

e-ISSN 2594-9519

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político

V. 4, n. 2, jul. a dez. 2020



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL PAULISTA

EM BUSCA DE MAIOR EFETIVIDADE DA COTA DE GÊNERO NO DIREITO BRASILEIRO: ANÁLISE DE PRECEDENTES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E DE PROPOSTAS LEGISLATIVAS EM TRAMITAÇÃO SOBRE O TEMA

THE PURSUIT FOR GENDER QUOTA EFFICIENCY: AN ANALYSIS OF RECENT PRECEDENTS OF THE SUPREME ELECTORAL COURT AND OF CURRENT LEGISLATIVE PROPOSALS.

Gabriela Juliano Nicolay⁶⁵

RESUMO

Este trabalho trata da participação de mulheres na política, especificamente da cota de gênero legislativa instituída no art. 10 da Lei nº 9.504/97, traçando um histórico desde sua criação até os dias atuais com o objetivo de analisar a sua eficácia como ação afirmativa. Por meio de pesquisa teórica e documental, analisa os resultados das últimas eleições, a atuação da Justiça Eleitoral, especialmente do Tribunal Superior Eleitoral, para a fiscalização da aplicação da cota e os principais projetos de alteração legislativa em trâmite no Congresso sobre o tema. Com base nos elementos levantados, conclui-se que a cota de gênero atual não é eficaz e que são necessárias alterações nas leis brasileiras, mas também uma construção firme sobre a importância da participação equânime de mulheres na política para garantia de seus próprios direitos e para a promoção da democracia.

Palavras-chave: Cota de gênero para mulheres. Participação política equânime. TSE. Propostas legislativas. Democracia.

ABSTRACT

This article is about women in politics, it specifically analyzes the legal gender quota currently stated in article 10 of the Brazilian federal law n. 9.504 / 97, with a brief historical account with the intent of evaluating its efficiency. Based on a theoretical and documentary research methodology, it covers the statistics of the last elections generated by the Supreme Electoral Court, the actions of the Electoral Justice towards monitoring of quota compliance and the current legislative proposals on the matter. The information gathered by the work leads to the conclusion that the current gender quota does not produce the desired results and therefore that changes are in need. Changes in legislation but also the reaffirmation of the importance of equal participation of women in politics to guarantee their own rights and to promote democracy.

Keywords: Legal gender quota. Women in politics. Supreme Electoral Court. Legislative proposals. Democracy.

INTRODUÇÃO

⁶⁵ Bacharela em Direito pela Universidade de São Paulo em 2010, com especialização em Direito Penal e Criminologia. Pós graduanda em Direito Eleitoral pela EJP. Analista de apoio jurídico do MPU desde 2013, atualmente lotada na Procuradoria Regional da República da 3ª Região.

Desde a aquisição do direito ao voto pelas mulheres até o momento atual, a questão da participação de mulheres na política continua central no debate sobre república, democracia e inclusão, abarcando, hoje, uma análise qualitativa do espaço ocupado pelas mulheres que “chegam lá”.

Segundo a ativista e professora Angela Davis, a luta das mulheres por emancipação e igualdade, desde o século XIX, perpassou os campos da política e da economia. Em relação ao campo político, ela aponta que o movimento pelo voto, que se iniciou entre mulheres brancas com melhores condições econômicas, ganhou adesão maior das trabalhadoras e negras quando o direito ao voto passou a ser compreendido como uma “arma importante para a continuidade da luta por salários mais altos, por melhores condições de trabalho e pelo fim do risco onipresente de linchamentos” (DAVIS, 2016, p.12).

Em 1791, a escritora Olympe de Gouges publicou a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã em resposta à Declaração Dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que não contemplava mulheres (PINHEIRO, POMPEU, 2018, p. 241). Cem anos depois, entrou em vigor a Constituição da República Federativa Brasileira, que era omissa sobre a cidadania política das mulheres e outorgava aos estados a competência para legislar sobre matéria eleitoral. Foi assim que o direito ao voto para mulheres foi reconhecido pela primeira vez em nosso país no estado do Rio Grande do Norte, onde Celina Guimarães Viana foi a primeira mulher a alistar-se como eleitora, em 1927. Nas mesmas eleições em que a primeira mulher foi eleita - Alzira Soriano, eleita prefeita no município de Lajes (MACEDO, 2014, pp. 207-210).

A previsão nacional só veio no Código Eleitoral de 1932 que estabelecia “É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na fôrma deste Código”. A constitucionalização desse direito ocorreu em 1934, no início da Era Vargas⁶⁶; porém, o voto só era obrigatório para mulheres “quando estas exerçam função pública remunerada”.

A Constituição Federal de 1988 representa um salto qualitativo para a cidadania das mulheres, estabelecendo como valores fundamentais da República e do Estado Democrático de Direito a igualdade, o pluralismo político, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Assim também o Código Civil de 2002 foi essencial para sua emancipação.

Sob influência da IV Conferência da ONU sobre a Mulher realizada em 1995 em Pequim - em que os países signatários reconheceram que “O empoderamento da mulher e sua total participação, em base de igualdade, em todos os campos sociais, incluindo a participação no processo decisório e o acesso ao poder, são fundamentais para a realização da igualdade, do desenvolvimento e da paz;”-, foi adotada a primeira ação afirmativa em favor da representação política de mulheres. A Lei 9.100/95 que, regulamentando as eleições municipais de 1996, estabeleceu para cada partido ou coligação deveria preencher 20% das vagas em disputa para a câmara municipal para mulheres.

⁶⁶. TSE. Dia da Conquista do Voto Feminino no Brasil é comemorado nesta segunda (24). 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Fevereiro/dia-da-conquista-do-voto-feminino-no-brasil-e-comemorado-nesta-segunda-24-1>. Acesso em: 24 fev. 2020.

A origem dessa norma foi o PL nº 783/95 apresentado pela então deputada federal Marta Suplicy, que visava alterar a Lei nº 4.737/65 para incluir a previsão de uma reserva facultativa de 30% das candidaturas proporcionais de cada partido ou coligação para mulheres. Em sua fundamentação, defendia-se a necessidade de uma ação afirmativa “para reverter este quadro de grande injustiça para com a mulher, decorrente de sua posição de inferioridade nos últimos séculos” e para provocar uma mudança nas práticas internas dos partidos políticos. A cota de gênero seria de fato incorporada à legislação eleitoral pátria na Lei nº 9.504/97 - a “lei das eleições” - que determinava aos partidos ou coligações a reserva de, no mínimo, 30% de candidaturas proporcionais “para cada sexo”.

Importante esclarecer que conquanto a redação do artigo fale em reserva de vagas para candidaturas “de cada sexo”, o espírito da norma estava conectado ao fomento das candidaturas de mulheres, conforme a exposição de motivos do projeto legislativo.

Desde a criação da cota de gênero legislativa, houve aumento gradual das candidaturas de mulheres, mas o número de assentos ocupados por mulheres no legislativo federal ainda está longe dos 30%. Em 2018, embora representassem 52,5% do eleitorado brasileiro segundo dados do Cadastro Eleitoral do TSE⁶⁷, as mulheres preencheram apenas 16,2% das vagas disponíveis⁶⁸.

Foi um aumento percentual de 52,6% em relação ao número de cadeiras ocupadas por mulheres em 2014, o que não é insignificante do ponto de vista de fomento da participação feminina na política mas é um fenômeno que deve também ser compreendido no contexto de renovação parlamentar que marcou as eleições naquele ano⁶⁹.

Esse desempenho nos coloca atrás da maior parte dos países vizinhos em proporção de mulheres nas “casas baixas” ou “casas únicas” de acordo com os dados do Observatório de Igualdade de Gênero das Nações Unidas para América Latina e Caribe⁷⁰.

Mas, não “perdemos” apenas de vizinhos latino-americanos: segundo dados da União Interparlamentar, que desde 1997 faz um ranking de países de acordo com a porcentagem de mulheres no Parlamento, em junho de 2020, o Brasil ocupava a 141ª

⁶⁷ TSE. Mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro>. Acessos em 02 dez. 2019.

⁶⁸ TSE. Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>. Consultado em 20/01/2020.

⁶⁹ AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Câmara tem 243 deputados novos e renovação de 47,3%. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/545896-camara-tem-243-deputados-novos-e-renovacao-de-473/>. Consultado em 20 jan. 2020.

⁷⁰ ONU, Observatório de Igualdade de Gênero. Poder legislativo: porcentagem de mulheres no órgão legislativo nacional: Câmara baixa ou única: América Latina, Caribe e Península Ibérica (35 países): Mulheres eleitas para os parlamentos nacionais, 2019 (Em porcentagens). 2019. gráfico. Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt/indicadores/poder-legislativo-porcentagem-mulheres-no-orgao-legislativo-nacional-camara-baixa-ou>. Acesso em: 20 jan. 2020.

posição dentre 190⁷¹.

Assim, temos que, 81 anos depois que as mulheres tiveram reconhecido o direito ao voto e, portanto, passaram a vivenciar a cidadania política ampla, os dados coletados pelo Tribunal Superior Eleitoral e por organizações internacionais indicam que o Brasil ainda não atingiu uma representação parlamentar equânime entre mulheres e homens e tem um desempenho insatisfatório na promoção da participação de mulheres na política.

Importante considerar ainda que o grupo “mulheres” é diverso e, dentro dele, a desigualdade de representação tem camadas mais profundas, como mostra estudo realizado por grupo de pesquisa da FGV coordenado por Catarina Helena Cortada Barbieri e Luciana de Oliveira Ramos (2019). Conforme o relatório parcial da pesquisa sobre as mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados pelo estado de São Paulo em 2018, raça, grau de escolaridade, quantidade de financiamento, capital político, dentre outros índices identificados pelas pesquisadoras são fatores de distinção da sub-representação dentro do grupo “mulheres”.

Diante desse quadro, o objetivo do presente artigo é analisar a evolução da ação afirmativa para o fomento de participação de mulheres na política no Brasil, valendo-se para isso de dados das últimas eleições desde sua criação, de análise da atuação do Tribunal Superior Eleitoral em casos paradigmáticos nessa seara e de projetos de lei sobre o tema.

Com essa análise, pretende-se alcançar uma visão mais aprofundada sobre o fenômeno objeto de estudo, buscando identificar os motivos pelos quais a cota legislativa não está produzindo os efeitos desejados, e analisar os possíveis caminhos a serem adotados para a escolha de uma ação afirmativa eficaz em prol da participação feminina na política.

1 HISTÓRICO: COMO CHEGAMOS AO PONTO EM QUE NOS ENCONTRAMOS E POR QUE ISSO IMPORTA. ANÁLISE DE DADOS DE ELEIÇÕES PASSADAS

Como exposto no item anterior, por trás da criação da cota de gênero estava o intuito de fomentar a inclusão numérica de mulheres na política, em busca de uma representatividade equânime de gêneros, seguindo diretrizes estabelecidas internacionalmente. Não havia, contudo, qualquer consequência legal prevista para o desrespeito à determinação; de modo que se um partido não conseguisse ou não quisesse preencher o percentual com mulheres, apenas não poderia suprir a falta com candidatos homens, mas continuava podendo apresentar sua lista de candidaturas ao pleito.

Essa situação só se alterou em 2009, quando na minirreforma eleitoral daquele ano foi alterada a redação do parágrafo terceiro do art. 10 da Lei nº 9.504/97: com a mudança do verbo de “deverá reservar” para “preencherá”, tornou-se imperativo que os partidos políticos preenchessem 30% de suas vagas proporcionais com candidaturas de

⁷¹INTERPARLAMENTARY UNION. Monthly ranking of women in national parliaments. 2020. gráfico. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=6&year=2020>. Acesso em: 7 ago. 2020.

mulheres, sob pena de terem seus Demonstrativos de Regularidade de Atos Partidários indeferidos e não poderem participar do pleito (MACEDO, 2014).

Também como parte da minirreforma eleitoral, a Lei nº 12.034/09 criou para os partidos a obrigação de alocar 5% do montante dos recursos recebidos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e de difusão da participação política das mulheres, incluindo o inciso V no artigo 44 da Lei nº 9.096/95.

A partir de então, o número de candidaturas de mulheres para os cargos proporcionais começou, de fato, a se aproximar dos 30% no decurso das eleições seguintes. Como mostra o repositório de estatísticas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2010⁷², 22,195% das candidaturas para o cargo de deputado federal foram de mulheres, que também preencheram 22,765% das candidaturas para o cargo de deputado estadual e 25,339% para o cargo de deputado distrital.

Conforme dados do TSE, nas eleições de 2012, houve 134.150 candidatas mulheres ao cargo de vereadora de 420.536 candidatos no total; porém apenas 7.654 mulheres foram eleitas enquanto 49.765 homens se elegeram⁷³. Nas eleições gerais de 2014⁷⁴, atingiram-se os 30% com 7.931 mulheres se candidatando para os cargos proporcionais, enquanto os homens foram 17.237.

No entanto, as eleições gerais daquele ano foram responsáveis por suscitar um importante debate sobre o financiamento das campanhas das mulheres já que apenas 51 mulheres foram eleitas para a Câmara dos Deputados, 114 para as assembleias estaduais e 5 para a assembleia distrital. Ressalte-se que, dentre as mulheres eleitas naquele ano, 73,37% eram brancas, 4,89% pretas e 21,74% pardas conforme os dados do TSE – o que significa que dentro do grupo das mulheres, já sub-representadas, as mulheres pretas e pardas sofriam com outra carga de falta de representatividade.

Diante desses fatos, o subfinanciamento de campanhas foi apontado como uma das possíveis causas da disparidade entre o número de candidaturas e o número de eleitas. É nesse sentido que Lígia Campos (2019) afirma que a falta de alocação de verbas nas campanhas de mulheres era uma fraude às disposições legais da ação afirmativa em prol da inserção de mais mulheres na política.

Assim, no ano de 2015, a Comissão Especial de Reforma Política, após analisar diversas propostas de alteração do sistema eleitoral, aprovou algumas alterações infraconstitucionais, dentre elas a norma que previa reserva do Fundo Partidário para a campanha de mulheres (RODRIGUES, 2017).

A Lei nº 13.165/15 estabelecia que, nas três próximas eleições, haveria uma reserva, entre 5% e 15%, do Fundo Partidário, para o financiamento de campanhas de mulheres. O percentual da reserva, nota-se, era inferior ao da cota de gênero e ainda incluía os recursos para ações de incentivo à participação de mulheres na política, além de ser uma regra limitada a três eleições, - por esses motivos, a alteração legislativa será levada à análise do Superior Tribunal Federal pela Procuradoria Geral da República na

⁷²TSE. Estatísticas de candidaturas cargo/sexo. Eleições 2010. Disponível em: http://www.tse.jus.br/hotsites/estatistica2010/Est_candidatura/cargo_sexo.html. Acesso em 20/01/2020.

⁷³TSE. Estatísticas de candidaturas cargo/sexo. Eleições 2012.

⁷⁴TSE. Estatísticas de candidaturas cargo/sexo. Eleições 2014.

ADI 5617.

Em 2016⁷⁵, foram 153.313 candidaturas de mulheres ao cargo de vereadora, das quais 142.039 foram consideradas aptas e 7.820 foram eleitas. Entre as eleições de 2016 e as de 2018, algumas decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral tiveram impactos relevantes para o financiamento das campanhas de mulheres.

Em março de 2015, no julgamento da ADI 4650, o STF havia decidido, por maioria de votos, pela inconstitucionalidade dos dispositivos legais que admitiam que pessoas jurídicas fizessem doações para campanhas eleitorais. Essa decisão provocou uma alteração no sistema de financiamento de campanhas no Brasil, que passou a ser composto por verbas advindas de doações de pessoas físicas (art. 38, III, e art. 39 da Lei nº 9.096/95), do Fundo Partidário (art. 38, Lei nº 9.096/95) e do Fundo Especial de Campanha (art. 16-C, Lei nº 9.504/97).

No julgamento da ADI 5617, em março de 2018, o STF definiu, por maioria de votos, que a reserva do Fundo Partidário para as campanhas de mulheres deveria ser do mesmo percentual da cota de gênero, declarou inconstitucional a fixação de um prazo para a validade da regra, vez que a medida deveria “perdurar enquanto for justificada a necessidade de composição mínima das candidaturas femininas”, e declarou inconstitucionais por arrastamento os parágrafos 5º-A e 7º do artigo 44 da Lei 9.096/95, que diziam respeito aos recursos específicos para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

O Relator Ministro Fachin apresentou três fundamentos essenciais para sua decisão (que serão importantes em julgamentos futuros): a eficácia vinculante de tratados internacionais posto que tendo o Brasil é signatário da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, cujo artigo 2º prevê um compromisso com a “realização prática” do princípio da igualdade do homem e a “proteção efetiva” da mulher contra todo ato de discriminação; a supremacia da Constituição Federal, já que o Fundo Partidário é verba pública e, portanto, deve ser aplicado segundo as regras constitucionais que regem a atividade financeira do Estado, vedada qualquer tipo de discriminação de gênero; e a supremacia dos direitos fundamentais à qual está submetida a autonomia partidária, nos termos do art. 17 da Constituição Federal (CARNEIRO, 2018, p. 160).

Na esteira dessa decisão, em 2018, o TSE recebeu uma consulta por senadoras e deputadas federais sobre a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) para as candidatas de mulheres questionando se, considerando a decisão do STF na ADI 5617, deveria se “equiparar o mínimo de recursos destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do artigo 10, § 3º, da Lei 9.504/97” e caso houvesse mais de 30% de candidaturas de mulheres, se “o mínimo de recursos globais do partido, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção?” e se a mesma lógica deveria ser adotada pelos partidos “para a distribuição do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, prevista nos artigos 47 e seguintes, da Lei das Eleições, devendo-se

⁷⁵TSE. Estatísticas de candidaturas cargo-gênero. Eleições 2016.

equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido”⁷⁶. O Tribunal respondeu afirmativamente a todas as questões.

O voto condutor na Consulta nº 060025218 foi da Ministra Rosa Weber, que ressaltou que os fundamentos da decisão do STF na ADI 5617 se estendiam à questão da distribuição do FEFC⁷⁷.

Nas eleições gerais de 2018⁷⁸, em vigor as novas regras sobre financiamento de campanha e após orientação do TSE na consulta nº 060025218, 31,6% das candidaturas foram de mulheres - um total de 9.204 candidatas, das quais 8.078 foram consideradas aptas.

Não obstante, o número de mulheres eleitas ainda foi pequeno se comparado com a composição do eleitorado: somente 77 mulheres foram eleitas deputadas federais, 160 deputadas estaduais e 3 deputadas distritais. Das mulheres eleitas naquele ano, 70,32% eram brancas, 9,19% pretas, 20,14% pardas e 0,35% indígenas conforme os dados do TSE.

Apesar das decisões do STF e do TSE, 44 das 316 coligações não cumpriram com a cota de 30%, sendo que Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte e Alagoas foram os estados em que mais coligações descumpriram a cota conforme os achados da pesquisa realizada pela FGV sobre as eleições de mulheres em 2018 para o cargo de deputada federal⁷⁹.

Em relação ao financiamento das campanhas, os dados coletados apontaram que nem todos os partidos cumpriram a determinação de destinar 30% do FEFC para as candidaturas de mulheres e, aqueles que o fizeram, não deixaram claro se o montante seria dirigido para as campanhas proporcionais ou majoritárias.

As pesquisadoras observaram ainda que, conquanto nem todos os partidos tenham cumprido essa determinação, houve um aumento significativo dos recursos recebidos por mulheres em relação a 2014 acompanhado pelo aumento da importância do financiamento público.

Enquanto é possível notar que houve um aumento numérico de candidaturas de mulheres desde 2010 até 2018, chegando-se ao cumprimento da cota legislativa de gênero, o mesmo crescimento não é observado no número de mulheres eleitas e os dados das eleições de 2018 indicam que o baixo engajamento dos partidos no cumprimento da cota de gênero e no financiamento das campanhas das mulheres tem uma influência direta sobre esse cenário.

Campos (2019) aponta que o subfinanciamento de campanhas das mulheres revela uma atuação “viciada” dos partidos, isto é, que o processo de escolha de

⁷⁶ JURÍDICO, Consultor. Leia voto de Rosa Weber sobre verbas mínimas ao fundo eleitoral para mulheres. 25 mai 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/leia-voto-rosa-weber-verbas-fundo-eleitoral-mulher>. Acesso em 20/01/2020.

⁷⁷ TSE, CTA - Consulta nº 060025218 - DF, Relatora Min. Rosa Weber, DJE, 15/08/2018.

⁷⁸ TSE. Estatísticas de candidaturas cargo-gênero. Eleições 2018.

⁷⁹ Democracia e Representação nas Eleições de 2018: Campanhas Eleitorais, Financiamento e Diversidade de Gênero. Sumário Executivo. coordenação Catarina Helena Cortada Barbieri e Luciana de Oliveria Ramos – São Paulo: FGV Direito SP, 2019.

candidatos e de apoio de candidaturas não se alterou profundamente com as novas disposições legislativas e determinações judiciais. Ao contrário, os partidos continuam preferindo os candidatos que tem mais chance de serem eleitos e há uma identificação de representantes políticos com padrões de gênero masculinos, já que homens participam há mais tempo do espaço público, enquanto mulheres continuam associadas ao ambiente doméstico e também limitadas em sua participação política por essa dupla ou tripla jornada (ARAÚJO, 2005, p. 194).

Refratários em aderir ao espírito da ação afirmativa e ceder espaços de poder, os partidos, que são liderados principalmente por homens, buscaram maneiras de burlar a cota de gênero, às vezes formal, às vezes materialmente.

Não é por outro motivo que, no período das eleições de 2018 e logo após a sua realização, pipocaram diversas denúncias de candidatas sobre o mal uso do financiamento de campanha das mulheres, seja pelo recurso a candidaturas “laranjas” (BERTHO, 2018), pela concentração de dinheiro em apenas algumas candidatas ou pelo uso das verbas das mulheres com desvio para produzir material de propaganda para candidatos⁸⁰.

Em 2019, no contexto das alterações legislativas promovidas nos anos entre eleições, foram aprovadas duas alterações legislativas significativas sobre o tema.

Em maio, a Lei 13.831/19 incluiu o art. 55-A na Lei 9.504/97, isentando de qualquer punição os partidos que tivessem descumprido a determinação de destinar no mínimo 5% do Fundo Partidário para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. Em outubro, a Lei 13.887/19 alterou o art. 44, V, da Lei 9.504/97, passando a determinar que esses 5% serão geridos pela Secretaria da Mulher, que será a responsável por criar e executar os programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

As alterações consecutivas na legislação sobre a distribuição dos valores dos fundos eleitorais para as campanhas das mulheres demonstram que a classe política está atenta à destinação do dinheiro, mas, não necessariamente em favor da efetivação da ação afirmativa.

Dessarte, a análise das estatísticas de eleições sobre candidaturas e gênero indicam que a cota legislativa, que se propôs a integrar mulheres na política em prol do aprofundamento da democracia e da superação de seu histórico alijamento do espaço público, não está conseguindo promover a equidade de representação entre mulheres e homens nos parlamentos. Revelam ainda que há desigualdade de representatividade entre as mulheres que conseguem se eleger.

2 ATUAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL - TSE

⁸⁰PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM SÃO PAULO. Dos 34 partidos, apenas nove destinaram ao menos 30% de verbas às candidatas a deputada federal em São Paulo. 5 out 2018. Disponível em: <http://www.presp.mpf.mp.br/index.php/noticias/2068-dos-34-partidos- apenas-nove-destinaram-ao-menos-30-de-verbas-as-candidatas-a-deputada-federal-em-sao-paulo> Acesso em 20 jan 2020.

Ante esses dados, é natural que nos perguntemos como a Justiça Eleitoral tem agido para tentar corrigir essa situação, fiscalizando e direcionando a implementação da cota de gênero pelos partidos políticos.

Como apontado por MACEDO (2014, p. 231), a partir da minirreforma eleitoral de 2009, a Justiça Eleitoral passou a atuar no momento do registro de candidaturas por meio de decisões que apontavam que o descumprimento do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 reverberava em irregularidade do DRAP e impedia a apresentação de chapa para concorrer ao pleito por determinado partido ou coligação.

À medida que o tema ganhou relevância que extrapolava o momento da análise de regularidade do DRAP, a Justiça Eleitoral - e o TSE especificamente - passou a se posicionar de maneira mais contundente sobre o dever dos partidos políticos em observar a cota de gênero e sobre a dimensão dessa ação afirmativa.

Não olvidando que o TSE atua normativamente para sedimentar as normas e elucidar a sua interpretação por meio de suas resoluções, para a finalidade desse trabalho, será analisada a sua atuação em relação à implementação da cota de gênero com enfoque sobre as suas competências jurisdicional e consultiva.

2.1 COMPETÊNCIA CONSULTIVA

Diferentemente de outros órgãos do Judiciário, o TSE tem competência para responder consultas formuladas por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político (art. 23, XII, do Código Eleitoral). Desde que as consultas sejam genéricas, isto é, não relacionadas com algum litígio já submetido à análise dos tribunais eleitorais (art. 25, § 5º, VI, Regimento Interno do TSE).

Embora as respostas às consultas não sejam vinculantes, representam o entendimento do tribunal sobre determinado tema e assim servem como orientação para outros órgãos da Justiça Eleitoral e para os demais atores do processo eleitoral (GOMES, 2018, p. 101).

Conforme já mencionado, na Consulta nº 060025218 o TSE respondeu à uma consulta de senadoras e deputadas federais sobre a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) para as candidatas. Em acórdão de 22/05/2018, o Tribunal ressaltou-se a importância do fortalecimento da ação afirmativa da cota de gênero como meio de fortalecer a própria democracia e adotou importante posicionamento em prol da equidade de representação entre mulheres e homens respondendo, por unanimidade, afirmativamente às perguntas⁸¹.

Na Consulta nº 0603816-39, o Tribunal foi questionado pela senadora Lídice da Mata (PSB/BA) sobre a aplicação da cota de gênero aos órgãos partidários, isto é, se a composição de comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais de partidos políticos deveria observar a reserva de 30% de suas vagas para mulheres e, em caso afirmativo, se o descumprimento da regra resultaria na negativa do registro de órgãos de direção partidária pela Justiça Eleitoral.

⁸¹ TSE, Consulta nº 060025218 - DF, Relatora Min. Rosa Weber, DJE 15/08/2018.

Em acórdão publicado em maio de 2020, novamente sob relatoria da Ministra Rosa Weber, o Tribunal decidiu, por unanimidade, afirmativamente à primeira questão e, por maioria de votos vencidos os Ministros Edson Fachin, Luis Felipe Salomão e Sérgio Banhos, negativamente à segunda⁸².

Em seus votos, a Ministra Rosa Weber e o Ministro Luís Barroso ressaltaram o papel institucional que cabe à Justiça Eleitoral na fiscalização do cumprimento da cota de gênero, a função administrativa da Justiça Eleitoral, a importância da participação de mulheres na política partidária como uma maneira de fortalecer a democracia e a submissão da autonomia partidária às regras democráticas e os impactos da matéria questionada no pleito.

A resposta negativa ao segundo questionamento se deu justamente em razão do caráter não vinculativo da atuação do TSE nas consultas. Por isso, a Relatora concluiu seu voto instando os legisladores a incluir em lei a obrigatoriedade da observância da cota gênero nos órgãos internos dos partidos.

Seguindo essa exortação, Lídice da Mata (PSB/BA), acompanhada de outros, apresentou o PL nº 3.540/2020 que propõe a alteração do artigo 15 da Lei nº 9.096/95 para estabelecer as seguintes obrigações para os partidos: (i) que a participação equitativa de homens e mulheres nas atividades eleitorais e partidárias deve informar o conjunto das normas estatutárias; (ii) que assegurem proporção nunca inferior a 30% para cada um dos sexos na composição dos órgãos de direção municipais, estaduais, distrital e nacional de cada agremiação; (iii) que observem tanto o número quanto a hierarquia dos cargos a preencher no cumprimento da regra da destinação de no mínimo trinta por cento dos lugares nos órgãos de direção partidária para mulheres; e (iv) que encaminhem ao TSE, a cada ano, entre os dias 20 e 31 de março, relatório detalhado da composição por sexo dos órgãos de direção nacional, estaduais, distrital e municipais.

Também em 2020, o Tribunal respondeu a consulta sobre tema relevante já apontado nesse trabalho: a sub-representação de candidatas e candidatos negros. Ao analisar a Consulta nº 60030647 feita pela deputada federal Benedita da Silva (PT-RJ), sob relatoria do Ministro Luís Barroso, o TSE se manifestou sobre os seguintes pontos: “(i) se deveria se garantir às candidatas negras percentual dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV destinados às candidaturas femininas no montante de 50%, dada a distribuição demográfica brasileira; (ii) se deveria se instituir reserva de 30% das candidaturas de cada partido a pessoas negras, nos termos da cota de gênero prevista na Lei nº 9.504/1997; (iii) se deveria se determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando-se a estes no mínimo 30% do total do FEFC; e (iv) se deveria se assegurar tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional às candidaturas de pessoas negras, respeitando - se o mínimo de 30%”.

Por maioria de votos, respondeu afirmativamente quanto ao primeiro, ao terceiro e ao quarto quesitos, e negativamente quanto ao segundo. Assim, o Tribunal entendeu que sim, que deveria se garantir 50% dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV das candidatas mulheres para as candidatas negras, considerando a composição demográfica de nossa sociedade. Mas, negou a possibilidade de se aplicarem cotas

⁸² TSE, Consulta nº 060381639 -- DF, Relatora Min. Rosa Weber, DJE 08/10/2020.

raciais sem definição legal sobre o tema.

Os fundamentos da decisão foram a igualdade material, os valores da democracia e da representatividade e a necessidade de se “atuar sobre o funcionamento das normas e instituições sociais, de modo a impedir que elas reproduzam e aprofundem a desigualdade racial”:

7. Sob o prisma da igualdade, há um dever de integração dos negros em espaços de poder, noção que é potencializada no caso dos parlamentos. É que a representação de todos os diferentes grupos sociais no parlamento é essencial para o adequado funcionamento da democracia e para o aumento da legitimidade das decisões tomadas. Quando a representação política é excludente, afeta-se a capacidade de as decisões e políticas públicas refletirem as vontades e necessidades das minorias sub-representadas. Para além do impacto na agenda pública, o aumento da representatividade política negra tem o efeito positivo de desconstruir o papel de subalternidade atribuído ao negro no imaginário social e de naturalizar a negritude em espaços de poder.

8. O imperativo constitucional da igualdade e a noção de democracia participativa plural justificam a criação de ações afirmativas voltadas à população negra. No entanto, o campo de atuação para a efetivação do princípio da igualdade e o combate ao racismo não se limita às ações afirmativas. Se o racismo no Brasil é estrutural, é necessário atuar sobre o funcionamento das normas e instituições sociais, de modo a impedir que elas reproduzam e aprofundem a desigualdade racial. Um desses campos é a identificação de casos de discriminação indireta, em que normas pretensamente neutras produzem efeitos práticos sistematicamente prejudiciais a grupos marginalizados, de modo a violar o princípio da igualdade em sua vertente material.⁸³

Também por maioria, o Tribunal definiu que a sua decisão só se aplicaria a partir das eleições de 2022, mediante a edição de resolução. O intervalo de tempo atenderia ao princípio da anterioridade eleitoral e garantiria que o Congresso pudesse legislar sobre a matéria⁸⁴.

Porém, a matéria foi levada ao STF por meio da ADPF 738 e, em decisão de caráter cautelar, em 9 de setembro de 2020, o Ministro Ricardo Lewandowski determinou que as diretrizes traçadas pelo TSE nessa consulta deveriam se aplicar já para as eleições de 2020, pois, segundo seu entender, como ainda não tinha se iniciado a campanha eleitoral, os partidos teriam tempo para se adaptar aos novos ditames⁸⁵.

No ensejo da consulta proposta ao TSE, a deputada Benedita da Silva (PT-RJ), acompanhada de outros, apresentou o PL 4041/2020 que visa “Alterar as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) e nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos), com o fim de promover candidaturas étnico raciais e assegurar

⁸³TSE. Consulta nº 060030647 - DF, Relator Min. Luís Roberto Barroso, DJE 05/10/2020.

⁸⁴CONSULTOR JURÍDICO. TSE adia aplicação de questão racial para 2022 e dá espaço a atuação do Congresso. 22 ago 2020.

⁸⁵CONSULTOR JURÍDICO. Lewandowski manda aplicar incentivos para candidatos negros já nestas eleições. 10 SET 2020.

recursos e tempo de rádio e televisão em proporções equivalentes”.

Como foi tratado no item 2 deste trabalho, as estatísticas de eleições indicam que, dentro do grupo das mulheres, as mulheres não brancas são ainda mais atingidas pela sub-representação. A questão foi bem colocada na justificativa do PL:

A presença de parlamentares negros, ligados às reivindicações da comunidade negra, é um ingrediente crucial para a qualidade da nossa democracia e maior representatividade das instituições legislativas. É fundamental a presença de homens e mulheres negros que tragam para o Congresso Nacional e para os Legislativos Municipais e Estaduais, os anseios e aspirações da comunidade negra.

Assim, embora não vinculantes, as manifestações do TSE em consultas têm servido como importantes orientações para os partidos e para o Congresso sobre os seus entendimentos sobre a cota de gênero, sobre democracia e sobre representatividade. E como sinalização para a sociedade sobre a relevância dessa ação afirmativa, buscando desconstruir as ideias de que eleger mais mulheres prejudica os homens ou de que eleger mais pessoas negras prejudica as pessoas brancas.

2.2 COMPETÊNCIA JURISDICIONAL

Em 2015, em recurso especial contra decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí que extinguiu, sem julgamento de mérito, uma Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), o Tribunal foi confrontado com a questão da possibilidade de análise da fraude à cota de gênero após o momento dos registros de candidatura.

Na decisão do REspe nº 1-49, o TSE estabeleceu que a fraude à cota de gênero se incluiria no rol do art. 14, § 10, da Constituição Federal, que traça o objeto da AIME com fundamento no caráter constitucional dessa ação que se à garantia dos principais valores do processo eleitoral, dos quais não poderia ser excluída a participação das mulheres na política.

Ampliando ainda mais o espectro de controle sobre a atividade dos partidos, em 2016, no julgamento do REspe nº 243-42/PI, o TSE decidiu que eventuais fraudes cometidas pelos partidos na escolha das candidaturas femininas poderiam ser apreciadas em sede de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Enquanto no julgamento do REspe nº 1-49 a fraude à cota de gênero foi estudada do ponto de vista da fraude à lei, nesta ocasião o tribunal considerou que a fraude à cota de gênero era uma espécie de abuso de poder e que, por isso, poderia ser submetida à análise judicial ainda durante as eleições por meio da AIJE e não apenas após a diplomação por meio da AIME:

(...) o abuso de poder a que se referem os arts. 19 a 22 deve ser compreendido de forma ampla, de maneira a albergar condutas fraudulentas e contrárias ao ordenamento jurídico-eleitoral. A rigor, a fraude nada mais é do que espécie do gênero abuso de poder. Toda fraude é uma conduta abusiva aos olhos do Direito. A teleologia subjacente à investigação judicial eleitoral consiste em proteger a legitimidade, a normalidade e a higidez das eleições.

O princípio da inafastabilidade da jurisdição foi um fundamento relevante dessa decisão, ponderando os ministros que, a fiscalização sobre a conduta dos partidos em relação ao cumprimento da cota de gênero não poderia ficar circunscrita somente ao momento inicial do processo eleitoral (análise dos DRAPs) ou ao momento posterior ao pleito (AIME).

No decorrer do julgamento, os ministros ainda fizeram considerações importantes sobre o conteúdo material da exigência veiculada no do artigo 10, § 3º, da Lei 9504/97, sobre autonomia partidária, abuso de poder e a importância da participação de mulheres na política.

Mas, foi no julgamento do REspe nº 193-92 que o Tribunal enfrentou a questão da fraude à cota de gênero para produzir um precedente sobre o tema. O Relator foi o Ministro Jorge Mussi, que ressaltou a relevância do julgamento como um meio para a Justiça Eleitoral assegurar a inclusão da mulher no processo democrático “como corolário da garantia fundamental de isonomia de gênero (art. 5º, I, da CF)”.

Tratava-se de três recursos especiais interpostos em sede de uma AIJE, referente às eleições municipais no município de Valença do Piauí-PI, em que a coligação a autora alegou a prática de fraude à cota de gênero por meio da apresentação de candidaturas fraudulentas de mulheres para o cargo de vereadora pelas coligações rés e pleiteou a cassação de todos os candidatos, proporcionais e majoritários, das coligações rés, bem como a declaração de suas inelegibilidades.

Em primeira instância, a fraude foi reconhecida e o magistrado determinou a cassação dos registros das candidatas “laranjas” e recalculou o quociente partidário, cassando os registros dos homens que haviam obtido menos votos para equalizar a proporção 70-30 estabelecida em lei. Declarou inelegíveis as candidatas cassadas; entretanto, não declarou a inelegibilidade dos candidatos eleitos.

A Corte Regional havia reformado a sentença para estender a cassação de registros a todos os candidatos que concorreram às eleições proporcionais pelas coligações rés.

O TSE, por maioria de votos, manteve a cassação de todos os registros dos candidatos que concorreram pelas coligações rés e deu parcial provimento ao recurso da coligação autora para estender a inelegibilidade aos candidatos homens que comprovadamente colaboraram com a fraude à cota de gênero, nos seguintes termos:

(...) 4. A fraude na cota de gênero de candidaturas representa afronta à isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 - a partir dos ditames constitucionais relativos à igualdade, ao pluralismo político, à cidadania e à dignidade da pessoa humana - e a prova de sua ocorrência deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso, o que se demonstrou na espécie.(...)

CASSAÇÃO. TOTALIDADE DAS CANDIDATURAS DAS DUAS COLIGAÇÕES. LEGISLAÇÃO. DOCTRINA. JURISPRUDÊNCIA.

8. Caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, não se requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos

beneficiários que compuseram as coligações, prova inconteste de sua participação ou anuência, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas para impor a eles inelegibilidade para eleições futuras. Precedentes.

9. Indeferir apenas as candidaturas fraudulentas e as menos votadas (feito o recálculo da cota), preservando-se as que obtiveram maior número de votos, ensejaria inadmissível brecha para o registro de "laranjas", com verdadeiro incentivo a se "correr o risco", por inexistir efeito prático desfavorável.

10. O registro das candidaturas fraudulentas possibilitou maior número de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, contabilizou-se para as respectivas alianças, culminando em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral), que puderam então registrar e eleger mais candidatos.

11. O círculo vicioso não se afasta com a glosa apenas parcial, pois a negativa dos registros após a data do pleito implica o aproveitamento dos votos em favor das legendas (art. 175, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral), evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido com a fraude.

12. A adoção de critérios diversos ocasionaria casuísmo incompatível com o regime democrático.

13. Embora o objetivo prático do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 seja incentivar a presença feminina na política, a cota de 30% é de gênero. Manter o registro apenas das candidatas também afrontaria a norma, em sentido contrário ao que usualmente ocorre.

INELEGIBILIDADE. NATUREZA PERSONALÍSSIMA. PARCIAL PROVIMENTO.

14. Inelegibilidade constitui sanção personalíssima que incide apenas perante quem cometeu, participou ou anuiu com a prática ilícita, e não ao mero beneficiário. Precedentes. (...)

Durante o julgamento, os ministros se debruçaram sobre as relevantes questões da determinação da qualificação jurídica da conduta fraudulenta e da fixação das consequências decorrentes do reconhecimento da prática da fraude à cota de gênero.

Houve unanimidade sobre o reconhecimento da fraude à cota, em face da constatação de que algumas candidatas nem realizaram atos de campanha, nem receberam votos. Também foi unânime a decisão de que a sanção de inelegibilidade, por ser personalíssima, só poderia ser aplicada aos candidatos diretamente envolvidos na prática da fraude, nos termos do art. 22 da LC nº 64/90. Mas, houve divergência quanto à aplicação da cassação de registros e à destinação dos votos recebidos pelas coligações.

A posição favorável à cassação de todos os candidatos da chapa em que houve fraude foi liderada pelo Ministro Jorge Mussi que ponderou que em vista dos bens jurídicos tutelados pela AIJE e nos termos do art. 22 da LC nº 64/90, a caracterização do abuso de poder independe do conhecimento ou da anuência de candidato. Assim, segundo ele, da mesma forma deveria ocorrer quanto à fraude à cota de gênero, propondo a cassação de todos os candidatos que compuseram as coligações que

praticaram a fraude

O relator ressaltou ainda o argumento utilizado pelo TRE/PI para cassar todos os candidatos: a igualdade de tratamento entre a situação de indeferimento da chapa no DRAP e a de cassação em AIJE e ponderou que cassar apenas as candidatas “laranjas” e recalculando o coeficiente partidário poderia servir como um incentivo para os partidos “correrem o risco” de não cumprir a cota de gênero, o que acabaria por afetar a eficácia da norma. Foi acompanhado pelos Ministros Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, Luís Barroso e Rosa Weber.

A divergência foi inaugurada pelo Ministro Edson Fachin, que defendeu que o lançamento de candidaturas “laranjas” seria um ato fraudulento semelhante a um ato jurídico simulado e não uma fraude à lei. Por isso, defendeu que só poderiam ser cassados os candidatos diretamente envolvidos na prática. Segundo o Ministro, embora a fraude à cota de gênero prejudique a participação feminina na política, não provocaria uma desigualdade entre os participantes do pleito em um nível mais profundo, como o abuso de poder faz, e a cassação de toda uma chapa acabaria por criar uma interferência indevida na representatividade.

O Ministro Og Fernandes seguiu a divergência, defendendo que não era possível afirmar que todos os colegas de chapa das candidatas “laranjas” auferiram um benefício tal qual aqueles que ensejam a pena de cassação prevista no art. 22 da LC nº 64/90, mas somente aqueles que efetivamente tivessem conhecido, participado ou anuído com a fraude. Afirmou que “o mero benefício de participar da legenda/coligação não se subsume ao tipo do art. 22, XIV, da LC nº 64/1990”.

O Ministro Sérgio Banhos engrossou o coro dos divergentes, alegando necessidade de se respeitar a vontade popular. Argumentou que seria possível que a fraude à cota de gênero fosse praticada apenas por alguns membros da coligação sem “influência sobre as estruturas partidárias” e “às vezes por iniciativa exclusiva das próprias candidatas ditas laranjas”.

O Ministro ainda declarou que “a experiência demonstra que as agremiações definem os candidatos com maior potencial de atração de votos, independentemente dos respectivos gêneros”. O que, como pontuado acima, não é necessariamente verdade no cenário político brasileiro.

Após as manifestações divergentes, o Ministro Relator realçou a importância da tutela dos valores que orientam tanto as normas do art. 10 da Lei nº 9504/97 e do art. 22 da LC nº 64/90 - a legitimidade, a higidez e a normalidade das eleições. Destacou também que, caso verificado o não atendimento da cota de gênero no momento de registro das candidaturas, o DRAP não teria sido deferido e alertou novamente para os efeitos práticos da decisão de cassar apenas as candidatas fraudulentas sobre as práticas partidárias.

O Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto acompanhou o relator expressando preocupação com um esvaziamento do comando do art. 22 da LC nº 64/90 e com a possibilidade de uma decisão do TSE pela não cassação de toda a chapa incentivar os partidos a fazer uma análise de custo x benefício quanto ao cumprimento ou não da cota de gênero.

Manifestou-se também contra a hipótese de se manter apenas os mandatos das mulheres eleitas, afirmando que tal medida acabaria por ferir a competição justa intragênero, impedindo que mulheres de posicionamentos políticos mais diversos participassem do pleito.

O Ministro Luís Barroso (relator da consulta nº 060030647) acompanhou o relator, concluindo que, todos os candidatos que compuseram as chapas em que houve fraude tiveram algum benefício, pois o deferimento do DRAP pela Justiça Eleitoral é requisito para o registro de candidaturas. Portanto, nos termos do art. 22 da LC nº 64/90, deveriam ter o registro ou diploma cassados, independentemente de liame subjetivo com a fraude e ainda que isso pudesse produzir alguma injustiça pontual.

A Ministra Rosa Weber (a relatora de duas importantes consultas mencionadas no item anterior) foi a última a votar e declarou que a previsão legal não deixa dúvidas sobre a necessidade de se cassar de todos os candidatos que se beneficiam de uma conduta abusiva:

De outra banda, restringir a cassação dos diplomas aos candidatos que contribuíram ou anuíram com a prática do ilícito, a um só tempo: desqualifica a gravidade como elemento conformador suficiente à cassação dos beneficiários pela conduta abusiva, sem atentar para a quebra da lisura/legitimidade do pleito, ocorrida na espécie; e não corrige, na prática, a inobservância da norma que foi, no caso, essencialmente violada, a saber, o art. 10, § 3º, da Lei no 9.504/97, que estabelece a obrigatoriedade dos percentuais de gênero.

Ela rememorou ainda que a cota de gênero não se restringe, como o nome faz parecer, a uma questão de gênero, mas atravessa a própria garantia da democracia:

(...) para além de uma questão de gênero, está a se discutir a lisura da democracia, contra a prática fraudulenta do lançamento de candidaturas fictícias pela chapa que compuseram e da qual igualmente se beneficiaram.

A decisão resultante desse julgamento foi paradigmática e celebrada pela comunidade jurídica como um marco em prol da cota de gênero e da inclusão de mulheres na política e, de fato, deve-se celebrar que foram abordados pontos relevantes sobre essa ação afirmativa – os princípios constitucionais que sustentam a importância da inclusão de mais mulheres na política, a importância da representatividade para a construção da democracia e a submissão da atividade partidária aos valores constitucionais.

Os ministros se preocuparam com os efeitos práticos que a decisão provocaria na organização partidária: como ressaltou o Relator, um erro na determinação da abrangência das cassações poderia transformar a fraude à cota de gênero em um risco rentável para os partidos e coligações.

Mas, a divergência sobre a extensão das cassações de diplomas evidencia a existência de algumas tensões sobre o tema mesmo na mais alta corte da Justiça Eleitoral. Nos votos divergentes foram feitas afirmações que de certa forma apequenavam a relevância material da cota de gênero em face dos valores por ela

tutelados.

Assim, mesmo que no julgamento do REspe nº 193-92/PI tenha sido vencedora a tese em favor da cassação de todos os candidatos que foram beneficiados pelo deferimento do DRAP em que houve fraude, como apontou o ministro Tracísio Vieira, citando uma fala do Ministro Fux, a Justiça Eleitoral ainda é hesitante quando se trata de reconhecer as graves consequências da fraude à cota de gênero.

3 PROPOSTAS LEGISLATIVAS EM TRÂMITE

Os tópicos anteriores permitiram identificar certos gargalos na ação afirmativa da cota de gênero que estão prejudicando sua eficácia: a resistência dos partidos em apoiar candidaturas de mulheres que, em geral, são candidatas sem capital político prévio; a falta de financiamento das campanhas; as condutas fraudulentas que ferem o espírito da cota de gênero quando não a descumprem formalmente; a desigualdade dentro do grupo das candidatas mulheres, especialmente em função da raça; e dificuldades de cunho processual em sua fiscalização.

Além disso, há ainda certa resistência cultural à ação afirmativa, questões de cunho econômico-social que dificultam o acesso das mulheres aos cargos de representação e direção partidárias. Assim, além de algumas propostas já mencionadas ao longo do texto, nesse item são colacionados alguns projetos em trâmite que tem o potencial de melhorar esse cenário.

O Projeto de Lei nº 4.497/2012 de autoria do então deputado Arolde de Oliveira do PSD-RJ foi apresentado na Câmara em 09/10/2012 propondo alterar a redação do art. 10 da Lei nº 9.504/97 passando a estabelecer a paridade entre os gêneros. Na justificativa do projeto foram mencionados o baixo engajamento dos partidos em efetivamente promover a formação de líderes mulheres e a utilização de candidaturas “laranjas”. Porém, também era da justificativa que havia uma necessidade de facilitar a atividade dos partidos e coligações no preenchimento da cota de gênero.

Outros projetos sobre o tema foram sendo apensados a este durante a tramitação e já foram apresentados três substitutivos a esse projeto que está, atualmente, com a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara para emissão de parecer.

Tramita na Câmara a Proposta de Emenda à Constituição nº 134/2015, já aprovada no Senado, que propõe o acréscimo de um artigo no Ato de Disposições Transitórias que criaria uma cota de vagas para mulheres na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais em uma progressão de 10%, 12% e 16% nas três eleições que se seguirem à promulgação da Emenda. A nova regra estipularia que, caso esse percentual não fosse preenchido naturalmente, os candidatos homens menos votados seriam substituídos pelas mulheres mais votadas até que fosse atingida a cota.

A PEC, resultante da atividade da Comissão Temporária de Reforma Política do Senado, tinha em sua justificativa a necessidade de atender ao anseio da população por um “aprimoramento do sistema eleitoral” e de “tornar mais fiel a identidade do eleitorado com a representação político-partidária” abarcava o enfrentamento da sub-

representação das mulheres nas casas legislativas.

Se, por um lado, essa proposta traz a inovação da cota de legislatura aventada como uma possível solução para os problemas de eficácia da cota de gênero, por outro, tem algumas disposições estranhas à uma ação afirmativa: a duração determinada por três eleições (assim como fez a primeira regra sobre a destinação do Fundo Partidário para mulheres, que acabou por ser declarada inconstitucional pelo STF na ADI 5617) e o aumento da cota com o passar do tempo, ao invés de sua redução.

Salgado Guimarães e Monte-Alto (2015) apontam ainda que os percentuais previstos são tímidos e insuficientes.

Não obstante, em 11 de novembro de 2020, um conjunto de doze parlamentares lideradas pela deputada federal Maria do Rosário (PT-RS) apresentou um requerimento oficial ao Presidente da Câmara dos Deputados para que essa PEC seja incluída em pauta para votação.

A PEC nº 283/2016 de autoria do deputado Reginaldo Lopes do PT-MG, apresentada em 29/11/2016, propõe a alteração dos artigos. 45 e 46 da Constituição Federal que passariam a prever a obrigatoriedade de paridade na distribuição de vagas entre mulheres e homens na câmara dos deputados, nas assembleias estaduais e distrital, nas câmaras dos vereadores e no senado.

Na justificativa, o deputado mencionou a ineficácia da cota de gênero em promover a igualdade das mulheres na representação política e a necessidade de se atingir mais rapidamente a paridade. A proposta está aguardando a emissão de parecer pela CCJ, tendo como relator designado em 11/09/2019 o deputado Felipe Francischini do PSL-PR.

No Senado, tramita o Projeto de Lei Complementar nº 178/19 de autoria da senadora Renilde Bulhões do PROS/AL, que propõe alteração dos mecanismos processuais cíveis de combate à fraude de gênero: (i) alterar os arts. 22 e 262 do Código Eleitoral para tornar possível a propositura de ação rescisória e de recurso contra a expedição de diploma com fundamento na ocorrência de fraude à cota de gênero; (ii) alterar o inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, acrescentando previsão de sanção de inelegibilidade para os condenados por fraude à cota de gênero; (iii) alterar o *caput* e o inciso XIV do art. 22 da LC nº 64/90, incluindo a fraude contra a cota de gênero como hipótese de propositura de AIJE; e (iv) alterar o art. 10 da Lei nº 9.504/97 para prever que o preenchimento de vagas remanescentes pelos partidos ou coligações também deve observar a cota de gênero.

Finalmente, em 2019, o Ministério Público Estadual de São Paulo lançou uma campanha pela promoção da participação de mulheres na política, que pretendia alavancar três projetos de lei: dois deles, sobre a reserva de cadeiras para mulheres e especificamente para mulheres negras, que seriam apresentados como projetos de iniciativa popular; e o terceiro, sobre a atribuição de um peso diferente para as candidaturas de mulheres na distribuição do Fundo Eleitoral, seria apresentado para a bancada feminina da Câmara em busca de apoio de uma deputada para fazer a proposição (FOLEGO, 2019).

Os anteprojetos foram construídos em parceria com a sociedade civil, especialmente com os seguintes coletivos: Vote Nelas, Grupo Mulheres do Brasil, A Fala/Visibilidade Feminina, APPCívico, Elas na Política, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE/SP), GEPO/DCP/USP, Mulher Ação, Mulheres com Direito, Rede Feminista de Juristas e Mulheres Negras Decidem⁸⁶.

CONCLUSÃO

Os dados e estatísticas produzidos sobre a quantidade de mulheres eleitas para as casas legislativas no Brasil desde a criação da cota de gênero revelam que ela não está atingindo satisfatoriamente o fim a que se destina – a promoção de aumento numérico de mulheres ocupantes de cargos representativos de maneira equânime à participação dos homens.

Cientes dessa situação, STF e TSE se movimentaram para tentar conduzir a atividade partidária para o cumprimento da determinação legal. Nesse sentido, nos últimos anos tivemos decisões em ADIs, resoluções normativas, respostas a consultas e precedentes do TSE que buscaram fortalecer o comando no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97.

Entretanto, se, por um lado, o TSE assumiu protagonismo e buscou estabelecer no julgamento do REspe 193-92/PI um precedente que celebraria a importância e incentivaria o cumprimento da cota de gênero, por outro, ficou evidente que não há unanimidade sobre isso na maior Corte Eleitoral do país.

Essa situação evidencia como é arriscado deixar que tais definições fiquem à cargo da jurisprudência, ainda mais de uma Corte que, por definição legal, periodicamente muda de composição.

Ademais, as leis que entraram em vigor em 2019 sobre o tema do financiamento de campanha revelam que ainda há representantes eleitos interessados em promover o retrocesso nesse campo e abrir brechas para a redução, na prática, da cota de gênero.

Isso parece ser um reflexo de uma compreensão pequena sobre a importância da cota de gênero enquanto ação afirmativa que, pela inclusão numérica de mulheres na política, busca corrigir o histórico alijamento dessa parte (hoje mais da metade) da sociedade da vida pública, melhorar a representatividade, realizar o direito à igualdade e promover os valores constitucionais da democracia e do pluralismo político.

ARAÚJO (2005, p.211) aponta que, em sua maioria, os partidos brasileiros a incorporaram uma retórica em prol da participação política de mulheres, mas poucos adotaram ações efetivas nessa direção.

Essa realidade reforça um dos motivos pelos quais a promoção numérica da participação de mulheres diversas é de fato relevante: o poder de influenciar o processo

⁸⁶MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. MPSP lança, com entidades da sociedade civil, anteprojetos por mais mulheres na política: Entre as propostas, a reserva de 50% das cadeiras dos Parlamentos para mulheres

de elaboração de normas eleitorais é essencial para que as mulheres possam realmente criar condições melhores para a sua própria participação política. A participação de mais mulheres em cargos de representação e em cargos de direção partidária é essencial para a promoção de seus interesses e da democracia e a presença de grupos minorizados é determinante para que não se perpetuem desigualdades.

Segundo o Observatório da Igualdade de Gênero das Nações Unidas para América Latina e Caribe, a autonomia das mulheres envolve “contar com a capacidade e com condições concretas para tomar livremente as decisões que afetam suas vidas.” e a sua participação em casas legislativas é um dos indicadores da existência dessa autonomia⁸⁷.

O modelo do Estado Social construído pela Constituição Cidadã está sendo questionado no Brasil atualmente. Assim, ao mesmo tempo que resta claro que é necessária uma alteração legislativa para melhorar a eficácia da cota de gênero - ,possivelmente no tipo de cota adotada pelo Brasil e ou de percentual da cota em busca da paridade-, parece ser igualmente importante trabalhar na construção da conscientização sobre a relevância do fomento à participação de mulheres (e de mulheres diversas) na política - em cargos representativos e em cargos de comando na estrutura partidária – para a existência da democracia desenhada pela nossa Constituição e para o pleno exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Câmara tem 243 deputados novos e renovação de 47,3%. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/545896-camara-tem-243-deputados-novos-e-renovacao-de-473/>. Consultado em 20 jan. 2020.

ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. In: Revista de Sociologia e Política, Curitiba. n. 24, junho 2005.

BARBIERI, Catarina Helena Cortada *et al.* Democracia e Representação nas Eleições de 2018: Campanhas Eleitorais, Financiamento e Diversidade de Gênero: relatório final (2018-2019)/ coordenação Catarina Helena Cortada Barbieri e Luciana de Oliveria Ramos – São Paulo: FGV Direito SP, 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27646>. Consultado em 20 jan. 2020.

BERTHO, Helena. AZ MINA. Laranjas profissionais? Com zero votos em eleições anteriores, elas são candidatas em 2018: Fomos atrás das 37 suspeitas de entrar nas eleições só para cumprir a lei. Uma delas nem sabia que era candidata. 20 set 2018. Disponível em: <https://azmina.com.br/reportagens/laranjas-profissionais-com-zero-votos-em-eleicoes-anteriores-elas-sao-candidatas-em-2018/>. Acesso em 20 jan 2020

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em

⁸⁷OBSERVATÓRIO DA IGUALDADE DE GÊNERO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. Autonomias.

02 dez. 2019.

BRASIL. Decreto nº 21.076/32. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 02 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 9100/95. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9100-29-setembro-1995-372892-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 02 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 9504/97. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9504-30-setembro-1997-365408-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. Lei 9.504/97. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Consultado em 20 jan. 2020.

BRASIL. Lei 12.034/09. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm. Acesso em 20 jan 2020.

BRASIL. Lei nº 13.165/15. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-. Acesso em 20 jan 2020.

BRASIL. Lei nº 13.831/19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13831.htm. Acesso em 2 dez 2019.

BRASIL. Lei 13.887/19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13887.htm. Acesso em 2 dez 2019.

BRASIL. Projeto de Lei nº 783/95. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182361>. Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.695/97. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=205889>. Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.497/12. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=556576>. Acesso em 02/12/2019.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.540/ 20. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1908426&filenome=Tramitacao-PL+3540/2020. Acesso em 28/10/2020.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.041/20. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2259201>. Acesso em 20 nov 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 134/15. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1724716>. Acesso em 22/10/2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 283/16. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118618>. Acesso em 02/12/2019.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 178/20. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7977818&ts=1567533155091&disposition=inline>. Acesso em 02/12/2019.

BRASIL. STF. ADI 4650, Rel. Min. Luiz Fux, DJE 24/02/2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>. Acesso em 22/01/2020.

BRASIL. STF. ADI 5617, Rel. Min. Edson Fachin, DJe-211 DIVULG 02-10-2018 PUBLIC 03-10-2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398>. Acesso em 20/01/2020.

BRASIL. TSE, Consulta nº 060025218 - DF, Relatora Min. Rosa Weber, DJE Tomo 163, Data 15/08/2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso em 15/02/2020.

BRASIL. TSE, Consulta nº 060381639 -DF, Relatora Min. Rosa Weber, DJE Tomo 202, Data 08/10/2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso em 10/08/2020.

BRASIL. TSE. Consulta nº 060030647 - DF, Relator Min. Luís Roberto Barroso, DJE Tomo 199, Data 05/10/2020, Página 0. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso em 20 nov 2020.

BRASIL. TSE. RESPE nº 149– PI, Relator Min. Henrique Neves da Silva, DJE, Data 21/10/2015, Página 25-26. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso em 24/07/2020.

BRASIL. TSE. RESPE nº 24342 - PI, Relator Min. Henrique Neves da Silva, DJE, Tomo 196, Data 11/10/2016, Página 65-66. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso em 22/07/2020.

BRASIL, TSE, RESPE nº 19392 - PI, Relator Min. Jorge Mussi, DJE, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105/107. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=513402&noCache=-1517227999>. Acesso em 22/07/2020.

CAMPOS, Ligia Fabris. Litígio estratégico para igualdade de gênero: O caso das verbas de campanha para mulheres candidatas. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 10, ed. 1, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662019000100593. Acesso em: 19 out. 2020.

CARNEIRO, Carlos David. CARNEIRO, Carlos David. Representação feminina nos parlamentos brasileiros: discutindo os direitos políticos das mulheres a partir de modelos e experiências internacionais. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 23, ed. 3, set./dez. 2018.

CONSULTOR JURÍDICO. TSE adia aplicação de questão racial para 2022 e dá espaço a atuação do Congresso. 22 ago 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-26/tse-abre-espaco-definicao-legislativa-questao-racial>. Acesso em 20 nov 2020.

_____. Lewandowski manda aplicar incentivos para candidatos negros já nestas eleições. 10 SET 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-10/lewandowski-determina-aplicacao-cotas-negros-nestas-eleicoes>. Acesso em 20 nov 2020.

_____. Leia voto de Rosa Weber sobre verbas mínimas ao fundo eleitoral para mulheres. 25 mai 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/leia-voto-rosa-weber-verbas-fundo-eleitoral-mulher>. Acesso em 20/01/2020.

DAVIS, Angela. *Mulheres, Cultura e Política*. Boitempo, (local) 2016.

FOLEGO, Thais. Projetos de lei querem aumentar cota para mulheres na política: Iniciativa do Ministério Público com sociedade civil propõe reservar 50% das cadeiras de vereadores e deputados para mulheres, sendo metade para negras. *Az Mina*, 19 set. 2019. Disponível em: <https://azmina.com.br/reportagens/projetos-de-leis-aumentar-cota-para-mulheres-na-politica/>. Acesso em: 2 dez. 2019.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2018. E-book.

INTERPARLAMENTARY UNION. Monthly ranking of women in national parliaments. 2020. gráfico. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=6&year=2020>. Acesso em: 7 ago. 2020.

MACEDO, Elaine Harzheim. A Cota De Gênero no Processo Eleitoral como Ação Afirmativa na Concretização de Direitos Fundamentais Políticos: Tratamento Legislativo e Jurisdicional. *Revista da AJURIS*, [s. l.], v. 41, ed. 133, p. 205-243, 2014. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/11430>. Acesso em: 04 ago. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. MPSP lança, com entidades da sociedade civil, anteprojetos por mais mulheres na política: Entre as propostas, a reserva de 50% das cadeiras dos Parlamentos para mulheres Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=21301882&id_grupo=118. Acesso em 02 dez 2019.

OBSERVATÓRIO DA IGUALDADE DE GÊNERO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. *Autonomias*. Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt/autonomias>. Acesso em: 20 set. 2019.

ONU. Observatório de Igualdade de Gênero. Poder legislativo: porcentagem de mulheres no órgão legislativo nacional: Câmara baixa ou única: América Latina, Caribe e Península Ibérica (35 países): *Mulheres eleitas para os parlamentos nacionais, 2019*

(Em porcentagens). 2019. gráfico. Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt/indicadores/poder-legislativo-porcentagem-mulheres-no-orgao-legislativo-nacional-camara-baixa-ou>. Acesso em: 20 jan. 2020.

PINHEIRO, Carla; POMPEU, Gina. De onde viemos, quem somos, para onde vamos? Um breve relato acerca do percurso da cidadã brasileira, desde o acesso ao voto até seu status quo no cenário jurídico contemporâneo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Constitucional Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. A evolução da política de cota de gênero na legislação eleitoral e partidária e a sub-representação feminina no parlamento brasileiro. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 12, ed. 1, p. 27-51, 2017. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em: 20/01/2020.

SALGADO, E. D.; GUIMARÃES, G. A.; MONTE-ALTO, E. V. L. C. Cotas de Gênero da Política: entre a História, as Urnas e o Parlamento. *Gênero & Direito*, v. 4, n. 3, 23 dez. 2015.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Dia da Conquista do Voto Feminino no Brasil é comemorado nesta segunda (24). 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Fevereiro/dia-da-conquista-do-voto-feminino-no-brasil-e-comemorado-nesta-segunda-24-1>. Acesso em: 24 fev. 2020.

_____. Estatísticas de candidaturas cargo/sexo. Eleições 2010. Disponível em: http://www.tse.jus.br/hotsites/estatistica2010/Est_candidatura/cargo_sexo.html. Acesso em 20/01/2020.

_____. Estatísticas de candidaturas cargo/sexo. Eleições 2012. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-eleitorais-2012-1/estatisticas-eleitorais-2012>. Acesso em 20/01/2020.

_____. Estatísticas de candidaturas cargo/sexo. Eleições 2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 20/01/2020.

_____. Estatísticas de candidaturas cargo-gênero. Eleições 2016. Disponível em: <http://inter04.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1001:10:2545259507821::NO:::> Acesso em 20/01/2020.

_____. Estatísticas de candidaturas cargo-gênero. Eleições 2018. Disponível em: <http://inter04.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1001:10:2545259507821::NO:::> Acesso em 20/01/2020.