveira, 14 mai. 2018; *Recurso Eleitoral n. 48437*. Relator: Ricardo Matos de Oliveira, 03 mai. 2018; *Recurso Eleitoral n. 125205*. Relator: Ricardo Matos de Oliveira, 16 mai. 2018; *Recurso Eleitoral n. 108520*. Relator: Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 10 abr. 2018; *Recurso Eleitoral n. 69686*. Relator: Ricardo Torres Oliveira, 09 abr. 2018; *Recurso Eleitoral n. 33374*. Relator: Ricardo Torres Oliveira, 21 mar. 2018; *Recurso Eleitoral n. 55826*. Relator: João Batista Ribeiro, 14 mar. 2018; *Recurso Eleitoral n. 91166*. Relator: Ricardo Torres Oliveira, 12 mar. 2018; *Recurso Eleitoral n. 122437*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 24 jan. 2018; *Recurso Eleitoral n. 91336*. Relator: Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 24 jan. 2018; *Recurso Eleitoral n. 43619*. Relator: Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 22 jan. 2018; *Recurso Eleitoral n. 43449*. Relator: Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 18 dez. 2017; *Recurso Eleitoral n. 43534*. Relator: Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 12 dez. 2017; *Recurso Eleitoral n. 21180*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 28 nov. 2017; *Recurso Eleitoral n. 21265*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 23 nov. 2017; *Recurso Eleitoral n. 130060*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira. Relator designado para o acórdão: Paulo Rogério de Souza Abrantes, 09 nov. 2017; *Recurso Eleitoral n. 40904*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 20 nov. 2017; *Recurso Eleitoral n. 40819*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 08 nov. 2017; *Recurso Eleitoral n. 34933*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 25 out. 2017; *Recurso Eleitoral n. 20913*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 03 out. 2017.

Nessa linha de raciocínio e na esteira de julgados deste Tribunal, tem-se que a pequena quantidade de votos auferida por candidata do sexo feminino ou mesmo a não obtenção de votos, a não realização de propaganda eleitoral e a ausência de arrecadação de recursos para campanha não configuram, por si só, circunstâncias suficientes para caracterizar burla ou fraude a norma⁷⁹.

Para os magistrados do TRE-MG, é necessária prova robusta que aponte o conluio entre as candidatas fictas, os dirigentes dos partidos e das coligações que as lançaram e os candidatos beneficiados pela conduta. Sustentam, em síntese, não haver obrigação legal imposta às candidatas para realizar campanha eleitoral e efetivamente disputarem a eleição; protegem a autonomia da vontade das mulheres em se submeterem ao registro de candidatura, ainda que movidas exclusivamente pelo propósito de livrar os respectivos partidos e demais candidatos da sanção decorrente do descumprimento da proporção de gênero das candidaturas eleitorais. Assim pronunciou o Juiz do TRE-MG, Dr. Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, no julgamento do Recurso Eleitoral n. 1127-47, publicado em 09 de abril de 2018, no Diário da Justiça Eletrônico (DJE) – www.tre-mg.jus.br:

Admita-se que há, nos autos, depoimento das candidatas em que afirmam terem sido convidadas a compor a lista de candidatos, em razão da exigência de percentual de gênero. A questão, então, é se o simples uso estratégico do registro de uma determinada candidata, para viabilizar o registro do DRAP da lista proporcional como um todo, basta para a configuração da fraude. Com a vênua devida, eu entendo que não. Já me manifestei nesse sentido em outros julgados e trago à colação o RE n. 212-65, caso muito similar ao ora sob exame, decidido por esta corte, em que também uma das candidatas, em seu depoimento, afirmou que se candidatou para promover o preenchimento do requisito da cota de gênero. Naquela ocasião, prevaleceu o judicioso voto do exmo. Juiz Paulo Abrantes, ao qual me filiei, cujo fundamento residia nos princípios constitucionais da legalidade e da autodeterminação da pessoa e na inexistência de imposição legal de que as candidatas saíssem, campeassem ou granjeassem votos.

Por fim, com o intuito de aclarar ao leitor o posicionamento atual do TRE-MG, quanto às candidaturas femininas fictícias, verifique-se a ementa do mérito do acórdão proferido no julgamento do Recurso Eleitoral n. 28572:

A jurisprudência vem se adensando no sentido de que o fato de as candidatas não terem propaganda divulgada ou alcançado pequena ou nenhuma quantidade de votos, por si só não caracteriza fraude à norma legal, bem como se não pode pretender que haja o que se questionar relativamente às

⁷⁹ Trecho do voto de desempate proferido pelo Presidente do TRE-MG, Juiz Edgar Penna Amorim, no julgamento do Recurso Eleitoral n. 1127-47, publicado em 09 de abril de 2018, no Diário da Justiça Eletrônico (DJE) – www.tre-mg.jus.br. Embora tenha reconhecido a existência de fraude consistente na falsificação de assinatura e de foto de uma das candidatas, com o fito de lançar sua candidatura sem a sua anuência, improveu o recurso sob o fundamento de que não foi demonstrada a potencialidade lesiva do ilícito, a comprometer a lisura do processo eleitoral.

desistências apenas por não se terem efetivado a partir de renúncias tempestivas, sendo impossível à Justiça Eleitoral controlar fatos sujeitos a interpretações subjetivas, **não parametrizáveis objetivamente**. Comprovada apenas a **inércia na promoção de candidaturas, estando as desistências amparadas por justificativas**, tudo adstrito ao próprio conceito de **autonomia da vontade, à conveniência e liberdade de fazer ou não fazer, posto que não há procedimento que a lei imponha ou vede**. Não configuração da fraude relativa às candidaturas fictícias, obstaculizada a presunção relativa à prática dos atos que se pretendem ilícitos ou sobre a intenção fraudulenta nas condutas, seja inarredável a exigência de **indubitável demonstração** (g.n.)⁸⁰.

A previsão da discriminação positiva de cota eleitoral de gênero⁸¹ representa importante avanço na luta das mulheres por mais representatividade política. Porém, se não houver efetivo enfrentamento das candidaturas fictícias, o escopo colimado pela norma não passará da abstração legal⁸².

Como explícito no aresto acima colacionado, a falta de parâmetros objetivos de enquadramento das candidaturas eleitorais femininas fictícias tem obstaculizado o seu reconhecimento jurídico.

Não se deve descurar, no entanto que, em acórdão de vanguarda⁸³, o TRE-MG manteve sentença proferida em primeira instância, na qual se desconstituíram mandatos obtidos por partidos políticos que tenham participado, através de seus dirigentes e candidatos, de fraude consistente nas candidaturas eleitorais femininas fictícias.

Naquele julgado, o TRE-MG, por maioria de votos, reverteu entendimento que se vinha consolidando no sentido do não reconhecimento das candidaturas fictícias. Apesar de se tratar de acórdão isolado, o entendimento prevaLENTE pÔDE lançar luz a uma nova forma de enfrentamento jurídico do fenômeno das candidaturas eleitorais femininas fictícias.

A base fática que permitiu aos magistrados daquela Corte decidir pelo reconhecimento da fraude consistente nas candidaturas fictícias foi a candidatura de três mulheres da mesma família, convidadas por um candidato da mesma família, que foi eleito, enquanto nenhuma das mulheres obteve nenhum voto, tendo inclusive, trabalhado para a candidatura daquele.

80 MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG). *Recurso Eleitoral n. 28572*. Relator Ricardo Torres Oliveira. Diário de Justiça Eletrônico (DJEMG), Tomo 084, 14 mai. 2018.

81 Vale-se aqui do termo “discriminação positiva”, para se diferenciar da “ação afirmativa”, no sentido proposto por Pippa Norris em: *The dynamics of Gender and Party Politics*. In: LOVENDUSKI, Joni; NORRIS, Pippa. (Orgs.). *Gender and Party Politics*. Londres: Sage Publications, 1993. p. 297. No capítulo 3 deste trabalho enunciam-se as principais diferenças entre esses dois tipos de estratégias.

82 CÂMARA, Diana Patrícia. *Democracia paritária intramuros*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 343-354. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2). p. 350.

83 MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TER-MG). *Recurso Eleitoral n. 1086-5*. Relator: Juiz Antônio Mesquita Fonte Boa. Relator designado: Juiz Federal João Batista Ribeiro.

No depoimento de uma das candidatas, resta confessado que se candidatou para atender ao pedido de um candidato, ligado à direção do partido, unicamente sob o escopo de preencher o número mínimo de candidatas que o partido deve lançar, a teor do artigo 10, §3º da LGE.

Por esse contexto, os magistrados decidiram rever entendimento anteriormente firmado; desconstituíram, por conseguinte, os mandatos obtidos mediante a fraude, prestigiando a *mens legis* da cota de gênero, que restaria violada ante o apego à formalidade das candidaturas fictícias: formalmente adequadas, porém desprovidas de qualquer conteúdo substancial.

À vista do quadro jurídico que se desenha em relação ao fenômeno das candidaturas femininas fictícias, busca-se delinear-lo a partir da análise da natureza jurídica das candidaturas “fictícias”, seus elementos constitutivos e requisitos de validade.

2 DA CANDIDATURA ELEITORAL

A candidatura eleitoral compreende quatro etapas: 1) filiação partidária e solicitação da aprovação da candidatura apresentada pelo pré-candidato no âmbito do respectivo partido; 2) aprovação, em convenção partidária, do lançamento da candidatura; 3) requerimento de registro de candidatura apresentado à Justiça Eleitoral pelo partido político; e 4) deferimento do requerimento de registro de candidatura pela Justiça Eleitoral. Esta última confere a higidez das etapas anteriores e oficializa a candidatura, com a produção dos respectivos efeitos. Fica claro que as etapas 1, 2 e 3 apresentam natureza diversa da etapa referida como 4: deferimento do registro de candidatura. Esta última insere-se no âmbito da jurisdição eleitoral brasileira.

No Brasil, desde a era colonial, realizam-se eleições para a formação dos governos locais; destacam-se, nessa época, as eleições para representantes nas Câmaras Municipais, que se compunham de membros natos (não eleitos) e de representantes eleitos. O corpo votante dessas eleições, porém, restringia-se aos “homens bons”: proprietários residentes na cidade, excluídos os artesãos e os considerados impuros pela cor e pela religião, isto é, negros, mulatos e cristãos novos⁸⁴.

Vítor Nunes Leal registra que as eleições do Brasil-Império (1822-1889) e da Primeira República (1889-1930) foram marcadas por fraude e violência⁸⁵.

Ante a ausência de controle sério, nada impedia que o mesmo cidadão votasse várias vezes, convertendo-se o título eleitoral em “título ao portador. [...] Não foi à toa que a derrotada Aliança Liberal comandada por Getúlio Vargas nas eleições presidenciais de 1930 adotou o lema “representação e justiça”. Sua plataforma voltava-se para a regeneração política e moralização dos costumes políticos, o que passava pela efetivação de uma profunda reforma político-eleitoral, na qual se privilegiava a transparência, a cidadania, a isonomia dos candidatos, o combate ao abuso de poder, a segurança jurídica, entre outros valores republicanos⁸⁶.

Com a vitoriosa Revolução de 1930, que pôs fim à República Velha e deu início à Era Vargas (que durou até 1945), promoveu-se ampla reforma do sistema político-eleitoral,

84 FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 14. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012. p. 63.

85 *O regime representativo e a legislação eleitoral do Brasil*. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/9993/8999. Acesso em: 02 dez. 2015.

86 GOMES, José Jairo. *Registro de candidatura*. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2016/11/10/registro-de-candidatura/>. Acesso em: 03 jun. 2018.

decretando o primeiro Código Eleitoral Brasileiro (Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932). Nesse diploma, previu-se, entre outras coisas: 1) a criação da Justiça Eleitoral; 2) a instituição do voto secreto; 3) a instituição do voto feminino, sendo as mulheres incluídas no corpo eleitoral e, pois, adquirindo o *ius suffragii*; 4) a instituição do sistema proporcional para as eleições para a Câmara de Deputados; 5) a obrigatoriedade do prévio registro de candidatura⁸⁷.

A criação da Justiça Eleitoral e a exigência de registro de candidaturas alinham-se ao escopo de garantir mais autenticidade e legitimidade ao processo eleitoral, colmatando-se pontos facilitadores da fraude eleitoral. Um relevante fator contributivo à desorganização dos processos eleitorais anteriores a 1932 era a falta de registro de candidatura, que permitia que o eleitor votasse em qualquer nome (inclusive no seu próprio)⁸⁸, provocando dificuldades imensuráveis no importante momento de apuração da votação.

A exigência de registro de candidatura junto à Justiça Eleitoral foi mantida em todos os Códigos Eleitorais que se seguiram ao de 1932 (1935 – Lei n. 48/1935, 1945 – Decreto-Lei n. 7.586/1945, 1950 – Lei n. 1.164/1950 e 1965 – Lei n. 4737/65). O processamento do registro da candidatura eleitoral desborda-se em duas dimensões: a geral e a individual (ou coletiva).

A primeira dimensão é materializada no DRAP, podendo ser compreendida como um processo principal – também chamado de “processo raiz” – ou geral. Esse processo é dotado de numeração própria. Seu objeto consiste em propiciar a análise de atos e situações pressupostos pelo registro de candidatura, tais como regularidade da agremiação e dos atos por ela praticados com vistas à disputa eleitoral. Nele são debatidos temas, como regularidade da situação jurídica do partido na circunscrição do pleito, validade da convenção, deliberação sobre a formação de coligação. O deferimento do registro do DRAP abre o caminho para a apreciação individualizada dos pedidos de registro dos pré-candidatos⁸⁹.

O autor não mencionou importante requisito a ser averiguado no momento de julgamento do DRAP: a formação da lista de candidaturas eleitorais com a proporção de gênero ditada pela LGE (artigo 10, §3º). Se o partido ou coligação remeter a lista com inobservância daquela regra, não terá deferido o DRAP e, portanto, restará prejudicada a análise de todos os requerimentos individuais de candidatura encaminhados pela agremiação.

87 GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

88 NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. p. 62.

89 GOMES, Op. cit., 2016. p. 389.

A segunda dimensão é expressa pelo conjunto de requerimentos de registro de candidaturas (RRCs). Refere-se especificamente aos filiados lançados no certame eleitoral pela agremiação. Aqui, o RRC é qualificado como “coletivo”, porque no mesmo ato e momento o partido pleiteia o registro de candidatura de todos os seus filiados escolhidos na convenção previamente realizada.

No âmbito dessa segunda dimensão, são instaurados tantos processos quantas forem as candidaturas a serem registradas. Ostentando numeração própria, cada um desses processos pode ser compreendido como “particular”, “parcial” ou “individual”, porque têm por objeto o registro de um só candidato. Assim, cada processo tem por objeto o pedido de registro de um postulante a candidatura em particular, ensejando a discussão de temas, como condições de elegibilidade, causas de inelegibilidade, nome do candidato e suas variações, preenchimento de formalidades exigidas para o registro⁹⁰.

Percebe-se então que, mesmo analisado sob viés individual, o requerimento de candidatura envolve a participação de, pelo menos, dois agentes (partido e postulante a candidato – pré-candidato). Diante da documentação assim apresentada: a geral – pertinente aos atos partidários (DRAP) – e as individuais, com os documentos de cada pré-candidato, a comprovar os respectivos requisitos de elegibilidade e de registrabilidade e a ausência de causas de inelegibilidade, a JE deve prolatar uma decisão geral, de deferimento do DRAP, e tantas decisões individuais quantos forem os RRCs. Como já se referiu, se a decisão for de indeferimento do DRAP, os requerimentos individuais não são analisados, restando prejudicados. Importante questão compreende a natureza do provimento judicial proferido no âmbito desse complexo processo de registro de candidatura.

2.1. Da natureza jurídica do registro da candidatura

A definição da natureza jurídica do julgamento do registro de candidatura orbita ao redor do polêmico reconhecimento da função jurisdicional voluntária atribuída ao Poder Judiciário. A linha tradicional segue o entendimento de Francesco Carnelluti, que sempre correlaciona a jurisdição a uma lide⁹¹: conflito de interesses resultante de uma pretensão resistida. No mesmo diapasão, Angelo Jannuzi concluiu que não se pode falar em jurisdição quando falta conflito de interesses relativamente a um direito⁹². Extraem-se de Giuseppe Chiovenda as seguintes linhas distintivas entre jurisdição voluntária e jurisdição contenciosa:

90 GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 389.

91 CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria geral do processo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 156.

92 *Manuale della volontaria giurisdizione*. Milano: Giuffrè, 1964. p. 8-13 *apud* GONÇALVES, Denise Wilhelm. *Jurisdição voluntária*. Revista dos Tribunais, v. 828, p. 731-751, out. 2004. p. 737.

Substancialmente exato se me afigura, ao contrário, o conceito de quem (*Wach*) surpreende o caráter diferencial da jurisdição voluntária em seu escopo constitutivo; os atos de jurisdição voluntária tendem sempre à constituição de estados jurídicos novos ou cooperam no desenvolvimento de relações existentes. Ao inverso, a jurisdição propriamente dita visa à atuação de relações existentes. Sabemos que a jurisdição supõe um juízo sobre uma vontade de lei concernente às partes, e a substituição da atividade das partes pela do órgão público, seja no afirmar a existência daquela vontade, seja no fazer quando for necessário a que se consiga o bem garantido pela lei. A jurisdição civil supõe, por conseguinte, numa das partes, prestação, seja um efeito jurídico, seja mera declaração, seja um ato conservativo ou um ato executivo. Não há tal na jurisdição voluntária: aqui não há duas partes; não há um bem garantido contra outros, uma norma de lei por atuar contra um outro, mas um estado jurídico, impossível, sem a intervenção do Estado, de nascer ou de desenvolver-se ou só possível de se desenvolver imperfeitamente⁹³.

Dois caracteres destacam-se na doutrina da jurisdição de Giuseppe Chiovenda: existência de partes e substituição da vontade de uma delas pela vontade judiciária (substitutividade). Essa linha de entendimento inspira-se fortemente na finalidade da função estatal exercida: resolver um conflito de interesses através da substituição da vontade das partes pela decisão estatal-judicial. Diferentemente, há quem coloque a questão sob outro prisma, relevando-se não a finalidade perseguida pelo provimento estatal, mas as formas e os efeitos do provimento estatal emanado. Nessa linha, destaca-se o efeito da coisa julgada, exclusivo da jurisdição contenciosa⁹⁴.

Dê-se relevo à finalidade (resolução de conflito de interesses qualificado por pretensão resistida – lide) ou ao efeito (coisa julgada) do provimento jurisdicional, de todo modo ele compreende um poder – exercido pelo Estado através do Judiciário –, uma atividade – desenvolvida através de um processo ou procedimento – e uma função⁹⁵. Em que pesem as linhas doutrinárias mencionadas, parece que o que difere a jurisdição voluntária da jurisdição contenciosa é unicamente a função exercida pelo Estado no âmbito de cada qual: na jurisdição contenciosa, o Estado põe fim a uma lide; na voluntária, o Estado chancela, conferindo validade ou eficácia, negócios e atos jurídicos privados. Daí se mencionar ser a jurisdição voluntária “administração pública de interesses privados”⁹⁶. Do seguinte excerto extrai-se conceituação que parece traduzir a jurisdição voluntária com os elementos ideais que lhe são essenciais:

93 *Instituições de direito processual civil*. (Trad.: J. Guimarães Menegale). São Paulo: Saraiva, 1969. v. II. p. 19.

94 ALLORIO, Enrico. *Problemas de derecho procesal*. (Trad.: Santiago Sentís Melendo). Buenos Aires: Ejea, 1963. 2 vols. Tomo 2. Ensayo polémico sobre la "jurisdicción voluntaria" *apud* GONÇALVES, Denise Wilhelm. Jurisdição voluntária. Revista dos Tribunais, v. 828, p. 731-751, out. 2004. p. 736.

95 CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria geral do processo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 155.

96 CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, Op. cit. p. 155. p. 177.

Jurisdição voluntária é aquela destinada à tutela de situações jurídicas privadas que são destacadas pelo ordenamento jurídico como particularmente relevantes, de modo que a decisão judicial é elevada a requisito de validade ou elemento integrativo da vontade, ou seja, o ato não é válido ou eficaz, a depender da disposição normativa, sem a participação do Estado-juiz, ressalvadas algumas exceções, em que há alternativa de a qual autoridade pública recorrer, como na hipótese do divórcio consensual sem filhos menores⁹⁷.

Os atos inerentes à candidatura, antes de apresentados à Justiça Eleitoral para verificação dos requisitos de validade e conseqüente deferimento, são praticados em âmbito privado: partidos políticos. Verifiquem-se as seguintes disposições:

CR/88

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...]

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

CC/02 (Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil)

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

V - os partidos políticos;

LPP

Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.⁹⁸

Parágrafo único. O partido político não se equipara às entidades paraestatais. (incluído pela Lei n. 13.488, de 2017).

Portanto, os atos preparatórios à candidatura, consubstanciados principalmente na convenção partidária em que se delibera a formação de coligações e a lista de candidaturas a ser apresentada à JE, revestem-se de natureza privada. Aqueles atos, praticados no âmbito das estruturas partidárias, revestem-se de importância sobranceira ao Estado Democrático, conforme se deflui do próprio artigo 1º da LPP, que atribui aos partidos políticos, embora pessoas jurídicas de direito privado, a função primordial de garantia do regime democrático, da autenticidade do sistema representativo e da defesa dos direitos fundamentais definidos na Constituição da República.

Pelo desenho constitucional, [os partidos] detêm o monopólio para a apresentação de candidatos a cargos eletivos, a partir de uma seleção em seus próprios quadros, e são destinatários de garantias e vedações fixadas constitucionalmente⁹⁹.

97 MACÊDO, Lucas Baril de. *Novo CPC e contextualização: revisitando a jurisdição voluntária*. Revista Brasileira de Direito Processual, Belo Horizonte, ano 23, n. 92, p. 145-160, out./dez. 2015. p. 146.

98 Cf. expressa previsão da LPP, *in verbis*: Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal (g. n.).

Assim, dada a importância desses atos, o Estado, através da JE, investe-se de competência para analisá-los e verificar sua conformidade às prescrições constitucionais, legais e regulamentares.

Parece não restar dúvidas, portanto, de que a atividade exercida pela JE no julgamento dos requerimentos de registro de candidatura apresenta natureza de jurisdição voluntária, intervindo na formação da vontade privada consistente na candidatura eleitoral, conferindo-lhe eficácia. Perfilham essa linha de entendimento Adriano Soares da Costa¹⁰⁰ e Walber de Moura Agra¹⁰¹.

Traçadas essas linhas conceituais, é preciso frisar, com Lucas Baril de Macêdo:

A classificação dos atos como jurisdicionais, por sua vez, pode abranger mais ou menos elementos. Enfim, o debate perpassa um conceito demasiadamente maleável e, portanto, é ingenuidade acreditar em uma única resposta certa. As respostas podem ser, isto sim, coerentes ou não com a premissa assumida pelos respectivos autores¹⁰².

A importância do debate que se expôs nas linhas acima reside na diferenciação da natureza jurídica do ato consistente no registro eleitoral (provimento de jurisdição voluntária exarado no âmbito da JE) em relação aos atos preparatórios praticados pelos pré-candidatos e respectivos partidos políticos: 1) filiação partidária e solicitação da aprovação da candidatura apresentada pelo pré-candidato no âmbito do respectivo partido; 2) aprovação, em convenção partidária, do lançamento da candidatura; 3) requerimento de registro de candidatura apresentado à JE pelo partido político¹⁰³.

Passa-se, no subcapítulo seguinte, a abordar a natureza jurídica dos atos praticados pelos pré-candidatos e respectivos partidos políticos, no âmbito do procedimento de registro de candidatura. Como tais atos são praticados no interior das estruturas partidárias, é imperioso recobrar alguns conceitos de direito civil, que valerão à abordagem proposta.

99 SALGADO, Eneida Desiree. *Os partidos políticos e o Estado Democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna*. In: Partidos políticos e seu regime jurídico. Porto Alegre: Juruá, 2013. p. 84.

100 *Instituições de direito eleitoral*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 406.

101 *Manual prático de direito eleitoral*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 119.

102 MACÊDO, Lucas Baril de. *Novo CPC e contextualização: revisitando a jurisdição voluntária*. Revista Brasileira de Direito Processual, Belo Horizonte, ano 23, n. 92, p. 145-160, out./dez. 2015. p. 146.

103 Verifique-se, nas linhas introdutórias deste capítulo, a cadeia de atos consistente na candidatura eleitoral.

2.2. Da natureza jurídica da candidatura eleitoral

Firmado que o registro de candidatura compreende provimento de jurisdição voluntária, que “é aquela destinada à tutela de situações jurídicas privadas que são destacadas pelo ordenamento jurídico como particularmente relevantes”, é necessário analisar como se formam as situações jurídicas levadas à apreciação da JE, no procedimento de registro de candidatura. Nesse sentido, importa abordagem sobre as categorias dos fatos jurídicos, que englobam os negócios e os atos jurídicos *stricto sensu*.

Afirma-se que os fatos (jurídicos) podem provir espontaneamente da natureza (fatos naturais) ou da atuação humana (fatos humanos). Os primeiros são também chamados de fatos jurídicos *stricto sensu*. Distinguem-se os fatos naturais em ordinários (o nascimento, a morte, o curso dos rios) e extraordinários (fortuitos, imprevisíveis ou inevitáveis). Já os fatos humanos, atribuíveis ao ser humano, traduzem-se em fatos lícitos (valorados positivamente pela ordem jurídica) e fatos ilícitos *lato sensu* (reprovados pelo direito), que, a seu turno, se distinguem em atos ilícitos (*stricto sensu*), dos quais decorre o dever de reparar, e atos antijurídicos, contrários ao direito e com eficácia distinta da reparação¹⁰⁴. Outra importante classificação também nos oferece Vicente Ráo:

O conceito de fato jurídico três categorias compreende, a saber: os fatos ou eventos exteriores que da vontade do sujeito independem; os fatos voluntários cuja disciplina e cujos efeitos são determinados exclusivamente por lei; os fatos voluntários (declarações de vontade) dirigidos à consecução dos efeitos ou resultados práticos que, de conformidade com o ordenamento jurídico, deles decorrem¹⁰⁵.

Os fatos ou eventos exteriores que da vontade do sujeito independem são os fatos jurídicos em sentido estrito, acima assinalados, que se subdividem em ordinários e extraordinários; na categoria dos fatos voluntários cuja disciplina e cujos efeitos são determinados exclusivamente por lei se encontram os atos jurídicos em sentido estrito; e na categoria dos fatos voluntários dirigidos à consecução dos efeitos ou resultados práticos que, de conformidade com o ordenamento, deles decorrem, se encontram os negócios jurídicos.

O autor menciona, contudo, a confusão terminológica e conceitual que se estabelece entre as figuras do ato jurídico e do negócio jurídico. Relembra, nessa ordem, conceito de negócio jurídico apresentado por Ludwig Ennecerus: “[...] pressuposto de fato que contém

104 TEPEDINO, Gustavo. *Esboço de uma classificação funcional dos atos jurídicos*. Revista Brasileira de Direito Civil, Rio de Janeiro, v. 1, jul./set. 2014. p. 17.

105 *Ato jurídico: noção, pressupostos, elementos essenciais e acidentais. O problema do conflito entre os elementos volitivos e a declaração*. São Paulo: Max Limonad, 1961. p. 20.

uma ou várias declarações de vontade sendo reconhecido pelo ordenamento jurídico como base para a produção de efeito qualificado como efeito querido”¹⁰⁶.

Vicente Ráo aponta que o conceito formulado por Ludwig Ennecerus corresponde à definição de ato jurídico disposta no artigo 81 do Código Civil de 1916 (CC/16), *in verbis*: “Todo o ato lícito, que tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos, se denomina ato jurídico”. O autor brasileiro devota aos pandectistas alemães a importante contribuição para o desenvolvimento da “doutrina do que nós chamamos ato jurídico e negócios jurídicos eles denominam”¹⁰⁷.

Os alemães, contudo, avançam para a distinção pretensamente científica dos conceitos de atos jurídicos (em sentido estrito) e negócios jurídicos. Adotam, para esse fim, a terminologia “atos negociais”, para tratar do que se entende entre nós por negócios jurídicos; e “atos não negociais”, para se referir aos atos jurídicos “em sentido estrito”, conforme denominação por nós adotada. Contudo, as sutilezas dessa distinção levaram autores de renome a duvidar do alcance de uma teoria precisa sobre os atos jurídicos não negociais (ou atos jurídicos em sentido estrito)¹⁰⁸.

Vicente Ráo chega mesmo a dizer:

Segundo se vê, se, para a conceituação do negócio jurídico (denominação que, mesmo entre nós, vem aos poucos se generalizando na doutrina para designar o que nosso código civil denomina ato jurídico) bem valiosa é a contribuição dos autores alemães e dos modernos autores italianos, outrotanto seria difícil dizer-se relativamente aos mencionados estudos dos atos não negociais, estudos que, as mais das vezes, se apresentam eivados de excessos dogmáticos, ou de sutilezas desmedidas¹⁰⁹.

O autor destaca, contudo, a importância do estudo:

106 RAÓ, Vicente. *Ato jurídico: noção, pressupostos, elementos essenciais e acidentais. O problema do conflito entre os elementos volitivos e a declaração*. São Paulo: Max Limonad, 1961, p. 24.

107 RAÓ, Op. cit. p. 34.

108 “Assim opinava Manigk em sua obra *Das rechtswirksame Verhalten* (Berlim, 1939, p. 21), aludindo à falta de correspondência da doutrina clássica com a realidade, embora, mais tarde, ele próprio tenha apresentado excelentes ensaios de sistematização doutrinária dos atos negociais e não negociais, entre outros, em seus intitulados *Das Anwendungsgebiet der Vorschriften für die Rechtsgeschäfte* (1901), *Willenserklärung und Willensgeschäfte – ihr Begriff und ihre Behandlung nach Bürgerlichem Gesetzbuch, – Ein System der juristischen Handlungen* (1907). Tal era também o entendimento de Ennecerus nas primeiras edições de seu famoso Tratado de Direito Civil (Ludwig Ennecerus, Theodor Kipp e Martin Wolff são os nomes que figuram conjuntamente nas sucessivas publicações e adaptações que alcançaram, no original alemão e segundo nosso conhecimento, a trigésima nona edição)”. (RAÓ, Vicente. *Ato jurídico: noção, pressupostos, elementos essenciais e acidentais. O problema do conflito entre os elementos volitivos e a declaração*. São Paulo: Max Limonad, 1961. p. 35).

109 RAÓ, Op. cit. p. 37.

É de se observar, ainda, que a antiga teoria dos fatos e, pois, dos atos jurídicos (que o direito francês e outros, como o nosso, conservam), apesar de suas deficiências, excedeu, de há muito o campo restrito do direito contratual, para penetrar no do direito privado em geral e, respeitando suas peculiaridades, no do direito público interno e externo¹¹⁰.

Vicente Ráo expõe as ideias que formam o quadro sistemático da doutrina dos atos não negociais de Biermann, Ennecerus, Manigk e Klein¹¹¹. Desses quadros, é possível inferir que, em geral, as classificações consideram incluídos na categoria dos atos não negociais: a) atos de mera atividade material (de que decorrem efeitos jurídicos não necessariamente queridos pelos agentes, mas decorrentes mesmo da ação material praticada; p.ex., a especificação, “que apenas requer, para verificar-se, a formação de fato de uma nova coisa, mas deste resultado de fato pode resultar, de acordo com a lei, a aquisição da propriedade); b) atos que não são negócios jurídicos mas deles se aproximam, sendo denominados por atos semelhantes aos negócios jurídicos ou atos jurídicos em sentido estrito¹¹².

Segundo a doutrina alemã, aos atos materiais (que dos atos não negociais formam uma espécie) não se aplicam as normas concernentes aos negócios jurídicos, – mas estas normas (por analogia e no que for cabível) devem reger os atos jurídicos em sentido estrito ou atos semelhantes aos negócios jurídicos¹¹³.

Aproveitando os conceitos desenvolvidos no âmbito do direito alemão e do italiano, é possível compreender, no âmbito do direito brasileiro, negócio jurídico e ato jurídico *stricto sensu* como categorias do gênero “fatos jurídicos lícitos”.

O suporte fático, em que há o elemento ato humano, pode entrar no mundo jurídico como negócio jurídico, se esse ato humano é *negotium* (escolha de uma categoria jurídica: vender, trocar, casar-se, alugar), ou como ato jurídico não-negocial (ato jurídico *stricto sensu*), ou como ato-fato jurídico, ou como fato jurídico *stricto sensu*, ou como ato ilícito¹¹⁴.

O Código Civil de 1916 (CC/16) não promovia diferenciação entre negócio jurídico e ato jurídico, referindo-se apenas a esta última categoria, que se confundia com aquela, em sua composição e regulação. O Código Civil de 2002 (CC/02) normatizou diferentemente:

110 RAÓ, Vicente. *Ato jurídico: noção, pressupostos, elementos essenciais e acidentais. O problema do conflito entre os elementos volitivos e a declaração*. São Paulo: Max Limonad, 1961, p. 24.

111 RAÓ, Op. cit. p. 38-41.

112 RAÓ, Op. cit. p. 35.

113 RAÓ, Op. cit. p. 40.

114 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Campinas: Bookseller, 1999. p. 125. Tomo 1.

conferiu ampla regulação ao negócio jurídico (artigos 104 a 184), reservando apenas um artigo ao ato jurídico *stricto sensu*: “Art. 185. Aos atos jurídicos lícitos, que não sejam negócios jurídicos, aplicam-se, no que couber, as disposições do Título anterior”. Vê-se que, além de vaga, a disposição remete a regulação dos atos jurídicos ao título do código que regula os negócios jurídicos.

A nota distintiva entre as duas categorias compreende a autonomia negocial e a capacidade autorregulativa ínsitas aos negócios jurídicos; ou seja, as partes do negócio podem entabular os efeitos que desejam que dele decorram, os quais devem ter amparo do ordenamento positivo para ser lícito. Já os efeitos dos atos jurídicos são pré-definidos pelo ordenamento, não restando margem à autonomia de vontade nesse sentido.

Afirma-se, por isso mesmo que, nos atos jurídicos *stricto sensu* ou atos lícitos de conduta, a vontade tem papel menos relevante, já que se limita a dar eficácia a interesses jurídicos previamente regulados por lei ou por negócio jurídico anterior. O agente, ao praticá-los, os submete às consequências jurídicas que lhes estão previamente reservadas¹¹⁵.

Clóvis do Couto e Silva definiu o negócio jurídico no mesmo sentido aqui apontado:

Em termos de classificação, quando o ordenamento jurídico valoriza a autonomia da vontade das partes e não restringe, em grande medida, a ação humana, que se biparte entre a vontade de praticar o ato e a vontade de, através dele, obter certos efeitos práticos ou jurídicos, tem-se que a figura que nasce do exercício dessa liberdade é um negócio jurídico¹¹⁶.

No ato jurídico, por outro lado, sobreleva a vontade de praticar o ato, sobre o qual recaem os efeitos pré-definidos pela ordem jurídica, não restando, quanto a este último aspecto (efeitos do ato), nenhuma margem de autonomia ao agente.

Traçadas brevemente as linhas diferenciais entre negócio jurídico e ato jurídico *stricto sensu*, cumpre verificar em qual das duas categorias enquadra-se a candidatura eleitoral.

Vicente Ráo menciona não haver uma única classificação dos atos jurídicos, pois depende do critério distintivo a ser avaliado¹¹⁷: unidade ou multiplicidade dos elementos

115 TEPEDINO, Gustavo. *Esboço de uma classificação funcional dos atos jurídicos*. Revista Brasileira de Direito Civil, Rio de Janeiro, v. 1, jul./set. 2014, p. 21.

116 *Para uma história dos conceitos no direito civil e no direito processual civil*: a atualidade do pensamento de Otto Karlowa e Oskar Bülow. Boletim Especial da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra: Estudos em Homenagem aos Professores Manuel Paulo Merêa e Guilherme Braga da Cruz, 1983. p. 18 apud ALVES, José Carlos Moreira. Distinção entre os atos jurídicos negociais e os atos jurídicos não-negociais. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, v. 10, n. 10, p. 170-189, jul./dez., 1996. p. 182.

117 RÁO, Vicente. *Ato jurídico: noção, pressupostos, elementos essenciais e acidentais. O problema do conflito entre os elementos volitivos e a declaração*. São Paulo: Max Limonad, 1961, p. 55.

subjetivos ou objetivos dos próprios atos, natureza jurídica (causal ou abstrata), onerosidade ou gratuidade, inter vivos ou *mortis causa*, etc.

Com respeito à multiplicidade dos elementos subjetivos e objetivos do ato, os atos jurídicos podem ser classificados em simples e complexos. Nos atos complexos podem-se encontrar alguns elementos comuns: concurso de mais de uma vontade, todas voltadas ao alcance de um fim comum. Com isso, diferencia-se dos atos bilaterais (contratos, por exemplo), em que não há reunião de vontades direcionadas ao mesmo fim, mas contraposição de vontades com fins diversos, porém todos dependentes do ajuste comum¹¹⁸.

Emílio Betti expõe a ideia de ato jurídico complexo sob sua concepção objetivista, nele identificando “uma fusão orgânica e incindível de vários atos sem eficácia *per se stante*”¹¹⁹.

Vicente Ráo admite ser, contudo, no âmbito do Direito Administrativo que a teoria do ato jurídico complexo foi melhor desenvolvida. Cita autores como Guido Zanobini, Renato Alessi, Sílvio Lessona, Cino Vitta, Aldo Sandulli¹²⁰.

José Cretella Júnior sobrealça importância à doutrina alemã sobre o ato jurídico complexo. Refere ter sido a partir do estudo formulado por Otto Gierke, na obra *Die Genossenschaftstheorie und die Deutsche Rechtsprechung*¹²¹, que a doutrina do ato jurídico complexo tomou conotação que passou a ser seguida entre os demais tratadistas.

Apresentada por Gierke, a nova contribuição é imediatamente acolhida por outros doutrinadores germânicos (Karlowa, Zur Lehre von den juristischen Personen, em *Zeitschrift fur das Privat, und offentl. Recht der Gegenwart*, vol. XV, ano de 1888, ps. 402-407, e Binding, Die Grundung des Norddeutschen Bundes, em *Festgabe der Leipziger Juristenfakultat fur B. Windscheid*, 1888, ps. 69-70), não tardando que eminentes juristas da Itália e da França se interessassem pela estrutura da teoria do ato complexo, o que se comprova pela multiplicidade de ensaios sobre o tema¹²².

José Cretella Júnior, contudo, menciona que a doutrina do ato complexo não é muito explorada entre os tratadistas franceses¹²³. Não obstante a pouca acolhida entre os tratadistas

118 COVIELLO, Nicola. *Manuale di diritto civile italiano: parte generale*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1992. p. 320.

119 BETTI, Emilio. *Teoria geral do negócio jurídico*. (Trad. Ricardo Rodrigues Gama). Campinas: LZN, 2003. Tomo 1. p. 300.

120 RÁO, Vicente. *Ato jurídico: noção, pressupostos, elementos essenciais e acidentais. O problema do conflito entre os elementos volitivos e a declaração*. São Paulo: Max Limonad, 1961. p. 57.

121 GIERKE, Otto. *Die Genossenschaftstheorie und die Deutsche Rechtsprechung*. Berlin: Weidmannsche Buchhandlung, 1887. p. 133s.

122 CRETELLA JÚNIOR, José. *Dos atos administrativos especiais*. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 141.

123 CRETELLA JÚNIOR. Op. cit. p. 143.

franceses, a exploração científica dos atos jurídicos complexos espargiu-se a diversos países¹²⁴, chegando ao Brasil através dos estudos de Mário Masagão¹²⁵, Rui Cirne Lima¹²⁶, Temístocles Brandão Cavalcanti¹²⁷, Miguel Seabra Fagundes¹²⁸, Caio Tácito¹²⁹, entre outros¹³⁰.

Deve-se assinalar que a classificação dos atos jurídicos em função da composição da vontade produtora do ato sempre apresentou dificuldades de sistematização, a ponto de alguns descreditarem da sua importância prática¹³¹. Contudo, é inegável a importância da classificação para fim de determinação do alcance e dos efeitos da invalidação ou revogação dos atos jurídicos, principalmente dos atos jurídicos administrativos¹³².

124 Na Espanha: VELASCO CALVO, Recaredo Fernandez de. *Resúmen de derecho administrativo y de ciencia de la administración*. Murcia: Tipografía de J. Sanchez, 1920. v. 1. p. 106; GASCÓN y MARÍN, José. *Tratado de derecho administrativo*. 11. ed. Madri: C. Bermejo Impresor, 1950. v. 1. p. 162; GARCIA OVIEDO, Carlos. *Derecho administrativo*. 7. ed. Madri: E.I.S Imprensa Provincial-Murcia, 1959. p. 238. No México: FRAGA, Galbino. *Derecho administrativo*. 7. ed. México: Editorial Porrúa, 1958. p. 125. Em Cuba: LANCÍS y SANCHES, Antonio. *Derecho administrativo*. 3. ed. Havana: Cultural S.A., 1952. p. 59-60. No Uruguai: SAYAGUÉS LASO, Enrique. *Tratado de derecho administrativo*. Montevideo: Editorial Martin Bianchi Altina, 1953. v. 1. p. 394. Na Argentina: BIELSA, Rafael. *Derecho administrativo*. 5. ed. Buenos Aires: Roque Depalma Editor, 1955. v. II. p. 18-47, 135-139, 116; BULLRICH, Rodolfo. *Nociones de derecho administrativo*. Buenos Aires: Restoy & Doeste Libreros-Editores, 1925. p. 135. Cf.: CRETELLA JÚNIOR, José. *Dos atos administrativos especiais*. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 143.

125 MASAGÃO, Mário. *Natureza jurídica da concessão de serviço público*. São Paulo: Saraiva, 1933. p. 9-10,78.

126 LIMA, Rui Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria Sulina, 1954. p. 90-91.

127 CAVALCANTI, Temístocles Brandão. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954. p. 47.

128 FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. p. 53.

129 TÁCITO, Caio. *O abuso de poder administrativo no Brasil: conceito e remédios*. Rio de Janeiro: Departamento Administrativo do Serviço Público e Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, 1959. p. 33.

130 CRETELLA JÚNIOR, José. *Dos atos administrativos especiais*. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 144.

131 ZANOBINI, Guido. *Corso di diritto amministrativo*. 6. ed. Milão: Dott A. Giuffrè-Editore, 1936. v. I. p. 293-294; FRAGOLA, Umberto. *Manuale di diritto amministrativo*. 4. ed. Nápoli: Editrice Humus Pellerano-Del Gaudio Editori, 1949. p. 181; Gli atti amministrativi. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese.

132 TRENTIN, Silvio. *L'atto amministrativo: contributi allo studio della manifestazione di volontà della pubblica amministrazione*. Roma: Athenaesum Società Editrice Romana, 1915. p. 151-152; RISPOLI, Arturo. *Istituzioni di diritto amministrativo*. Torino: Libreria Scientifica Giapichelli, 1929. p. 308; RANELLETTI, Oreste. *Teoria degli atti amministrativi speciali*. 7. ed. Milão: Dott A. Giuffrè Editore, 1945. p. 120; CAVALCANTI, Temístocles Brandão. *Tratado de direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956. v. IV. p. 155; SAYAGUÉS LASO, Enrique. *Tratado de derecho administrativo*. Montevideo: Editorial Martin Bianchi Altina, 1953. v. 1. p. 396; TIVARONI, Carlo. *Teoria degli atti amministrativi*. Torino: G. Giappichelli-Editore, 1939. p. 41.

O ato jurídico complexo difere do ato simples e do ato coletivo, não obstante alguns autores definam ato complexo e coletivo da mesma maneira¹³³. Tais autores utilizam o critério distintivo do número de pessoas atuantes na formação do ato; com efeito, seria simples o ato formado pela manifestação de uma única pessoa, e complexo o que se formasse pela participação de mais pessoas. Não parece ser acertada essa última forma de pensar, pois, na classificação do ato jurídico em razão da composição da vontade que lhe forma a substância, o que importa não é o número de pessoas que intervêm na formação do ato, mas sim, a posição que essas ocupam nesse “processo”.

Nesse sentido, há outro grupo de autores que define o ato simples como o emanado de um só sujeito e de um só órgão desse sujeito, não importando se tal órgão seja individual ou coletivo. Percebe-se que o critério passa a ser orgânico, e não meramente de número. Ainda que envolva a participação de várias pessoas, se o ato daí resultante formar uma unidade indissolúvel, vindicando sua autoria ao órgão – colegiado ou coletivo – que o promanou, o ato será coletivo.

A distinção não pode basear-se no número de pessoas físicas que participam da formação do ato, porque no caso de órgão colegiado nem todos os membros têm vontade idêntica e se as diversas vontades concorrem para formar um ato único, isso provém do princípio jurídico que considera o órgão colegiado como órgão único. No caso de órgão colegiado, cada uma das pessoas físicas que intervêm constitui uma parte (tradução livre)¹³⁴.

Vê-se, pois, que os atos coletivos mais se aproximam dos atos simples que dos atos complexos.

Desse modo, filiando o ato coletivo ao ato simples, do qual é categoria especial e, contrapondo-o, quantitativamente, ao ato singular, podemos defini-lo como todo ato que se concretiza pela manifestação da maioria dos membros componentes de um órgão da Administração, constituído de vários titulares¹³⁵.

Para José Cretella Júnior, duas seriam as condições de configuração do ato coletivo: a) proveniência de um só órgão; b) composição coletiva do órgão¹³⁶. Critério distintivo essencial, entre ato coletivo e ato complexo, reside na autonomia que se confere a cada ato individual que compõe o ato coletivo, de modo que a invalidade de um não prejudica o

133 VELASCO CALVO, Recaredo Fernandez de. *Resumen de derecho administrativo y de ciencia de la administración*. Murcia: Tipografia de J. Sanchez, 1920. v. 1. p. 106; TIVARONI, Carlo. *Teoria degli atti amministrativi*. Torino: G. Giapichelli Editrice-Editore, 1939. p. 40-41.

134 DIEZ, Manuel Maria. *El acto administrativo*. Buenos Aires: Tipografia Editora Argentina, 1956. p. 88.

135 CRETELLA JÚNIOR, José. *Dos atos administrativos especiais*. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 139.

136 Ibidem.

todo¹³⁷. O ato complexo, diversamente, apenas se aperfeiçoa com a fusão de todos os atos que lhe formam a substância, não sendo possível a abstração ou invalidação de um deles, sem prejuízo dos demais.

Com relação aos atos complexos, o autor brasileiro diz serem aqueles que se aperfeiçoam pela conjugação de vontades emanadas de órgãos diversos da Administração, como a “nomeação, procedida pela autoridade de um dado órgão, que deve recair sobre pessoa cujo nome consta de lista tríplice elaborada por outro órgão”. A classificação entre ato simples (colegial e singular) e ato complexo é seguida também por Diógenes Gasparini,¹³⁸ e Celso Antônio Bandeira de Mello identifica entre os atos simples os atos simples singulares e os atos simples colegiais.

No primeiro caso [atos simples singulares], a vontade expressada no ato provém de uma só autoridade, como é corrente. No segundo caso, provém do concurso de várias vontades unificadas de um mesmo órgão no exercício de uma mesma função jurídica e cujo resultado final substancia-se na declaração do órgão colegial. É o caso das decisões de Comissões, Conselhos, etc.¹³⁹.

A classificação dos atos conforme a vontade formadora parece nunca atingir ponto pacífico¹⁴⁰. Assim, ao lado da classificação acima exposta, Hely Lopes Meirelles¹⁴¹, José dos Santos Carvalho Filho¹⁴² e Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁴³ classificam, quanto à vontade formadora do ato: atos simples, complexos e compostos.

Ato composto é o que resulta da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação a de outro, que edita o ato principal. Enquanto no ato complexo fundem-se vontades para praticar um ato só, no ato composto, praticam-se dois atos, um principal e outro acessório; este último pode ser pressuposto ou complementar daquele¹⁴⁴.

137 DIEZ, Manuel Maria. *El acto administrativo*. Buenos Aires: Tipografía Editora Argentina, 1956. p. 90; FONSECA, Tito Prates da. *Lições de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1943. p. 318; MENEGALE, José Guimarães. *Direito administrativo e ciência da administração*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editor Borsói, 1957. p. 55.

138 GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 77-78.

139 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 377-378.

140 CRETELLA JÚNIOR, José. *Dos atos administrativos especiais*. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 139.

141 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 163-164.

142 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 26. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013. p. 131.

143 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 214.

144 DI PIETRO. Op. cit. p. 214.

Celso Antônio Bandeira de Mello não reconhece a categoria dos atos compostos; alega o jurista confundir-se tal categoria com a de procedimento, em que há vários atos acessórios à formação do ato final¹⁴⁵.

Se meditarmos com serenidade, veremos que não é o ato que é complexo ou composto; a vontade-fim da Administração é que exige vários atos no processo de formação da vontade final. Esta é que resulta de processo complexo, e não o ato em si. Melhor, então, firmar a conclusão de que há certas vontades administrativas que somente consumam seu ciclo de formação se mais de um ato-meio for praticado em tal processo. É em relação a este, e só a este, que se poderá falar em complexidade ou composição.

Por fim, é oportuno destacar que a vontade dos órgãos colegiados se configura como ato simples coletivo. É que as vontades formadoras são *interna corporis* e se dissolvem no processo de formação, de modo que apenas uma é a vontade que se projeta no mundo jurídico¹⁴⁶.

Transportando-se ao Direito Eleitoral, com as devidas adaptações, o conceito de ato composto formulado no círculo do Direito Administrativo, percebe-se que a candidatura eleitoral depende da manifestação de vontade do pré-candidato, a aprovação de sua candidatura pelo partido ao qual esteja filiado, o requerimento do registro de candidatura e o seu deferimento pela Justiça Eleitoral; há quatro manifestações de vontade distintas que, em conjunto, formam o ato jurídico “candidatura eleitoral”. O deferimento da candidatura pela Justiça Eleitoral – e correspondente registro da candidatura – compreende ato de jurisdição voluntária, conforme tratado no subcapítulo anterior (2.1). Já os atos anteriores, praticados no seio da estrutura partidária, formam, em conjunto, um único ato, composto da manifestação de diversas vontades, cada qual figurando como pressuposto da outra: a ficha de intenção de candidatura preenchida pelo pré-candidato é pressuposto da aprovação da candidatura em convenção partidária; e a aprovação da candidatura é pressuposto do requerimento de registro de candidatura formulado pelo partido político à JE. Em cadeia, todos formam o ato jurídico consistente na candidatura eleitoral, cujo registro afigura-se como ato homologatório de natureza jurisdicional. É possível, como se vê, separar os atos praticados no interior da estrutura partidária e o ato homologatório proferido pela Justiça Eleitoral. Aqueles podem ser chamados de ato jurídico composto da vontade dos pré-candidatos e do correspondente partido; já o último, prefere-se enquadrar como provimento judicial de jurisdição voluntária.

Todas as condições e efeitos da candidatura eleitoral estão regulados normativamente: CR/88 – artigo 14; LGE – artigos 10 a 16-A; Código Eleitoral (CE) – Lei Federal n. 4737, de

145 *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 150.

146 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 26. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013. p. 133.

15 de julho de 1965: artigos 87 a 102; Lei Complementar Federal n. 64, de 18 de maio de 1990, além das resoluções editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral antes de cada período eleitoral. Relembrando que, quando a autonomia da vontade cinge-se à prática de ato cuja regulação encontra-se praticamente integralmente definida em normas jurídicas, reconhece-se a tal ato a natureza jurídica de ato jurídico em sentido estrito.

Não obstante a diferenciação explanada [entre negócio jurídico e ato jurídico em sentido estrito], por força da prescrição do artigo 185 do CC/02¹⁴⁷ o enquadramento da candidatura eleitoral no conceito de ato jurídico *stricto sensu* atrai a mesma regulação pertinente aos negócios jurídicos.

2.3 Dos elementos constitutivos e dos requisitos de validade do ato jurídico “candidatura eleitoral”

Compreendida a candidatura eleitoral como ato jurídico em sentido estrito, recebe ela o mesmo tratamento normativo do negócio jurídico¹⁴⁸, importando, por conseguinte, os contributos da doutrina que se dedicou ao estudo dos negócios jurídicos.

A concepção do negócio jurídico divide-se tradicionalmente em duas correntes (voluntarista e objetivista, conforme se dê primazia, respectivamente, à vontade do agente ou à função atribuída ao negócio jurídico). São diferentes perspectivas acerca do mesmo objeto: na concepção voluntarista, o enfoque recai sobre a autonomia da vontade na formação do negócio jurídico, na sua gênese; por outro lado, na doutrina objetivista, o enfoque recai na finalidade do negócio jurídico, enquanto preceito destinado a regular as relações a ele submetidas.

“As definições do negócio jurídico como ato de vontade [corrente voluntarista] são as mais antigas na ordem histórica e talvez se possa dizer que, até hoje, mesmo na doutrina estrangeira, são elas ainda as mais comuns”¹⁴⁹.

No Brasil, também a concepção voluntarista parece a prevalecente, conforme se verifica dos seguintes excertos doutrinários. “O ato jurídico deve ser conforme a vontade do

147 CC/02: Art. 185. Aos atos jurídicos lícitos, que não sejam negócios jurídicos, aplicam-se, no que couber, as disposições do Título anterior.

148 Cf. art. 185 do CC/02.

149 AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. 4. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 10.

agente e as normas de direito; é toda manifestação da vontade individual, a que a lei atribui o efeito de movimentar as relações jurídicas”¹⁵⁰. “A característica primordial do negócio jurídico é ser um ato de vontade”¹⁵¹. “O ato jurídico é fundamentalmente um ato de vontade visando a um fim”¹⁵². “Os atos jurídicos são declarações de vontade, têm por fim imediato criar, modificar, ou extinguir direitos, porque nesse sentido se exprime a vontade dos agentes”¹⁵³. “Atos ou negócios jurídicos são, pois, as declarações de vontade ligadas a outros fatos, as quais se destinam a constituir, modificar ou extinguir as relações de direito”¹⁵⁴. “Ato jurídico, portanto, é a manifestação lícita de vontade, tendo por fim imediato produzir um efeito jurídico”¹⁵⁵.

Sob o enfoque da doutrina voluntarista, duas correntes historicamente se embatem em relação ao papel da vontade no negócio jurídico. A diferenciação entre as duas correntes fica clara quando pressuposta uma dissonância entre a vontade “interna” do agente e a vontade objetivada na declaração ou no comportamento. Pela teoria da vontade (*Willenstheorie*), havendo aquela dissonância, deve-se prestigiar a vontade do agente, ao passo que, pela teoria da declaração (*Erklärungstheorie*), a importância releva sobre a declaração objetivada, e não sobre vontade subjetiva do agente; ambas podem não coincidir, e, se assim se operar, deve-se conferir primazia à declaração de vontade externada¹⁵⁶. Embora o embate entre as duas teorias não tenha se afastado da vontade como elemento central do negócio jurídico, contribuiu para o surgimento de teorias objetivistas, que prestam relevo à função desempenhada pelo negócio jurídico no círculo da “mercantilização do direito privado”, utilizando-se expressão cunhada por Federico de Castro y Bravo¹⁵⁷.

150 BEVILÁQUA, Clóvis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1931. v.1. p. 318.

151 MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil: parte geral*. 41. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. v. 1. p. 183.

152 RODRIGUES, Sílvio. *Direito civil: parte geral*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1974. v.1. p. 145.

153 TEIXEIRA DE FREITAS, Augusto. *Esboço*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1952. p. 235.

154 CESAR, José Augusto. *Ensaio sobre os atos jurídicos*. Campinas: Tipografia Casa Genoud, 1913. p. 29-31.

155 LIMA, João Franzen de. *Curso de direito civil brasileiro: introdução e parte geral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1960. p. 279.

156 AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. 4. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 10; GAINO, Itamar. *A simulação dos negócios jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1; LOTUFO, Renan. *Curso avançado de direito civil: parte geral*. (Coord. Everaldo Augusto Cambler). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002 v. 1, p. 228.

157 CASTRO Y BRAVO, Frederico. *El negocio jurídico*. Madrid: Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1967. p. 10.

A concepção objetivista do negócio jurídico confere relevo à função por ele desempenhada, como preceito jurídico particular à regulação das relações privadas. Segundo tal concepção, reconhece-se importante função social aos negócios jurídicos, que regulariam as relações humanas privadas, possibilitando a fluidez do tráfico jurídico¹⁵⁸. Tal linha também é chamada de preceptiva, pois atribui ao negócio jurídico a função de preceito jurídico particular. São adeptos dessa linha, Oskar Von Büllow, Karl Larenz, Hans Kelsen e Emílio Betti¹⁵⁹.

Tal linha de concepção do negócio jurídico não passou ao largo da crítica. O próprio Emílio Betti admite não poder o negócio jurídico produzir preceitos normativos; para ele, o conteúdo do negócio é elevado a preceito jurídico por um processo de recepção do ordenamento, e não por força criativa autônoma¹⁶⁰. A crítica à linha preceptiva do negócio aponta que, da autonomia privada, podem decorrer apenas relações jurídicas, e não normas jurídicas; estas já devem estar positivadas, e os agentes, no exercício da autonomia privada, regulam suas relações conforme às normas já estatuídas¹⁶¹.

Não obstante a autoridade dos autores que debatem a prevalência da doutrina subjetivista ou objetivista, a questão é puramente de enfoque acerca da vontade. Uns enfocam a gênese do negócio jurídico, através do ato de vontade (voluntaristas ou subjetivistas), ao passo que outros enfocam a função da vontade no autorregramento formado no negócio jurídico (objetivistas). Nem estes negam a presença da vontade no negócio jurídico, mas sobrepõem à importância da sua gênese a importância da sua função na formação do negócio.

“A questão diz respeito, não já ao caráter de ato voluntário, que qualquer negócio deve ter, mas à função da vontade ao lugar que lhe deve ser atribuído na estrutura de um fato social, como é a manifestação da autonomia privada na vida de relação”¹⁶².

O teor de um negócio qualquer mostra bem que nele ocupa o primeiro plano o regulamento de interesses disposto para o futuro, ao passo que a vontade apenas está em segundo plano, como dirigida à função prática daquele: ela pertence,

158 ZANNONI, Eduardo A. *Ineficacia y nulidad de los actos jurídicos*. Buenos Aires: Astrea, 2004. p. 181.

159 AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. 4. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 11.

160 BETTI, Emilio. *Teoria geral do negócio jurídico*. (Trad. Ricardo Rodrigues Gama). Campinas: LZN, 2003. Tomo I. p. 227.

161 CASTRO Y BRAVO, Frederico. *El negocio jurídico*. Madrid: Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1967. p. 31.

162 BETTI, Op. cit. p. 83.

efetivamente, à gênese, mas não ao conteúdo do ato de autonomia como fato social¹⁶³.

A par das duas correntes (objetivista e subjetivista), Antônio Junqueira de Azevedo propõe uma terceira visão do negócio jurídico, fundada não na sua gênese (linha voluntarista) ou na sua função (linha preceptiva), mas na sua estrutura. “Não se procurará mais saber como o negócio surge, nem como ele atua, mas sim, simplesmente, o que ele é”¹⁶⁴.

Assim o define o catedrático da Universidade de São Paulo (USP):

O negócio jurídico, estruturalmente, pode ser definido ou como categoria, isto é, como fato jurídico abstrato, ou como fato, isto é, como fato jurídico concreto. Como categoria, ele é a hipótese de fato jurídico (às vezes dita “suporte fático”), que consiste em uma manifestação de vontade cercada de certas circunstâncias (as circunstâncias negociais) que fazem com que socialmente essa manifestação seja vista como dirigida à produção de efeitos jurídicos; negócio jurídico, como categoria, é, pois, a hipótese normativa consistente em declaração de vontade (entendida esta expressão em sentido preciso, e não comum, isto é, entendida como manifestação de vontade que, pelas suas circunstâncias, é vista socialmente como destinada à produção de efeitos jurídicos). Ser declaração de vontade é a sua característica específica primária. Segue-se daí que o direito, acompanhando a visão social, atribui à declaração os efeitos que foram manifestados como queridos, isto é, atribui a ela efeitos constitutivos de direito – e esta é a sua característica específica secundária.

In concreto, negócio jurídico é todo fato jurídico consistente em declaração de vontade, a que o ordenamento jurídico atribui os efeitos designados como queridos, respeitados os pressupostos de existência, validade e eficácia impostos pela norma jurídica que sobre ele incide¹⁶⁵.

A perspectiva muda completamente de direção: o enfoque não se mantém sobre a vontade subjetiva do agente, na vontade objetivada em uma declaração ou na função exercida pelo negócio jurídico. O enfoque passa a residir sobre a expectativa social em relação a determinada manifestação de vontade. Levam-se em conta, nesse panorama, as circunstâncias envolvidas à declaração externada, que fazem com que socialmente seja compreendida como direcionada à produção de determinados efeitos amparados juridicamente¹⁶⁶.

163 BETTI, Emilio. *Teoria geral do negócio jurídico*. (Trad. Ricardo Rodrigues Gama). Campinas: LZN, 2003. Tomo I. p. 84.

164 AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. 4. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 14.

165 *Ibidem*. p. 16.

166 Nesse ponto se dissocia a visão do TRE-MG, que não considera, na manifestação de vontade, os elementos circunstanciais que a envolvem. Cf. trecho do voto do Juiz-Relator do Recurso Eleitoral n. 287-92 (publicado no Diário da Justiça Eletrônico – DJU – em 08 de março de 2018), Dr. Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, transcrito no final do tópico 1.3 deste trabalho.

Antônio Junqueira de Azevedo, a partir da escada pontiana¹⁶⁷, divide o negócio jurídico em três planos (existência, validade e eficácia). Quanto ao primeiro, refere seis elementos: três intrínsecos (objeto, forma e circunstâncias negociais) e três extrínsecos (agente, tempo e lugar)¹⁶⁸. Segundo o autor, a declaração de vontade consiste no conjunto dos elementos intrínsecos enunciados: é emitida por uma forma, com certo conteúdo (objeto) e sob determinadas circunstâncias¹⁶⁹.

Nesse ponto, o autor externa o seu posicionamento em relação às teorias da vontade e da declaração; para ele, não há dois elementos do negócio jurídico atinentes à vontade (a vontade intrínseca ao agente e a declaração de vontade); esta, segundo o autor, é a objetivação daquela, formando um só elemento a se considerar. A vontade intrínseca funciona, no esquema desenvolvido pelo autor, como qualidade da declaração externada; atua, então, como requisito de validade ou fator de eficácia do negócio jurídico¹⁷⁰.

Com relação ao plano da validade, lembra Antônio Junqueira de Azevedo que poderão haver inúmeros requisitos de validade, a depender da categoria de negócio jurídico de que se trata (compra-e-venda, testamento, casamento, etc.). No entanto, refere seis requisitos de validade presentes em qualquer negócio jurídico válido, posto que qualificativos dos seis elementos de existência já mencionados; assim, haverá três requisitos gerais intrínsecos (“a declaração de vontade ser: a) resultante de um processo volitivo; b) querida com plena consciência da realidade; c) escolhida com liberdade; d) deliberada sem má fé”; “o objeto deverá ser lícito, possível e determinado ou determinável; e a forma, ou será livre, porque a lei nenhum requisito nela exige, ou deverá ser conforme a prescrição legal; quanto às circunstâncias negociais, não têm requisitos exclusivamente seus, já que elas são o elemento caracterizador da essência do próprio negócio jurídico, são aquele *quid* que qualifica uma manifestação, transformando-a em declaração”) e três requisitos gerais extrínsecos (“o agente

167 “Seja como for, não há dúvidas quanto à influência de uma das mais conhecidas construções de Pontes de Miranda, isto é, de sua distinção rigorosa entre os três planos do negócio jurídico: o plano da existência, o plano da validade e o plano da eficácia. Ainda que o redator José Carlos Moreira Alves tivesse rejeitado a proposta de construir a parte geral do novo Código Civil de 2002 com base nessa tricotomia, em âmbito doutrinário ter-se-ia assistido ao enorme sucesso da construção pontiana. Nela se sustentam o estudo de Junqueira de Azevedo, que porta a tricotomia já no título, e a obra de Bernardes de Mello, que inclusive dedicou um volume próprio a cada plano. Mas também os manuais de Direito Civil da nova geração baseiam-se, praticamente todos, na tricotomia, ou pelo menos a reverenciam”. (SHIMIDT, Jan Peter. *Vida e obra de Pontes de Miranda a partir de uma perspectiva alemã: com especial referência à tricotomia “existência, validade e eficácia do negócio jurídico”*. Revista Fórum de Direito Civil – *RFDC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 135-158, jan./abr. 2014. p. 138).

168 AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. 4. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 34.

169 *Ibidem*. p. 82.

170 *Ibidem*. p. 34; p. 85.

deverá ser capaz e, em geral, legitimado para o negócio; o tempo, se o ordenamento jurídico impuser que o negócio se faça em um determinado momento, quer essa determinação seja em termos absolutos, quer seja em termos relativos, deverá ser o tempo útil; e o lugar, se, excepcionalmente, tiver algum requisito, há de ser o lugar apropriado”).

Por fim, os fatores de eficácia são aquelas condições necessárias a que o ato produza plenamente os efeitos visados: podem ser impostos pelas partes, como as condições suspensiva e resolutiva, ou decorrer da própria natureza do negócio jurídico - como a ratificação do mandante quantos aos atos do mandatário que exorbitarem do mandato outorgado, ou como o registro cartorário do compromisso de compra-e-venda para surtir efeitos perante terceiros¹⁷¹.

171 AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. 4. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 43.

3 DA INTERPRETAÇÃO DA CANDIDATURA ELEITORAL FEMININA FICTÍCIA

Compreendida a candidatura eleitoral como ato jurídico constituído dos elementos expostos no tópico 2.3, cumpre identificar, no suporte fático encontrado pelo TRE-MG nos julgamentos referidos no tópico 1.3, os elementos constitutivos e requisitos de validade dos atos jurídicos. Conforme se observa do julgado do Recurso Eleitoral n. 28572¹⁷², o TRE-MG não reconhece, por falta de parâmetros objetivos, a configuração das candidaturas fictícias.

Não se deve descurar, contudo, que há diversos métodos de interpretação que permitem superar a linha indevassável da subjetividade humana, buscando nos atos objetivados por ela o verdadeiro sentido do ato jurídico¹⁷³. Emílio Betti, jurista italiano conhecido por sua formulação hermenêutica dogmática¹⁷⁴, enuncia alguns parâmetros para a interpretação, partindo do pressuposto que o objeto da interpretação não seja a vontade, como tal, mas tão somente a forma pela qual a vontade tenha se manifestado: “aquilo que se fez ou aquilo que se disse”. “A vontade poderá ser e será, como o sentido lógico ou estético, aquilo que é extraído do comportamento prático por meio da interpretação, portanto, não o objeto desta, mas um resultado seu, ou seja, uma meta do controle hermenêutico”¹⁷⁵.

Ao passo que o TRE-MG tenha colocado contra toda interpretação a autonomia da vontade das candidatas, a hermenêutica dogmática oferece valioso contributo para a interpretação do comportamento eleitoral das candidatas que se aludem “fictas”. Emílio Betti reconhece a intangibilidade da esfera volitiva interior de cada pessoa, mas na medida em que se tenham praticados atos volitivos, tais atos são passíveis de interpretação, permitindo uma reconção à vontade do agente.

172 MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG). *Recurso Eleitoral n. 28572*. Relator Ricardo Torres Oliveira. Diário de Justiça Eletrônico (DJEMG), Tomo 084, 14 mai. 2018.

173 Métodos sistemático, lógico, teleológico.

174 Pela hermenêutica dogmática, acredita-se poder reduzir ao máximo possível o subjetivismo no processo interpretativo, alcançando-se nível razoável de objetividade do entendimento resultante daquele processo. Este trecho enuncia com clareza a ideia subjacente à hermenêutica dogmática: “Pois o curso e os resultados da interpretação propriamente dita são controláveis quanto à sua exatidão, segundo a observância comprometedor de certos cânones hermenêuticos; a explicação especulativa, não: esta permanece abandonada ao intuito e à coerência do sistema pré-escolhido. Somente na verdadeira interpretação a observância de critérios metódicos, unida à constante consciência da dependência em relação a uma perspectiva condicionadora, garante a possibilidade de controle e, nesse sentido, uma relativa objetividade do entendimento”. (BETTI, Emílio. *Estudos preliminares. In: Interpretação da lei e dos atos jurídicos*. (Trad. Karina Jannini). São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. XLII.

175 BETTI, Emílio. *Estudos preliminares. In: Interpretação da lei e dos atos jurídicos*. (Trad. Karina Jannini). São Paulo: Martins Fontes, 2007b. p. XLII.

Na verdade, a vontade, como fato psicológico meramente interno, é alguma coisa de impossível de se agarrar, e incontrolável, que pertence unicamente ao foro interno da consciência individual. Somente na medida em que se torna reconhecível no ambiente social, seja como declaração, seja como comportamento, ela se torna um fato social, suscetível de interpretação e de avaliação pelas partes. Somente declarações ou comportamentos são entidades socialmente reconhecíveis e, portanto, próprias para constituir objeto de interpretação ou instrumento de autonomia privada. Que na interpretação e avaliação das declarações e comportamentos não se deva parar na forma exterior ou literal da atitude alheia, mas se deva procurar a *mens animadora* ou o sentido nela objetivado, não significa que *mens* e sentido se possam adivinhar, prescindindo da forma na qual se tornaram reconhecíveis. Objeto de interpretação não pode ser outra coisa senão um dado objetivo, uma entidade reconhecível precisamente no ambiente social¹⁷⁶.

Os parâmetros hermenêuticos enunciados por Emílio Betti constituem-se em quatro cânones fundamentais. O autor justifica o desenvolvimento inicial desses cânones no âmbito do direito civil, aduzindo que em nenhum outro campo a necessidade de estabelecimento de critérios para a justa composição dos conflitos seja tão essencial, “tanto por meio da correta compreensão do preceito de lei ou de costume, cujo critério serve de base para compor o conflito, quanto por meio do correto entendimento das tão variadas manifestações da autonomia individual”. No entanto, admite que tais cânones podem servir de parâmetro à interpretação em outros campos, compondo mesmo uma teoria geral da interpretação¹⁷⁷.

Dos quatro cânones hermenêuticos fundamentais, dois são atinentes ao objeto interpretado e dois são atinentes ao sujeito que interpreta. Quanto aos primeiros, sustenta:

A) “a superioridade do pensamento imanente à declaração em relação ao documento abstratamente considerado”¹⁷⁸; no entanto, a proposição de Emílio Betti não é tão simples como possa parecer da citação transcrita; sustenta ela a imanência da interpretação ao instrumento objetificante da vontade. Por esse cânone, o intérprete não deve desviar seu olhar analítico das manifestações do espírito objetivadas em declarações, comportamentos, fenômenos, práticas e atitudes. Comporta, assim, uma isenção do intérprete quanto a critérios hermenêuticos subjetivos, que possam decorrer de sua escolha pessoal. Para o autor italiano, a interpretação deve ser imanente à manifestação do espírito (vontade) objetivada; sustenta, então, a autonomia da forma representativa da vontade interpretada, “quanto a sua própria lei

176 BETTI, Emilio. Estudos preliminares. In: *Interpretação da lei e dos atos jurídicos*. (Trad. Karina Jannini). São Paulo: Martins Fontes, 2007b. p. XLII.

177 BETTI, Op. cit., 2007b.

178 Ibidem. p. XLIII.

de formação, sua necessidade, sua coerência e racionalidade interiores”¹⁷⁹. Daí se designar esse primeiro cânone hermenêutico como cânone da autonomia hermenêutica e da imanência do critério hermenêutico [à forma representativa da vontade].

B) O segundo cânone objetivo enunciado por Emílio Betti é o da totalidade e coerência da consideração hermenêutica, traduzindo-se na correspondência da manifestação da vontade ao conjunto de elementos que a envolve, tornando possível “o recíproco esclarecimento de significado entre o todo e os elementos constitutivos”¹⁸⁰. Tal cânone funciona em sinergia com o primeiro cânone referido, da imanência do critério hermenêutico à forma representativa da vontade. Assim, pelo cânone da coerência ou da totalidade, a interpretação não pára na forma representativa da vontade, mas a analisa em contexto multifacetário, considerando-se as inúmeras circunstâncias envolventes do objeto interpretado. Com efeito, a vontade objetivada na forma representativa deve estar em consonância com a totalidade dos elementos envolvidos na prática do ato interpretado. Todos os elementos circundantes ao ato devem ser considerados em coerência com a forma representativa, de tal modo que a análise daqueles oriente o entendimento desta e a análise desta (ponto de partida) oriente o entendimento daqueles.

O processo dialético da interpretação compreende um polo objetivo e um polo subjetivo. Em relação ao polo objetivo, fixa-se o olhar interpretativo sobre os aspectos inerentes à manifestação da vontade, portanto labora-se em sentido à reconhecimento da *mens animadora* do agir objetivado no “ente” interpretado (comportamento, declaração, ato). Noutra sentida, os cânones hermenêuticos subjetivos apontam à necessária colaboração do intérprete na fixação do sentido adequado do objeto interpretado. Considera-se, com efeito, a “subjetividade inseparável da espontaneidade do entendimento”¹⁸¹. Valendo-se de uma linguagem figurada, “não se pode tirar do intérprete os olhos com que pode ver, e como esses olhos são do intérprete, e a interpretação passa necessariamente por eles, é inegável a participação ativa do intérprete na fixação do sentido do objeto interpretado”.

[...] aquilo de que nossa mente toma posse entra, por essa mesma razão, na totalidade orgânica do mundo de representações e de conceitos que carregamos em nós e dela se torna, por uma espécie de assimilação, uma parte viva, sujeita ao seu próprio desenvolvimento e a suas vicissitudes¹⁸².

179 BETTI, Emilio. Estudos preliminares. In: *Interpretação da lei e dos atos jurídicos*. (Trad. Karina Jannini). São Paulo: Martins Fontes, 2007b. p. XLIV.

180 Ibidem. p. XLVI.

181 Ibidem. p. LII.

182 BETTI, Op. cit., 2007a. p. LIII.

Esse processo dialético, contudo, não retira a função recognitiva da interpretação, qual seja a meta de extrair do objeto analisado a vontade nele representada. Portanto, ainda que haja a mútua influência entre os elementos subjetivos e objetivos da interpretação, o diálogo entre dois sujeitos é o resultado que por ela se visa obter.

C) Considerando-se, então, essa contribuição necessária da atualidade do intérprete na recongnição do pensamento alheio representado na forma a partir da qual se dá o processo interpretativo, estabelece-se o terceiro cânone hermenêutico: cânone da atualidade do entendimento. Estabelece-se estreita dialética entre objeto interpretado e a subjetividade do intérprete. Tal dialética não é de exclusão, mas de complementaridade, de modo que se estabelece mútua inferência, interferência, entre o ânimo interpretativo do intérprete, seu labor hermenêutico carregado de influências pessoais, e o objeto interpretado (seja um comportamento, uma declaração, um negócio jurídico, uma norma jurídica).

A atividade interpretativa tem origem e impulso a partir de um específico interesse em entender, a partir de um vínculo que unifica a manifestação do pensamento alheio – ainda que se trate de uma realidade passada há muito tempo – com um interesse atual da nossa vida presente e faz vibrar no nosso ânimo de intérpretes uma corda que lhe responde¹⁸³.

Não se desconsidera a alteridade do objeto interpretado, a sua autonomia, sob pena de ofensa ao cânone anteriormente enunciado (da imanência do critério hermenêutico à forma representativa da vontade). Põe-se relevo, noutro giro, à subjetividade do agente que é posicionado à interpretação: respeitando-se a autonomia da forma representativa, a coerência do conjunto de elementos que formam o objeto interpretado, o agente integra o processo interpretativo com toda a sua história, suas influências, formação, etc. Nisso consiste a riqueza do processo hermenêutico, que confere dinamismo à interpretação e às coisas interpretadas, contra um a-historicismo estático.

Laborando sobre a interpretação de normas jurídicas, Carlos Maximiliano posiciona-se no mesmo sentido das considerações de Emílio Betti com respeito à necessidade de atualidade do processo interpretativo, aduzindo que o sentido da norma posta não é estático ao tempo em que foi positivada; noutro giro, revela uma vivência determinada pelos intérpretes que o adaptam à realidade atual¹⁸⁴.

183 BETTI, Emilio. Estudos preliminares. In: *Interpretação da lei e dos atos jurídicos*. (Trad. Karina Jannini). São Paulo: Martins Fontes, 2007b. p. LIII-LIV.

184 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 125-133.

D) Para que o método interpretativo enunciado por Emílio Betti não perca sua coerência, deve-se respeitar a validade e aplicação de todos os cânones, de modo que o intérprete, não obstante a sua inarredável subjetividade, deve se posicionar em sentido adequado à recongnição da vontade manifestada no objeto interpretado, sob pena de desvirtuá-la. Considera-se, por esse cânone, que a interpretação deve consistir numa “assimilação congenial do objeto por parte do sujeito”¹⁸⁵. Diz-se assimilação “congenial” porquanto “somente o espírito fala ao espírito”; a interpretação, pela linha hermenêutica aqui esboçada, busca promover, através dos métodos que enuncia, diálogo entre dois sujeitos, aquele que interpreta e aquele que se tenha manifestado pela forma a partir da qual se opera a interpretação. Não há diálogo entre sujeito e objeto, mas tão-somente entre dois sujeitos. Por isso, a tarefa do intérprete nunca pode perder de vista o caráter recognitivo da interpretação. “O intérprete deve penetrar no espírito que fala e se transferir para ele”¹⁸⁶. Portanto, há uma “comunhão de espíritos” que mutuamente se inferem.

O último cânone da cadeia hermenêutica enunciada por Emílio Betti consiste no cânone da adequação do entendimento. Por esse cânone, não se anula a subjetividade do intérprete na busca da essência da “vontade” representada no objeto interpretado, nem se anula a autonomia desse objeto, que não deve ser desfigurado em seus contornos imanentes, sua essência, sua natureza. É o ponto de equilíbrio da tarefa hermenêutica; é o ponto-médio entre dois sujeitos, aquele que “fala” através da forma e aquele que interpreta. Emílio Betti chega a dizer:

[...] quando o intérprete exige de si mesmo colocar-se a uma distância excessiva de todas as suas experiências interiores, ele não é capaz de entender e, assim, quem tiver ânimo pequeno ou árido não poderá entender o magnânimo ou o apaixonado, ou quem tiver mentalidade míope ou de serviçal não poderá entender o grande homem que o tiver admitido na sua intimidade¹⁸⁷.

Citando célebre frase de Goethe, o autor italiano complementa: “O homem não pode obter aquilo que não traz consigo”. O cânone de que se trata foi primeiro conhecido no âmbito da interpretação histórica, em que se enuncia que a personalidade histórica, para ser bem conhecida, deve ser “revivida” pelo historiador, exigindo-se, para isso, alto grau de afinidade entre a personalidade histórica e a do historiador. A realidade passada deve ser experimentada, mesmo virtualmente, em maior grau possível, de tal modo possibilitando-se o

185 BETTI, Emilio. Estudos preliminares. In: *Interpretação da lei e dos atos jurídicos*. (Trad. Karina Jannini). São Paulo: Martins Fontes, 2007b. p. LV.

186 Ibidem. p. LV.

187 Ibidem. p. LVI.

verdadeiro conhecimento da realidade considerada. Se se olhar a história passada com os olhares de hoje, aquela não será bem conhecida, será desconfigurada pela atualidade, o que é justamente o que se procura evitar com a aplicação do cânone da adequação do conhecimento (ou da correspondência hermenêutica).

Por esse cânone, o intérprete deve se esforçar para colocar a atualidade que está vivendo em íntima adesão e harmonia com o incitamento que – segundo a imagem de Humboldt, que vem bem a calhar – lhe provém do objeto, de modo que uma e outro vibrem em perfeito uníssono¹⁸⁸.

Destarte, por esse cânone, o intérprete é chamado a “reviver”, com toda sua história, sua essência e influências (enfim, em sua integral personalidade), a realidade do objeto interpretado, de tal modo que apenas assim este possa ser adequadamente conhecido. Não obstante seja bem conhecido na interpretação histórica, o cânone da adequação do entendimento tem alcance para a interpretação geral¹⁸⁹. Mais precisamente na interpretação jurídica o cânone revela-se mais vigoroso: a *ratio juris*, conforme sustentado, não é estática ao tempo da posituação da norma jurídica; lado inverso, deve receber da ordem social sobre que deva se aplicar precisamente os influxos que vão moldar a sua tessitura normativa. Aproxima-se, nesse ponto, da teoria tridimensional do direito, muito bem exposta por Miguel Reale, que considera a norma jurídica como comando aplicado a um fato segundo uma ordem de valores. Refere Miguel Reale uma dialética de complementaridade entre fato, valor e regra jurídica, na medida em que o fato prenuncia o valor que lhe deva regular e o valor implica a regra jurídica a regular o fato. Com efeito, considerando-se, no âmbito normativo, essa ordem axiológica e factual, a *ratio juris* necessariamente se dinamiza conforme à atualidade, sem desconfigurar, contudo, a moldura jurídica positivada¹⁹⁰. Conclui-se, então, repisando que o cânone da adequação do entendimento enuncia o ponto de equilíbrio entre os cânones da atualidade e da autonomia da forma representativa da vontade.

Fundados esses cânones, que constituem a base do processo interpretativo enunciado por Emílio Betti, parte-se à consideração do fenômeno consistente nas candidaturas eleitorais femininas fictícias.

188 BETTI, Emilio. Estudos preliminares. In: *Interpretação da lei e dos atos jurídicos*. (Trad. Karina Jannini). São Paulo: Martins Fontes, 2007b. p. LVI.

189 Ibidem. p. LVII.

190 REALE, Miguel. *Teoria tridimensional do direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

3.1 Dos cânones hermenêuticos aplicáveis às candidaturas fictícias

A análise dos julgados do TRE-MG sobre os casos envolvendo “candidaturas eleitorais femininas fictícias” demonstra que o fenômeno alegado consiste na uniformidade de algumas ocorrências que apontam para um comportamento eleitoral abstêmio em relação à candidatura eleitoral, a qual provoca à sociedade, em contraste, a expectativa de um comportamento eleitoral positivo, voltado à disputa e à vitória nas urnas.

Em praticamente todos os julgados analisados, a base fática sobre a qual se manifestou o TRE-MG compreende a abstenção de atos de campanha, como gravação de propaganda política em rádio e em televisão, confecção e distribuição de “santinhos”, pedidos de votos, discursos em comícios, comparecimento em convenções partidárias e, conseqüentemente, na votação pífia (um, dois, três votos) ou mesmo zerada (conforme maioria dos casos analisados), alegando-se desistência da disputa eleitoral nos últimos vinte dias que antecedem o pleito, quando não mais possível a substituição de candidatos, que deveria respeitar a proporção de gênero. Tais ocorrências, verificáveis nos casos apreciados pelo TRE-MG, são identificadas pela doutrina como candidaturas fictícias¹⁹¹.

A hermenêutica dogmática, com os cânones enunciados por Emílio Betti, serve para transpor as formalidades dos atos oficiais da candidatura eleitoral (autonomia da forma representativa), considerando-se em essência o conjunto das circunstâncias que a envolvem (coerência e totalidade hermenêutica). Tal mister deve ser exercido com olhares atuais do intérprete, respeitando a evolução social, política, e o seu grau de desenvolvimento atual (atualidade hermenêutica), sem descambar para um subjetivismo que desconsidere a moldura fática e jurídica a se considerar (adequação do entendimento).

Utilizando-se os cânones hermenêuticos de Emílio Betti, passa-se a considerar o fenômeno das candidaturas fictícias: o pedido de candidatura eleitoral é a declaração de vontade emitida segundo as exigências normativas eleitorais (forma representativa da vontade); o intérprete, para inferir a prática de candidatura fictícia deve partir desse dado objetivo (declaração de vontade emitida através do pedido de registro de candidatura) – cânone da autonomia e da imanência. Tal linha hermenêutica coaduna-se com os preceitos vigentes do CC/02, principalmente com o artigo 112, *verbis*: “Nas declarações de vontade se atenderá mais à intenção nelas consubstanciada que ao sentido literal da linguagem”. Os

191 CASTRO Y BRAVO, Federico. *El negocio jurídico*. Madrid: Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1967. p. 304-305.

mestres civilistas interpretam esse dispositivo em relação ao dispositivo correspondente no CC/16. Antes, dispunha-se assim: “Nas declarações de vontade se atenderá mais à sua intenção que ao sentido literal da linguagem” (artigo 85). No dispositivo do CC/16, pois, olvidava-se do caráter imanente da interpretação à forma representativa da vontade. O intérprete, pela normativa anterior, deveria perscrutar a vontade imanente do declarante, sua inclinação interior, o que gerava dificuldades praticamente intransponíveis. Ainda à época do CC/16, Pontes de Miranda já apontava para a necessidade de interpretar as manifestações de vontade sob os critérios hoje prevalecentes:

A vontade, ainda que buscada segundo o artigo 85, há de estar dentro, não fora, nem, com maioria de razão, contra o que se manifestou. A descida em profundidade é dentro das raízes do manifestado. Não se pode entender que o manifestante quis aquilo que ele não conhecia, nem que deixou de querer aquilo que, com o exprimir da vontade, havia de ter querido¹⁹².

José Carlos Moreira Alves, incumbido da redação da parte geral do CC/02, deixou bem explícita a *ratio* do artigo 112: “deixar bem explícito que a regra determina que se atenda à intenção consubstanciada na declaração, e não ao pensamento íntimo do declarante”¹⁹³. Não se deixa de reconhecer também que a manifestação de vontade não se encerra nas palavras, mas se compreendem também, nos comportamentos, nos gestos, nas atitudes¹⁹⁴. Assim, pelo segundo cânone objetivo da hermenêutica dogmática de Emílio Betti – o da totalidade e da coerência – devem-se levar em conta, além da candidatura formalizada, os comportamentos anteriores e posteriores das candidatas. Nesse sentido, devem-se considerar, na interpretação do ato jurídico “candidatura eleitoral”, todas as circunstâncias que circundam o ato jurídico e lhe formam a compleição (circunstâncias negociais, na linha já mencionada de Antônio Junqueira de Azevedo)¹⁹⁵. Todas aquelas circunstâncias referidas devem ser consideradas (falta de pedido de votos, de confecção de adesivos, de “santinhos”, de participação em programas de TV, rádio, comícios, votação zerada ou pífia, alegação de desistência da disputa eleitoral nos últimos vinte dias que antecedem o pleito) na interpretação do ato jurídico

192 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, p. 334-335. Tomo 3.

193 ALVES, José Carlos Moreira. *A parte geral do Projeto de Código Civil Brasileiro (subsídios históricos para o novo Código Civil brasileiro)*. 2. ed. aum. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 80.

194 LOTUFO, Renan. *Curso avançado de direito civil: parte geral*. 2. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 1. p. 232-234; MOTA PINTO, Paulo Cardoso Correia da. *Declaração tácita e comportamento concludente do negócio jurídico*. Coimbra: Almedina, 1995. p. 437.

195 AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Estudos e pareceres de direito privado*. São Paulo: Saraiva, 2004.

“candidatura eleitoral”: não apenas o pedido de registro de candidatura, mas o comportamento que o sucede, absolutamente abstêmio, contrário à vontade anteriormente exteriorizada. Tal linha interpretativa valoriza a autorresponsabilidade do emitente da manifestação e a confiança gerada aos destinatários. Desse modo, a manifestação de vontade deve ser assumida pelo emitente em seus integrais contornos, protegendo-se a confiança gerada aos destinatários¹⁹⁶.

Quanto ao aspecto subjetivo, o intérprete deve avaliar as circunstâncias sob a ótica da atualidade normativa e social. O TRE-MG, nos julgamentos retrocitados, aduziu não poder prevalecer a tese das candidaturas femininas, porquanto deveriam ser respeitados os princípios: da autonomia privada, pelo qual, segundo os juízes do TRE-MG, dever-se-ia respeitar a vontade das candidatas de se “candidatarem” visando alcançar propósitos não albergados pela regra afirmativa que visa incrementar a isonomia de gênero na representação parlamentar brasileira (artigo 10, §3º da LGE); da legalidade, pelo qual, segundo os magistrados do TRE-MG, não seria imposta às candidatas nenhuma regra normativa que as obrigasse a efetivamente lançarem-se à disputa eleitoral, sendo bastante a formalidade decorrente do registro da candidatura; da soberania da vontade popular, em razão do qual não seria viável anular a votação obtida pelos candidatos do partido que tenha fraudado a cota de gênero, em respeito à soberania do voto popular.

Tais princípios, contudo, devem ser interpretados sob a atualidade normativa e social em que inserida o intérprete. A teoria dos negócios jurídicos de Emílio Betti, que remonta à década de 40 do século XX, já destacava os necessários contornos com que deve ser compreendida a autonomia da vontade privada: “O indivíduo é livre de agir segundo a sua maneira de ver: isto desde que, por outro lado, só ele sofra as consequências da sua conduta, quer elas sejam, para ele, vantajosas ou onerosas”¹⁹⁷. Segundo, Emílio Betti, a autonomia privada configura um fenômeno social, que não se esgota, portanto, na subjetividade volitiva do agente, a qual constitui apenas um momento daquele fenômeno. Deve-se proteger contra interesses puramente individuais escondidos sob o véu da vontade subjetiva, a confiança social que decorre dos atos e comportamentos externados.

Tal como os direitos subjetivos, também os poderes de autonomia, efetivamente, não devem ser exercidos em oposição com a função social a que são destinados: o

196 GAINO, Itamar. *A simulação dos negócios jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 2007. (Coleção Professor Agostinho Alvim/coordenação Renan Lotufo). p. 18.

197 BETTI, Emilio. *Teoria geral do negócio jurídico*. (Trad. Ricardo Rodrigues Gama). Campinas: LZN, 2003. Tomo I. p. 70.

instrumento da autonomia privada, colocado à disposição dos indivíduos, não deve ser desviado do seu destino¹⁹⁸.

Atribui-se ao emitente da vontade uma responsabilidade pela confiança que seus atos e comportamentos geram à sociedade. Os atos e negócios jurídicos, por esse viés, são vistos sob a ótica social, que marca o ordenamento jurídico brasileiro a partir dos preceitos da CR/88, interiorizados no CC/02 e em outros documentos normativos. No século XXI, deve restar superada uma visão individualista da autonomia privada, devendo-se reconhecer, por outro lado, a responsabilidade dos agentes pelos atos que estes praticam no círculo jurídico-social. E não é absolutamente nova essa concepção:

Se a pessoa emprega outra categoria, permitida, para conseguir evitar a *aplicação* da lei proibitiva ou impositiva, em verdade tenta tornar não-cogente a regra jurídica que é cogente, — trata como campo deixado à autonomia o que é campo do *ius cogens*¹⁹⁹.

Quanto ao princípio da legalidade, parece ter adotado o TRE-MG interpretação demais hermética, condizente com a Escola da Exegese. Já no século XX, Federico de Castro y Bravo enunciava uma superação do positivismo clássico, aduzindo permeada a ordem legal de princípios gerais de Direito²⁰⁰. Com efeito, a legalidade não pode ser lida nos estritos lindes da lei.

O conceito de legalidade não faz referência a um tipo de norma específica, do ponto de vista estrutural, mas ao ordenamento jurídico em sentido material. É possível falar-se então em um bloco de legalidade ou de constitucionalidade que englobe tanto a lei como a Constituição. Lei, nessa conformação, significa norma jurídica, em sentido amplo, independentemente de sua forma.

O princípio da legalidade deve ser interpretado, portanto, consoante a principiologia que permeia toda a ordem jurídica brasileira. Carlos Maximiliano já no século XX enunciava o vício de o intérprete apegar-se às letras das normas jurídicas.

198 BETTI, Emilio. *Teoria geral do negócio jurídico*. (Trad. Ricardo Rodrigues Gama). Campinas: LZN, 2003. Tomo I. p. 248.

199 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, p. 334-335. Tomo 3.

200 “La eficacia de los principios generales es muy a la una norma subsidiaria. Es fundamental para el Derecho positivo en cada uno de seus aspectos: constituyen la base de las normas jurídicas legales y consuetudinarias, ofrecen los medios con que interpretarlas y son, en fin, el recurso siempre utilizable en defecto de normas formuladas”. (CASTRO Y BRAVO, Frederico. *In: Derecho civil de España*. Madri: Editorial Civitas, 1991. p. 420.

Todo o conjunto harmônico de regras positivas é apenas o resumo, a síntese, o *substratum* de um complexo de altos ditames, o índice materializado de um sistema orgânico, a concretização de uma doutrina, série de postulados que enfeixam princípios superiores²⁰¹.

Com efeito, deve-se investigar qual o sentido da norma jurídica, pois toda norma jurídica tem um sentido, um valor que persegue. A norma impositiva da cota de gênero (artigo 10, §3º, da LGE) funciona como garantia instrumental do valor “isonomia de gênero”. Destarte, se aquela norma não for concretizada, a isonomia de gênero não será alcançada. Este é o sentido da norma; sentido que lhe subjaz e lhe forma a própria substância. Por essa razão, o respeito à legalidade não se dá puramente com a apresentação meramente formal da lista de candidaturas conforme à proporção ditada por aquela norma. As candidaturas aí apresentadas, enquanto atos jurídicos, devem ser sinceras, verdadeiras, e não dissimuladas, utilizadas como artifício para atender apenas a superfície da lei, e não a sua essência. O princípio da legalidade não se mostra obedecido nesses termos. Segundo Emílio Betti, o trabalho do jurista “moderno” adere “ao dado fenomenológico e aos pressupostos sociológicos do Direito, obedecendo a uma valoração concreta como ordenamento, isto é, como ordem institucional destinada à tutela de interesses e de certos fins sociais”²⁰².

A obediência à legalidade, no contexto ora focalizado, passa pela regularidade dos atos jurídicos que formam a candidatura eleitoral; nesse sentido, não se pode sustentar observada a cota de gênero se as candidaturas femininas apresentadas não se reputam válidas. É certo, como sustentado pelo TRE-MG, que não há lei que imponha às candidatas “fazer campanha”. No entanto, é natural decorrência da candidatura eleitoral a prática de atos nesse sentido. Os atos jurídicos, como aqui se tem tentado demonstrar, com espreque nas doutrinas mencionadas, revestem-se de uma forte representação social, de modo que não se adstringem mais aos estritos limites das partes neles envolvidas. Há o reconhecimento de uma transcendência negocial, pela qual se atingem pessoas não envolvidas diretamente no ato ou negócio, mas cuja confiança, decorrente da prática daquele ato ou negócio, deve ser protegida²⁰³.

O exame da legalidade perpassa inevitavelmente pela análise da qualidade do ato jurídico “candidatura eleitoral”. Se esse ato não se revestir dos requisitos de validade

201 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 295, n. 348.

202 BETTI, Emilio. *Estudos preliminares*. In: *Interpretação da lei e dos atos jurídicos*. (Trad.: Karina Jannini). São Paulo: Martins Fontes, 2007b. p. 89.

203 FRADERO, Vera Jacob de. A vedação de *venire contra factum proprium* e sua relação com os princípios da confiança e da coerência. In: *Direito e Democracia*, Canoas, v. 9 n. 1 p. 130-134, jan./jun. 2008.

necessários à produção de seus efeitos, não estará atendida a legalidade expressa pelo artigo 10, §3º, da LGE. É certo que não há lei que imponha à candidatura a prática de atos eleitoreiros, mas essa prática revela justamente a substância da candidatura, o seu sentido, a sua razão de ser. Destarte, apegar-se à afirmação de que não há lei impositiva da prática de atos de campanha é “fechar os olhos” para o sentido da norma impositiva da cota de gênero, que restará sem efeitos se o seu atendimento for meramente formal, contraditado pela conduta omissiva posterior ao registro. Assim, a legalidade de hoje não deve ser vista como no “século das luzes”, quando se declarava: "A lei não pode proibir senão as ações prejudiciais à sociedade. Tudo o que não é defeso em lei não pode ser impedido, e ninguém pode ser constrangido a fazer o que ela não ordena"²⁰⁴.

É sobretudo nas épocas de frequentes e aceleradas mutações sociais e econômicas que é dever do intérprete, e especialmente do juiz, escapar à fácil tentação de resolver as questões judiciais tão-somente em função de declarações formais, tidas como claras, quando devem ser situadas no complexo unitário de seus motivos e circunstâncias²⁰⁵.

A análise de cumprimento da legalidade, no contexto aqui focado, perpassa necessariamente pela interpretação dos atos jurídicos. Viu-se, a partir de abordagem perfunctória do princípio da autonomia privada, que os atos jurídicos transcendem à esfera jurídica das partes neles diretamente envolvidas, superando a tradicionalmente sustentada relatividade contratual. Ricardo Luis Lorenzetti frisa que o Direito Civil atual não se centraliza mais no sujeito individual, mas sim na ordem pública. Na resolução de conflitos intersubjetivos, deve-se atinar para os reflexos gerados sobre a sociedade²⁰⁶. Francesco Galgano aponta o mesmo sentido.²⁰⁷

Explicam-se, a partir dessa virada paradigmática, os princípios da boa-fé objetiva, da proibição de comportamento contraditório, da função social dos contratos. Pelo princípio da

204 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Artigo 5º.

205 REALE, Miguel. *Questões de direito privado*. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 1.

206 LORENZETTI, Ricardo Luis. *Fundamentos do direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 540-541.

207 GALGANO, Francesco. *El negocio juridico*. Valencia: Prólogo, 1992.

boa-fé objetiva, enunciado pelo artigo 422 do CC/02²⁰⁸, reconhecem-se obrigações acessórias ao conteúdo central do negócio, “como as de informação, segurança, confiança”²⁰⁹.

Pelo princípio da boa-fé exige-se das partes do contrato uma conduta correta, sob a ótica mediana do meio social, encarada não com enfoque do subjetivismo ou psiquismo do agente, mas de forma objetiva.

Como se pode ver, o conceito de boa-fé objetiva aplica-se perfeitamente à situação sob análise – das candidaturas eleitorais femininas fictícias, porquanto, sob a abordagem aqui utilizada, prima-se pela objetividade dos comportamentos das candidatas, não se perquirindo a vontade interior por elas guardada. Segundo o CC/02, os motivos das partes apenas importam quando determinantes à formação do negócio/ato jurídico²¹⁰. O que o Direito atual protege é a confiança social em relação ao comportamento externado.

O que importa é verificar se o procedimento da parte, quando negociou as tratativas preliminares, quando estipulou as condições do contrato afinal concluído, quando deu execução ao ajuste e até depois de cumprida a prestação contratada, correspondeu aos padrões éticos do meio social²¹¹.

Aplicando a boa-fé à situação sob apreço, deve-se considerar o comportamento das candidatas não apenas na formação inicial do ato jurídico “candidatura eleitoral”, mas em todo o seu desenvolvimento no meio social, após o deferimento de registro da candidatura. Esse é o sentido da norma do artigo 422 do CC/02. A boa-fé objetiva importa sobremaneira à abordagem do princípio da legalidade, aqui realizada, à medida que funciona como critério integrativo da lei. O CC/02 privilegia os princípios como critério informador do Direito. A mentalidade dos projetistas do novo Codex inspirou-se na superação dos critérios individualistas e formalistas do CC/16 e na consagração de uma principiologia normativa fundada na eticidade e na socialidade²¹². Com efeito, são consagradas cláusulas gerais, cujo conteúdo normativo deve ser preenchido pelo juiz na solução justa de cada caso concreto. A

208 Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

209 FERRAND, Frèderique. *Droit privé allemand*. Paris: Dalloz, 1997. n. 285. p. 301.

210 Art. 140. O falso motivo só vicia a declaração de vontade quando expresso como razão determinante.

211 THEODORO JÚNIOR, Humberto. *O contrato e sua função social*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 19.

212 THEODORO JÚNIOR, Op. cit.; ALVES, Op. cit.

justiça, a legitimidade de cada decisão vai pautar-se pelo respeito aos princípios informadores do Direito.

A boa-fé objetiva apresenta, além da sua função integrativa, enunciada pelo artigo 422 do CC/02, uma função interpretativa e outra limitativa do exercício de direitos, primando-se pelo disciplinamento ético dos agentes. A função interpretativa desempenhada pela boa-fé objetiva decorre do artigo 113 do CC/02, *in verbis*: “Os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração”. Por esse aspecto da boa-fé objetiva, não se preenche com os preceitos da ética o conteúdo de uma declaração de vontade, mas se a interpreta segundo os usos e costumes do lugar de sua emanção. Respeita-se, por esse princípio, o conteúdo da declaração emitida, em relação à confiança gerada aos seus destinatários. Não se privilegia a vontade interna do agente, mas sim o efeito que a sua declaração tenha surtido sobre a sociedade²¹³. Por tal princípio a declaração de vontade eleitoreira decorrente da candidatura eleitoral deve ser interpretada consoante os usos e costumes referentes a esse ato. Decorrência óbvia da candidatura é a prática de atos de campanha, consistentes na busca por votos, para si e para a legenda partidária. O princípio da boa-fé objetiva legitima que se interprete a conduta omissiva das candidatas com olhar não puramente legalista, mas conforme ao que geralmente acontece nesse âmbito sociopolítico, à frequente alegação de renúncia informal de candidatas que não tenham antes praticado nenhum ato indicativo de intenção eleitoreira, ao fato de que o número de mulheres que demonstram esse tipo de comportamento é substancialmente maior que o número de homens que demonstram esse comportamento; as mulheres praticamente dominam esse quadro de faltas de atos de campanha, renúncias informais e votações zeradas. O apego à legalidade, pois, não pode legitimar ao Direito fechar os olhos interpretativos para à realidade observada; o Direito, a lei, não é uma folha de papel, nem palavras sem vida jogadas ao ar; ele se conjuga dos fatos sociais e os regula em conformidade com os valores prevalentes na atualidade do momento da sua incidência, da sua aplicação²¹⁴.

A boa-fé objetiva pode ser compreendida através do princípio da confiança, que implica “verificar se a legítima expectativa do confiante foi correspondida, não segundo o padrão individual do confiante, mas conforme o critério de razoabilidade da expectativa”²¹⁵. Desse princípio decorre a proibição de comportamento contraditório (*venire contra factum*

213 FERRAND, Frédérique. *Droit privé allemand*. Paris: Dalloz, 1997. n. 285. p. 301-302.

214 REALE, Miguel. *Teoria tridimensional do direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

215 LISBOA, Roberto Senise. *Manual de direito civil: contratos*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 3. p. 107.

proprium): em proteção à legítima expectativa social, à confiança, o negócio pode ser invalidado e o agente responsabilizado se seu comportamento posterior contradiga o teor de comportamento anterior.

O *venire contra factum proprium*, enquanto mecanismo que objetiva tutelar as relações de confiança, se manifesta a partir de dois comportamentos de uma mesma pessoa - o *factum proprium* e o comportamento contraditório -, diferidos no tempo, de modo que o segundo representa uma incoerência com a boa-fé objetiva²¹⁶. A expressão *venire contra factum proprium* consubstancia o exercício de uma posição jurídica em contradição com o comportamento anterior; há quebra da regra da boa-fé porque se volta contra as expectativas criadas - em todos, mas especialmente na parte contrária²¹⁷.

Na situação das candidaturas eleitorais femininas fictícias, estas geram aos eleitores a expectativa de disputa eleitoral e de eventual eleição das candidatas. No entanto, ante o comportamento omissivo das candidatas, aquela expectativa é frustrada. O comportamento posterior ao registro da candidatura o contradiz, subtraindo os efeitos inerentes à candidatura eleitoral. Viola-se, assim, o princípio da proibição de comportamento contraditório, que tem sede na seara contratual, mas que pode perfeitamente aplicar-se à situação do ato jurídico em sentido estrito: “candidatura eleitoral”. Demonstra-se, portanto, que o princípio da legalidade aduzido pelo TRE-MG para não reconhecer o fenômeno das candidaturas eleitorais femininas fictícias não tem atinado ao cânone da atualidade, aqui brevemente comentado.

E, por fim, deve ser lida sob interpretação sistemática também a alegação de que se deveria respeitar a soberania do voto popular depositado sobre os outros integrantes do partido, que em tese não teriam participado da fraude consistente nas candidaturas fictícias. Deve-se observar, contudo, que o voto popular é apenas mais um ato do complexo processo eleitoral, que se inicia com as convenções partidárias e se encerra com a diplomação dos eleitos. Por isso, em atenção ao princípio da tipicidade das ações e recursos eleitorais, para cada tipo de ato praticado no âmbito do processo eleitoral há um mecanismo próprio de controle de regularidade²¹⁸. A Ação de Impugnação de Mandato Eletivo deve ser proposta até 15 dias após a diplomação, arguindo corrupção, fraude ou abuso de poder²¹⁹. Como adrede

216 SOMBRA, Thiago Luís Santos. *A tutela da confiança em face dos comportamentos contraditórios*. Revista de Direito Privado, v. 33, p. 307-342, jan./mar. 2008. p. 2.

217 AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Estudos e pareceres de direito privado*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 167.

218 JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de direito eleitoral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 141-143.

219 CR, art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...] § 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a

mencionado, a fraude combatível por AIME não se restringe mais às hipóteses de fraude praticada no procedimento de votação; aceita-se, por outro lado, a propositura de AIME em razão de atos fraudulentos cometidos em qualquer fase do processo eleitoral, desde que maculem a legitimidade do pleito. Aqui, pois, avulta outro vetor hermenêutico a ser observado pelo intérprete. Todas as regras do processo eleitoral voltam-se à garantia da legitimidade do mandato dele decorrente. Havendo, pois, infringência às regras desse processo, além de infração ao princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV), haverá violação ao princípio de legitimidade que o processo eleitoral resguarda; e, por conseguinte, maculada estará a qualidade do voto popular dele decorrente. É condição inerente aos processos que os vícios em uma etapa maculem os atos dele decorrentes; e a lista de candidaturas eleitorais apresentada sob inobservância da proporção de gênero ditada pelo artigo 10, §3º da LGE, tem o condão de viciar a qualidade dos atos partidários, devendo-se reputar nulo, por conseguinte, o DRAP, documento sem o qual nenhuma candidatura eleitoral é possível de ser apresentada pelo partido. Percebe-se, portanto, que a simples alegação de soberania do voto popular não apresenta força de convalidação de vícios verificados no âmbito do processo de que ele decorre. Pelo inverso, os vícios verificados no âmbito do processo eleitoral apresentam o condão de macular a qualidade do voto popular.

Com relação à afirmação de que não podem sofrer prejuízos, não lhes sendo, pois, anulados os votos, os candidatos que não tenham participado dos atos fraudulentos, é elucidativa a seguinte passagem:

A noção de responsabilidade no Direito Eleitoral e sua conformação estrutural são regidas pela natureza de fundamentalidade dos bens e interesses jurídicos tutelados no paradigma do Estado democrático de direito e, nesse desiderato, sobreleva-se a necessidade de prevenção geral, de modo a desestimular a prática de atos atentatórios à democracia.

Diante de tal objetivo, a configuração de resultado material da conduta é irrelevante, porquanto o bem jurídico tutelado é de ordem difusa e relaciona-se aos aspectos mais caros ao princípio democrático: o adequado funcionamento das instituições e do regime democrático, a higidez do processo eleitoral e a legitimidade do exercício do poder político.[...]

Com efeito, tem-se que o Direito Eleitoral sofre profunda influência do modelo objetivo de responsabilidade, uma vez que o elemento “culpa” não é determinante para a fixação da sanção jurídica.

Ademais, a imputação de responsabilidade eleitoral funda-se, ainda, nos benefícios que elas proporcionaram (ou teriam proporcionado) a determinada candidatura²²⁰.

No Recurso Ordinário n. 406.492/MT, a Ministra Laurita Vaz, do TSE, alude que “a anuência do candidato quanto ao ilícito eleitoral que configure abuso de poder político ou econômico pode ser revelada por presunções ou indícios, sem necessidade de existência de prova robusta de sua participação direta ou indireta nem mesmo da mera ciência ou conhecimento do fato”.

Resta claro, portanto, que, independentemente da participação direta ou imediata na prática do abuso de poder ou condutas vedadas, os candidatos devem responder pelo ato ilícito, sofrendo as sanções previstas, inclusive a perda do mandato nos casos de gravidade suficiente para macular a legitimidade do pleito. **Assim, no Direito Eleitoral, é admissível falar em responsabilização por ato de terceiro.**

Para tanto, consoante o entendimento do TSE, “**embora o candidato não participe do ato e não atue com culpa, dolo ou prévio conhecimento, a supressão do mandato seria a única forma de restabelecer a legitimidade do pleito viciado pelo ato de terceiro**”²²¹. (g. n.).

A alegação, pois, de que o candidato, ainda que eleito, não possa ser responsabilizado por ato do partido e da coligação a que pertença, em conluio com outras candidatas, “fictas”, não prospera à luz do Direito Eleitoral Brasileiro. Ademais, vigora em nosso País o sistema da representação político-partidária proporcional. Através desse sistema, configura-se uma tríade juspolítica-institucional entre o povo representado, o político representante e, como figura intermediária, o partido. O segundo não se dissocia do terceiro. Assim, não se estabelece relação direta entre o eleitor e o candidato eleito; entre ambos se encontra o partido político, sob cuja corporificação ideológica se disputa a eleição e se exerce o mandato. Fraudes cometidas, portanto, no âmbito partidário, afetam inevitavelmente as candidaturas por ele apresentadas, independentemente da participação fraudulenta efetiva dos candidatos.

A partir da resposta à Consulta n. 1398, formulada ao TSE pelo Partido da Frente Liberal (PFL) (atual Democratas – DEM), o TSE firmou entendimento de que os mandatos pertencem aos partidos políticos, e não aos parlamentares. Assim, todos os candidatos submetem-se às consequências dos atos praticados pelos partidos e coligações aos quais pertencem. Não pode prosperar, pois, a razão judicial aduzida no seguinte sentido:

220 AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Responsabilidade eleitoral: definição e problemática*. In: Estudos Eleitorais, Brasília, v. 10, n. 3, set./out. 2015. Disponível em: http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_n10_v3_2015.pdf. Acesso em: 27. mar. 2017.

221 Ibidem.

[...]não se pode impor consequências jurídicas a terceiros candidatos (que nenhuma responsabilidade teriam sobre o ato de desistir ou renunciar) e ao próprio eleitorado (que optou por votar nos candidatos disponíveis)²²².

Tal entendimento conflita com o sistema político-parlamentar representativo brasileiro, pelo qual o eleito é apenas um membro do partido que tem cadeiras no parlamento. As cadeiras são do partido e, portanto, vícios eleitorais por ele provocados podem implicar na perda do mandato eletivo, sem que se fira qualquer regra de responsabilidade, que, nos lindes eleitorais, toma cariz peculiar, dada a latitude dos bens neles protegidos.

Percebe-se, então, que a atualidade de entendimento do intérprete, terceiro cânone hermenêutico da linha dogmática de Emílio Betti, impõe uma leitura atualizada dos princípios aduzidos como dogmas pelo TRE-MG, nos julgamentos adrede mencionados: legalidade, soberania do voto popular, autonomia da vontade privada.

Por fim, com respeito ao cânone da adequação do entendimento, o intérprete não pode ser um ativista feminista, tentando anular resultados eleitorais simplesmente por não terem candidatas femininas obtido votação relevante, por exemplo. O intérprete deve vir decantando a situação analisada a partir da declaração objetivada no pedido de registro de candidatura (cânone da autonomia e da imanência), considerando-a no contexto da prática posterior consistente na falta de atos de campanha (cânone da totalidade e da coerência), atualizando a situação analisada consoante a nova realidade social e normativa (cânone da atualidade), mas sem descambar para o subjetivismo, considerando cada elemento da cadeia interpretativa em sua essência autônoma (cânone da adequação do entendimento).

3.2 Candidatura eleitoral feminina fictícia: fraude à lei mediante simulação

O problema das candidaturas eleitorais femininas fictícias já foi enfrentado pelo TSE, no paradigmático Respe n. 1-49-PI. Nesse julgado, foi alargado o sentido da fraude apurável em sede de AIME. Antes, apenas a fraude configurada no processo de votação poderia dar ensejo àquela espécie processual. Todavia, o TSE conferiu interpretação ampla aos conceitos de corrupção e fraude que pudessem dar ensejo à AIME; no conceito de corrupção, incluíram-se as hipóteses de abuso de poder político, não explicitadas no artigo 14, §10, da CR, que

222 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Recurso Eleitoral n. 696-86.2016.6.13.0266*. Relator: Juiz Ricardo Torres de Oliveira, 09 abr. 2018.

dispõe sobre as hipóteses de cabimento da AIME²²³; e, quanto às hipóteses de fraude que ensejariam o manejo da AIME, o Relator Ministro Henrique Neves, seguido dos demais, entendeu que o “o termo fraude, estampado no artigo 14, § 10, da CR/88, encerraria conceito aberto, a englobar todas as situações de fraude – inclusive a de fraude à lei – que possam afetar a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato obtido”. Com isso, o suporte fático consistente nas candidaturas eleitorais femininas fictícias foi enquadrado no conceito de fraude à lei, por infringência indireta à lei impositiva da cota de gênero.

Com base em ensinamentos dos juristas romanos “Papiniano, Paulo e Ulpiano”, Pontes de Miranda sustenta que o *agere in fraudem legis* seria uma espécie de *agere contra legem*, com a especificidade de que aquela seria uma violação indireta da regra jurídica²²⁴. A exploração científica desses conceitos remonta à era clássica do direito romano porque, àquela época, privilegiava-se sobremaneira a forma jurídica, resumindo-se a incidência jurídica à perfeita realização da forma prescrita em lei. No entanto, a hermenêutica já reconhecia, tempos antes dos contributos dos juristas clássicos, o sentido subjacente às regras jurídicas, a *sententia legis*.

No antigo direito romano, o formalismo de todo o direito não permitia que houvesse distância entre as palavras da lei e o sentido, porque não permitia que houvesse outros caminhos para a incidência das leis que o da forma. Quando se desceu à análise da psique individual, desceu-se, também, à pesquisa do sentido da lei. Procura-se, naquela, por exemplo, o dado sutil da boa-fé e, nessa, por baixo do texto, digamos assim, a *sententia legis*²²⁵.

Embora tão remotas essas construções, revelam-se absolutamente atuais para a reflexão sobre o problema abordado neste trabalho: as candidaturas eleitorais femininas fictícias. O TSE, ao permitir, no RespE 1-49-PI, o manejo da AIME para enfrentamento da fraude consistente nas candidaturas eleitorais fictícias, considera a proteção dos valores consagrados no artigo 14, §9º, da CR²²⁶, quais sejam a normalidade e legitimidade do

223 Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...]

§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

224 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Campinas: Bookseller, 1999. Tomo I. p. 88-89.

225 Ibidem. p. 88.

226 Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...] § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições

processo eleitoral. A leitura do §10 do artigo 14 da CR, em cotejo com o §9º do mesmo artigo, vinha sendo feita já em julgados anteriores, como no Recurso Contra Expedição de Diploma (RCED) n. 8-84, relator Ministro Dias Toffoli, em que o Ministro Henrique Neves, no seu voto, consignou:

[...] na ação de impugnação de mandato eletivo, para mim, no conceito fraude, inclui-se todo e qualquer tipo de abuso, corrupção, abuso de poder político ou econômico, seja qual for. Penso que a Constituição não quis limitá-la somente àquelas hipóteses. A interpretação do artigo 10, a meu ver, deve passar também pelo §9º, ou seja, normalidade e legitimidade das eleições.

No Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral (AgR-REspe) n. 330-48, da Relatoria do Ministro Henrique Neves, este registrou:

[...] tenho entendimento pessoal de que o conceito de fraude estampado na Constituição Federal deve ser interpretado de forma a garantir a maior eficácia à norma, não se restringindo somente às manobras que permitam manipular o voto do eleitor no momento do pleito.

A fraude cometida no curso da campanha eleitoral pelo candidato ou partido político, compreendendo-se nesse conceito a obtenção de resultado proibido por lei mediante ações que aparentemente lícitas, no meu entender, também matéria que pode ser examinada no bojo da ação de impugnação de mandato eletivo.

No voto acima, já é possível entrever os contornos da fraude à lei: a violação de um resultado colimado pela norma legal, mediante o emprego de artifícios cobertos pela própria ordem jurídica. “Utiliza-se a própria lei, para fraudar a lei”²²⁷. Nos julgados envolvendo as candidaturas eleitorais femininas fictícias, ao revés, o TRE-MG prestigia a perfectibilidade da forma da “candidatura eleitoral” (atos oficiais de candidatura praticados segundo a forma prescrita em lei), passando ao largo de qualquer consideração sobre o sentido da lei que se alude fraudado. O conceito de fraude à lei transpõe a formalidade jurídica e adentra análise da realização substantiva da regra jurídica, que, além da sua forma “visível”, apresenta uma essência, um sentido, uma razão de ser. A norma sem esse conteúdo substantivo se esvazia, desnatura-se! Vale recobrar, neste ponto, o sentido normativo sustentado por Miguel Reale: “o ponto de partida da norma é o fato, rumo a determinado valor”²²⁸.

contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão n. 4, de 1994).

227 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. São Paulo: Bookseller, 2001. Tomo IV. p. 300.

228 REALE, Miguel. *Teoria tridimensional do direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.. p. 119.

Pois bem, o fato subjacente à norma que se alude fraudada nas candidaturas fictícias é a baixa representatividade feminina nos parlamentos brasileiros. Para superar essa realidade fática, prestigia-se o valor da isonomia de gênero na representação parlamentar, preceituando a regra do artigo 10, §3º, da LGE um caminho à consagração desse valor. Com efeito, a norma do artigo 10, §3º, da LGE visa superar a realidade fática de sub-representatividade parlamentar feminina, consagrando-se o valor da isonomia de gênero na representação parlamentar. O Direito protege esse contexto, e não puramente o respeito formal à lei. A fraude à lei é enfrentada pelo Direito como garantia da coerência do próprio sistema jurídico. Não faria sentido que o Direito permitisse que, sob o amparo de regras jurídicas, anulassem-se os efeitos de outras regras jurídicas.

Pontes de Miranda sustenta que todas as normas cogentes seriam fraudáveis. Normas cogentes ou de ordem pública são aquelas que devem ser aplicadas pelo destinatário da norma, não lhe sobrando alternativa de comportamento²²⁹. Não haveria razão em se estabelecer a cogência da norma se ela pudesse ser fraudada, elidindo-se-lhe os resultados inerentes. “Existiria contradição insuperável no próprio sistema jurídico (e não só no plano da política jurídica) se o Estado dissesse cogente a regra jurídica exposta à fraude e não lutasse contra a fraude à lei”²³⁰. Trata-se de proteção do próprio sistema jurídico, que sucumbiria se não houvesse, face à violação de normas jurídicas, a correspondente sanção. Hans Kelsen, autor de uma das teorias do sistema jurídico mais consagradas no Brasil, afirma que, numa ordem social organizada, uma norma de conduta apenas pode ser considerada prescrita se for prescrita uma sanção à conduta que lhe for oposta²³¹.

Ainda Pontes de Miranda lembra que várias hipóteses de fraude à lei são rebatíveis por específica norma jurídica que a coíbe; como exemplo, cita a disposição que remonta à Ordenação Manuelina, que proíbe a venda de ascendente a descendente, como forma de coibir a fraude à sucessão necessária, prática recorrente na comunidade portuguesa daquela época. Contudo, dadas as inumeráveis hipóteses de fraude à lei, impossível a regulação normativa exaustiva que a enfrente. Assim, Pontes de Miranda destaca a importância da teoria da fraude

229 REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 126.

230 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Campinas: Bookseller, 1999. Tomo I. p. 94.

231 KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. (Trad. João Batista Machado). 8. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. p. 26.

à lei, tributando-lhe “um dos mais relevantes papéis na Parte Geral do Direito, assim público como privado”²³².

Afirma-se haver “fraude à lei sempre que se pratica ato que seria admitido por alguma regra que está no sistema jurídico, mas que pré-exclui resultado, positivo ou negativo, que outra regra jurídica, sob sanção à infração, determinava”²³³. A partir desse conceito é possível extrair os elementos da fraude à lei: o cumprimento de uma regra jurídica, também chamada “lei de cobertura”, cujo resultado anula o resultado de uma norma cogente, que seria aplicável à situação concreta. Dois, pois, são os requisitos de configuração da fraude à lei: a) ato praticado sob o amparo de uma “lei de cobertura”, adequado à situação fática, à primeira vista; b) perseguição de uma consequência proibida pelo ordenamento jurídico²³⁴. Na acepção do ordenamento jurídico, para fim de fraude à lei, deve-se compreender os costumes e os princípios gerais de direito, com escopo de, pela via interpretativa, proteger o sistema jurídico em sua integralidade²³⁵.

É inegável que a prática das candidaturas fictícias viola o sentido normativo do artigo 10, §3º, da LGE, consistente na consagração da isonomia de gênero na disputa eleitoral. Contudo, analisando-se a construção doutrinária da fraude à lei, erigida no âmbito do Direito Privado, verifica-se que o fenômeno das candidaturas fictícias não se enquadra perfeitamente nos lindes conceituais da *fraus legis*. A fraude à lei envolve duas normas jurídicas, uma cumprida diretamente – chamada lei de cobertura – e outra violada indiretamente. No exame das candidaturas eleitorais femininas fictícias, não parece haver o envolvimento de duas normas jurídicas, a de cobertura e a fraudada. Há, noutro giro, o cumprimento meramente formal do preceito do artigo 10, §3º, da LGE, mas que, por conduta posterior ao registro da candidatura, revela-se violado. Portanto, cumpre-se o preceito em sua formalidade, mas se viola o seu escopo, a sua finalidade, o seu valor, o seu espírito, a sua razão normativa. Parece aproximar-se, nesse sentido, da figura da simulação. Aliás, são institutos muito parecidos em suas configurações: a fraude à lei e a simulação.

232 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Campinas: Bookseller, 1999. Tomo I. p. 95.

233 PONTES DE MIRANDA, Op. cit., 1999. p. 96.

234 BALLESTEROS, Antonio Gullón. *Comentário del código civil*. Ignacio Sierra Gil de la Cuesta (Coord.). 2. ed. Barcelona: Bosch, 2006. Tomo I. p. 116-117.

235 NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Fraude à Lei*. In: Revista da AJURIS, v. 41, n. 136, p. 125-146, dez. 2014. p. 132.

“A simulação é uma declaração enganosa da vontade, visando produzir efeito diverso do ostensivamente indicado”²³⁶. “Na simulação, objetiva-se o que não é explícito e rejeita-se o que efetivamente aparece”²³⁷.

Negócio jurídico simulado é o que tem uma aparência contrária à realidade, ou porque não existe em absoluto ou porque é diferente da sua aparência. Entre a forma extrínseca e a essência íntima há um contraste flagrante: o negócio que, aparentemente, é sério e eficaz, é, em si, mentiroso e fictício, ou constitui uma máscara para ocultar um negócio diferente. Esse negócio, pois, é destinado a provocar uma ilusão no público, que é levado a acreditar na sua existência ou na sua natureza, tal como aparece declarada, quando, na verdade, ou não se realizou um negócio ou se realizou outro diferente do expresso no contrato²³⁸.

É assente a existência de duas formas de simulação: absoluta e relativa²³⁹. Pela primeira, pratica-se determinado ato sem a intenção de produção de seus inerentes efeitos, nem a de qualquer outro ato ou negócio. Na simulação relativa, pratica-se um ato com a intenção de que se produzam os efeitos de outro ato ou negócio. Assim, nesta segunda forma, há dois negócios: o simulado (ostensivo, evidente) e o dissimulado (oculto). Se, não obstante o negócio simulado, estiverem presentes os requisitos de objeto e forma do negócio dissimulado, prevalecerá este, em vez daquele. O negócio dissimulado, assim reconhecido, torna sem efeito o negócio simulado, tornando-o irrelevante para o Direito.

Vale recobrar, neste ponto, algumas noções inerentes ao estudo dos atos jurídicos. Emílio Betti, na sua acepção de negócio jurídico, frisa a existência de dois elementos estruturais: forma e objeto, e um elemento funcional: causa. Segundo o autor, a análise dos elementos do negócio jurídico comporta três perguntas: 1) como ele é?; 2) o que ele é? 3) a que funciona?

1) A primeira pergunta diz respeito à forma, que “satisfaz aquela exigência de recognoscibilidade que domina toda a vida social, isto é, deve ser um fato socialmente reconhecível”. Pela forma se exprime a vontade, podendo ser por palavras, gestos, comportamentos (comissivos ou omissivos). Então, pela forma o intérprete reconduz à

236 BEVILÁQUA, Clóvis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado*. 11.ed. atual. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1956. p. 283.

237 LOTUFO, Renan. *Código Civil comentado: parte geral (arts. 1º a 232)*. 2. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2004, v. 1. p. 463-464.

238 FERRARA, Francisco. *A simulação dos negócios jurídicos*. (Trad. Alfredo Bossa). São Paulo: Saraiva, 1939. p. 51.

239 Cf. Art. 167 do CC/02.

vontade do agente. Só pela forma exterior é possível se inferir a vontade valorável pelo Direito²⁴⁰.

2) A segunda pergunta condiz ao objeto, que consiste no “preceito da autonomia privada, dirigido a interesses concretos próprios de quem o estabelece”²⁴¹. Segundo o autor, o objeto do negócio jurídico seria o estatuto, o regulamento, o dispositivo que as partes estabelecem para regular seus interesses. Nesse ponto se encontra a tônica da teoria do negócio jurídico de Emílio Betti, enquadrável na linha preceptiva, objetiva dos negócios jurídicos.

3) À terceira pergunta, Emílio Betti responde que todo “negócio jurídico serve uma função econômico-social”. Segundo o autor, o direito atribui ao negócio jurídico uma causa típica, particularmente relevante ao círculo social. Por essa relevância, o Direito sanciona os atos desconformes à causa típica do negócio, de modo que esta venha a confundir-se mesmo com o objeto do negócio, integrando-o inexoravelmente. Por isso Emílio Betti elenca dentre os elementos do negócio jurídico a causa; reconhece, contudo, que, enquanto os dois primeiros elementos mencionados (forma e objeto) compõem a estrutura do negócio jurídico, o elemento “causa” atende à função típica do negócio jurídico. Portanto, a causa é um elemento correspondente a uma função externa do negócio jurídico, mas que não deixa de lhe ser inerente.

É importante frisar a distinção feita pelo próprio autor italiano:

[...] o direito não concede a sua sanção ao mero arbítrio, ao capricho individual, ao motivo transitório (motivo que, mesmo quando não seja frívolo, continua a ser irrelevante), mas apenas a concede a funções que considera socialmente relevantes e úteis para a comunidade que disciplina e em que se desenvolve.

Tal distinção é reconhecida no Direito brasileiro, que também aparta os conceitos de causa e motivos, sendo que o primeiro atina à natureza do objeto, ao passo que os segundos atinam à subjetividade dos agentes.

[...] na pesquisa das razões determinantes do negócio jurídico é necessário fazer uma distinção fundamental, que consiste em destacar a causa do ato, dos motivos que levaram o agente à praticá-lo. Tais motivos se apresentam como uma razão ocasional ou acidental do negócio, e nunca faltam como impulso originário, mas não têm nenhuma importância jurídica. Por isso, o jurista deve relegá-los para o plano psicológico, a que seria então afeta a indagação da deliberação consciente. E detém-

240 BETTI, Emilio. *Teoria geral do negócio jurídico*. (Trad. Ricardo Rodrigues Gama). Campinas: LZN, 2003. Tomo I. p. 80.

241 Ibidem. p. 81.

se apenas na investigação da causa propriamente dita, que se deve caracterizar na última das razões determinantes do ato. (...) Na caracterização da causa, portanto, é preciso expurgá-la do que sejam meros motivos, e isolar o que constitui razão jurídica do fenômeno para abandonar aqueles e atentar nesta²⁴².

Ao Direito, portanto, não importam os motivos individuais que levam o agente a praticar determinado ato jurídico. Por outro lado, reconhece-se a todo ato ou negócio jurídico uma causa que lhe forma a compleição.

Exatamente por compor o ato jurídico em tese, ou o seu suporte fático, a causa é limitada para um determinado ato, ou seja, está presente como parte integrante do tipo, sendo pré-definida pelo ordenamento jurídico. O motivo, ao contrário, pode variar ao infinito, revelando o subjetivismo e a personalidades das partes e das circunstâncias de cada negócio²⁴³.

Antônio Junqueira de Azevedo, ao contrário de Emílio Betti, que inclui – ao lado da forma e do objeto – a causa como um dos elementos do negócio jurídico, a ela se refere através dos elementos categoriais inderrogáveis que caracterizam cada negócio jurídico especificamente. Segundo o autor brasileiro, os elementos que formam o negócio jurídico são três: circunstâncias negociais, objeto e forma. As circunstâncias negociais formam a característica específica de cada negócio jurídico, identificando-o concretamente em dada relação. Já com respeito aos outros dois elementos (forma e objeto), pode o ordenamento jurídico atribuir relevância inderrogável a um ou a outro daqueles elementos. Diz-se serem formais ou abstratos os negócios, quando o elemento categorial inderrogável seja a forma. Nesse caso, se o negócio não se formar ou o ato não for praticado consoante a forma prescrita, não existirá, ainda que válido for em sua substância. Pode-se dizer também o contrário: o negócio pode existir se obedecida a forma, ainda que inválido em relação ao objeto. Pontua-se, então, que nos negócios abstratos, figura a forma como elemento constitutivo e o objeto como requisito de validade. Exemplo clássico desse tipo de negócio é o que se estabelece pela letra de câmbio. O Decreto n. 2044, de 1908, estabelece, no artigo 1º, os requisitos que devam constar da letra de câmbio, e, no artigo 2º, preceitua: “Não será letra de câmbio o escrito a que faltar qualquer dos requisitos acima enumerados”.

242 PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. v. I. p. 318-319.

243 JOSSERAND, Louis. *Les mobiles dans les actes juridiques du droit privé*. Paris: Dalloz, 1928. p. 160 *apud* LOPES, Christian Sahb Batista. A causa do negócio jurídico e a causa da atribuição patrimonial. In: FIÚZA, C. A. C., RODRIGUES JÚNIOR, O. L., CARVALHO NETO, F. C. (Org.). XXIII Congresso Nacional do CONPEDI/UFPB: Direito Civil I. 1. ed. Florianópolis: Conpedi, 2014, v. 1, p. 52-73. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6bb604663d5d74f1>. Acesso em: 08 jan. 2019.

Com respeito aos negócios causais, ou objetivos, o elemento categorial inderrogável refere-se à causa do negócio jurídico, causa que justifica a existência do negócio jurídico. Segundo Antônio Junqueira de Azevedo, a causa do negócio pode ser pressuposta ou final, conforme diga respeito a um negócio ou ato anterior que serve de justificativa causal ao negócio jurídico ou diga respeito a uma finalidade a se atingir com a prática do negócio. O autor exemplifica os negócios com causa pressuposta: confissão de dívida, novação de obrigação, dação em pagamento, que supõem dívidas preexistentes; a fiança, que supõe o débito do afiançado; a transação, que supõe lide ajuizada ou por ajuizar²⁴⁴.

Isto significa que, no conteúdo (objeto) dos negócios causais, há caracteres que, por se repetirem em diversos negócios concretos, levam o ordenamento jurídico a lhes dar um regime jurídico próprio, formando um tipo de negócio; esses caracteres não se identificam com o objeto, mas fazem parte dele²⁴⁵.

Com respeito aos negócios com causa final, Antônio Junqueira de Azevedo exemplifica que: “a troca, que se destina a dar fundamento para que duas coisas mudem juridicamente de mão; o mandato, que se destina a dar poderes de representação de uma pessoa a outra; a compra e venda, a sociedade e uma boa parte dos contratos”²⁴⁶.

Na linha doutrinal do autor brasileiro, se não houver a causa pressuposta do negócio, este será nulo, e se não houver a causa final, será ineficaz. Importante observação é feita com relação à causa: ela não compõe o negócio jurídico, posto que apenas revela a sua função prático-social, sendo externa ao negócio.

Da distinção entre o elemento categorial inderrogável do tipo objetivo e causa, segue-se a seguinte importantíssima consequência: é o elemento categorial, e não a causa, que fixa o regime jurídico a que o negócio obedece²⁴⁷.

O elemento categorial inderrogável é que faz a ponte entre o negócio e a sua função prático-social, que se revela na causa, pressuposta ou final. A dificuldade de separação condiz mais à causa final, posto ser evidente que a causa pressuposta é externa ao negócio; a causa final é que se aproxima ao núcleo do negócio, ditando-lhe os tons de sua existência. Christian Sahb Batista Lopes, após se debruçar sobre a doutrina da causa elaborada por Antônio

244 AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. 4. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 147-148.

245 Ibidem. p. 145.

246 Ibidem. p. 148.

247 Ibidem. p. 149-150.

Junqueira de Azevedo, tece-lhe algumas críticas, uma das quais se revela pertinente à análise aqui empreendida:

Além disso, parece extremamente frágil a separação entre o elemento categorial inderrogável objetivo e a causa. Segundo o autor, pelo trecho transcrito, o elemento categorial inderrogável se resumiria a uma mera referência à causa. Esta, então, seria externa ao negócio jurídico e, portanto, externa à manifestação de vontade. Aceitar este raciocínio como verdadeiro, contudo, significa esvaziar a manifestação de vontade e, por consequência, o negócio jurídico. Seria transformá-lo em mera referência a algo externo, realizada de alguma forma e segundo algumas circunstâncias negociais. A pessoa que vende, por exemplo, não manifesta sua vontade de se obrigar por um *signalagma*, ficando o receber o preço externo a sua vontade. É certo que esta é a função prático-social do negócio jurídico, mas não significa que seja exterior à vontade do vendedor²⁴⁸.

A colocação externa da causa do negócio jurídico certamente se influencia pela predominância da doutrina anticausalista no Direito brasileiro. Com certo apego à letra do Código, que não prevê a causa como elemento do negócio jurídico, afasta-se-a, não obstante soluções apontadas pela jurisprudência, ou até mesmo absorvidas das disposições normativas do Código Civil, apontem para o seu reconhecimento.

Para o professor Lino de Moraes Leme, por exemplo, implicitamente admite o nosso Código ‘a necessidade de uma causa para o negócio jurídico’. E a essa conclusão chega o insigne catedrático da Faculdade de Direito de São Paulo, partindo da consideração de que a causa é um dos elementos da obrigação, sendo mesmo o seu ‘sopro vital’. É essa, segundo ele, uma daquelas ‘verdades jurídicas universais, um daqueles princípios imanentes do direito, que não precisam estar escritos nas leis, para que sejam reconhecidos’. Nosso Código, assim, embora não a tenha expressamente incluído entre os requisitos essenciais dos atos jurídicos, nem por isso a teria dispensado, podendo ela definir-se como ‘o escopo jurídico, prático, ou razão econômico-jurídica do negócio’, que jamais lhe poderia faltar. E argumenta com os artigos 1.092, 1.121, 865, 869 e 882 do Código, que só pela causa poderiam ser explicados²⁴⁹.

Antônio Junqueira de Azevedo, com exemplos de negócios extraídos do Código Civil, demonstra que o não reconhecimento da causa dos negócios jurídicos parece não ser a solução mais adequada. Com respeito aos negócios com causa pressuposta, esclarece que nas hipóteses de confissão de dívida sem a dívida preexistente, de novação sem a obrigação a ser novada, de transação sem lide ajuizada ou a ajuizar, de sub-rogação convencional sem o

248 LOPES, Christian Sahb Batista. *A causa do negócio jurídico e a causa da atribuição patrimonial*. In: FIÚZA, C. A. C., RODRIGUES JÚNIOR, O. L., CARVALHO NETO, F. C. (Org.). XXIII Congresso Nacional do CONPEDI/UFPB: Direito Civil I. 1. ed. Florianópolis: Conpedi, 2014, v. 1, p. 52-73. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6bb604663d5d74f1>. Acesso em: 08 jan. 2019.

249 CAMPOS FILHO, Paulo Barbosa de. *O problema da causa no Código Civil brasileiro*. São Paulo: Max Limonad, 1959. p. 44.

débito anterior, de contrato aleatório sem o risco que ele supõe, “o direito brasileiro considera, mesmo sem o confessar, que a inexistência de causa pressuposta acarreta a nulidade do negócio jurídico”²⁵⁰.

Para aclarar o necessário exame da causa nos negócios com causa final, Antônio Junqueira de Azevedo menciona a hipótese de acordo para fixação de alimentos a um dos ex-cônjuges; se este não mais precisar da pensão, a eficácia do negócio cessará, através do manejo dos instrumentos processuais adequados. Finaliza o catedrático da USP pontificando:

[...] a causa final não age somente quanto à eficácia dos contratos bilaterais, mas também, quanto à eficácia de outros negócios jurídicos; ela é, assim, uma explicação geral para os casos de ineficácia superveniente de negócios causais com causa final²⁵¹.

A presença da causa nos negócios jurídicos não pode de todo ser rejeitada. Pontes de Miranda faz importante distinção:

Entre motivo e causa a diferença logo ressalta se tomamos o exemplo do empréstimo: a causa é *credendi*, mas pode bem ser que só se tenha feito por impulso de amizade, para que o devedor pagasse outra dívida, ou fizesse outra operação. Ora, esses motivos são estranhos ao direito, que os desconhece no vigiar se o *negotium* entra em alguma figura jurídica. Juridicamente, tais motivos são sem importância, mas a causa não. É o fundamento jurídico, o alicerce para a construção da figura, porque só excepcionalmente se admitem negócios jurídicos abstratos²⁵².

O motivo que leva as partes a praticarem o ato é irrelevante para o Direito. Mas a causa típica do negócio, aquela que o caracteriza e que lhe justifica a prática e existência jurídica, é inafastável! Emílio Betti é contundente:

Como já dissemos (§23), no ambiente social dos nossos dias, as causas de negócios, embora não sejam taxativamente indicadas pela lei, devem, porém, de uma maneira geral, ser admitidas pela consciência social como correspondentes a uma necessidade prática durável, a um interesse social legítimo, e portanto são, não diremos infinitas e indefinidas, como poderia imaginá-las o capricho individual, mas definidas e típicas, se não em sentido legislativo, certamente em sentido social. Deve, por consequência, considerar-se anormal o negócio, quando o preceito que ele contém não caiba em nenhum dos tipos admitidos pela consciência social para o autorregulamento de interesses privados, ou esteja em oposição com uma norma legal proibitiva ou limitativa, sancionada com cominatória ineficácia. Isto pressupõe, certamente, uma valoração de mérito do negócio, que, todavia, é de molde a não carecer de se reportar à causa, mas pode realizar-se *prima facie* com base nos

250 AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. 4. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 147-148.

251 Ibidem. p. 157.

252 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1994. Tomo III. p. 98.

próprios elementos do preceito da autonomia privada – por ex., sobre o objeto –, portanto também em presença de um negócio abstrato²⁵³.

A causa típica do negócio, que determina a sua função prático-social – na terminologia de Francisco Ferrara²⁵⁴ – ou econômico-social – na terminologia de Emílio Betti²⁵⁵ – é que atrai a proteção do Direito. O Direito, como produto das relações humanas, não regula os atos e negócios jurídicos em sua integral abstração. É tão óbvio – e por isso difícil de enunciar – que o ordenamento regula certas relações humanas – estabelecidas através de atos e negócios jurídicos – dada a sua função prático-social. Nessa ordem, como já desde os tempos antigos, o Direito vem proteger, por suas disposições, o espírito dos atos e negócios jurídicos, sua causa típica, sua função prático-social. Nos tempos modernos, encampa-se a teoria de Miguel Reale: o Direito regula os fatos com respeito a determinados valores²⁵⁶. Portanto, tal finalidade, que está na base do ordenamento jurídico, não pode passar ao largo da análise dos atos e negócios jurídicos, em nome de uma pretensa abstração obediente à rápida mercantilização jurídico-econômica. Os atos e negócios jurídicos devem ser analisados em consonância a sua função prático-social, pois é ela que justifica a proteção do Direito. Nessa ordem, os desvios, intencionalmente praticados, da causa típica do ato ou negócio jurídico, merecem reprimenda jurídica.

“Já não é apenas ilícito o comportamento que vá de encontro a uma norma específica, imperativa ou proibitiva, mas também aquele que, pondo em movimento o mecanismo do negócio, contradiga a função típica do interesse social a que ele é destinado”²⁵⁷.

Duas formas desse desvio compreendem-se na fraude à lei e na simulação. Ambas consistem na prática de um ato com desvio de sua causa típica: na fraude à lei, pratica-se um ato, acobertado por uma regra jurídica, que leva ao alcance de certos efeitos vedados por outra regra jurídica. Como se vê: há o envolvimento de duas normas: a chamada norma de cobertura e a norma fraudada. Com a obediência àquela, visa-se fraudar esta. Na fraude à lei, contudo, há a intenção da prática do ato acobertado pela lei, e seus efeitos levarão ao resultado proscrito pelo ordenamento. Na simulação, em sentido diverso – mas muito próximo

253 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. Tomo II. p. 245.

254 FERRARA, Francisco. *A simulação dos negócios jurídicos*. (Trad. Alfredo Bossa). São Paulo: Saraiva, 1939.

255 BETTI, Emilio. *Teoria geral do negócio jurídico*. (Trad. Ricardo Rodrigues Gama). Campinas: LZN, 2003. Tomo I.

256 REALE, Miguel. *Teoria tridimensional do direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

257 BETTI, Emílio. *Teoria geral do negócio jurídico*. Coimbra: Coimbra Editora, 1969. Tomo II. p. 270.

– pratica-se um ato apenas aparentemente, posto que não se intenta a produção de seus efeitos. Colima-se a produção dos efeitos de outro ato (simulação relativa), ou de nenhum ato, nenhum efeito (simulação absoluta).

No fenômeno das candidaturas fictícias, não há a intenção de, com a candidatura, alcançar-se resultado proscrito pela ordem jurídica. Noutra giro, há a simulação de candidatura, para que o partido político possa lançar determinado número de candidatos masculinos reputado conveniente. Portanto, apenas parte do conceito de fraude à lei é verificado: não se cumpre efetivamente a norma de cobertura, pois o seu cumprimento é apenas virtual, simulado; porém, a simulação volta-se ao alcance de um resultado proscrito, qual seja o lançamento de candidaturas masculinas em número que ultrapassa a proporção ditada pelo artigo 10, §3º, da LGE. Viola-se o sentido da norma, mediante a simulação de seu cumprimento. Não há, com efeito, duas normas: uma obedecida e outra fraudada; há, inversamente, o cumprimento simulado da norma, com a correspondente fraude de seus efeitos.

Entre a simulação configurada nesses termos – absoluta – e a fraude à lei, há a identidade de finalidade: desviar-se da sanção legal consistente no indeferimento da lista de candidaturas do partido que não obedecer à proporção ditada pelo artigo 10, §3º, da LGE. Portanto, a simulação empreendida através das candidaturas fictícias visa à fraude à lei, mas não se confunde com ela. José de Oliveira Ascensão é enfático: na fraude à lei, é praticado “um ato e querem-se os efeitos desse ato (por isso não há simulação)”²⁵⁸. A violação à lei, nesse caso, é indireta. Já na simulação, a violação é direta, pois o próprio ato é praticado com o desvio da sua causa típica, da sua função prático-social. A diferenciação entre as duas figuras é deveras complicada, pois a simulação quase sempre é empregada para fraudar a lei²⁵⁹. Daí se justifica o emprego indistinto do termo “fraude à lei” para o enquadramento do fenômeno das candidaturas eleitorais femininas fictícias.

De qualquer modo, seja compreendido como ato simulado ou em fraude à lei, ou ato simulado em fraude à lei, a consequência será a mesma: a eiva de nulidade do ato jurídico. A repulsa jurídica é idêntica, pois o que se protege é o sistema jurídico em sua integralidade histórico-social: normas, princípios, costumes, consciência ético-social. Assim, seja hipótese pura de fraude à lei (não praticada mediante simulação) ou seja hipótese de simulação, não

258 ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direito civil – teoria geral*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. v. II. p. 102.

259 DÍEZ-PICAZO, Luis; GULLÓN, Antonio. *Instituciones de derecho civil*. 2. ed. Madri: Tecnos, 1998. v. 1. p. 97.

importa a sua consideração o aspecto subjetivo do agente. Em proteção à confiabilidade da higidez do sistema jurídico, os atos simulados ou em fraude à lei são sancionados de nulidade, ainda que não haja consciência do agente de se estar maculando o regular funcionamento do sistema²⁶⁰.

Se a lei é tal que se lhe pode descobrir o resultado, positivo, ou negativo, que ela colima, e para alcançar esse fim determina a sanção, há-se de entender que a sanção apanha quaisquer infrações diretas ou indiretas. Donde ser indiferente ter havido, ou não, a intenção. O intuito não é elemento necessário do suporte fático; salvo se a própria infração direta o exigiria, ou em se tratando de mudança de estatuto²⁶¹.

No mesmo sentido é o posicionamento de Emílio Betti:

É decisivo, para a nulidade, o fato objetivo da oposição ao espírito da proibição legal, tal como resulte de uma correta interpretação. Não importa que o agente esteja em erro a respeito do alcance da proibição, e que o seu respeito pela lei seja sincero, ou hipócrita e farisaico, precisamente porque a valoração da conformidade do ato com o preceito jurídico é da competência exclusiva da lei e tarefa da interpretação, não do interessado²⁶².

Quanto à simulação, o autor italiano é enfático:

Na fenomenologia do direito, um estudo comparativo dos diversos sistemas sugere e confirma o seguinte critério. Dada uma sociedade historicamente determinada, quanto maior sinceridade e clareza se costumar exigir nas relações sociais, tanto menor será a propensão para atribuir relevância social e jurídica a uma intenção propositadamente oculta ou não manifestada de maneira sincera e adequada. Vice-versa, quanto mais tolerante e elástica é, nas relações sociais, a exigência da recognoscibilidade, unida ao dever de falar claro, quanto mais propenso é o costume social a considerar norma de “boa educação” velar a expressão do próprio pensamento, tanto mais propenso será o direito a ter em conta um afastamento entre a intenção e a sua manifestação exterior: e tanto mais ele será propenso a admitir a relevância de propósitos, ainda que manifestados por forma indireta, e de motivos que mal tenham ultrapassado o limiar do foro interior; e será indulgente no tratamento de certas reticências e formas de inércia mental²⁶³.

O tratamento jurídico desses vícios dos atos e negócios jurídicos – especialmente em relação à simulação – é informado pelos princípios da autorresponsabilidade e da confiança: o agente, ao praticar determinado ato, deve ter responsabilidade, perante terceiros, acerca da

260 LIGEROPOULO, Alexander. *Le problème de la fraude à la loi: étude de droit privé, interne et international de droit fiscal, penal et compare*. Paris: Recueil Sirey, 1928. p. 74s. *apud* BETTI, Emílio. *Teoria geral do negócio jurídico*. (Trad. Ricardo Rodrigues Gama). Campinas: LZN Editora, 2003. p. 257.

261 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Campinas: Bookseller, 1999. Tomo I. p. 105.

262 BETTI, Emílio. *Teoria geral do negócio jurídico*. Coimbra: Coimbra Editora, 1969. Tomo II. p. 260-261.

263 *Ibidem*. p. 279.

sustentabilidade e sinceridade do ato pratico, sob pena de violação à confiança social; o que, em última análise, vulnera o próprio sistema jurídico, que tem em sua segurança e estabilidade as características primaciais.

São precisamente o respeito à boa-fé e à confiança dos interessados, e a consequente responsabilidade do autor que, no caso de interpretação judicial do ato jurídico, mandam atender, em regra, à intenção consubstanciada na declaração, ao invés de procurar o pensamento íntimo do declarante²⁶⁴.

Considere-se, por exemplo, a circunstância levada a conhecimento do TRE-MG, no julgamento do Recurso Eleitoral n. 696-86, Relator: Juiz Ricardo Torres Oliveira²⁶⁵:

Candidatou-se a pedido de X, Presidente do Partido Y de Z(cidade); [...I quando W **pediu** para a declarante entrar na política e que não precisava fazer nada, era **apenas para completar 'os candidatos'**; [...] que não sabia que era errado se candidatar dessa forma, tendo aceitado porque W chegou com os papéis e nem informou nada a declarante (g.n.)²⁶⁶.

O tratamento jurídico a se conferir a tal contexto não pode considerar as circunstâncias subjetivas das candidatas: se elas se candidataram sem intenção de se candidatar, ainda que não soubessem ser fraudulenta tal conduta, houve ofensa à expectativa social e oficial (da Justiça Eleitoral) relativa ao ato formalizado (candidatura eleitoral). A Justiça Eleitoral, enquanto interveniente no procedimento de candidatura, é guardiã da regra que consagra o valor da isonomia de gênero no processo eleitoral. A regra que consagra tal valor (artigo 10, §3º da LGE) decorreu de amplo processo histórico de conquista dos direitos femininos; portanto, nela há uma forte carga social que não pode ser violada por mecanismos ardilosos voltados à fraude dos efeitos da norma. A candidatura eleitoral feminina fictícia ofende, então, a confiança social depositada sobre a candidatura oficializada. Os princípios da confiança e da autorresponsabilidade são dois lados de um mesmo fenômeno: o agente deve ter responsabilidade sobre seus atos praticados, não lhes contrariando a essência, sob pena de ofensa à confiança daqueles que acreditaram na “inteireza” do ato praticado. Contra posicionamento externado pelo TRE-MG em inúmeros julgados, a autonomia da vontade privada deve ser avaliada sob esse critério de responsabilidade social: o indivíduo é inteiramente livre para agir na sua esfera de atuação estritamente pessoal; enquanto inserido

264 ESPÍNOLA, Eduardo. *Manual do código civil: parte geral – dos factos jurídicos (arts. 74-160)*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos santos Editor, 1923, v. 3, 1. parte, p. 186.

265 Publicado no Diário da Justiça Eletrônico (www.tre-mg.jus.br) em 06 abr. 2018.

266 Substituíram-se por letras os nomes da candidata, do partido e da cidade, para não comprometer a vida particular e a reputação da candidata e do partido, respectivamente.

na vida de relação, deve guardar responsabilidade para com os demais, cuja confiança deve ser correspondida com atos sinceros, sem escopos fraudulentos ou dissimulatórios.

Esse princípio da autorresponsabilidade tem sua justificação na tutela da confiança ou no princípio da confiança, que é imprescindível na ordem jurídica, como meio de asseguuração da fluidez do tráfico jurídico, pois é preciso que os sujeitos de direito sintam-se seguros quanto à seriedade das relações negociais, confiando que aquilo que é declarado ou proposto tem caráter de ato conforme à ética que impera no meio social²⁶⁷.

Em atinência aos princípios da autorresponsabilidade e da confiança, deve ser cominada a nulidade do ato jurídico simulado, não podendo surtir efeitos, sob pena de vulneração do próprio sistema jurídico e social. “Os tipos de negócios que a ordem jurídica põe à disposição dos indivíduos não podem constituir cômodos guarda-ventos e instrumentos indiferentes para satisfazer interesses antissociais e incivis”²⁶⁸. Com efeito, assim dispõe o CC/02:

Art. 167. É nulo o negócio jurídico simulado, mas subsistirá o que se dissimulou, se válido for na substância e na forma.

§ 1º Haverá simulação nos negócios jurídicos quando:

I - aparentarem conferir ou transmitir direitos a pessoas diversas daquelas às quais realmente se conferem, ou transmitem;

II - contiverem declaração, confissão, condição ou cláusula não verdadeira;

III - os instrumentos particulares forem antedatados, ou pós-datados.

§ 2º Ressalvam-se os direitos de terceiros de boa-fé em face dos contraentes do negócio jurídico simulado (g.n.).

Pelo sistema de invalidade do ordenamento brasileiro, o ato jurídico nulo não produz efeitos. Destarte, desconsiderando-se o lançamento das candidaturas fictícias (por vício de nulidade), deve-se cassar o DRAP do partido ou da coligação que as tenham lançado, devido ao desrespeito à proporção de gênero no lançamento das candidaturas eleitorais. Por conseguinte, todas as candidaturas (femininas e masculinas) do partido e/ou coligação fraudadores seriam consideradas nulas de pleno direito.

A mesma solução se tem se aplicado ao fenômeno analisado o instituto da fraude à lei: “Art. 166. É nulo o negócio jurídico quando: VI - tiver por objetivo fraudar lei imperativa”.

267 GAINO, Itamar. *A simulação dos negócios jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 2007. (Coleção Professor Agostinho Alvim/coordenação Renan Lotufo). p. 24.

268 BETTI, Emílio. *Teoria geral do negócio jurídico*. Coimbra: Coimbra Editora, 1969. Tomo II. p. 271.

O sistema jurídico positivo brasileiro, trabalhado à luz das doutrinas dos atos e negócios jurídicos que valorizam a objetividade social do trânsito jurídico-negocial, e não apenas a subjetividade individual que interessa a uma elite que domina a técnica jurídica e econômica, oferece mecanismos para enfrentamento da “fraude” consistente nas candidaturas eleitorais femininas fictícias.

No entanto, a isonomia de gênero preconizada no artigo 10, §3º, da LGE não será alcançada tão apenas com o enfrentamento das candidaturas fictícias. A real condição eleitoreira das mulheres passa necessariamente pela conquista de espaços no interior dos partidos, e parece ser essa a próxima batalha nessa “eterna” guerra das mulheres pela conquista dos seus direitos.

3.3 Da relação entre o combate à candidatura eleitoral fictícia e a inserção da mulher no círculo político-partidário

Até a Constituição de 1967, nenhuma outra Constituição brasileira havia reconhecido formalmente os partidos políticos como atores ativos do sistema político²⁶⁹, instituições intermediárias entre o Estado e a sociedade.

O reconhecimento formal dessa época, contudo, fora exercido mais como forma de regular as atividades partidárias sob o manto do autoritarismo militar, alijando do sistema político – e considerando clandestinos, ilegais – todos os agrupamentos que não se identificassem com algum dos dois partidos regulares da época: Arena, MDB²⁷⁰.

A Constituição da República brasileira veio superar o bipartidarismo do período militar, consagrando o pluralismo político como fundamento da República Brasileira²⁷¹. O pluralismo político é condição inerente à forma democrática do Estado brasileiro.

O princípio democrático subjacente ao requisito político do pluralismo permite afirmar que, a partir da Constituição de 1988, uma democracia representativa partidária foi formalmente instaurada no país²⁷².

269 MEZZARROBA, Orides. *Comentário ao artigo 17*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 690.

270 Cf. Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965; Ato Complementar n. 4, de 20 de novembro de 1965.

271 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: V - o pluralismo político.

272 MEZZARROBA, Op. cit. p. 691.

“Os partidos políticos são instituições intrinsecamente ligadas à democracia”²⁷³. Aliás, quase todas as democracias representativas contemporâneas baseiam-se no sistema de partidos políticos. “Embora não suficientes, os partidos políticos são imprescindíveis para o funcionamento da democracia representativa”²⁷⁴.

[...] está claro que o indivíduo isolado não tem, politicamente, nenhuma existência real, não podendo exercer influência real sobre a formação da vontade do Estado. Portanto, a democracia só poderá existir se os indivíduos se agruparem segundo afinidades políticas, com o fim de dirimir a vontade geral para os seus fins políticos, de tal forma que, entre o indivíduo e o Estado, se insiram aquelas formações coletivas que, como partidos políticos, sintetizem as vontades iguais de cada um dos indivíduos²⁷⁵.

Para Hans Kelsen, a dimensão do Estado moderno, com a multiplicidade de seus deveres, não comporta modelo diferente da democracia, indireta, representativa. Segundo ele, “só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos”²⁷⁶. Reconhece-se, então, a essencialidade dos partidos políticos para o regime democrático de direito dos Estados²⁷⁷. E com o escopo de abertura político-partidária, garantiu-se, através da redação do *caput* do artigo 17 da CR²⁷⁸, liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos. Tal preceito consagra o princípio da autonomia partidária.

A Constituição da República estabelece, no artigo 14, §3º, inciso V, como condição de elegibilidade a filiação partidária. Então, é no seio dos partidos que se devem construir, orientar, preparar as lideranças políticas.

Obviamente, o sistema partidário é mais amplo do que a representação partidária, de modo que o primeiro não se restringe a sua representação política eleita,

273 CÂMARA, Diana Patrícia. *Democracia paritária intramuros*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 343-354. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2).

274 RIBEIRO, Pedro Floriano et al. *Da previsão legal ao aprendizado institucional: intervenções internas e comissões provisórias nos partidos brasileiros*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 369-385. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2). p. 371.

275 KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 130.

276 Ibidem. p. 137.

277 SOSPEDRA, Manuel Martinez. *Introducción a los partidos políticos*. Barcelona: Ariel, 1996. p. 217.

278 Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...].

constituindo-se em um, entre outros canais de organização coletiva e de veiculação de ideias em relação à vida social e política²⁷⁹.

No mesmo sentido, Ana Cristina Ferro Blasi sustenta que os partidos não podem ser considerados restritos ao sistema eleitoral de candidaturas, elegibilidades e inelegibilidades. Lado outro, segundo a autora, devem os partidos funcionar como “ambiente de reflexão do cidadão enquanto sujeito histórico, ou seja, como ponte entre o contexto organizacional parlamentar e as aspirações sociais da comunidade em que se encontra inserido”²⁸⁰.

Rafael Morgental Soares, em exame crítico do sistema partidário brasileiro, divide sua abordagem em quatro aspectos dos partidos políticos: direitos existenciais, direitos econômicos, direitos eleitorais e direitos políticos. Com relação aos direitos existenciais, refere as condições para existência dos partidos políticos, enfocando de forma precisa a necessidade de registro no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas (RCPJ) e os requisitos para registro da legenda no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Com relação aos direitos econômicos, enfoca a forma como são financiados os partidos e quais os incentivos fiscais que lhes aproveitam. Com relação aos direitos eleitorais, o autor enfoca as regras do jogo eleitoral aplicáveis aos partidos: a possibilidade de fazer coligações, as condições para participar do pleito, a cláusula de barreira, etc. Com relação aos direitos políticos, amplia a abordagem, a fim de identificar nos partidos não apenas um mecanismo de acesso ao poder através da vitória eleitoral. O autor ressalta a potencialidade de os partidos funcionarem como instrumentos de transformação social, estejam ou não à frente do poder constituído. Nesse sentido, a influência pública que os partidos podem exercer, independentemente da questão eleitoreira, é bem abordada pelo autor, para quem os partidos deveriam ser o ambiente onde a preparação política é gestada, incentivada, promovida; menciona os mecanismos legais dispostos para a preparação político-partidária. No entanto, refere o baixo aproveitamento desse aspecto dos partidos políticos.

A explicação mais plausível para este baixo aproveitamento de *direitos políticos* talvez se encontre na já mencionada forma como os partidos enxergam a si: como máquinas eleitorais cujo propósito é simplesmente vencer eleições e, no limite, exercer o poder total, e não como agentes de transformação social incumbidos de

279 ARAÚJO, Clara. *A intercessão entre gênero e partidos políticos no acesso das mulheres às instâncias de representação*. Disponível em: http://www.spm.gov.br/assuntos/poder-e-participacao-politica/referencias/politica-e-genero/a_intercessao_entre_genero_.pdf. Acesso em: 07 mar. 2018. p. 22.

280 Os desafios na democracia interna partidária brasileira: possíveis ferramentas de atuação procedimental das organizações partidárias para sua articulação sociopolítica de aproximação com o cidadão. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 369-385. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2). p. 361.

entusiasmar a participação política cidadã. Esta é uma questão cultural que apenas com muito sacrifício será revertida e, quem sabe, fortalecida no plano normativo²⁸¹.

Não é diferente, nesse ponto, a análise que faz Marcus Vinícius Furtado Coêlho, para quem os partidos funcionam, na maioria dos casos, como “cartórios para a formalização de candidaturas, concentrando grande poder na mão de seus presidentes”²⁸². Ana Cristina Ferro Blasi também refere que, na história política brasileira, os partidos foram sempre utilizados como ferramenta meramente eleitoreira, “sem apelo ou articulação sociopolítica, o que acarretou a baixa representatividade ou o descrédito do seu funcionamento junto à sociedade”²⁸³. “É neste sentido que os partidos se reduzem cada vez mais aos seus líderes que ocupam cargos públicos e que os líderes partidários se tornam o mais importante *stock* de capital disponível dos partidos”²⁸⁴. Ante essas constatações, revela-se importante abordagem crítica acerca da democracia no interior dos partidos, a chamada “democracia intrapartidária”.

Oswaldo E. do Amaral relaciona a democracia intrapartidária à “crescente capacidade dos membros em participar diretamente (um filiado, um voto) dos processos de seleção de candidatos e lideranças e elaboração de propostas partidárias”²⁸⁵. José Luiz Blaszk atribui dois graves problemas atinentes à democracia intrapartidária: o uso antidemocrático das comissões provisórias, com frequentes intervenções dos diretórios e comissões superiores (nacional ou estaduais) e a falta de participação feminina nos diretórios partidários²⁸⁶. Marcus Vinícius Furtado Coêlho²⁸⁷ e Diana Patrícia Câmara²⁸⁸ também indicam como importante

281 SOARES, Rafael Morgental. *Direitos partidários: exame crítico e propostas sobre a regulação jurídica do sistema partidário brasileiro*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 23-44. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2).

282 COÊLHO, Marcus Vinícius Furtado. *Democracia e partidos políticos*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 15-22. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2). p. 16.

283 BLASI, Op. cit. p. 355.

284 MAIR, Peter. *Os partidos políticos e a democracia*. *Análise Social*, v. XXXVIII, n.167, p. 277-293, 2003. p. 282. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/121873880809jEJ7wj1Ds10DV6.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

285 AMARAL, Oswaldo E. do. *O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura*. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 11-21, maio/ago. 2013.

286 BLASZAK, José Luiz. *Democracia interna dos partidos*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 307-326. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2). p. 307.

287 COÊLHO, Op. cit. p. 20.

288 CÂMARA, Diana Patrícia. *Democracia paritária intramuros*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 343-354. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2).

medida ao incremento da democracia partidária o incentivo efetivo à real participação político-partidária de minorias e de grupos vulneráveis²⁸⁹, como é o caso da participação feminina.

A Senadora Lídice da Mata e Souza, em consulta dirigida ao TSE através dos juristas Daniel Falcão e Rafael de Alencar Araripe Carneiro²⁹⁰, destaca a necessidade de observância da cota de gênero também no âmbito interno dos partidos, na composição dos respectivos órgãos de direção. Segundo a senadora, a autonomia partidária assegurada pelo §1º do artigo 17 da CR deve ser lida à luz dos princípios da isonomia e do pluralismo político; e, segundo a consulente, a isonomia “estabelece a necessidade de se assegurar oportunidade para efetiva participação de homens e mulheres nas esferas políticas”, dentre as quais não se poderia excluir o ambiente partidário.

O princípio do pluralismo político, por sua vez, implica, entre outros valores, no direito de acesso igualitário de homens e mulheres a cargos eletivos, promovendo representações políticas que reflitam a proporção de gêneros verificada na demografia do país²⁹¹.

Tais princípios, segundo a consulente, devem ser observados como conformadores do princípio da autonomia partidária, restando os aspectos da autonomia que contradigam outros princípios de igual “estatura” juspolítica. Entidades importantes de defesa dos interesses das mulheres requereram ingresso no feito (Mais Mulheres no Direito, Visibilidade Feminina, Procuradoria da Mulher no Senado Federal), manifestando integral apoio à causa versada na consulta. Porém, embora ainda não tenha sido respondida, já houve manifestação contrária da Procuradoria-Geral Eleitoral, que se ateve à literalidade do artigo 10, §3º, da LGE, que não inclui entre as cadeiras sujeitas à proporcionalidade de gênero as comissões executivas e diretórios de partidos políticos²⁹².

289 “É preciso entender e diferenciar terminologicamente o que são minorias e o que são grupos vulneráveis. Pode-se (sic) classificar como minorias os grupos numericamente inferiores quando comparados com outros grupos, ou seja, são minoritários aqueles que ocupam posição de não dominância no país. Por outro lado, os grupos vulneráveis não são, necessariamente, inferiores em número, todavia, também ocupam posições inferiores no país, sendo destituídos de poder e de visibilidade, como é o caso de mulheres, crianças e idosos”. (CÂMARA, Diana Pereira. Democracia partidária intramuros. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito paritário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 343-354 (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2). p. 348).

290 FALCÃO, Daniel; CARNEIRO, Rafael de Alencar Araripe. *Consulta n. 0603816-39.2017.6.00.0000*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/tse-consulta-mulher.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2018.

291 Ibidem.

292 Pelo artigo mencionado, a proporcionalidade é reservada à Câmara dos Deputados, às Assembleias Legislativas e Câmara Legislativa, e às Câmaras Municipais.

Parece correta a interpretação do Ministério Público Eleitoral (MPE), devendo haver previsão expressa, talvez na Lei dos Partidos Políticos (LPP), sobre a necessidade de respeito à proporção de gênero na composição dos órgãos de direção partidária. O STF e o TSE, no entanto, já se manifestaram no sentido de que a autonomia partidária constitucional criara a favor dos partidos uma esfera de reserva estatutária, indevassável à regulação normativa do Estado, chegando a atribuir aos estatutos partidários condição de “lei complementar”; portanto, superior a qualquer outra regulação infraconstitucional sobre organização e funcionamento dos partidos²⁹³.

Com o devido respeito ao entendimento jurisdicional externado nos julgados acima mencionados, o princípio da autonomia partidária deve ser lido em consonância com os demais princípios a ele conectados, ou que ele deve obedecer mesmo por expressa disposição constitucional. Segundo o *caput* do artigo 17 da CR, “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardado o regime democrático”. O regime democrático deve ser entendido sob dois aspectos: interno e externo. Sob o aspecto externo, os partidos não podem comprometer o regime democrático brasileiro, propugnando, em seu programa partidário, o estabelecimento de regimes autoritários, que não observem os instrumentos democráticos da República brasileira, consagrados na Carta Constitucional²⁹⁴. Sob o aspecto interno, os partidos devem observar em sua organização e em seu funcionamento o princípio democrático²⁹⁵.

Então, sob o prisma constitucional, não parece haver impedimento à regulação normativa infraconstitucional do sistema democrático interno dos partidos. Essa colocação, todavia, fica no plano de *lege ferenda*, pois na realidade normativa brasileira, os instrumentos de democracia intrapartidária são parcos, restando às mulheres a incansável luta por inserção no plano político.

293 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1063*. Distrito Federal, Relator: Min. Celso de Mello, Data de julgamento: 18/05/1994, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 27-04-2001.

294 SALGADO, Eneida Desiree. *Os partidos políticos e o Estado Democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna*. In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo (Coord.) Partidos políticos e seu regime jurídico. Curitiba: Juruá, 2013. p. 145.

295 CAMPOS NETO, Raymundo. Democracia interna e o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 1327-342 (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2). p. 341; MEZZAROBBA, Orides. Comentário ao artigo 17. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 692.

A própria compleição orgânica e funcional dos partidos não favorece a inserção de novos sujeitos e o desenvolvimento de novos atores políticos. Os partidos focalizam quase que exclusivamente as eleições, e, então, quando se aproxima o período eleitoral, são os mesmos atores que protagonizam a atuação partidária, figurando vários outros (entre os quais se incluem as mulheres) como meros figurantes dessa “dramática trama”. Esse quadro deve ser alterado com a inserção e participação de novos sujeitos nos partidos políticos, consagrando-se uma democracia efetivamente participativa, evitando-se a democracia “meramente delegativa”²⁹⁶.

Atualmente, os maiores desafios dos partidos políticos estão atrelados a sua representatividade e funcionamento no sistema democrático. Originalmente criados como instâncias para o agrupamento de pessoas com ideologias convergentes, os partidos vêm adquirindo no Brasil uma natureza cartorial que nega a essência democrática da instituição partidária²⁹⁷.

Nesse contexto, as mulheres enfrentam severas barreiras a sua inserção política no interior dos partidos, o que se deve, segundo especialistas, ao preconceito que ainda prepondera na sociedade brasileira, enxergando-se a esfera político-partidária como ambiente masculino (“política é coisa de homem”), “ocasionando pouco investimento na formação de quadros femininos competitivos e desinteresse dos partidos políticos no financiamento da campanha das candidatas mulheres e do empoderamento feminino”²⁹⁸.

Em resposta às demandas feministas por maior participação política, Pippa Norris identifica algumas ações estratégicas, envolvendo iniciativas de partidos políticos, de órgãos governamentais, de instituições da sociedade civil e de outros agentes político-sociais:

1) estratégia de retórica, que envolveria assinaturas de acordos internacionais no plano governamental e, em âmbito partidário, a elaboração de plataformas políticas voltadas às mulheres. As medidas desse tipo de estratégia nunca concretizam o objetivo de promover os interesses das mulheres na política, apenas figurando no plano simbólico, da retórica.

2) Outro tipo de estratégia consiste na promoção de ações afirmativas visando conferir às mulheres, no que respeita à vida política, condições de igualdade efetiva em relação aos homens. Nesse tipo de estratégia, são implementadas medidas concretas voltadas à promoção

296 O’DONNELL, Guillermo. *Estado, democratización y ciudadanía. Nueva Sociedad*, n. 128, 1993, p. 62-87.

297 COELHO, Marcus Vinícius Furtado. *Democracia e partidos políticos*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 15-22 (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2). p. 19.

298 CÂMARA, Diana Patrícia. *Democracia paritária intramuros*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 343-354. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2). p. 347.

política da mulher, como seminários, treinamentos, incentivos financeiros à participação da mulher nos pleitos eleitorais, e, também, como política institucional, apoios como creches para os filhos e facilidades para que as mulheres possam exercer e participar das atividades políticas.

3) Em plano mais avançado, citam-se estratégias de discriminação positiva, em que se intervém diretamente para a inclusão da mulher nas esferas de decisão política. Nesse âmbito, destacam-se as políticas de cotas, sem se descurar das ações afirmativas descritas no tópico anterior²⁹⁹.

Clara Araújo faz dois apontamentos com relação à categorização acima: uma pertine à não contraposição entre as categorias, podendo ambas serem aplicadas simultaneamente; outra pertine à não hierarquização entre as categorias, podendo a discriminação positiva ser aplicada independentemente de ação afirmativa, bem como pode ser mais eficaz uma ação afirmativa do que uma medida de discriminação positiva, por exemplos³⁰⁰. Nesse sentido, os apontamentos da autora aproximam-se do que acima se disse acerca da necessidade de revisão da postura dos partidos, a fim de que esses deixem de ser apenas instrumentos estratégicos de alcance do poder constituído e passem a ser um ambiente social-institucional de concatenação de ideias e de engajamento coletivo sobre questões públicas. Assim, ações afirmativas poderiam ser mais importantes ao engajamento político das mulheres do que as próprias discriminações positivas.

A política de cotas de gênero no Brasil, da forma como vem sendo implementada – segundo os números revelados –, tem se identificado mais à retórica do que à estratégia de discriminação positiva. Os partidos políticos têm lançado candidatas apenas para demonstrar que atendem formalmente à regra prescritiva da cota de gênero (artigo 10, §3º, da LGE). No entanto, a intenção real é aumentar a proporção de gênero para que mais homens possam se candidatar: ou seja, se se quer lançar dois candidatos homens, deve-se lançar uma candidata; se se quer lançar três candidatos homens, devem-se lançar duas candidatas; se se quer lançar cinco candidatos homens, devem-se lançar três candidatas; e assim por diante.

299 The dynamics of Gender and Party Politics. In: LOVENDUSKI, Joni; NORRIS, Pippa. (Orgs.). *Gender and Party Politics*. Londres: Sage Publications, 1993. p. 297.

300 ARAÚJO, Clara. *A intercessão entre gênero e partidos políticos no acesso das mulheres às instâncias de representação*. Disponível em: http://www.spm.gov.br/assuntos/poder-e-participacao-politica/referencias/politica-e-genero/a_intercessao_entre_genero_.pdf. Acesso em: 07 mar. 2018.

Então, para que os partidos possam lançar mais candidatos homens, lançam mais mulheres. A intenção, portanto, não é incrementar a participação feminina na política, mas sim manter o quadro de hegemonia da representação política masculina. Para se manter esse quadro, não se aplicam as ações afirmativas de incentivo e preparação à participação política da mulher, descritas no tópico 2 da categorização feita por Pippa Norris, acima. Intenta-se, nesse cenário, uma postura de apatia política das mulheres, para que, embora “emprestem” seu título de eleitor para o partido preencher a lista de candidaturas eleitorais na proporção ditada pela lei, não ofereçam risco à eleição dos candidatos homens.

Considerando que os partidos detêm monopólio da apresentação de candidatura, formando o primeiro filtro entre eleitores e possíveis eleitos, as estruturas pouco democráticas dos partidos são tidas como um dos principais agentes responsáveis pela crise de representatividade. Isso fica bastante evidente a partir da análise da questão feminina. A conquista do direito político pleno pelas mulheres fez com que as mulheres que quisessem participar da disputa tivessem que se filiar a partidos de raízes muito tradicionais, que, em geral, pouco demonstram interesse em dar espaço para essas mulheres, seja na formação de suas listas, seja na composição de seus próprios órgãos diretivos. A obrigação legal de apresentação mínima de candidaturas femininas, embora seja também uma conquista histórica de absoluta relevância, mostrou-se pouco eficaz. O que se viu na prática foi a naturalização da fraude na formação das chapas com apresentação de “candidaturas-laranjas”, fraude essa que, inclusive, é dificilmente penalizada pela falta de previsão legal³⁰¹.

À medida, porém, que se efetive o combate à prática fraudulenta consistente nas candidaturas fictícias, os partidos deverão preparar as mulheres ao pleito, senão estarão perdendo potencial de votos e de eleição. A legislação brasileira estabelece a coesão entre a cota de gênero e as ações afirmativas de incentivo e preparação política da mulher, dispondo, na LPP, *in verbis*:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

[...]

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

[...]

Art. 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade:

[...]

IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o

301 BERNARDELLI, Paula; MAESTA, Letícia. *Representação política feminina e democracia interna dos partidos*. In: Mulheres por mulheres: memórias do I Encontro de Pesquisa por/de/sobre Mulheres [recurso eletrônico]. Eneida Desiree Salgado; Letícia Regina Camargo Kreuz; Bárbara Mendonça Bertotti (Orgs.). Porto Alegre: Editora Fi, 2018. 472p.

mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a que se refere o art. 49. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

Tais ações, identificadas na categorização de Pippa Norris³⁰² como estratégicas para promover a igualdade de gênero na disputa eleitoral, são mencionadas por Clara Araújo como investimentos em políticas de gênero:

Por investimentos em políticas de gênero podem ser entendidas políticas ou estratégias específicas definidas oficialmente pelo partido como medidas que visem facilitar a presença das mulheres na vida partidária, bem como iniciativas esporádicas ou permanentes em termos de formação e capacitação da militância feminina³⁰³.

Note-se que a LPP apenas estabelece o mínimo a ser empregado nas ações afirmativas de promoção e preparação política da mulher, cabendo aos partidos definir as respectivas estratégias. Clara Araújo menciona a importância de os partidos estabelecerem cotas de gênero para a composição dos próprios órgãos que formam a estrutura partidária, o que refletiria inevitavelmente, porém não sem conflitos e disputas políticas, na elaboração de medidas facilitadoras da participação política feminina³⁰⁴.

Infelizmente, com o passar dos anos, mesmo com o advento em 1997 de texto legal estipulando a reserva de gênero para registro de candidaturas de partidos e coligações, conforme o art. 10, §3º, da Lei n. 9.504/1997, não foi suficiente para garantir, ainda que de forma gradativa, a participação real e efetiva da representatividade feminina nos diretórios partidários. A realidade é que elas ainda lutam com muito sacrifício por condições de igualdade com os homens no processo eleitoral em si, travando verdadeiras guerras internas para garantirem as candidaturas, espaço na propaganda eleitoral, financiamento de campanha, entre outros³⁰⁵.

Evidencia-se então a estreita relação entre a cota de gênero (discriminação positiva) e os investimentos partidários em formação e promoção da mulher (ação afirmativa de inserção política da mulher). A relação é direta quando a cota é instituída para a ocupação de cargos diretivos no interior da própria estrutura partidária: nesse caso, as mulheres podem

302 LOVENDUSKI, Joni; NORRIS, Pippa. (Orgs.). *Gender and party politics*. Londres: Sage Publications, 1993.

303 ARAÚJO, Clara; ALVES, José Eustáquio Diniz. *Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas*. Dados, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 535-577. p. 22.

304 ARAÚJO, Op. cit. p. 22.

305 BLASZAK, José Luiz. *Democracia interna dos partidos*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 307-326. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2). p. 307.

diretamente propor medidas afirmativas de incremento do capital político feminino; e a relação é indireta quando a cota de gênero é para a formação da lista de candidaturas, como já instituída no Brasil: nesse caso, se a lista for realmente respeitada, com o lançamento de candidatas efetivas à disputa, os partidos deverão adotar a estratégia de promoção político-eleitoral de suas filiadas, senão perderão votos que poderiam ser direcionados à legenda através das candidatas.

As conquistas sociais sempre provocam reações dos grupos conservadores; no caso das cotas de gênero, a reação consiste no lançamento das candidaturas eleitorais femininas fictícias: fraude à cota eleitoral de gênero. O caminho à promoção política da mulher poderia ser mais fácil e transparente, simplesmente seguindo-se a lógica legal estabelecida: os partidos devem lançar um número mínimo de candidatas (artigo 10, §3º, da LGE) e, para angariar votos à legenda, devem incentivar a participação, formação e promoção política da mulher através de ações afirmativas partidárias (artigos 44, inciso V, e 45, inciso IV, ambos da LPP). Com a fraude à cota de gênero, inverte-se essa relação lógica: não há interesse dos partidos políticos em investir na preparação e promoção política das mulheres se elas não participam efetivamente do pleito eleitoral.

O combate às candidaturas fictícias avulta como mecanismo necessário à recomposição da lógica legal de promoção política da mulher, pois, se os partidos forem compelidos a lançar efetivamente mulheres à disputa eleitoral, terão naturalmente interesse em prepará-las para a vida político-partidária. Reforça-se, então, a concatenação referida por Clara Araújo em respeito às ações afirmativas de promoção política da mulher e de discriminação positiva consistente na cota de gênero para o processo eleitoral, por exemplo³⁰⁶. Sem aquelas, esta pode restar infrutífera. Por lado inverso, se a cota de gênero for realmente respeitada, naturalmente os partidos serão movidos a preparar suas filiadas à disputa eleitoral.

306 ARAÚJO, Clara; ALVES, José Eustáquio Diniz. *Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas*. Dados, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 535-577. p. 22.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise comparativa dos dados apresentados no tópico 1.1, foi possível, aplicando-se o método indutivo, inferir a importância da cota de gênero para a inserção das mulheres no âmbito político-institucional dos Estados. Contudo, a mesma análise demonstra que o Brasil, não obstante contemple em seu ordenamento normativo a cota gênero, não tem conseguido aumentar a representação feminina nos parlamentos.

No tópico 1.2, apresentou-se o contexto de instituição da cota de gênero no ordenamento brasileiro, destacando-se as reações legislativas opostas a cada passo de avanço dos direitos de participação feminina na política.

No tópico 1.3, foi analisado um novo tipo de reação política, estabelecido não mais no plano legislativo, mas no plano jurídico-eleitoral; trata-se do fenômeno denominado “candidatura eleitoral feminina fictícia”. A partir de julgados do TRE-MG, foi possível delinear os contornos fáticos daquele fenômeno. Demonstrou-se também que o TRE-MG não tem reconhecido como infração legal a prática das candidaturas fictícias. Aquele Tribunal, empregando visão ultrapassada a respeito dos princípios da autonomia privada, da legalidade e da soberania do voto popular, alega não haver critérios objetivos que possam identificar o fenômeno aludido “candidatura eleitoral feminina fictícia”.

Diante dessa constatação, no segundo capítulo passaram-se a analisar os contornos jurídicos da candidatura, a fim de se definir um modelo em relação ao qual se pudessem analisar as “candidaturas eleitorais fictícias”. Tal modelo foi cunhado com os elementos da teoria do negócio jurídico de Antônio Junqueira de Azevedo, que releva a importância social dos negócios e atos jurídicos, contra uma visão individualista que releva a importância da vontade do agente, e contra uma visão estritamente objetivista que releva a importância da força autorregulatória dos negócios jurídicos.

Segundo a doutrina daquele professor, o ato jurídico, além da forma e do objeto, compõe-se das circunstâncias pelas quais se apresenta à sociedade. À medida que as circunstâncias, ditas negociais, identifiquem o ato perante a sociedade, a expectativa desta em relação à higidez do ato passa a ser preservada; e se passa a considerar como elemento do ato jurídico o conjunto circunstancial que o envolve. Parece ser uma evolução da teoria da declaração, que sobreleva a importância da declaração em relação à vontade interna do agente. A declaração, no sentido da doutrina enfocada, passa a se compor também das circunstâncias em meio das quais é promanada. Consideram-se, nesse passo, não apenas o

conteúdo formal declarado, mas comportamentos (comissivos e omissivos) demonstrados com a prática do ato.

Considerado o ato jurídico sob esse aspecto social, passou-se a interpretar, no terceiro capítulo, a candidatura “fictícia”, a fim de verificar se reúne todos os elementos e requisitos exigidos para a constituição e validade dos atos jurídicos. A linha hermenêutica adotada foi a dogmática de Emílio Betti, porquanto oferece cânones interpretativos por meio dos quais se possa conferir objetividade ao processo hermenêutico. Como o TRE-MG aduz falta de critérios objetivos para a interpretação das candidaturas fictícias, adotou-se a hermenêutica dogmática justamente para demonstrar a possibilidade de interpretação do fenômeno, dele se extraindo as necessárias consequências jurídicas.

Foram enfocadas, no último tópico do terceiro capítulo, doutrinas consagradas sobre os vícios dos atos jurídicos. Destacam-se, quanto à fraude à lei e a simulação, as teorias de Pontes de Miranda e de Emílio Betti. Ambos os autores destacam os valores subjacentes às normas e aos atos jurídicos, destacando o autor italiano, quanto a estes últimos, a causa típica, ou função econômico-social, presente em todo ato jurídico.

A análise empreendida naquele tópico levou à conclusão de que a candidatura fictícia não reúne os dois elementos necessários à configuração da fraude à lei: cumprimento da norma de cobertura, e alcance de resultado proscrito por outra norma (a norma fraudada). Concluiu-se que a candidatura fictícia é uma simulação praticada com o objetivo de fraudar a lei.

Assim, a partir do enfoque sobre o sentido da disciplina dos vícios dos atos jurídicos, pôde-se concluir que a diferenciação entre fraude à lei e simulação não afeta o tratamento das candidaturas fictícias, pois ambas as figuras se voltam à garantia da higidez do sistema jurídico, violada com a prática dissimulatória e fraudulenta em que consiste a candidatura fictícia.

Define-se, então, que a candidatura eleitoral feminina fictícia se constitui em ato simulado praticado em fraude à lei. A consequência jurídica que o ordenamento atribui a essa situação é a nulidade do ato jurídico. Com efeito, nula a candidatura fictícia, deve-se recompor a lista de candidaturas e, se não observada a proporção de gênero ditada pelo artigo 10, §3º, da LGE, deve-se cassar o DRAP, considerando-se nulas todas as candidaturas apresentadas pela agremiação partidária.

Não se descarta ser consequência jurídica das mais graves: a cassação da candidatura é, para o pleito eleitoral, o que representa a morte em relação à vida. Todavia, o sistema jurídico brasileiro, que consagra a isonomia de gênero como valor a ser alcançado em todas as esferas

da vida social, não pode ser violado por práticas dissimulatórias, que, sob o véu da legalidade formal, derrocam a materialidade do ordenamento jurídico. Assim, impende ser revista a postura que vem reiteradamente sendo adotada pelo TRE-MG em relação às candidaturas femininas fictícias, sob pena de enfraquecimento da cogência do ordenamento e suplantação dos valores que esse visa consagrar.

Efeito da mudança desse entendimento jurídico seria a propulsão da participação feminina no seio das estruturas partidárias. Se os partidos forem compelidos a lançar efetivamente (não apenas formalmente) mulheres à disputa eleitoral, sob pena de cassação do DRAP e de todas as candidaturas da agremiação, serão naturalmente inclinados a promover a inserção política das mulheres, por medidas implantadas no interior dos próprios partidos.

Por esse motivo, no quarto capítulo enfoca-se a importância da democracia intrapartidária para a inserção e promoção política da mulher. Nesse sentido, ações afirmativas são propostas, como: disponibilização de creches para as mães que queiram participar dos reuniões e eventos promovidos pelos partidos políticos; formação de grupos de estudos e de debates sobre a posição das mulheres na política, com o objetivo de se adotarem estratégias concretas de alcance do poder político; propaganda em *outdoor*, jornais e outras mídias, ressaltando a importância da participação política feminina; incentivo financeiro às candidaturas femininas, distribuindo-se os recursos partidários de forma equânime entre as candidatas, para se eliminar o “caciquismo” que ainda prepondera em várias estruturas partidárias.

Também sobreleva a importância da medida de discriminação positiva consistente na cota eleitoral de gênero, a ser implantada também na ocupação de cargos diretivos dos partidos políticos. Sustenta-se que à medida que as mulheres ocuparem cargos ou desempenharem funções à frente dos respectivos partidos, ações positivas serão implementadas no sentido da consagração dos direitos feministas de participação política.

A hipótese inicialmente formulada, quanto à possível relação entre o enfrentamento jurídico das candidaturas eleitorais femininas fictícias e a inserção das mulheres no interior das respectivas estruturas partidárias, é confirmada. Assim, o problema abordado, que tem como pano de fundo o baixo incentivo partidário à participação política feminina, deve ser, em primeiro momento, enfrentado indiretamente pelo Judiciário Eleitoral, através do reconhecimento da nulidade das candidaturas fictícias. Após esse enfrentamento jurídico, cujos contornos constituíram o objetivo central da pesquisa, os próprios partidos diretamente enfrentarão o problema, solucionando-o através de medidas afirmativas adotadas no interior das respectivas estruturas.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. *Manual prático de direito eleitoral*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALVES, José Carlos Moreira. *A parte geral do Projeto de Código Civil Brasileiro (subsídios históricos para o novo Código Civil brasileiro)*. 2. ed. aum. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. *Distinção entre os atos jurídicos negociais e os atos jurídicos não-negociais*. Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, v. 10, n. 10, p. 170-189, jul./dez., 1996.

AMARAL, Oswaldo E. do. *O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura*. Revista Debates, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 11-21, maio/ago. 2013.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Responsabilidade eleitoral: definição e problemática*. In: Estudos Eleitorais, Brasília, v. 10, n. 3, set./out. 2015. Disponível em: http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_n10_v3_2015.pdf. Acesso em: 27. mar. 2017.

ARAÚJO, Clara. *A intercessão entre gênero e partidos políticos no acesso das mulheres às instâncias de representação*. Disponível em: http://www.spm.gov.br/assuntos/poder-e-participacao-politica/referencias/politica-e-genero/a_intercessao_entre_genero_.pdf. Acesso em: 07 mar. 2018.

ARAÚJO, Clara; ALVES, José Eustáquio Diniz. *Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas*. Dados, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 535-577.

ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direito civil – teoria geral*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, v. II, 2003.

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Estudos e pareceres de direito privado*. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. 4. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

BALLESTEROS, Antonio Gullón. *Comentário del código civil*. Ignacio Sierra Gil de la Cuesta (Coord.). 2. ed. Barcelona: Bosch, 2006. Tomo I.

BARROS, Francisco Dirceu. *Manual de prática eleitoral*. 2. ed. São Paulo: JHMizuno, 2016.

BASSETS, Marc. *50 anos depois do maio de 68: essa data nunca se extinguirá*. El País, Paris, 5 mai. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/23/cultura/1524504798_329892.html. Acesso em: 23 ago. 2018.

BERNARDELLI, Paula; MAESTA, Letícia. *Representação política feminina e democracia interna dos partidos*. In: Mulheres por mulheres: memórias do I Encontro de Pesquisa por/de/sobre Mulheres [recurso eletrônico]. Eneida Desiree Salgado; Letícia Regina Camargo Kreuz; Bárbara Mendonça Bertotti (Orgs.). Porto Alegre: Editora Fi, 2018.

BETTI, Emilio. *As categorias civilistas da interpretação*. In: Interpretação da lei e dos atos jurídicos: teoria geral e dogmática. 2. ed. rev. ampl. (Trad.: Karina Jannini). São Paulo: Martins Fontes, 2007a.

_____. *Estudos preliminares*. In: Interpretação da lei e dos atos jurídicos. (Trad.: Karina Jannini). São Paulo: Martins Fontes, 2007b.

_____. *Teoria geral do negócio jurídico*. (Trad. Ricardo Rodrigues Gama). Campinas: LZN, 2003. Tomo I.

_____. *Teoria geral do negócio jurídico*. Coimbra: Coimbra Editora, 1969. Tomo II.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1931. v.1.

_____. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado*. 11. ed. atual. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1956.

BITTAR, Paula. *Participação política ainda privilegia homens*. Câmara dos Deputados, Brasília, 08 mar. 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/direitos-humanos/437129-participacao-na-politica-ainda-privilegia-homens.html>. Acesso em: 30 jan. 2018.

BLASZAK, José Luiz. *Democracia interna dos partidos*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 307-326. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2).

BLASI, Ana Cristina Ferro. *Os desafios na democracia interna partidária brasileira: possíveis ferramentas de atuação procedimental das organizações partidárias para sua articulação sociopolítica de aproximação com o cidadão*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 355-367. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2).

BOLOGNESI, Bruno. *A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral?* Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 113-129, 2012. p. 115.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Contagem populacional*. Disponível em: <https://teen.ibge.gov.br/sobre-o-brasil/populacao/quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 01 mar. 2018.

_____. *Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Lei Geral das Eleições – LGE. Estabelece as normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm. Acesso em: 24 abr. 2018.*

_____. *Projeto de lei federal n. 783, de 10 de agosto de 1995. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182361>. Acesso em: 24 abr. 2018.*

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1063*. Distrito Federal, Relator: Min. Celso de Mello, Data de julgamento: 18/05/1994, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 27-04-2001.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Acórdão n. 19.587, Consulta n. 194-DF*. Relator: Ministro Ilmar Galvão, 01 jul. 1996.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Agravo Regimental em Recurso Ordinário n. 888*. Relator: Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos, 25 nov. 2005.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Agravo Regimental em Recurso Ordinário n. 896*. Relator: Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos, 02 jun. 2006.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 8786*. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva, 29 mai. 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 19194*. Relatora: Ministra Fátima Nancy Andrighi, 23 abr. 2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 160892*. Relator: Ministro Gilmar Ferreira Mendes, 11 nov. 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 9280*. Relator: Ministro José Antônio Dias Toffoli, 22 out. 2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral n. 25167*. Relator: Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares, 06 nov. 2012.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Estatística das candidaturas*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-eleitorais-2016/candidaturas>. Acesso em: 01 mar. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Estatística do eleitorado*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>. Acesso em: 01 mar. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Estatística dos resultados eleitorais*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-eleitorais-2016/resultados>. Acesso em: 01 mar. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Recurso Eleitoral n. 243-42*. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva, 16 de ago. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Recurso Eleitoral n. 631-84*. Relator: Ministro Luiz Fux, 31 de mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Recurso Eleitoral n. 1086-5*. Relator: Juiz Antônio Mesquita Fonte Boa. Relator designado: Juiz Federal João Batista Ribeiro.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Recurso Eleitoral n. 696-86.2016.6.13.0266*. Relator: Juiz Ricardo Torres de Oliveira, 09 abr. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Recurso Especial Eleitoral n. 1-37*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Relator designado para o acórdão: Ministro: Dias Toffoli, 25 maio 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral n. 1-49*. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva, 21 out. 2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Recurso Especial Eleitoral n. 1-69*. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 20 abr. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Recurso Especial Eleitoral n. 7-94*. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura, 19 ago. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Recurso Especial Eleitoral n. 99-85*. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Relatora designada para o acórdão: Ministra Luciana Lóssio, 23 nov. 2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Recurso Especial Eleitoral n. 2939*. Relator: Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares, 06 nov. 2012.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Recurso Especial Eleitoral n. 107079*. Relator: Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, 11 dez. 2012.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Recurso Especial Eleitoral n. 1-49.2013.6.18.0024*. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva, 21 out. 2015.

BRITO, Marina; CYPRIANO, Breno; MATOS, Marlise. *Cotas de gênero para o reconhecimento das mulheres na política: um estudo comparado das ações afirmativas no Brasil, Argentina e Peru*. In: XII Congresso Brasileiro de Sociologia, Recife, 2007. Grupo de trabalho: Emancipação, Cidadania e Reconhecimento. Disponível em: www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task. Acesso em: 24 abr. 2018.

CÂMARA, Diana Patrícia. *Democracia paritária intramuros*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 343-354. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2).

CAMPOS FILHO, Paulo Barbosa de. *O problema da causa no Código Civil brasileiro*. São Paulo: Max Limonad, 1959.

CAMPOS NETO, Raymundo. *Democracia interna e o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 1327-342 (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 26. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

CASTRO, Edson de Resende. *Curso de direito eleitoral*. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

CASTRO Y BRAVO, Federico. *El negocio jurídico*. Madrid: Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1967.

CAVALCANTI, Temístocles Brandão. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954.

_____. *Tratado de direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956. v. IV.

CESAR, José Augusto. *Ensaio sobre os atos jurídicos*. Campinas: Tipografia Casa Genoud, 1913.

CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*. (Trad. J. Guimarães Menegale). São Paulo: Saraiva, 1969. v. II.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria geral do processo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

COÊLHO, Marcus Vinícius Furtado. *Democracia e partidos políticos*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 15-22 (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2). p. 16.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

COVIELLO, Nicola. *Manuale di diritto civile italiano: parte generale*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1992.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Dos atos administrativos especiais*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

DÍEZ-PICAZO, Luis; GULLÓN, Antonio. *Instituciones de derecho civil*. 2. ed. Madrid: Tecnos, 1998. v. 1.

DIEZ, Manuel Maria. *El acto administrativo*. Buenos Aires: Tipografia Editora Argentina, 1956.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
ESPÍNOLA, Eduardo. Manual do código civil: parte geral – dos factos jurídicos (arts. 74-160). Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos santos Editor, 1923, v. 3, 1. parte.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

FALCÃO, Daniel; CARNEIRO, Rafael de Alencar Araripe. *Consulta n. 0603816-39.2017.6.00.0000*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/tse-consulta-mulher.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2018.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 14. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

FERRAND, Frèderique. *Droit privé allemand*. Paris: Dalloz, 1997.

FERRARA, Francisco. *A simulação dos negócios jurídicos*. (Trad. Alfredo Bossa). São Paulo: Saraiva, 1939.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito constitucional comparado*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

FONSECA, Tito Prates da. *Lições de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1943.

FRADERO, Vera Jacob de. *A vedação de venire contra factum proprium e sua relação com os princípios da confiança e da coerência*. In: *Direito e Democracia*, Canoas, v. 9 n. 1 p. 130-134, jan./jun. 2008.

FRAGOLA, Umberto. *Manuale di diritto amministrativo*. 4. ed. Nápoli: Editrice Humus Pellerano-Del Gaudio Editori, 1949. Gli atti amministrativi. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese.

GAINO, Itamar. *A simulação dos negócios jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 2007. (Coleção Professor Agostinho Alvim/coordenação Renan Lotufo).

GALGANO, Francesco. *El negocio juridico*. Valencia: Prólogo, 1992.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

_____. *Registro de candidatura*. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2016/11/10/registro-de-candidatura/>. Acesso em: 03 jun. 2018.

GONÇALVES, Denise Wilhelm. *Jurisdição voluntária*. *Revista dos Tribunais*, v. 828, p. 731-751, out. 2004.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (Idea). *Gender quotas database*. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/database>. Acesso em: 25 ago. 2018.

JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de direito eleitoral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. *Teoria pura do direito*. (Trad. João Batista Machado). 8. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

LEAL, Vitor Nunes. *O regime representativo e a legislação eleitoral do Brasil*. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/9993/8999. Acesso em: 02 dez. 2015.

LIMA, João Franzen de. *Curso de direito civil brasileiro: introdução e parte geral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

LIMA, Rui Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria Sulina, 1954.

LISBOA, Roberto Senise. *Manual de direito civil: contratos*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 3.

LOPES, Christian Sahb Batista. *A causa do negócio jurídico e a causa da atribuição patrimonial*. In: FIÚZA, C. A. C., RODRIGUES JÚNIOR, O. L., CARVALHO NETO, F. C. (Org.). XXIII Congresso Nacional do CONPEDI/UFPB: Direito Civil I. 1. ed. Florianópolis: Conpedi, 2014, v. 1, p. 52-73. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6bb604663d5d74f1>. Acesso em: 08 jan. 2019.

LORENZETTI, Ricardo Luis. *Fundamentos do direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

LOTUFO, Renan. *Código civil comentado: parte geral (arts. 1º a 232)*. 2. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2004, v. 1.

_____. *Curso avançado de direito civil: parte geral*. (Coord. Everaldo Augusto Cambler). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. v. 1.

_____. *Curso avançado de direito civil: parte geral*. 2. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 1.

LOVENDUSKI, Joni. *The dynamics of gender and party politics*. In: LOVENDUSKI, Joni; NORRIS, Pippa. (Orgs.). *Gender and party politics*. Londres: Sage Publications, 1993.

LOVENDUSKI, Joni; NORRIS, Pippa. (Orgs.). *Gender and party politics*. Londres: Sage Publications, 1993.

MACEDO, Elaine Harzheim. *A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisdicional*.

Revista Ajuris, Porto Alegre, v.41, n. 133, 2014. Disponível em: www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/226. Acesso em: 15 nov. 2016.

MACÊDO, Lucas Baril de. *Novo CPC e contextualização: revisitando a jurisdição voluntária*. Revista Brasileira de Direito Processual, Belo Horizonte, ano 23, n. 92, p. 145-160, out./dez. 2015.

MAIR, Peter. *Os partidos políticos e a democracia*. Análise Social, v. XXXVIII. n.167, p. 277-293, 2003. p. 282. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218738808O9jEJ7wj1Ds10DV6.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MASAGÃO, Mário. *Natureza jurídica da concessão de serviço público*. São Paulo: Saraiva, 1933.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1992.

MENEGALE, José Guimarães. *Direito administrativo e ciência da administração*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editor Borsóí, 1957.

MEZZAROBA, Orides. *Comentário ao artigo 17*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MINAS GERAIS. *Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG)*. Recurso Eleitoral n. 103. Relator: Paulo Rogério de Souza Abrantes, 01 fev. 2018.

_____. *Recurso Eleitoral n. 137*. Relator: Ricardo Matos de Oliveira, 19 jun. 2017.

_____. *Recurso Eleitoral n. 176*. Relator: Carlos Roberto de Carvalho, 23 ago. 2017.

_____. *Recurso Eleitoral n. 196*. Relator: Ricardo Torres Oliveira. Relator designado para o acórdão: Ricardo Matos de Oliveira, 06 mar. 2018.

_____. *Recurso Eleitoral n. 324*. Relator: Paulo Rogério de Souza Abrantes, 07 fev. 2018.

_____. *Recurso Eleitoral n. 558-26*. Relator: Juiz João Batista Ribeiro, 14 mar. 2018.

- _____. *Recurso Eleitoral n. 586*. Relator: Ricardo Matos de Oliveira, 13 dez. 2017.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 671*. Relator: Ricardo Matos de Oliveira, 25 jan. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 756*. Relator: Paulo Rogério De Souza Abrantes, 19 mar. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 9163*. Relator: Ricardo Torres Oliveira, 04 jul. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 20913*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 03 out. 2017.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 21180*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 28 nov. 2017.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 21265*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 23 nov. 2017.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 28572*. Relator Ricardo Torres Oliveira. Diário de Justiça Eletrônico (DJEMG), tomo 084, 14 mai. 2018. Tomo 084.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 28572*. Relator Ricardo Torres Oliveira. 14 mai. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 28657*. Relator: Ricardo Torres Oliveira, 22 mai. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 28792*. Relator: Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 08 mar. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 31240*. Relator: João Batista Ribeiro, 08 ago. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 33374*. Relator: Ricardo Torres Oliveira, 21 mar. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 34933*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 25 out. 2017.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 40904*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 20 nov. 2017.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 40819*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 08 nov. 2017.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 43449*. Relator: Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 18 dez. 2017.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 43534*. Relator: Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 12 dez. 2017.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 43619*. Relator: Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 22 jan. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 45042*. Relator: Paulo Rogério de Souza Abrantes, 25 jan. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 48437*. Relator: Ricardo Matos de Oliveira, 03 mai. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 55826*. Relator: João Batista Ribeiro, 14 mar. 2018.

- _____. *Recurso Eleitoral n. 558-26*. Relator: João Batista Ribeiro, 14 mar. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 55911*. Relator: João Batista Ribeiro, 03 ago. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 61241*. Relator: Ricardo Matos de Oliveira, 21 mai. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 69314*. Relator: Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 16 mai. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 69686*. Relator: Ricardo Torres Oliveira, 09 abr. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 71397*. Relator: Paulo Rogério de Souza Abrantes, 20 jun. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 71482*. Relator: Paulo Rogério de Souza Abrantes, 14 mar. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 72089*. Relator: Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 19 jun. 2017.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 79427*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 25 set. 2017.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 83466*. Relator: Ricardo Matos de Oliveira, 21 set. 2017.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 83551*. Relator: João Batista Ribeiro, 04 jul. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 83636*. Relator: João Batista Ribeiro, 17 ago. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 91131*. Relator: Paulo Rogério de Souza Abrantes, 22 fev. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 91166*. Relator: Ricardo Torres Oliveira, 12 mar. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 91336*. Relator: Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 24 jan. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 1086-5*. Relator: Juiz Antônio Mesquita Fonte Boa. Relator designado: Juiz Federal João Batista Ribeiro.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 106023*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 27 set. 2017.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 108520*. Relator: Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 10 abr. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 108872*. Relator: Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 10 abr. 2018.
- _____. *Recurso Eleitoral n. 110524*. Relator: Ricardo Matos de Oliveira, 16 mai. 2018.

_____. *Recurso Eleitoral n. 112747*. Relator: Paulo Rogério de Souza Abrantes, 09 abr. 2018.

_____. *Recurso Eleitoral n. 118929*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 06 ago. 2018.

_____. *Recurso Eleitoral n. 122437*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira, 24 jan. 2018.

_____. *Recurso Eleitoral n. 125205*. Relator: Ricardo Matos de Oliveira, 14 mai. 2018.

_____. *Recurso Eleitoral n. 130060*. Relator: Pedro Bernardes de Oliveira. Relator designado para o acórdão: Paulo Rogério de Souza Abrantes, 09 nov. 2017.

_____. *Recurso Eleitoral n. 136871*. Relator: Paulo Rogério de Souza Abrantes, 26 mar. 2018.

MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil: parte geral*. 41. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. v. 1.

MOTA PINTO, Paulo Cardoso Correia da. *Declaração tácita e comportamento concludente do negócio jurídico*. Coimbra: Almedina, 1995

NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Fraude à lei*. In: Revista da AJURIS, v. 41, n. 136, p. 125-146, dez. 2014.

NORRIS, Pippa; LOVENDUSKI, Joni. *Political recruitment. Gender, race and class in the British parliament*. Cambridge (UK): Cambridge University, 1995.

O'DONNELL, Guillermo. *Estado, democratización y ciudadanía*. Nueva Sociedad, n. 128, 1993.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. MATO GROSSO (OAB-Mato Grosso). *Opinião: Conquista do voto feminino no Brasil – 24/02/1932*, OAB-Mato Grosso, 2011. Disponível em: <http://oab-mt.jusbrasil.com.br/noticias/2580562/opinio-conquista-do-voto-feminino-no-brasil-24-02-1932>. Acesso em: 15 nov. 2016.

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. (Trad. Maria Luiza Ribeiro Viotti). Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf. Acesso em: 01 abr. 2018.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. v. I.

PINTO, Céli Regina Jardim. *Feminismo, história e poder*. Revista Sociologia e Política, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Campinas: Bookseller, 1999. Tomo I.

_____. *Tratado de direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. Tomo II.

_____. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1994. Tomo III.

_____. *Tratado de direito privado*. São Paulo: Bookseller, 2001. Tomo IV.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. *MINIONU*. Projeto desenvolvido pelo Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas. Disponível em: <https://minionupucmg.wordpress.com/2017/08/02/as-conferencias-mundiais-sobre-a-mulher-da-onu/>. Acesso em: 18 abr. 2018.

PRÁ, Jussara Reis. *Cidadania de gênero, democracia paritária e inclusão política das mulheres*. Gênero na Amazônia, Belém, n. 4, p. 15-35, jul./dez. 2013.

RAÓ, Vicente. *Ato jurídico: noção, pressupostos, elementos essenciais e acidentais. O problema do conflito entre os elementos volitivos e a declaração*. São Paulo: Max Limonad, 1961.

RANELLETTI, Oreste. *Teoria degli atti amministrativi speciali*. 7. ed. Milão: Dott A. Giuffrè Editore, 1945.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. *Questões de direito privado*. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. *Teoria tridimensional do direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

RIBEIRO, Pedro Floriano et al. *Da previsão legal ao aprendizado institucional: intervenções internas e comissões provisórias nos partidos brasileiros*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 369-385. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2). p. 371.

RISPOLI, Arturo. *Istituzioni di diritto amministrativo*. Torino: Libreria Scientifica Giapichelli, 1929.

RODRIGUES, Sílvio. *Direito civil: parte geral*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1974.

SALGADO, Eneida Desiree. *Os partidos políticos e o Estado Democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna*. In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo (Coord.) *Partidos políticos e seu regime jurídico*. Curitiba: Juruá, 2013.

SANTOS, Polianna Pereira dos; PORCARO, Nicole Gondim. *Consulta n. 0603816-39.2017.6.00.0000*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/tse-mulher-visibilidade-feminina.pdf>. Acesso em: 04 set. 2018.

SHIMIDT, Jan Peter. *Vida e obra de Pontes de Miranda a partir de uma perspectiva alemã: com especial referência à tricotomia “existência, validade e eficácia do negócio jurídico*.

Revista Fórum de Direito Civil – *RFDC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 135-158, jan./abr. 2014.

SOARES, Rafael Morgental. *Direitos partidários: exame crítico e propostas sobre a regulação jurídica do sistema partidário brasileiro*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 23-44. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2).

SOMBRA, Thiago Luís Santos. *A tutela da confiança em face dos comportamentos contraditórios*. *Revista de Direito Privado*, v. 33, p. 307-342, jan./mar. 2008.

SOSPEDRA, Manuel Martinez. *Introducción a los partidos políticos*. Barcelona: Ariel, 1996.

SPOHR, Alexandre Piffero; MAGLIA, Cristiana; MACHADO, Gabriel; OLIVEIRA, Joana Oliveira de. *Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada*. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 417-441, ago. 2016.

TÁCITO, Caio. *O abuso de poder administrativo no Brasil: conceito e remédios*. Rio de Janeiro: Departamento Administrativo do Serviço Público e Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, 1959.

TEIXEIRA DE FREITAS, Augusto. *Esboço*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1952.

TEPEDINO, Gustavo. *Esboço de uma classificação funcional dos atos jurídicos*. *Revista Brasileira de Direito Civil*, Rio de Janeiro, v. 1, jul./set. 2014.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *O contrato e sua função social*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

TIVARONI, Carlo. *Teoria degli atti amministrativi*. Torino: G. Giappichelli-Editore, 1939.

TRENTIN, Silvio. *L'atto amministrativo: contributi allo studio della manifestazione di volontà della pubblica amministrazione*. Roma: Athenaesum Società Editrice Romana, 1915.

VELASCO CALVO, Recaredo Fernandez de. *Resumen de derecho administrativo y de ciencia de la administración*. Murcia: Tipografía de J. Sanchez, 1920. v. 1.

VIANA PEREIRA, Rodolfo. *Tutela coletiva no direito eleitoral: controle social e fiscalização das eleições*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

ZANNONI, Eduardo A. *Ineficacia y nulidad de los actos jurídicos*. Buenos Aires: Astrea, 2004.

ZANOBINI, Guido. *Corso di diritto amministrativo*. 6. ed. Milão: Dott A. Giuffrè-Editore, 1936. v. I.