

## *De 1891 até quando? A Eterna Luta pelas Candidaturas Femininas Efetivas no Brasil*

Maria Claudia Bucchianeri Pinheiro

É longo o caminho de luta das mulheres pela realização integral de seus direitos políticos. Um caminho ainda em construção.

É certo que o direito de sufrágio nunca foi expressamente proibido às mulheres pela legislação brasileira. Contudo, nos primórdios da República brasileira, bastou a Constituição de 1891 prever ambigualmente em seu art. 70 que “são eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei” para que se assentasse, em razão da flexão masculina do dispositivo, que a universalidade do voto seria restrita aos eleitores de sexo masculino, o que motivou o histórico indeferimento de requerimentos de alistamento eleitoral formulados por mulheres que, a exemplo de Leolinda Daltro, símbolo da luta organizada por inclusão política no começo do século XX, buscavam uma leitura do texto constitucional que prestigiasse a plena inclusão feminina no exercício da capacidade eleitoral ativa.

O exercício do direito de voto pelas mulheres apenas veio a ser consagrado na conturbada década de 30, com a ascensão de Getúlio Vargas à Presidência da República. Rompendo com as estruturas político-administrativas da República Velha e cedendo às reivindicações da população feminina por participação política, um dos primeiros atos do Governo Provisório foi expandir o direito de voto por meio da promulgação do Código Eleitoral de 1932 e, depois, mediante a consolidação de tal direito no próprio

Documento Constitucional de 1934, texto de forte conteúdo democrático e progressista e cuja confecção contou, pela primeira vez, com uma Deputada Constituinte – a saber, Carlota Pereira de Queiróz, que também foi a primeira mulher eleita Deputada Federal.

Evidentemente que, desde a saída, o ingresso das mulheres na arena política encontrou resistência das lideranças partidárias tradicionais, que mantiveram o monopólio masculino na ocupação dos órgãos diretivos das agremiações.

Durante a transição da ditadura para a democracia, o movimento feminista desempenhou papel relevante nos trabalhos que resultaram na promulgação da Constituição da República de 1988, que ampliou, densificou e fortaleceu o exercício, pelas mulheres, de seus direitos políticos<sup>1</sup>.

Ao lado do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o movimento articulou as demandas femininas em torno da campanha nacional Constituinte pra Valer tem que ter Palavra de Mulher e depois apresentou suas pautas à sociedade civil e aos Deputados Constituintes com a Carta das Mulheres à Assembleia Constituinte. Atuando de maneira suprapartidária, em verdadeiro “bloco de gênero”, a bancada feminina conseguiu aprovar cerca de 80% de suas demandas. O êxito pode ser conferido na igualdade entre homens e mulheres (art. 5º, I), no reconhecimento da união estável como entidade familiar (art. 226, § 3º), na proibição de discriminação no mercado de trabalho (art. 7º, XXX) e, para citar mais um exemplo, no dever do Estado de coibir violência no âmbito das relações da família (art. 226, § 8º).

Entretanto, em que pese a consagração, pela Carta Política de 88, da igualdade de gênero em todas as suas dimensões, aí incluída a dimensão política, o fato é que o baixo grau de implementação,

---

<sup>1</sup> COSTA, Ana Alice Alcantara. O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política. *Gênero*, Niterói, v. 5, n. 2, p. 18, 2005.

em favor das mulheres, da garantia fundamental da igualdade, tem como uma de suas faces visíveis a inadmissível hegemonia masculina tanto no rol das candidaturas como na ocupação de mandatos políticos.

Uma das primeiras medidas legislativas voltadas à concretização do mandamento constitucional da igualdade de gênero em sua perspectiva política foi a concepção, por lei ordinária, de cotas de gênero de candidaturas no âmbito das listas partidárias. Assim, num primeiro momento, com a Lei nº 9.100/1995, adotou-se a cota de gênero nas candidaturas, a ser aplicável, inauguralmente, nas eleições municipais de 1996.

Nos termos do art. 11, § 3º, do mencionado diploma legal, 20% das vagas dos partidos e das coligações *deveriam ser* preenchidas por candidatas (“candidaturas de mulheres”).

Entretanto, a utilização da expressão “dever ser”, desacompanhada da previsão de qualquer tipo de sanção legal em caso de descumprimento do percentual mínimo, culminaram por relegar a observância, ou não, da lei, ao mero juízo de conveniência dos dirigentes partidários, o que lamentavelmente correspondeu à absoluta ineficácia da medida, com a perpetuação da hegemonia masculina nas candidaturas e, conseqüentemente, nos mandatos.

Nesse caminhar normativo de gradual concretização da garantia fundamental da igualdade de gênero em sua perspectiva política, foi promulgada a Lei nº 9.504/1997, Lei Geral das Eleições, cujo art. 10, § 3º, elevou a cota de gênero de 20% para 30% do número total de candidaturas, o que derivou, em boa medida, do entendimento da Organização das Nações Unidas no sentido de ser esse o percentual mínimo necessário para que as mulheres, como minoria numérica nos cargos eletivos, pudessem potencializar e mobilizar recursos para transformar a arena legislativa e participar do processo de tomada de decisões políticas.

Esse incremento percentual, contudo, veio acompanhado do aumento do número possível de candidatos que partidos e coligações podem lançar para cada vaga parlamentar em disputa. Nos termos da Lei nº 9.504/1997, o número de candidatos saltou de 120% para 150% do número de cargos em disputa, no caso de partidos políticos, e para 200% dos cargos em disputa, no caso de coligações.

Para além disso, o fato é que o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/1997 veio assim redigido: “Do número de vagas resultantes 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”.

Contudo, a diluição do percentual feminino num universo maior de candidatos, associada, novamente, à completa inexistência de qualquer preceito sancionatório capaz de compelir as agremiações partidárias à observância da mencionada regra de proporção, aliada, ainda, a uma interpretação de mera conveniência, no sentido de que a expressão “deverá reservar” deveria ser compreendida como um comando de exortação, de apelo, de mera sugestão, desvestido, portanto, de qualquer força normativa, geraram o completo esvaziamento da norma, que se tornou letra morta no processo eleitoral, sem qualquer repercussão, portanto, no plano dos fatos.

Mais uma vez com vistas a atenuar o déficit de representatividade feminina e a superar o total de esvaziamento do comando normativo inscrito no § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/1997, a Lei nº 12.034/2009, conhecida como Minirreforma Eleitoral, voltou a disciplinar o tema, tentando, agora, conferir um mínimo de força e autoridade normativas à regra que disciplina um percentual mínimo de cada um dos sexos, na apresentação, pelos partidos políticos, de seus pedidos de registro de candidatura para cargos legislativos.

A nova redação conferida ao § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/1997 pela Lei nº 12.034/2009 foi a seguinte: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidatura de cada sexo”.

A substituição da expressão “deverá reservar” por “preencherá” foi a maneira encontrada pelo legislador ordinário, para expressar seu desígnio no sentido de que a observância da norma seja de fato, compulsória. Contudo, permaneceu a norma sem qualquer preceito sancionador, autorizando fundadas discussões sobre quais consequências recairiam sobre o partido ou sobre a coligação que, ao formular seu pedido de registro de candidatura, deixasse de observar a cláusula mínima de 30% de cada um dos sexos.

O e. Tribunal Superior Eleitoral, em julgamento histórico, pela primeira vez, conferiu força mandatória ao mencionado dispositivo legal, assentando que o desrespeito ao percentual mínimo de gênero traz, como consequência, o indeferimento do próprio DRAP, com a queda de todas as candidaturas constantes da lista (REspe nº 117-81, rel. Min. Nancy Andrighi, DJe de 6.11.2012).

A concretização da esfera de direitos de grupos vulneráveis, no entanto, não se faz sem que se registrem resistências, e uma das formas de reação encontrada pelos detentores de posições de poder foi a criação de mecanismos de fraude à norma agora tornada impositiva.

Assim é que partidos políticos, em nova forma de desencorajar a participação feminina na política e apenas para validar listas que, em verdade, nem de longe se mostram representativas sob a perspectiva de gênero, deram ensejo a candidaturas meramente simuladas. Trata-se de candidatas que não fazem atos de campanha e que, quando muito, recebem o próprio voto.

Tal como bem observado pelo Ministro Ricardo Lewandowski (REspe nº 32.507/AL, rel. Min. Eros Grau, DJ de 17.12.2008), “observa-se a letra da lei para alcançar um fim contrário ao espírito da própria lei”.

Nas eleições municipais de 2016, por exemplo, 14.417 entre as 16.131 candidaturas que não receberam um voto sequer eram candidaturas femininas. Algumas dessas mulheres sequer sabiam que eram candidatas<sup>2</sup>.

O Tribunal Superior Eleitoral, no entanto, no célebre julgamento do Caso Valença (REspe nº 193-92, rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 4.10.2019), mais uma vez deu uma resposta adequada a essa claríssima tentativa de burla aos instrumentos legais voltados à superação do inaceitável *gender gap*, que timbra a realidade política nacional.

Em tal julgado, que é relativo ao pleito eleitoral de 2016, ficou assentado que, constatada a fraude à reserva mínima de candidatura de gênero, em sede de investigação judicial eleitoral, deve ser cassado o mandato de todos os candidatos integrantes da lista fraudulenta.

Ao assim proceder, o e. Tribunal Superior Eleitoral homenageou a própria *ratio* subjacente à norma inscrita no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, a exigir o mínimo de 30% das candidaturas para cada sexo<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> VENTURINI, Lilian. *Por que é tão difícil punir candidaturas laranjas no país*. Nexo, 23 fev. 2019. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/02/24/Por-que-%C3%A9-t%C3%A3o-dif%C3%ADcil-punir-candidaturas-laranjas-no-pa%C3%ADs>. Acesso em: 29 abr. 2020.

<sup>3</sup> PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. *Candidaturas femininas laranjas: reflexões sobre o iminente julgamento, pelo TSE, do caso de 'Valença/PI'*. *Estadão*, São Paulo, 3 set. 2019. Blog do Fausto Macedo. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/candidaturas-femininas-laranjas-reflexoes-sobre-o-iminente-julgamento-pelo-tse-do-caso-de-valenca-pi/>. Acesso em: 29 abr. 2020.

Isso porque, em primeiro lugar, referido dispositivo legal busca tornar efetivo o direito fundamental à igualdade de gênero – o primeiro direito fundamental assegurado pelo art. 5º da Carta Política – no contexto do sistema representativo de exercício do poder. Ora, se a igualdade entre homens e mulheres foi o primeiro direito fundamental elencado no Título II da Constituição da República, imperiosa a edição de normas, tal como aquela prevista no § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/1997, que tornem efetivo esse mandamento constitucional em todas as suas possíveis dimensões, sobretudo no contexto da participação política.

Mas não é só. A regra prevista no § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/1997, segundo entendemos, também está a serviço de outro valor fundamental, qual seja, o da autenticidade do modelo representativo, a pressupor a gradual inclusão feminina no espaço de debates político-eleitoral e a progressiva superação da sub-representação feminina que timbra, de forma vergonhosa, o cenário representativo brasileiro.

Finalmente, mas não menos importante, referida norma legal vai além do art. 5º, I, da Constituição para também deitar raízes na liberdade material de escolha do eleitor, na forma dos arts. 14, *caput*, e 1º, parágrafo único, da Constituição.

Se é certo que os partidos políticos dispõem do monopólio das candidaturas no Brasil, não é menos exato que essa prerrogativa partidária pode e deve sofrer balizamentos mínimos, sobretudo quando se considera que as escolhas do eleitor cidadão apenas podem transitar dentro dos nomes apresentados pelas agremiações. É o que denominaremos de “cardápio eleitoral”.

E é exatamente nesse contexto que se insere a cláusula legal que obriga que a lista de candidaturas conte com um mínimo de representatividade de gênero, sob pena de, ao fim e ao cabo, fraudar-se a liberdade material de escolha do eleitor, que tem o direito subjetivo fundamental de exercer sua opção

político-eleitoral na perspectiva de um cardápio que revele um mínimo (núcleo essencial de direito fundamental) de diversidade de gênero.

Como o eleitor votaria se as candidatas de fachada fossem candidatas reais? Qual seria o resultado das urnas, se não houvesse candidaturas “fake” e se efetivamente disputassem pela preferência do eleitorado um mínimo de 30% de mulheres? Essas são perguntas meramente retóricas, que não comportam resposta segura. Daí porque a cassação integral da lista ilegítima e de todas as candidaturas que a compuseram é medida que se impõe, tal como corretamente determinou o e. Tribunal Superior Eleitoral.

Daí, portanto, a gravidade objetiva singular de comportamentos voltados à fraude na apresentação das candidaturas femininas. Trata-se de comportamento que viola o núcleo essencial do direito fundamental à igualdade entre homens e mulheres, previsto no art. 5º, I, da Constituição, em sua perspectiva voltada ao sistema representativo e ao processo político-eleitoral.

Finalmente, o último passo do longo caminho ainda a percorrer, para a concretização da igualdade de gênero em sua dimensão política, veio do Supremo Tribunal Federal e, também, do Tribunal Superior Eleitoral.

A Suprema Corte, no julgamento da ADI nº 5.617/DF (rel. Min. Edson Fachin, DJe de 3.10.2018), firmou o posicionamento no sentido de que o repasse das verbas derivadas do Fundo Partidário deve observar e preservar a mesma proporção mínima de gênero de 30%, para que mulheres candidatas possam disputar pleitos eleitorais com mínimas condições materiais de sucesso.

Já o segundo avanço substancial foi dado no julgamento, pelo Tribunal Superior Eleitoral, da Consulta nº 0600252-18 (rel. Min. Rosa Weber), em que a Corte Superior Eleitoral fez aplicar o mesmo entendimento do Supremo Tribunal Federal em relação

ao Fundo Partidário, firmado na ADI nº 5.617, ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha<sup>4</sup>.

Vera Lúcia Carapeto Raposo, da Universidade de Coimbra, relembra que “múltiplas barreiras impedem as mulheres de participar na vida política tão ativamente como seria desejável e legítimo à luz de uma lógica de justiça”<sup>5</sup>. Entre essas barreiras, ressalta que os partidos receiam apostar nas mulheres, posto que dificilmente conquistem muitos votos no eleitorado (em função do preconceito de gênero na sociedade).

O entrave na obtenção de recursos para suas campanhas era, portanto, um dos principais fatores subjacentes à exclusão das mulheres dos mandatos político-eletivos.

A exígua presença feminina no Congresso brasileiro na legislatura encerrada em 2019 (10,7% na Câmara e 14,8% no Senado) é um reflexo sólido desse obstáculo. Afinal, se uma candidatura não é divulgada com uma campanha eleitoral eficiente, os eleitores sequer chegarão a conhecê-la.

Não basta cumprir cotas com percentuais mínimos para candidatos de cada gênero, deve-se verdadeiramente garantir condições gerais de igualdade material na disputa pelo voto! E esse foi o entendimento deste e. Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento da referida consulta. E os efeitos do julgado são sensíveis: a atual composição do Congresso Nacional conta com

---

<sup>4</sup> COELHO, Meire Lúcia Gomes Monteiro Mota; PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. Dinheiro, política e direitos fundamentais: a necessária reserva de 30% do fundo eleitoral para candidaturas femininas. *Estadão*, São Paulo, 22 maio 2018. Blog do Fausto Macedo. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/dinheiro-politica-e-direitos-fundamentais-a-necessaria-reserva-de-30-do-fundo-eleitoral-para-candidaturas-femininas/>. Acesso em: 3 maio 2020.

<sup>5</sup> RAPOSO, Vera Lúcia Carrapeto. *O Poder de Eva: o princípio da igualdade no âmbito dos partidos políticos: problemas suscitados pela discriminação positiva*. São Paulo: Almedina, 2004.

77 mulheres, um número histórico, derivado de um salto de 50% em relação à legislatura anterior.

É certo que, após o pleito eleitoral de 2018, novamente surgiram denúncias de supostas “candidaturas femininas laranjas”, que receberam verbas substanciais de campanha, mas conquistaram votação ínfima, com indícios de utilização do numerário para finalidade ou candidatura distinta.

A posição intransigente do Tribunal Superior Eleitoral, no entanto, na defesa do respeito às regras de proteção à esfera jurídica das candidaturas femininas, num contexto de necessária redução da sub-representação política das mulheres, sinaliza que fraudes e burlas devidamente comprovadas serão apenadas com rigor.

Nesse cenário, o que se espera é que o pleito eleitoral municipal de 2020, consolidadas as obrigações partidárias de não apenas lançar o mínimo de 30% de candidaturas femininas, mas, por igual, de viabilizar tais candidaturas com verbas do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e com tempo de rádio e televisão, replique o salto de candidatas eleitas registrado no Congresso Nacional, pavimentando, gradualmente, um cenário minimamente mais representativo e paritário entre homens e mulheres, no que concerne à assunção a cargos eletivos de poder.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. *Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. *Lei 9.100, de 29 de setembro de 1995*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm). Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm). Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direita de Inconstitucionalidade 5.617/DF*. Direito constitucional e eleitoral. Art. 9º da Lei 13.165/2015. Fixação de piso (5%) e de teto (15%) do montante do fundo partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para a aplicação nas campanhas de candidatas. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeição. Inconstitucionalidade. Ofensa à igualdade e à não-discriminação. Procedência da ação. Relator: Min. Edson Fachin, 15 de março de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 0600252-18*. Consulta. Senadoras e deputadas federais. Incentivo à participação feminina na política. Distribuição dos recursos do fundo especial de financiamento da campanha (FECF) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV. Proporcionalidade. Art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. Mínimo legal de 30% de candidaturas por gênero. Aplicabilidade. Fundamentos. ADI 5617. STF. Eficácia transcendente. Papel institucional da Justiça Eleitoral.

Protagonismo. Práticas afirmativas. Fortalecimento. Democracia interna dos partidos. Quesitos respondidos afirmativamente. Relatora: Min. Rosa Weber, 22 de maio de 2018. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=298362&noCache=-2065949412>. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 0000117-81.2012.6.05.0079*. Agravo regimental. Recurso especial eleitoral. Eleições 2012. DRAP. Percentuais de gênero. Não observância. Reexame. Súmula 7/STJ. Relatora: Min. Nancy Andrihi, 6 de novembro de 2012. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=46932&noCache=-1444738781>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 32.507*. recurso especial. Eleições 2008. Registro candidatura. Prefeito. Candidato à reeleição. Transferência de domicílio para outro município. Fraude configurada. Violação do disposto no §5º do art. 14 do CB improvimento. Relator: Min. Eros Grau, 17 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=34737&noCache=-978959803>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018*. Eleições 2016. Vereadores. Prefeito. Vice-prefeito. Ação de investigação judicial eleitoral (AIJE). Art. 22 da LC 64/1990. Fraude. Cota de gênero. Art. 10, §3º, da Lei 9.504/97. Relator: Min. Jorge Mussi, 17 de setembro de 2019. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=519801&noCache=761578487>. Acesso em: 14 abr. 2020.

COELHO, Meire Lúcia Gomes Monteiro Mota; PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. Dinheiro, política e direitos fundamentais: a necessária reserva de 30% do fundo eleitoral para candidaturas femininas. *Estadão*, São Paulo, 22 maio 2018. Blog do Fausto Macedo. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/dinheiro-politica-e-direitos-fundamentais-a-necessaria-reserva-de-30-do-fundo-eleitoral-para-candidaturas-femininas/>. Acesso em: 3 maio 2020.

COSTA, Ana Alice Alcantara. O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política. *Gênero*, Niterói, v. 5, n. 2, p. 18, 2005.

PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. Candidaturas femininas laranjas: reflexões sobre o iminente julgamento, pelo TSE, do caso de 'Valença/PI'. *Estadão*, São Paulo, 3 set. 2019. Blog do Fausto Macedo. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/candidaturas-femininas-laranjas-reflexoes-sobre-o-iminente-julgamento-pelo-tse-do-caso-de-valenca-pi/>. Acesso em: 29 abr. 2020.

RAPOSO, Vera Lúcia Carrapeto. *O Poder de Eva: o princípio da igualdade no âmbito dos partidos políticos: problemas suscitados pela discriminação positiva*. São Paulo: Almedina, 2004.

VENTURINI, Lilian. Por que é tão difícil punir candidaturas laranjas no país. *Nexo Jornal*, 23 fev. 2019. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/02/24/Por-que-%C3%A9-t%C3%A3o-dif%C3%ADcil-punir-candidaturas-laranjas-no-pa%C3%ADs>. Acesso em: 29 abr. 2020.