OS DESAFIOS PROBATÓRIOS NA CARACTERIZAÇÃO DA FRAUDE À COTA DE GÊNERO NO ÂMBITO DO TRE-GO (2022–2025)

THE EVIDENTIARY CHALLENGES IN CHARACTERIZING GENDER QUOTA FRAUD BEFORE THE TRE-GO (2022–2025)

LOS DESAFÍOS PROBATORIOS EN LA CARACTERIZACIÓN DEL FRAUDE A LA CUOTA DE GÉNERO EN EL ÁMBITO DEL TRE-GO (2022–2025)

10.56238/IIMultiCientifica-080

Laudo Natel Mateus
Mestre em Direito Constitucional
Instituição: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE-GO)
E-mail: natelmateus@gmail.com

RESUMO
O artigo investiga os desafios probatórios na caracterização da fraude à cota de gênero no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE-GO), entre 2022 e 2025, à luz do enunciado nº 73 da Súmula do TSE e da Resolução TSE nº 23.735/2024. Sustenta-se que a redação deliberadamente aberta dessas normas, somada à natureza estruturalmente indiciária da prova e às desigualdades materiais que afetam a participação política das mulheres, desloca o centro decisório para a valoração judicial e torna inevitável a análise individualizada das candidaturas femininas. A pesquisa adota abordagem descritivo-analítica e exploratória, articulando a reconstrução histórico-normativa da política de cotas e a trajetória jurisprudencial do TSE (dos precedentes de Valença/PI e Jacobina/BA à consolidação do modelo probatório) com a observação de quatro julgados paradigmáticos do TRE-GO, tomados como referências empíricas que evidenciam como casos faticamente similares conduzem a desfechos opostos pela centralidade da articulação inferencial entre indícios. Defende-se a compreensão da fraude como ilícito de natureza inferencial, propõe-se a categoria analítica da violência processual de gênero e formula-se um modelo interpretativo de três eixos: convergência probatória qualificada, centralidade da análise individualizada e rigor na explicitação do percurso inferencial. Conclui-se que os desafios probatórios não constituem fenômeno contingente, mas resultado estrutural, e que a resposta institucionalmente adequada não reside na padronização rígida de critérios, mas no aprimoramento da racionalidade inferencial da decisão.

Palavras-chave: Cota de Gênero. Fraude. Prova Indiciária. Análise Individualizada. Justiça Eleitoral.

ABSTRACT
This article investigates the evidentiary challenges in characterizing gender quota fraud before the Regional Electoral Court of Goiás (TRE-GO) between 2022 and 2025, in light of TSE Súmula nº 73 and TSE Resolution nº 23.735/2024. It argues that the deliberately open wording of these norms, combined with the structurally circumstantial nature of the evidence and the material inequalities affecting women's political participation, shifts the decisional center to judicial evaluation and renders the individualized analysis of female candidacies unavoidable. The research adopts a descriptive-

analytical and exploratory approach, combining the historical-normative reconstruction of the quota policy and the jurisprudential trajectory of the TSE (from the Valença/PI and Jacobina/BA precedents to the consolidation of the evidentiary model) with the observation of four paradigmatic TRE-GO rulings, taken as empirical references showing how factually similar cases lead to opposite outcomes due to the centrality of the inferential articulation among indicia. It defends understanding fraud as an inferential illicit act, proposes the analytical category of gender procedural violence, and formulates a three-axis interpretive model: qualified evidentiary convergence, centrality of individualized analysis, and rigor in making the inferential path explicit. It concludes that the evidentiary challenges are not contingent but structural, and that the institutionally adequate response lies not in rigid standardization of criteria, but in enhancing the inferential rationality of the decision.

Keywords: Gender Quota. Fraud. Circumstantial Evidence. Individualized Analysis. Electoral Justice.

RESUMEN

El artículo investiga los desafíos probatorios en la caracterización del fraude a la cuota de género en el ámbito del Tribunal Regional Electoral de Goiás (TRE-GO), entre 2022 y 2025, a la luz del enunciado nº 73 de la Súmula del TSE y de la Resolución TSE nº 23.735/2024. Se sostiene que la redacción deliberadamente abierta de estas normas, sumada a la naturaleza estructuralmente indiciaria de la prueba y a las desigualdades materiales que afectan la participación política de las mujeres, desplaza el centro decisorio hacia la valoración judicial y hace inevitable el análisis individualizado de las candidaturas femeninas. La investigación adopta un enfoque descriptivo-analítico y exploratorio, articulando la reconstrucción histórico-normativa de la política de cuotas y la trayectoria jurisprudencial del TSE (de los precedentes de Valença/PI y Jacobina/BA a la consolidación del modelo probatorio) con la observación de cuatro sentencias paradigmáticas del TRE-GO, tomadas como referencias empíricas que evidencian cómo casos fácticamente similares conducen a resultados opuestos por la centralidad de la articulación inferencial entre indicios. Se defiende la comprensión del fraude como un ilícito de naturaleza inferencial, se propone la categoría analítica de la violencia procesal de género y se formula un modelo interpretativo de tres ejes: convergencia probatoria calificada, centralidad del análisis individualizado y rigor en la explicitación del recorrido inferencial. Se concluye que los desafíos probatorios no constituyen un fenómeno contingente, sino un resultado estructural, y que la respuesta institucionalmente adecuada no reside en la estandarización rígida de criterios, sino en el mejoramiento de la racionalidad inferencial de la decisión.

Palabras clave: Cuota de Género. Fraude. Prueba Indiciaria. Análisis Individualizado. Justicia Electoral.

1 INTRODUÇÃO

A participação política das mulheres no Brasil permanece atravessada por assimetrias estruturais, mesmo após a Constituição de 1988 ter afirmado a igualdade substantiva como fundamento da ordem democrática. Tais assimetrias não se manifestam apenas na sub-representação numérica feminina nos cargos eletivos, mas também (e de modo particularmente sensível) na forma como o sistema jurídico interpreta, produz e valora a prova quando provocado a intervir em disputas relacionadas à política de gênero.

As barreiras à participação feminina não decorrem de fatores episódicos ou de insuficiências individuais, mas de dispositivos estruturais que condicionam o acesso das mulheres às estruturas partidárias, aos recursos de campanha, à visibilidade política e, por consequência, às condições reais de competitividade. Esse pano de fundo influencia não apenas o processo político-eleitoral, mas o próprio contencioso, especialmente no campo sensível das ações que discutem fraude à cota de gênero.

A política de cotas prevista no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997[1] consolidou-se como um dos mais relevantes instrumentos de ação afirmativa do Direito Eleitoral brasileiro, voltado não apenas a assegurar a presença formal de mulheres nas chapas proporcionais, mas a promover sua inclusão efetiva no processo democrático. A consolidação normativa da cota foi acompanhada, contudo, por fenômeno paradoxal: a proliferação de candidaturas femininas fictícias e o crescimento das Ações de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) fundadas na alegação de fraude à cota.

Em diversos contextos, a AIJE deixou de ser apenas instrumento de tutela da normalidade do pleito para converter-se em mecanismo estratégico de impugnação global de chapas proporcionais, com impacto direto na alteração do resultado.

Emerge daí o problema central desta investigação: a dificuldade de estabelecer critérios probatórios suficientemente densos e coerentes para distinguir a fraude estrutural daquelas situações em que candidaturas femininas reais (ainda que fragilizadas por desigualdades materiais) acabam indevidamente enquadradas como fictícias. Essa zona cinzenta produz riscos simétricos: de um lado, cassações injustas de mandatos legitimamente conquistados; de outro, a manutenção indevida de Demonstrativos de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), mesmo diante de práticas que esvaziam a finalidade da política afirmativa.

---

1 BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Art. 10, § 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."

A própria inviabilidade de uma padronização rígida da análise probatória constitui, assim, o eixo estruturante do problema: a experiência recente demonstra que a fraude à cota não se revela por um único elemento isolado, nem admite soluções automáticas ou modelos decisórios replicáveis.

Essa opção metodológica impõe uma consequência relevante: a necessidade de examinar a fraude à cota de gênero não apenas como categoria jurídica abstrata, mas como fenômeno decisório concreto, produzido no interior de processos judiciais específicos, a partir de provas incompletas, indícios fragmentados e narrativas concorrentes. A análise do desafio probatório, portanto, não se confunde com a reconstrução dogmática do instituto, mas com a observação crítica de como o direito opera quando chamado a decidir em condições de incerteza.

O recorte específico do trabalho não examina os requisitos normativos da Súmula nº 73 ou da Resolução nº 23.735/2024 enquanto comandos abstratos, tampouco discute sua validade ou legitimidade; o objeto central consiste em compreender como se comprova, na prática jurisdicional, a ocorrência da fraude, quais são os desafios enfrentados pela Justiça Eleitoral e de que modo a indeterminação normativa (expressa em fórmulas como "quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir") impacta a coerência, a previsibilidade e a justiça das decisões.

No plano internacional, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)[2], a Convenção de Belém do Pará[3], a Plataforma de Ação de Pequim (1995) e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 5 da Agenda 2030 reforçam que a participação política feminina não constitui mera aspiração programática, mas obrigação jurídica internacional. No plano jurisprudencial, a resposta do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) culminou na consolidação de um modelo probatório de natureza indiciária, sistematizado no enunciado nº 73 da Súmula daquele tribunal[4], cuja redação deliberadamente aberta transfere o centro decisório para a valoração judicial.

Essa opção é aprofundada pela Resolução TSE nº 23.735/2024[5], que dispensa a demonstração do elemento subjetivo (consilium fraudis), deslocando definitivamente o foco para o plano objetivo-probatório.

---

2 CEDAW, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, adotada em 18 dez. 1979. Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002, art. 1º.

3 BRASIL. Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), arts. 1º e 7º.

4 BRASIL. TSE. Súmula nº 73: "A fraude à cota de gênero ocorre quando, presentes os elementos fáticos e circunstanciais do caso concreto, resta evidenciado o desvirtuamento da finalidade da norma prevista no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997." Aprovada na sessão plenária de 24 de maio de 2022.

5 BRASIL. TSE. Resolução nº 23.735, de 27 de fevereiro de 2024, art. 8º, § 4º: "Para a caracterização da fraude à cota de gênero, é suficiente o desvirtuamento finalístico da norma, sendo dispensada a demonstração do elemento subjetivo."

Formula-se, assim, o seguinte problema: de que modo os desafios probatórios na apuração da fraude à cota de gênero, à luz do enunciado nº 73 e da Resolução TSE nº 23.735/2024, influenciam a jurisprudência do TRE-GO, podendo conduzir tanto a cassações injustas quanto à manutenção indevida de DRAP, tornando inevitável a análise individualizada das candidaturas femininas? A hipótese central é que a diversidade fática dos casos, a natureza indiciária da prova e a opção normativa por conceitos abertos impedem a consolidação de critérios padronizados, levando o TRE-GO a decidir a partir de reconstruções contextuais que, embora promovam justiça material, ampliam o risco de decisões dissonantes e de instrumentalização estratégica das AIJE.

O objetivo geral é analisar de que forma esses desafios impactam a jurisprudência regional no período de 2022 a 2025, evidenciando os limites da padronização decisória e a centralidade da análise individualizada.

Metodologicamente, adota-se abordagem descritivo-analítica e exploratória. A reconstrução normativa e jurisprudencial é cotejada com quatro julgados do TRE-GO referentes às eleições municipais de 2024, Campos Belos, Nerópolis, Aparecida de Goiânia e Goianira[6], aqui tomados não como objeto de descrição exaustiva, mas como referências empíricas que ilustram a tese central. A seleção justifica-se por um traço metodológico: os dois primeiros foram julgados na mesma sessão plenária, sob idêntica composição colegiada; os dois últimos, já sob a vigência da Resolução e sob a atuação de um mesmo relator. Essa identidade de condições neutraliza variáveis externas e isola a valoração da prova como fator determinante.

Registra-se, com transparência epistemológica, que a atuação do pesquisador na Justiça Eleitoral durante o período exigiu vigilância metodológica permanente, postura de *objetivação participante*, sendo a pesquisa desenvolvida exclusivamente sob perspectiva acadêmica, sem reprodução de votos ou juízos de correção das decisões. Longe de comprometer o trabalho, essa dupla inserção é assumida como dado epistemológico explícito: a proximidade com o objeto, quando submetida a controle metodológico rigoroso, oferece acesso qualificado à dinâmica concreta da formação do convencimento judicial, desde que acompanhada da recusa deliberada de qualquer pretensão de validar ou invalidar as decisões examinadas.

6BRASIL. TRE-GO. Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0600639-47.2024.6.09.0105 (Campos Belos/GO); Recurso Eleitoral nº 0600797-61.2024.6.09.0054 (Nerópolis/GO); Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0600544-33.2024.6.09.0132 (Aparecida de Goiânia/GO); e Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0600937-51.2024.6.09.0101 (Goianira/GO). Eleições municipais de 2024.

O objeto da análise não é a correção dos julgados, mas a estrutura do raciocínio probatório que neles se manifesta.

2 EXCLUSÃO ESTRUTURAL E A POLÍTICA DE COTAS COMO RESPOSTA INSTITUCIONAL

A análise da política de gênero no Direito Eleitoral pressupõe a compreensão de que a sub-representação feminina não constitui fenômeno contingente ou acidental, mas resultado de um processo histórico longo, estrutural e institucionalmente reproduzido (Pateman, 1988). A construção do constitucionalismo liberal, frequentemente apresentada como marco fundacional da igualdade jurídica, operou, na prática, por meio de profunda clivagem entre o espaço público e o espaço privado, consolidando uma divisão sexual do poder segundo a qual a política e a representação coletiva foram historicamente associadas ao universo masculino.

A teoria feminista do contrato social oferece instrumental analítico decisivo: o pacto político moderno, embora formulado sob promessa universalista, foi erigido sobre um "contrato sexual" que confinou as mulheres ao espaço privado e reservou aos homens o exercício legítimo da autoridade pública. Por isso a conquista do sufrágio, embora fundamental, não rompeu de imediato com os padrões de exclusão: o ingresso formal das mulheres no corpo eleitoral não se traduziu automaticamente em sua incorporação efetiva aos espaços de decisão, persistindo a dificuldade sistemática de transformar candidaturas em projetos políticos viáveis.

A constatação de que a igualdade formal não promove inclusão substantiva conduziu, a partir da segunda metade do século XX, à consolidação de um arcabouço normativo internacional. A CEDAW (1979) rompe com a concepção meramente formal de igualdade ao reconhecer, em seu art. 4º, que medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato não constituem discriminação, legitimando juridicamente as políticas de ação afirmativa, e ao impor, em seu art. 7º, o dever estatal de assegurar condições de igualdade no direito de votar, ser votada e ocupar cargos públicos.

A incorporação da Convenção ao ordenamento brasileiro, com status supralegal[7], amplia a densidade normativa das políticas de gênero. Esse movimento é aprofundado pela Convenção de Belém do Pará (1994), que alcança práticas institucionais e estruturais de violência, e pela Plataforma de Ação de Pequim (1995), que afirma ser a participação plena das mulheres condição essencial da

7BRASIL. STF. RE 466.343/SP. Rel. Min. Cezar Peluso. Julgado em 3 dez. 2008. Reconheceu status supralegal aos tratados internacionais de direitos humanos não aprovados nos termos do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal.

democracia. Esse conjunto normativo opera uma transição paradigmática: do paradigma da igualdade formal (que se satisfaz com a remoção de barreiras jurídicas explícitas) para o da igualdade substantiva, que reconhece a desigualdade como produto de estruturas institucionais e impõe ao Estado o dever positivo de corrigi-la.

Compreende-se, nesse marco, que a política de cotas de gênero não se insere apenas no plano da engenharia eleitoral, mas no campo mais amplo dos direitos humanos e da democracia substantiva.

Os dados confirmam a persistência do déficit: segundo a IPU (2025), as mulheres ocupavam 11,3% das cadeiras parlamentares mundiais às vésperas de Pequim, percentual que alcançou 27,2% em 2025, crescimento expressivo, mas distante da paridade. A análise comparada evidencia profundas assimetrias regionais: países latino-americanos que combinaram cotas legais robustas, fiscalização rigorosa e sanções efetivas, como Argentina, México e Bolívia, avançaram da política de cotas mínimas para modelos de paridade, alcançando percentuais próximos ou superiores a 45% (Piatti-Crocker, 2019).

Em contraste, democracias com sistemas partidários fragmentados, personalistas ou de baixa institucionalização tendem a converter a cota em mero aumento numérico de registros, sem correspondente crescimento no número de eleitas. Esses casos demonstram que a ação afirmativa, quando concebida como política pública consistente e protegida contra mecanismos de neutralização, é capaz de produzir resultados substantivos; quando inserida em ambiente resistente à democratização interna, tende a ser capturada.

No Brasil, a incorporação da política de gênero ocorreu de forma tardia, gradual e reativa. A formação do sistema político nacional reproduziu, de modo particularmente intenso, os padrões patriarcais herdados do constitucionalismo liberal europeu, combinados com especificidades locais como a concentração de poder nos partidos, o personalismo político e a baixa institucionalização das estruturas partidárias.

Diferentemente de países que avançaram por reformas constitucionais ou pactos políticos explícitos em favor da paridade, o Brasil ingressou no tema de maneira fragmentada, com sucessivas alterações legislativas que buscaram enfrentar a sub-representação sem alterar profundamente as dinâmicas internas dos partidos. A Lei nº 9.100/1995 previu reserva facultativa de vagas e, à míngua de sanções, revelou-se inócua; a Lei nº 9.504/1997 elevou o percentual para 30%, mas manteve

ambiguidade ao empregar o verbo “reservar”; somente a Lei nº 12.034/2009[8] promoveu mudança qualitativa, ao substituir a reserva pelo preenchimento obrigatório.

Essa inflexão desencadeou reações adaptativas: verificou-se aumento expressivo de candidaturas femininas registradas sem crescimento proporcional de eleitas, em 2018, embora as mulheres representassem mais de 30% das candidaturas à Câmara dos Deputados, apenas cerca de 15% das cadeiras foram ocupadas por parlamentares do sexo feminino, apesar de as mulheres constituírem aproximadamente 53% do eleitorado. Levantamentos de jurimetria identificaram, nas eleições de 2020, mais de 1.600 processos relacionados à fraude à cota (UFG, 2024), e estudos comparados do G20 situam o Brasil entre as economias com menor participação feminina nos espaços de poder (IBGE, 2024).

A sub-representação, portanto, não decorre da ausência de regras, mas da insuficiência de mecanismos capazes de assegurar sua efetividade material, o que conduziu ao progressivo deslocamento do centro de gravidade da tutela da ação afirmativa para a Justiça Eleitoral.

A cota de gênero não é simples técnica de correção aritmética, mas instrumento destinado a enfrentar desigualdades estruturais reproduzidas no interior do sistema político. Sua introdução não elimina as estruturas de exclusão; ao contrário, estas se reorganizam, produzindo novas formas de neutralização. É nesse ponto que se estabelece a conexão com a noção de violência política institucional: a instrumentalização de candidaturas femininas (registradas apenas para cumprir formalidades, sem apoio real ou intenção de disputa) insere-se nessa categoria.

A Lei nº 14.192/2021[9] consolida essa compreensão: embora não tipifique expressamente a fraude à cota, sua moldura conceitual é compatível com a leitura de que candidaturas fictícias configuram violência institucional, pois utilizam mulheres como instrumentos burocráticos para a preservação de estruturas masculinas de poder (Laena, 2023).

A dimensão simbólica é central nessa análise. A ação afirmativa comunica à sociedade que as mulheres devem ocupar espaços de decisão e que sua participação é condição de legitimidade democrática; quando capturada por práticas de simulação, o efeito simbólico se inverte: em vez de promover inclusão, reforça estereótipos de incapacidade, desinteresse ou inadequação das mulheres à política. A literatura aponta que candidaturas fictícias transmitem a mensagem social de que as

8 BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Substitui a lógica da “reserva” pelo preenchimento obrigatório do percentual mínimo de candidaturas de cada sexo, condicionando o deferimento do DRAP ao seu cumprimento.

9 BRASIL. Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021, art. 3º. Define violência política contra a mulher como qualquer ação, conduta ou omissão que tenha por finalidade impedir, obstaculizar ou restringir o exercício de seus direitos políticos.

mulheres não servem para a política, perpetuando imaginários excludentes e desencorajando a participação feminina futura (Laena, 2023).

A dimensão é, ademais, interseccional, na medida em que mulheres negras, periféricas, indígenas e integrantes de grupos historicamente marginalizados são as mais vulneráveis à instrumentalização partidária, por disporem de menor proteção institucional e menor capacidade de contestação interna (Crenshaw, 1989). Daí decorre implicação relevante para a Justiça Eleitoral: afasta-se a leitura que trata as candidatas fictícias como autoras do ilícito, reconhecendo-as, em muitos casos, como vítimas, e exige-se abordagem probatória sensível às assimetrias estruturais, evitando presunções automáticas que possam revitimizar mulheres que efetivamente tentaram participar da disputa.

A exigência de análise individualizada das candidaturas femininas cumpre, nesse marco, função dupla e essencial. De um lado, protege as mulheres que efetivamente participaram da disputa, evitando que campanhas reais sejam confundidas com arranjos artificiais e que candidatas autênticas sejam penalizadas por padrões generalizantes. De outro, impede a legitimação de candidaturas meramente formais, instrumentalizadas pelos partidos para cumprir exigências legais sem qualquer intenção de promover inclusão substantiva. Trata-se de mecanismo que busca equilibrar a proteção da ação afirmativa com a preservação da segurança jurídica, reconhecendo a complexidade probatória inerente aos ilícitos estruturais.

É precisamente esse equilíbrio que o capítulo seguinte examina, ao reconstruir a trajetória pela qual a Justiça Eleitoral superior construiu os critérios probatórios destinados a enfrentar a fraude sem comprometer a proteção das mulheres que a política de gênero busca beneficiar.

Importa frisar, ainda, que a fraude à cota de gênero emerge não como anomalia pontual, mas como estratégia adaptativa de reprodução do poder. Cada avanço normativo (a obrigatoriedade do preenchimento, a destinação de recursos do fundo de campanha, o controle da movimentação financeira) foi seguido de novas formas de neutralização, mais sofisticadas e dissimuladas. Esse caráter adaptativo é decisivo para a compreensão do desafio probatório: à medida que as práticas fraudulentas se tornam menos explícitas, a prova direta torna-se progressivamente mais rara, e o peso da inferência indiciária, mais central.

A própria evolução do fenômeno empurra o sistema jurídico para o terreno da valoração contextual, no qual a distinção entre a candidatura instrumentalizada e a candidatura fragilizada se torna cada vez mais sutil, e, por isso mesmo, cada vez mais dependente da qualidade do raciocínio probatório mobilizado pelo julgador.

3 A CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO MODELO PROBATÓRIO NO TSE

O modelo probatório vigente decorre de construção hermenêutica progressiva. O *leading case* de Valença do Piauí[10] revelou a arquitetura das candidaturas fictícias: todas as candidatas investigadas apresentavam ausência absoluta de atos de campanha, prestação de contas vazia ou simbólica, votações nulas ou irrisórias e (dado decisivo) vínculos de parentesco direto com candidatos homens das próprias coligações. A análise objetiva dos autos demonstrou que, desconsideradas as candidaturas fictícias, as nominatas masculinas tornavam-se numericamente inviáveis, evidenciando que a fraude não era periférica, mas estrutural.

A semelhança extrema das prestações de contas (valores, datas e sequência numérica das notas fiscais) denotava maquiagem contábil, demonstrando que a Corte se baseou não apenas na ausência de campanha, mas em evidências documentais de fabricação de lastro. O TSE fixou que a exigência de prova robusta e induvidosa não se confunde com prova direta, sendo a fraude normalmente construída a partir de um conjunto de indícios convergentes, e que, reconhecida, impõe-se a cassação dos registros e diplomas de todos os candidatos vinculados ao DRAP, por se tratar de vício de origem, afastada, porém, a responsabilização de dirigentes sem prova de participação[11].

Valença/PI fixou, assim, as coordenadas fundamentais da hermenêutica da fraude (Targino; Sampaio Júnior, 2020).

O caso de Jacobina/BA[12] aperfeiçoou esses critérios diante de um conjunto probatório mais complexo e menos explícito. Em Jacobina, a fraude não se apresentava de forma limpa e homogênea, mas por nuances e dissimulações, tentativas de simular atos mínimos de campanha, declarações genéricas de apoio e, em um dos depoimentos, o reconhecimento de que a investigada desconhecia estar registrada como candidata, situação que exemplifica o que a teoria feminista denomina "candidatura como corpo emprestado".

Ao reformar a decisão regional, que adotara compreensão restritiva da prova robusta, o TSE reafirmou que esta não exige certeza positiva, mas um conjunto coerente, convergente e contextual de indícios, avaliados em bloco; e que atos mínimos de campanha, quando isolados ou destituídos de organicidade, não afastam a possibilidade de fraude. Consolidou-se o modelo da "robustez indiciária",

---

10 BRASIL. TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 0000193-92.2016.6.18.0018 (Valença/PI). Rel. Min. Jorge Mussi. Julgado em 17 set. 2019.

11 BRASIL. TSE. Súmula nº 24: "Não é parte legítima passiva em ação de investigação judicial eleitoral o dirigente partidário que agiu nos limites de suas atribuições legais e estatutárias."

12 BRASIL. TSE. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 0600651-94.2020.6.05.0046 (Jacobina/BA). Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 2021.

segundo o qual a manipulação da cota pode assumir formas híbridas, com candidaturas que aparentam algum movimento, mas cuja essência permanece instrumental.

Um aspecto desses precedentes projeta-se diretamente sobre o desafio probatório: a extensão das sanções. A jurisprudência consolidada a partir de Valença/PI admite a cassação de toda a chapa proporcional, independentemente da demonstração de participação direta de todos os candidatos, com fundamento na natureza estrutural do ilícito, o vício de origem contamina a nominata como um todo, impondo a nulidade dos votos e a recontagem do quociente eleitoral.

Esse modelo de responsabilização ampliada, embora coerente com a compreensão da fraude como fenômeno sistêmico, pode implicar tensionamentos relevantes com o devido processo legal e com o princípio da responsabilidade subjetiva, especialmente quando atinge candidaturas femininas que não participaram da fraude e que, em muitos casos, foram dela vítimas (Cunha; Bastos Junior, 2020). A severidade das consequências eleva, por sua vez, o patamar de exigência probatória: quanto mais graves os efeitos do reconhecimento do ilícito, mais rigorosa deve ser a demonstração de sua ocorrência, o que reforça a centralidade do standard da prova robusta e convergente e a cautela imposta pelo princípio *in dubio pro suffragio*.

Esse acúmulo jurisprudencial culminou no enunciado nº 73, que sistematizou o entendimento de que a fraude pode ser reconhecida com base em indícios graves, precisos e convergentes, avaliados no conjunto e não isoladamente. O enunciado não surgiu de forma súbita: resultou de longa trajetória marcada por decisões divergentes entre os Tribunais Regionais, algumas exigindo prova direta da intenção fraudulenta, outras reconhecendo a fraude apenas pela ausência de campanha, outras ainda admitindo a prova indiciária sem clareza quanto ao grau de robustez exigido.

Diante desse cenário heterogêneo, e após o acúmulo de decisões reiteradas e uniformes, o TSE optou pela sumulação como instrumento de estabilização de expectativas e de redução da fragmentação decisória. Duas formulações recorrentes nos debates da Corte condensam sua epistemologia: candidaturas fictícias não deixam confissões, mas rastros, cabendo à Justiça Eleitoral interpretá-los; e a prova robusta não pode ser confundida com prova impossível, sob pena de transformar a ação afirmativa em letra morta.

O enunciado consagra, assim, o reconhecimento de que políticas de igualdade substantiva exigem mecanismos interpretativos sofisticados, aptos a identificar dissimulações e simulações mínimas de campanha, e de que a fraude não deve ser analisada pela ótica da culpabilidade subjetiva, mas como dinâmica estrutural que distorce a competição eleitoral.

A Resolução TSE nº 23.735/2024, ao positivar critérios indiciários (art. 8º, §§ 2º a 5º) e dispensar o elemento subjetivo (art. 8º, § 4º), conferiu maior previsibilidade quanto aos elementos admissíveis, sem eliminar a centralidade da valoração inferencial: a positivação passou a operar como matriz analítica formalmente estruturada, exigindo do julgador ônus argumentativo correspondente quanto à articulação entre os indícios. A dispensa do elemento subjetivo por instrução suscita questão ainda aberta quanto aos limites do poder regulamentar à luz do art. 105 da Lei nº 9.504/1997, merecendo tratamento doutrinário próprio; no plano empírico, contudo, essa controvérsia mostra-se secundária, pois a estrutura probatória permanece a mesma, com ou sem o elemento subjetivo, porque a valoração depende invariavelmente da articulação inferencial dos indícios. A coexistência do enunciado e da resolução estabeleceu, em síntese, modelo regulamentar coerente, no qual o standard da prova robusta e convergente opera como filtro epistemológico contra inferências precipitadas, sem que a positivação dos critérios tenha modificado a lógica fundamental da decisão: a presença ou ausência de articulação inferencial entre os indícios continua sendo o ponto decisivo.

Esse arranjo normativo articula-se a um princípio de contenção que perpassa toda a matéria: o *in dubio pro suffragio*. Em ações de natureza sancionatória, nas quais a gravidade das consequências (cassação de registros, diplomas e mandatos, nulidade de votos e recálculo do quociente) impõe rigor na demonstração dos fatos, a dúvida probatória não é suprida por presunção, mas resolvida em favor da preservação do resultado eleitoral.

Esse princípio não é mera regra de desempate, mas critério estruturante da valoração: reconhece que o erro de condenar uma candidatura autêntica como fictícia e o erro de absolver uma fraude real não são simétricos em suas consequências democráticas, e estabelece, diante da incerteza irredutível, uma preferência pela soberania popular. A articulação entre a exigência de prova robusta e o *in dubio pro suffragio* compõe, assim, a moldura dentro da qual o julgador exerce a valoração inferencial, moldura que delimita, sem eliminar, a margem de indeterminação inerente ao ilícito.

4 OS DESAFIOS PROBATÓRIOS NA APLICAÇÃO REGIONAL: A PROVA COMO CENTRO DECISÓRIO

A reconstrução normativa e jurisprudencial precedente fornece o marco a partir do qual se observa a aplicação concreta do modelo probatório pelo TRE-GO. Não se pretende, aqui, a descrição exaustiva dos autos, mas a mobilização de quatro julgados como referências empíricas que iluminam a tese central: a de que o desafio probatório, longe de constituir dificuldade episódica, é elemento

estrutural do próprio modelo. O valor analítico desses julgados reside menos em seu conteúdo individual do que em sua disposição comparativa, particularmente no fato de que pares de casos faticamente análogos, julgados sob idênticas condições institucionais, conduziram a desfechos opostos.

É essa assimetria controlada que permite isolar a valoração da prova, e não a norma, como variável determinante.

A observação dos quatro julgados do TRE-GO confirma que o desafio probatório não é contingente, mas estrutural. O traço mais eloquente da amostra é metodológico: casos faticamente análogos, julgados sob idêntico marco normativo, conduziram a desfechos opostos, e a divergência não se situa no plano dos fatos, mas no modo como a prova é interpretada. Campos Belos e Nerópolis, julgados na mesma sessão plenária e pela mesma composição colegiada, partilhavam base fática semelhante: candidaturas femininas com votação reduzida, limitada movimentação financeira e ausência de campanha ostensiva.

Em Campos Belos, a convergência desses indícios negativos sustentou a inferência da fraude, com a sentença reconhecendo a inexistência de "protagonismo eleitoral minimamente identificável"; em Nerópolis, os mesmos elementos foram interpretados como dados ambíguos, e a existência de divulgação em redes sociais, materiais de campanha e movimentação compatível com a realidade da candidata conduziu à improcedência, reforçada por um critério comparativo intra-lista, a precariedade não era exclusiva da candidata impugnada, mas característica estrutural do grupo. O contraste, entre dois casos decididos no mesmo colegiado, isola a valoração da prova como variável determinante (Streck, 2011).

Aparecida de Goiânia e Goianira, julgados já sob a Resolução nº 23.735/2024 e pelo mesmo relator, confirmam o diagnóstico em chave qualitativamente distinta. Em Aparecida de Goiânia, a configuração probatória era complexa, a par dos indícios usuais, destacavam-se a ausência de quitação eleitoral e o apoio explícito a outro candidato, dado que deslocou o eixo da análise da ausência de campanha própria para a atuação política desviada. Emergiu a distinção decisiva entre candidatura fictícia, que pressupõe inexistência de intenção de disputa, e candidatura inviável, formalmente registrada mas sem condições materiais de viabilidade; a *ratio decidendi* consolidou que o cumprimento formal da cota não inibe o exame material, mas a caracterização da fraude exige prova robusta e convergente do desvirtuamento finalístico, não se confundindo a inviabilidade com a simulação. Em Goianira, os indícios comportavam explicação alternativa plausível: a constatação de

uma desistência tácita, decorrente de perda superveniente de apoio político, explicava de modo não fraudulento a baixa intensidade dos atos eleitorais.

Essa categoria, embora não prevista no rol positivado, cumpriu função análoga à de uma cláusula aberta de exceção, revelando que a positivação dos indícios não fecha o sistema, pois sempre comporta hipóteses não previstas que operam como explicações concorrentes.

A leitura conjunta dos quatro julgados autoriza duas constatações. A primeira é que se distinguem duas modalidades de insuficiência probatória: uma quantitativa (como em Nerópolis, pela ausência de elementos positivos a evidenciar o desvirtuamento) e outra qualitativa, como em Goianira, pela existência de explicação alternativa para os mesmos elementos. A segunda, mais profunda, é que a variável determinante não é a norma, mas a qualidade da construção inferencial: a positivação dos critérios conferiu segurança quanto aos elementos admissíveis, mas não reduziu as zonas de indeterminação.

Em todos os casos, a aplicação do princípio *in dubio pro suffragio* operou como mecanismo de resolução da incerteza, resolvendo a dúvida em favor da preservação do resultado eleitoral. O problema da fraude à cota de gênero, no plano probatório, não é de catálogo de indícios, mas de articulação entre eles, a fraude não se define pela presença de determinados elementos, mas pela forma como esses elementos se articulam, de modo que a distinção decisiva opera entre convergência e ambiguidade probatória, e não entre presença e ausência de prova.

A estabilidade dos critérios afirmados pelo TRE-GO, somada à variabilidade dos resultados, não representa inconsistência. Ao contrário, expressa a fidelidade do julgador ao modelo da análise individualizada, em consonância com o dever de uniformização, estabilidade, integridade e coerência da jurisprudência (art. 926 do Código de Processo Civil).

A divergência decisória, vista sob esse ângulo, é dado de coerência, e não de incoerência, do sistema probatório: confirma que a fraude à cota de gênero é, em última análise, uma construção inferencial dependente da valoração judicial da prova, e que a resposta institucionalmente adequada não consiste na padronização rígida de critérios, mas na qualificação do raciocínio que articula os indícios.

A observação dos julgados permite sistematizar os desafios probatórios estruturais que atravessam a matéria. O primeiro é a predominância da prova indiciária: nenhum dos casos apresenta prova direta de conluio ou simulação deliberada, estruturando-se a imputação a partir de prestação de contas, resultados eleitorais e ausência de registros de campanha, interpretados à luz das circunstâncias.

O segundo é a centralidade da prova de fato negativo: a fraude é frequentemente construída como omissão, a não realização de campanha, a não obtenção de votos, a inexistência de movimentação financeira relevante, o que desloca o centro da prova para a ausência de comportamento esperado e levanta a delicada questão de saber quando a ausência de um dado pode validamente sustentar a inferência de um ilícito. O terceiro é a presença de presunções implícitas: em determinados arranjos decisórios, a ausência de comportamento eleitoral esperado aproxima o raciocínio de uma lógica de inversão do ônus da prova, que a exigência de prova robusta e convergente busca conter.

O quarto é a ambiguidade estrutural dos indícios: votação inexpressiva, baixa movimentação e campanha limitada não são, em si, indicativos unívocos de fraude, comportando explicações alternativas (candidatura inviável, desistência tácita, fragilidade compartilhada pela lista) que, quando plausíveis, impedem a estabilização da inferência fraudulenta.

Esses desafios não são contingentes nem decorrem de falhas específicas na condução dos processos; revelam limitações estruturais do próprio modelo normativo e jurisprudencial. A combinação entre conceitos normativos abertos, prova predominantemente indiciária e desigualdades materiais que afetam a competitividade das candidaturas femininas produz, necessariamente, zonas de indeterminação no standard probatório. A ausência de critérios objetivos para distinguir candidaturas fictícias de candidaturas de baixa competitividade confere ao julgador ampla margem de valoração, o que pode resultar em decisões divergentes mesmo em situações faticamente semelhantes.

O desafio central, portanto, não está apenas em identificar a fraude, mas em definir os critérios pelos quais ela pode ser validamente reconhecida, e é nesse ponto que a contribuição do estudo se insere: ao evidenciar a variabilidade do padrão probatório, demonstra-se que a consolidação da jurisprudência depende não apenas da fixação de parâmetros abstratos, mas da construção de critérios mais precisos de valoração da prova, capazes de reduzir a incerteza e conferir maior previsibilidade às decisões.

O quadro que emerge da observação regional é, portanto, o de um standard probatório em construção. A aplicação combinada do enunciado nº 73 e da Resolução nº 23.735/2024 não eliminou a necessidade de juízo crítico sobre a prova; ao contrário, reforçou a centralidade da atividade interpretativa do julgador. A forma como a inferência é realizada (mais ou menos exigente, mais ou menos aberta) determina o resultado do processo, evidenciando que o problema não reside na definição normativa da fraude, mas em sua demonstração.

Daí a tese que articula todo o trabalho e responde diretamente ao título: os desafios probatórios na caracterização da fraude à cota de gênero são estruturais, e a sua superação não passa pela padronização rígida de critérios, incompatível com a natureza do fenômeno, mas pela qualificação do percurso inferencial que conduz dos indícios à conclusão, único caminho metodologicamente compatível com a complexidade do objeto e com as exigências de uma decisão processualmente justa.

5 PROVA, DECISÃO E TENSÃO DEMOCRÁTICA: A FRAUDE COMO ILÍCITO INFERENCIAL

Os achados deslocam o problema para o plano da teoria da prova. A fraude à cota de gênero não é fato que se descobre, mas sentido que se constrói: é na articulação entre indícios, inferências e decisões que se define sua existência jurídica. A decisão não decorre automaticamente dos fatos, mas da forma como estes são organizados, interpretados e integrados em uma narrativa juridicamente justificável, domínio em que a distinção entre fato e interpretação se torna particularmente tênue, exigindo rigor argumentativo e controle metodológico das inferências (Taruffo).

A fraude situa-se, assim, em zona de interseção entre direito e epistemologia, na qual a suficiência da prova depende não apenas de sua existência, mas de sua capacidade de sustentar uma inferência estável e convergente. Essa constatação dialoga com a advertência de que a transposição acrítica da noção de fraude à lei para o campo eleitoral pode produzir categorias excessivamente abertas, capazes de abarcar situações que correspondem não a práticas fraudulentas, mas a manifestações de fragilidade estrutural das candidaturas (Andrade Neto; Gresta; Santos, 2018).

A utilização de prova indiciária exige não apenas a identificação dos fatos, mas a explicitação das razões pelas quais esses fatos são considerados suficientes para sustentar a conclusão adotada. A ausência dessa explicitação compromete a transparência e a controlabilidade da decisão, transferindo para o foro íntimo do julgador uma operação que deveria ser intersubjetivamente verificável. É precisamente nesse ponto que o problema da fraude à cota de gênero se aproxima das discussões contemporâneas da teoria da prova: o juízo de suficiência não é dado, mas construído, e sua legitimidade depende da qualidade da justificação que o acompanha.

A incerteza, em ambiente normativo estruturado por cláusulas abertas, não é eliminada, mas gerida, e o julgador atua como operador de redução dessa incerteza, cuja decisão não apenas aplica a norma, mas constrói o próprio objeto do julgamento a partir da prova disponível. A variabilidade

decisória deve ser interpretada, portanto, não como inconsistência, mas como expressão dos limites epistêmicos da prova indiciária.

A dificuldade estrutural de produção de prova de fato negativo exige cautela na distribuição do ônus probatório. A construção da fraude a partir da ausência de comportamento (não realização de campanha, não obtenção de votos, inexistência de movimentação financeira relevante) tende a deslocar implicitamente o encargo para a candidata investigada, instada a demonstrar a autenticidade de sua própria participação (Costa, 2025). Ao exigir das candidatas a comprovação reiterada de sua legitimidade política, o sistema pode instituir padrão de validação mais rigoroso para mulheres do que para homens, configurando o que aqui se denomina, em termos analíticos, *violência processual de gênero*.

Não se trata de juízo retórico, mas de instrumento conceitual destinado a iluminar a dimensão simbólica e material do ônus argumentativo desproporcional que recai sobre candidatas mulheres em ações de fraude à cota, reproduzindo, no plano jurisdicional, as mesmas assimetrias que a política de cotas busca superar. A categoria não esgota o tema, mas oferece chave de leitura útil para futuras pesquisas empíricas sobre a distribuição do ônus probatório e o tratamento processual diferenciado de candidaturas masculinas e femininas de baixa competitividade.

Essa dinâmica exige distinguir, com clareza, dois planos frequentemente confundidos na prática decisória. Um é o da inviabilidade eleitoral da candidatura (fenômeno material, ligado às condições adversas de competição que caracterizam estruturalmente a participação feminina; outro é o da simulação fraudulenta) fenômeno intencional, ligado ao desvirtuamento finalístico da norma. A candidatura fragilizada não é, por si, candidatura fictícia: confundi-las significa punir a fragilidade como se fosse fraude, transferindo para o plano jurisdicional precisamente as desigualdades que a ação afirmativa pretende corrigir.

A exigência de prova robusta e convergente funciona, nesse sentido, como filtro epistemológico que impede a inferência da fraude a partir de indícios de baixa densidade explicativa, protegendo a candidata autêntica sem, contudo, legitimar a candidatura meramente formal instrumentalizada pelo partido. O equilíbrio entre esses dois polos (proteção da ação afirmativa contra sua captura e proteção das candidatas contra a revitimização processual) constitui o núcleo da tensão democrática que o desafio probatório encerra.

A tensão entre repressão à fraude e proteção à participação feminina manifesta-se de modo sensível na extensão das sanções. O modelo de responsabilização ampliada inaugurado em Valença/PI,

ao admitir a cassação de toda a chapa independentemente da demonstração de participação direta de cada candidato, pode tensionar o devido processo legal e o princípio da responsabilidade subjetiva, sobretudo quando atinge candidaturas femininas que não participaram da fraude (Cunha; Bastos Junior, 2020).

A efetividade da política de gênero não depende apenas da intensidade da repressão, mas da qualidade do standard probatório que a sustenta: a exigência de prova robusta não pode ser compreendida como fórmula retórica, mas como critério operativo que impõe ao julgador o dever de justificar rigorosamente a suficiência dos indícios.

Essa exigência conecta a matéria ao debate contemporâneo sobre o direito eleitoral sancionador. Sendo a AIJE ação de natureza sancionatória, cujas consequências atingem direitos fundamentais de participação política, o standard probatório que a informa não pode ser equiparado ao da mera preponderância de provas, próprio do processo civil comum, mas deve aproximar-se de um patamar mais elevado de convencimento, compatível com a gravidade dos efeitos.

Não se trata de importar acriticamente o standard penal da prova além de dúvida razoável, inadequado à dinâmica indiciária dos ilícitos estruturais, mas de reconhecer que a fraude à cota se situa em um ponto intermediário, no qual a robustez exigida cresce na proporção da severidade da sanção. A prova robusta e convergente funciona, nesse registro, como tradução operacional dessa exigência intermediária: nem a certeza absoluta, que tornaria a ação afirmativa inexequível, nem a mera plausibilidade, que a converteria em instrumento de perseguição. O desafio probatório é, em essência, o desafio de calibrar esse patamar, tarefa que não comporta solução abstrata, mas apenas construção argumentativa caso a caso.

Diante desse quadro, propõe-se um modelo interpretativo de três eixos, voltado à racionalização da atividade jurisdicional sem supressão da complexidade do fenômeno. O primeiro é a convergência probatória qualificada, que afasta decisões baseadas em indícios isolados ou de baixa densidade explicativa. O segundo é a centralidade da análise individualizada das candidaturas, técnica de contenção de generalizações e estereótipos que protege tanto as candidatas autênticas, evitando que campanhas reais sejam confundidas com arranjos artificiais, quanto a própria finalidade da ação afirmativa, impedindo a legitimação de candidaturas meramente formais.

O terceiro é o rigor na explicitação do percurso inferencial adotado pelo julgador, condição de transparência argumentativa e de controle da decisão: não basta a enumeração dos indícios, exige-se a

demonstração do percurso interpretativo que lhes confere convergência e sentido. Esses parâmetros não eliminam a incerteza inerente ao fenômeno, mas permitem sua gestão racional.

Decorre daí implicação prática para o desenho institucional da fiscalização: se a estrutura inferencial da prova é o ponto crítico, e não o catálogo de indícios, qualquer aprimoramento regulamentar futuro deverá concentrar-se menos na ampliação dos elementos indiciários e mais na construção de parâmetros de articulação entre eles, protocolos analíticos, standards inferenciais e mecanismos de motivação reforçada da decisão. Trata-se, em última análise, de mover o foco regulamentar do plano dos indícios para o plano da inferência: do que se admite como elemento de prova para como esses elementos devem ser articulados em juízo de suficiência.

O modelo proposto não pretende fechar o sistema, mas qualificá-lo: reconhece que a fraude à cota de gênero continuará a desafiar o sistema jurídico, precisamente porque se situa em zona de interseção entre direito, política e realidade social, e que o que se exige não é a construção de critérios rígidos, mas o desenvolvimento de uma prática decisória capaz de lidar com a complexidade sem reduzi-la, preservando ao mesmo tempo a integridade do processo eleitoral e a finalidade inclusiva da política de gênero.

No plano teórico aqui desenvolvido, pode-se afirmar que a fraude à cota de gênero não é um fato que se descobre, mas um sentido que se constrói. É na articulação entre indícios, inferências e decisões que se define sua existência jurídica, e é nesse mesmo espaço que se decide, em última instância, não apenas a validade de candidaturas específicas, mas o alcance efetivo de uma política pública voltada à transformação das estruturas de poder. A decisão judicial, nesse domínio, jamais é mera subsunção: ela reconstrói o objeto que julga.

Reconhecer essa natureza não enfraquece o controle de racionalidade, ao contrário, o torna possível, ao explicitar que a legitimidade da decisão repousa não na ilusão de uma verdade autoevidente extraída dos autos, mas na qualidade demonstrável do percurso inferencial que conduz dos indícios à conclusão. É essa exigência de fundamentação inferencial explícita que converte a discricionariedade aparente em responsabilidade argumentativa controlável, condição sem a qual a repressão à fraude e a proteção da participação feminina não podem coexistir de modo democraticamente legítimo (Streck, 2011).

As três contribuições propostas neste estudo articulam-se, por fim, em uma unidade. A compreensão da fraude como ilícito inferencial é o diagnóstico; a categoria da violência processual de gênero é a advertência crítica sobre os riscos desse diagnóstico quando aplicado sem sensibilidade às

assimetrias estruturais; e o modelo de três eixos é a resposta propositiva que busca reconciliar a repressão eficaz da fraude com a proteção das candidaturas autênticas.

Nenhuma das três isoladamente esgota o problema, mas, em conjunto, oferecem à magistratura eleitoral e à doutrina um repertório metodológico capaz de orientar a decisão sem reduzir o fenômeno a fórmulas fechadas, repertório que reconhece, com realismo, que a incerteza é constitutiva do objeto e que a tarefa do direito não é eliminá-la, mas geri-la de modo transparente, controlável e processualmente justo.

Cumpre, por fim, situar o significado democrático mais amplo dessa discussão. O modo como a Justiça Eleitoral resolve o desafio probatório da fraude à cota de gênero não é questão meramente técnica: define, na prática, o alcance efetivo de uma política pública concebida para alterar as estruturas históricas de exclusão. Um standard probatório excessivamente permissivo expõe candidaturas femininas autênticas ao risco de cassação, revitimizando mulheres que enfrentaram, com recursos escassos, as adversidades estruturais da disputa, e produzindo o efeito perverso de desencorajar a futura participação feminina.

Um standard excessivamente rígido, por sua vez, blinda as práticas de simulação e converte a ação afirmativa em formalidade vazia. Entre esses dois extremos, a decisão judicial opera como instância de mediação, e a qualidade dessa mediação depende, em última análise, da racionalidade inferencial que a sustenta. A prova, nesse domínio, não é apenas instrumento de reconstrução dos fatos: é o lugar em que se decide o destino de uma promessa constitucional de igualdade substantiva.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À pergunta orientadora, a investigação responde que os desafios probatórios na apuração da fraude à cota de gênero não são fenômenos contingentes, mas resultado estrutural da combinação entre conceitos normativos abertos, prova predominantemente indiciária e desigualdades materiais que afetam a participação política das mulheres. Esses fatores, articulados, impedem a consolidação de critérios padronizados e tornam a análise individualizada das candidaturas não apenas conveniente, mas exigência de racionalidade decisória.

A hipótese central foi confirmada: o que diferencia a procedência da improcedência, em casos com indícios estruturalmente semelhantes, não é a presença isolada de votação inexpressiva, ausência de campanha ou contas padronizadas, mas a forma como esses elementos convergem (ou deixam de convergir) em narrativa inferencial coerente e robusta.

A pesquisa oferece três contribuições. No plano conceitual, sustenta que a fraude à cota de gênero é, em sentido jurídico estrito, ilícito de natureza inferencial, cuja comprovação não se realiza pela apresentação de prova direta, mas pela articulação de indícios em estrutura probatória cuja qualidade depende decisivamente do raciocínio mobilizado pelo julgador, de modo que o controle de racionalidade da decisão exige fundamentação inferencial explícita. No plano crítico, propõe a categoria analítica da violência processual de gênero como chave de leitura do ônus argumentativo desproporcional imposto às candidatas.

No plano propositivo, apresenta o modelo de três eixos (convergência probatória qualificada, centralidade da análise individualizada e rigor na explicitação do percurso inferencial) como repertório metodológico capaz de orientar decisões sem reduzir o fenômeno a fórmulas fechadas. Registre-se, ainda, dimensão dogmática de alcance crescente: a jurisprudência, em diálogo com a Lei nº 14.192/2021, vem consolidando o entendimento de que a candidata instrumentalizada não figura como autora da fraude, mas como vítima de violência política de gênero, concepção que tende a influenciar os parâmetros decisórios futuros.

Registram-se as limitações do recorte: a circunscrição espacial ao TRE-GO e temporal a 2022–2025, bem como a opção por observar julgados em profundidade em detrimento da extensão amostral, restringem a generalização das conclusões a outros tribunais e marcos normativos. O desenho metodológico (observação de julgados como técnica de pesquisa documental, e não estudo de caso no sentido técnico) privilegiou a profundidade interpretativa, opção adequada ao objeto, mas que deve ser explicitada como escolha epistemológica.

Ademais, a perspectiva acadêmica adotada não se confunde com qualquer juízo de correção sobre as decisões examinadas, embora a posição institucional do pesquisador no período tenha exigido vigilância epistemológica permanente.

Diversas frentes de investigação se abrem a partir dos achados. Em primeiro lugar, estudos empíricos comparados envolvendo distintos Tribunais Regionais poderiam testar a hipótese de que a abertura semântica do standard probatório produz dispersão decisória estrutural, e não meramente conjuntural. Em segundo lugar, pesquisas quantitativas sobre a distribuição do ônus argumentativo entre candidaturas masculinas e femininas (examinando, por exemplo, a frequência com que se exige da candidata mulher a comprovação positiva de atos de campanha) poderiam aferir, em termos verificáveis, a hipótese de violência processual de gênero.

Em terceiro lugar, é desejável aprofundar a discussão sobre os limites da extensão das sanções a candidatos não diretamente envolvidos na prática fraudulenta, em diálogo com o princípio da responsabilidade subjetiva e com os debates contemporâneos sobre direito eleitoral sancionador. Por fim, abre-se espaço para investigações sobre o papel das instâncias internas dos partidos e federações na seleção e no apoio efetivo a candidaturas femininas, em chave que articule direito eleitoral, ciência política e teoria democrática.

A Justiça Eleitoral exerce, nesse campo, função de mediação entre igualdade substantiva, soberania popular e segurança jurídica. Sua atuação não pode ser reduzida à aplicação mecânica de normas, exigindo permanente reconstrução interpretativa, na qual a prova assume papel central e decisivo. A efetividade da política de cotas de gênero não depende apenas da intensidade da repressão à fraude, mas, talvez sobretudo, da qualidade do standard probatório que a sustenta: identificar a fraude é necessário; identificá-la de maneira processualmente justa é condição de legitimidade democrática.

É nesse equilíbrio, exigente e permanente, que reside o desafio probatório que este artigo procurou compreender e, na medida do possível, contribuir para racionalizar.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Adriana Soares; LAENA, Roberta. Fraude às cotas de gênero: um estudo de caso. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 16, n. 1, p. 139-157, jan./jul. 2022.

ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.). Abuso de poder e perda de mandato. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 239-281. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 7).

BRASIL. Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará). Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nº 9.096/1995, 9.504/1997 e 4.737/1965. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 466.343/SP. Rel. Min. Cezar Peluso. Julgado em 3 dez. 2008.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0600544-33.2024.6.09.0132 (Aparecida de Goiânia/GO). Eleições municipais de 2024. Goiânia: TRE-GO, 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0600639-47.2024.6.09.0105 (Campos Belos/GO). Eleições municipais de 2024. Goiânia: TRE-GO, 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0600937-51.2024.6.09.0101 (Goianira/GO). Eleições municipais de 2024. Goiânia: TRE-GO, 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. Recurso Eleitoral nº 0600797-61.2024.6.09.0054 (Nerópolis/GO). Eleições municipais de 2024. Goiânia: TRE-GO, 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 0600651-94.2020.6.05.0046 (Jacobina/BA). Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes. Julgado em

2021. Brasília, DF: TSE, 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 0000193-92.2016.6.18.0018 (Valença/PI). Rel. Min. Jorge Mussi. Julgado em 17 set. 2019. Brasília, DF: TSE, 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.735, de 27 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre os ilícitos eleitorais e os processos eleitorais correlatos. Brasília, DF: TSE, 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 24. Brasília, DF: TSE.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 73. Aprovada na sessão plenária de 24 de maio de 2022. Brasília, DF: TSE, 2022.

COSTA, Ivine Ferreira de Oliveira. Cassação de mulheres eleitas por fraude à cota de gênero: o conflito entre a dimensão instrumental e a finalidade material da cota de gênero à luz do caso de Granjeiros/CE. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2025.

CRENSHAW, Kimberlé W. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. University of Chicago Legal Forum, v. 1989, n. 1, p. 139-167, 1989.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da; ASSIS, Gabriela Lima Silveira de. A sub-representatividade feminina nos parlamentos brasileiros e a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas para a inclusão da mulher nesses espaços. Revista Estudos Eleitorais, v. 16, n. 1, 2022.

CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. Fraudes à cota de gênero na perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador. Resenha Eleitoral, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 57-84, 2020.

DINIZ, Maria Angélica Olinto Silva. Cotas de gênero na legislação eleitoral brasileira: mecanismo de inclusão ou um convite à fraude? 2024. Dissertação (Mestrado em Direito), Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2024.

IBGE. Criando Sinergias entre a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e o G20: Caderno Desigualdades. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

IPU (INTER-PARLIAMENTARY UNION). Women in Parliament 1995–2025: 30 years in review. Geneva: IPU, 2025.

LAENA, Roberta. Candidaturas fictícias e fraude à cota de gênero. In: Estudos Eleitorais. Brasília: TSE, 2020.

LAENA, Roberta. Fictícias: candidaturas de mulheres e violência política de gênero. São Paulo: Todavia, 2023.

PATEMAN, Carole. The Sexual Contract. Stanford: Stanford University Press, 1988.

PIATTI-CROCKER, Adriana. The Diffusion of Gender Policy in Latin America: From Quotas to Parity. Journal of International Women's Studies, v. 20, n. 6, p. 44-59, 2019.

SILVA NETO, José Xavier da. Fraude à cota de gênero: requisitos para configuração e mecanismos de combate. Revista de Estudos Jurídicos da OAB/MA, São Luís, v. 1, n. 1, 2025.

SILVEIRA, Marilda de Paula. As consequências da identificação de candidaturas fictícias: cassação das eleitas e desincentivos à representatividade feminina na política. Resenha Eleitoral, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 161-186, 2019.

STRECK, Lenio Luiz. Verdade e consenso: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TARGINO, Demóstenes Vieira; SAMPAIO JÚNIOR, José Herval. O julgamento do REspe 193-92/PI sob a perspectiva dos princípios da igualdade e da soberania popular. Revista Populus, Salvador: Escola Judiciária Eleitoral da Bahia, n. 13, 2020.

UFG (Universidade Federal de Goiás). Projeto De Olho Nas Urnas. Relatório de Jurimetria Eleitoral 2024. Goiânia: UFG, 2024.

UN WOMEN; IPU (INTER-PARLIAMENTARY UNION). Women in Politics 2025. New York: UN Women, 2025.

UNITED NATIONS. Beijing Declaration and Platform for Action. New York: United Nations, 1995.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIJE Ação de Investigação Judicial Eleitoral

CEDAW Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

DRAP Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários

FEFC Fundo Especial de Financiamento de Campanha

G20 Grupo dos 20

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPU União Interparlamentar

ODS Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

STF Supremo Tribunal Federal

TRE-GO Tribunal Regional Eleitoral de Goiás

TSE Tribunal Superior Eleitoral

UFG Universidade Federal de Goiás