



® *Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes*

*Pré-Vestibular Comunitário – Sede Nacional*

**À EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO TRIBUNAL SUPERIOR  
ELEITORAL – MINISTRA ROSA WEBER**

Distribuição por dependência à Consulta de nº 0600587-37.2018.6.00.0000 de relatoria do Excelentíssimo Senhor Ministro Luís Roberto Barroso

**BENEDITA SOUZA DA SILVA SAMPAIO**, Deputada Federal do Estado do Rio de Janeiro, pelo Partido dos Trabalhadores, vem, respeitosamente, perante V. Exa., com fulcro no art. 23, XII, do Código Eleitoral apresentar a presente

## **CONSULTA**

Ao Tribunal Superior Eleitoral, pelos fundamentos de fato e de direito expostos a seguir:

A presente peça se divide em dois âmbitos: **(i) participação da mulher negra e (ii) participação dos negros em geral.**

**PRELIMINARMENTE: Da Prevenção**



O ministro Luís Roberto Barroso foi o relator da Consulta de nº 0600587-37.2018.6.00.0000.

Entretanto, para grande surpresa da maioria da população brasileira, a consulta sequer fora conhecida, a despeito de ter preenchido todos os requisitos legais e jurisprudenciais desta Corte Superior, conforme se verifica na ementa a seguir:

**Ementa:** Direito Eleitoral. Consulta. Reserva de vagas para candidatos negros. Distribuição proporcional do FEFC e do tempo de propaganda eleitoral para candidatura de mulheres e homens negros. Processo eleitoral iniciado. Não conhecimento.

1. Consulta for mulada por parlamentares a respeito da possibilidade de estender, para as candidaturas de pessoas negras, a política de reserva de vagas existente para as candidaturas femininas, bem como a distribuição proporcional dos recursos do Fundo Partidário e do FEFC, estabelecida por meio das decisões do STF na ADI nº 5617 e deste Tribunal na Consulta TSE nº 252-18.

2. Iniciado o processo eleitoral, não se conhece de consulta, tendo em vista que seu objeto poderá ser apreciado pela Justiça Eleitoral no âmbito de casos concretos.

3. Consulta não conhecida.

De fato, não há como se esquivar do óbice apresentado pelo eminente relator. No entanto, é preciso chamar atenção para o fato de que **A CONSULTA FOI APRESENTADA NO DIA 14/06/2018, OU SEJA, MAIS DE UM MÊS ANTES DO INÍCIO DO PERÍODO ELEITORAL.**

Além disso, outra questão a ser analisada no presente caso está contida no art. 55, §2º do Regimento Interno desta Corte.

**Art. 55.** As consultas, representações ou qualquer outro assunto submetido à apreciação do Tribunal, serão distribuídos a um relator.



§ 2º Na primeira sessão que se seguir ao prazo de cinco dias do recebimento do processo, o relator o apresentará em mesa para decisão, a qual poderá ser logo transmitida por via telegráfica, lavrando-se após a resolução.

Entre a propositura da consulta e o início do período eleitoral, foram realizadas ainda quatro sessões por este Tribunal, nos dias 19, 25, 26 e 28 de junho.<sup>1</sup>

Assim, o caso dos autos não foi analisado no período eleitoral por culpa dos consulentes e, dessa forma, não se pode gerar um prejuízo quando a ele não se dá causa.

A jurisprudência pátria é uníssona no sentido de que a demora no processamento da causa pelo Poder Judiciário não pode gerar prejuízo à parte litigante. Haveria, pois, incidência por analogia da súmula 106 do Superior Tribunal de Justiça:

Proposta a ação no prazo fixado para o seu exercício, a demora na citação, por motivos inerentes ao mecanismo da justiça, não justifica o acolhimento da arguição de prescrição ou decadência.

Dessa forma, ainda que seja verdade o fato de ter sido analisada sob a vigência do período eleitoral, não seria oponível aos consulentes, haja vista o processo ter se iniciado muito antes do óbice levantado na r. decisão monocrática.

Ademais, as causas de conhecimento de um determinado ato devem ser analisadas quando de sua constituição. O art. 25, §5º do RITSE estabelece tão somente duas possibilidades de não conhecimento monocrático da consulta: (i) ilegitimidade da parte e (ii) análise de caso concreto.

É forçoso reconhecer que a consulta foi apresentada por Deputados Federais e Senadores da República acerca de uma tese já enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal e por este Tribunal Superior Eleitoral, o que acaba

1

Informação disponível em <http://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/sessoes-de-julgamento/pautas-de-julgamento>. Acessado em 16/08/2018.



por excluir inexoravelmente as hipóteses legais de não conhecimento monocrático.

Dessa forma, incide o art. 286, II do CPC/2015, que estabelece a necessidade de distribuição por dependência da presente consulta:

Art. 286. Serão distribuídas por dependência as causas de qualquer natureza:

II - quando, **tendo sido extinto o processo sem resolução de mérito, for reiterado o pedido**, ainda que em litisconsórcio com outros autores ou que sejam parcialmente alterados os réus da demanda; (grifei)

## I – Contextualização

O período eleitoral é conhecido como a “ *festa da democracia* ”, oportunidade em que o povo poderá eleger livremente quem lutará pelo seu bem-estar durante os mandatos junto aos Poderes da República.

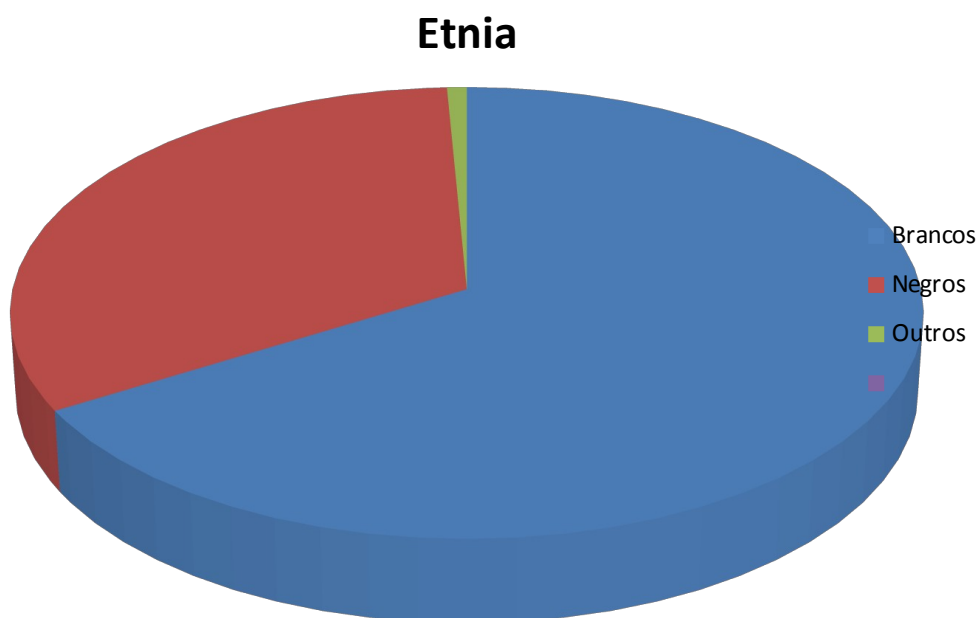
Entretanto, analisando os dados étnico-raciais de participação dos negros nas eleições como candidatos, observa-se que a porta de entrada para essa festa é extremamente restrita e que seu papel, na prática, é limitado a votar, obstando a possibilidade de se colocar no jogo democrático como agente da mudança, por dentro das instituições.

Nas eleições de 2016, foi constatado que dos 5.568 municípios do país, em 2.512 cidades não há candidato negro (preto ou pardo) disputando as eleições para o cargo de prefeito<sup>2</sup>. Ora, em uma nação onde mais da metade da população – 53% – é de negros, por que em 45,11% dos municípios eles sequer se apresentaram para disputar o cargo de chefe do poder executivo local?

A doutrina afirma que as aparentes razões de proporção de concentração das etnias por região brasileira não se verificam na prática. Irapuã Santana, estudioso sobre o tema da questão racial no país, realizou

uma pesquisa minuciosa a respeito da correlação entre população e candidatos.<sup>3</sup>

Em nível nacional, vemos que candidatos a prefeito brancos foram 66,40% do total, contra 32,83% de negros.



Destrinchando mais a análise, com dados feitos por região, em números absolutos, reforça-se a ideia de que não há uma correlação direta entre população e candidatos.

Na Região Norte, há 23,23% de brancos e 73,70% de negros<sup>4</sup>, enquanto existem 558 candidatos brancos contra 1.009 negros. Nesse caso, embora existam três vezes mais negros, a correlação, quando se trata de candidatura, passa a ser de dois para um.

Já na Região Nordeste, do total de sua população, 29,17% são brancos e 69,24%, negros, e, quando se estuda a relação de raça e candidato, essa desproporção praticamente some, haja vista que existem 2.465 candidatos brancos e 2.679 negros.

No Centro-Oeste, com uma distribuição populacional de 41,52% brancos e 56,04% negros, a relação na corrida pela prefeitura é de 835

3 Instituto Mercado Popular. Disponível em <http://mercadopopular.org/2016/12/negros-eleicoes/>

4 Todos os dados demográficos foram extraídos do Censo 2010.



candidatos brancos e 469 negros. Nesse panorama, embora haja mais negros do que brancos na região, os candidatos brancos são praticamente o dobro do número de candidatos negros.

No Sudeste, a discrepância é ainda maior, com 4.208 candidatos brancos e apenas 1.120 negros, numa relação de quatro vezes mais brancos do que negros. Todavia, a proporção nessa regional é de 54,94% brancos para 43,78% negros. Apesar de haver um equilíbrio populacional, parece haver uma barreira de difícil transposição para que negros concorram ao Executivo.

A única região que não causa espanto, e mesmo assim, apenas no primeiro momento, é a Região Sul, que conta com ampla maioria de candidatos e população branca. O quadro que se apresenta é de 2.934 candidatos brancos e 162 candidatos negros, numa sociedade composta por 78,34% de brancos e 20,69% de negros. Há, contudo, numa análise mais detida desse caso, uma peculiaridade que, apesar de a população branca ser quatro vezes maior do que a negra, o número de candidatos brancos ultrapassa dezoito vezes o de candidatos negros.

Dessa maneira, não é possível extrair que a ausência de candidatos negros à prefeitura se dá exclusivamente pela distribuição populacional de cada região do país, já que identificamos que não há uma correlação direta entre esses fatores.

A fim de melhor compreender esse fenômeno, foi preciso recorrer a outros fatores e condições do processo eleitoral, observando como se dá a disputa em outros casos. E, para tanto, é preciso seguir a brilhante análise do professor Irapuã Santana, quando aponta que, *“sob a perspectiva da composição do acesso às Câmaras dos Vereadores. Esse recorte demonstra outra realidade, qual seja, um equilíbrio entre candidatos brancos e negros. Em todo o país, temos 50,52% de candidatos brancos e 48,70% de candidatos negros”*.<sup>5</sup>

A discrepância nesse aspecto é muito menor e o autor aprofunda seu estudo observando também as eleições de 2014, quando se deparou com o seguinte estado: 53,59% dos candidatos ao cargo de deputado estadual são brancos contra 45,63% negros. Um degrau acima, na disputa para deputado federal, a proporção é de 58,06% de brancos para 41,06% de negros. Na eleição majoritária no âmbito federal, por sua vez, o abismo é ainda maior, na

5 Instituto Mercado Popular. Disponível em <http://mercadopopular.org/2016/12/negros-eleicoes/>



medida em que na concorrência para o Senado havia 67,56% de candidatos brancos e 30,81% de candidatos negros, além dos 68,18% dos candidatos a governador declarados brancos contra 31,25% negros. Por fim, na corrida presidencial se encontra a maior proporção de 91,66% candidatos brancos contra 8,33%, que representa a única candidata negra, Marina Silva, contra outros 11 candidatos.<sup>6</sup>

Como não poderia ser de outra maneira, ocorre a constatação que “as variações existentes entre as corridas para os cargos políticos se definem eminentemente pelo custo de suas campanhas, haja vista a abrangência de sua atuação quando forem eleitos”.<sup>7</sup>

Para confirmar essa assertiva, mister se faz observar o histórico de despesas nos variados cargos políticos existentes.

A eleição de um deputado federal custou, em 2014, em média, R\$ 6,437 milhões, segundo estimativa apresentada à Justiça Eleitoral<sup>8</sup> por oito dos maiores partidos políticos – PT, PSDB, DEM, PP, PMDB, PPS, PSB e PR. Já para deputado estadual, a estimativa dessas legendas é a de que conquistar uma cadeira na Assembleia Legislativa custou, em média, R\$ 3,8 milhões. Na corrida para o Senado, o custo médio dos não eleitos foi de R\$ 1,054 milhão, o dos eleitos ficou em R\$ 4,7 milhões.<sup>9</sup>

Passando para o âmbito dos municípios, no ano de 2016, há a divulgação pelo TSE do valor máximo para as campanhas, de acordo com os artigos 5º e 6º da Lei 13.165/2015, que estabelece os limites de gastos nas campanhas eleitorais, com base nas eleições anteriores (Executivo nas cidades pequenas é de R\$ 108 mil; para o Legislativo, R\$ 10,8 mil).

Nas duas maiores capitais do país, temos R\$ 45,4 milhões para a corrida à prefeitura de São Paulo e R\$ 19,8 milhões, do Rio de Janeiro. Para uma vaga de vereador no Rio, o valor é de R\$ 1,4 milhão, enquanto para São Paulo, R\$ 3,2 milhões.

6 *Ibidem*

7 *Ibidem*

8 Estado de Minas. Disponível em

[https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/08/02/interna\\_politica,554453/gasto-para-eleger-um-deputado-federal-alcanca-r-6-4-milhoes.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/08/02/interna_politica,554453/gasto-para-eleger-um-deputado-federal-alcanca-r-6-4-milhoes.shtml)

9 SILVA, Sara Reis. *Quanto custa uma vaga de senador no Brasil? Análise dos gastos de campanha dos candidatos eleitos para o Senado Federal entre 2002 e 2014*. Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, Brasília, 2015.



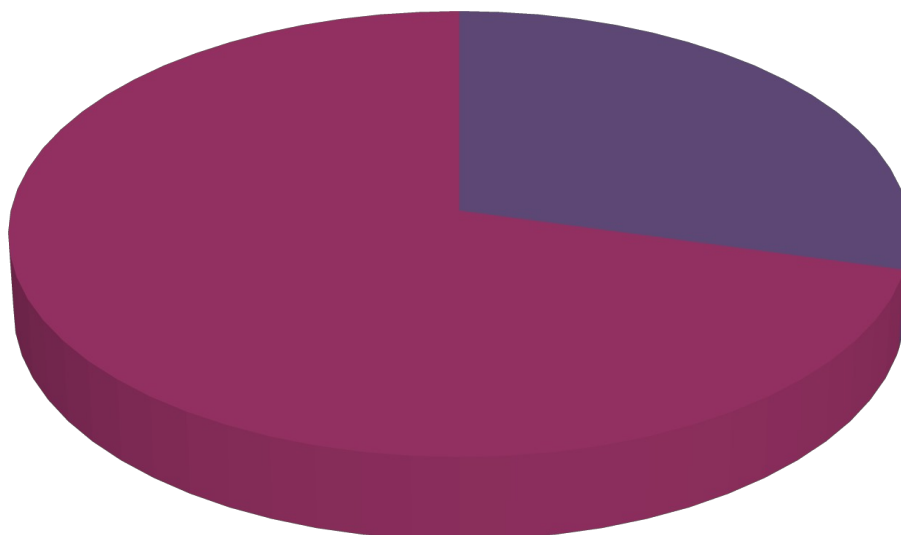
® *Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes*

*Pré-Vestibular Comunitário – Sede Nacional*

Assim, é forçoso reconhecer que os custos de uma campanha eleitoral estão diretamente ligados à discrepância da relação entre brancos e negros nas candidaturas, tendo em vista que a base da renda per capita do país apresenta a maioria da população negra do país.

## **EXTREMAMENTE POBRES**

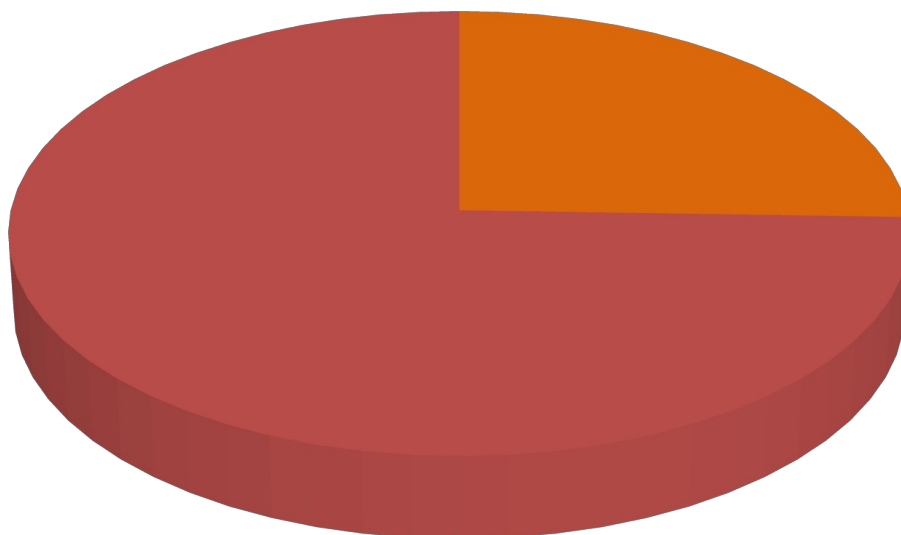
■ BRANCOS ■ NEGROS





## POBRES

■ BRANCOS ■ NEGROS



Na faixa social classificada como extremamente pobre<sup>10</sup>, mostra-se que 71% é composta por negros, traduzidos em 5.651.071 de pessoas. Ainda na base, mas subindo uma faixa, considerada pobre<sup>11</sup>, o correspondente é de 75% negros, ou 7.357.054 pessoas.

Por conseguinte, é inquestionável que o racismo estrutural existente em nossa sociedade se reflete no pleito eleitoral, já que, para concorrer a cargo político, precisa haver dinheiro para as propagandas, revelando a existência de filtro racial: quanto mais alto o cargo, menor a participação de negros concorrendo e, por consequência, menor a representatividade nas diversas funções políticas, o que faz questionar realmente qual o nível de legitimidade das escolhas possíveis dentro do quadro ora apresentado.

10 Definida pelo programa Brasil sem Miséria. Renda referente a renda domiciliar per capita de até R\$79,12.

11 Definida pelo programa Brasil sem Miséria. Renda referente a renda domiciliar per capita entre R\$79,12 e R\$ 158,24.



## II – Maximização da Participação dos Negros

O Supremo Tribunal Federal e esta Corte Superior acenderam uma chama de esperança em toda comunidade negra do país quando julgaram a ADI 5617, de relatoria do ministro Edson Fachin, e a Consulta 0600252-18.2018.6.00.0000, de relatoria da ministra Rosa Weber, ambas tratando dos incentivos à participação feminina da política.

A nossa Suprema Corte entendeu que a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas de mulheres deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres previsto no artigo 10, §3º, da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições).

Com base nesse posicionamento, este Tribunal Superior Eleitoral foi além, sob a perspectiva da efetivação do direito de participação na política, e estabeleceu que os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV devem seguir a proporcionalidade contida no mesmo dispositivo.

É importante destacar o brilhante voto condutor da eminente ministra Rosa Weber, o qual se pede vênias para transcrever os seguintes trechos:

**Da ratio decidendi da ADI 5617 e sua aplicabilidade na distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão**

8. Ao julgamento da ADI 5617, em 15.3.2018, o c. STF, no tocante ao Fundo Partidário, deu “interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o



mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção”.

9. Embora circunscrito o objeto da ADI 5617 à distribuição dos recursos partidários que veio a ser fixada por meio da Lei nº 13.165/2015, os fundamentos então esposados transcendem o decidido naquela hipótese, considerada, em especial, a premissa de que “a igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que lhes permita alcançar a igualdade de resultados”. Aplicável, sem dúvida, a mesma diretriz hermenêutica; “ubi eadem ratio ibi idem jus”, vale dizer, onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito.

10. Na lição da doutrina, “o Tribunal que, desempenhando com firmeza o seu dever de fundamentar, apreciar a maior gama de argumentos contrários e favoráveis a cada tese, estará produzindo não apenas uma decisão para um único litígio, mas sim uma metadecisão que, fixando regras, standarts e rotinas, orientará os órgãos jurisdicionais inferiores” (BERNARDO, Clarissa Campos; ANDRADE, Marcelo Santiago de Paula. *O sistema de precedentes do novo CPC e sua repercussão no direito eleitoral*. In: DIDIER Jr., Fredie; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe (Coord.). *Repercussões do novo CPC. Direito Eleitoral*. Salvador: JusPodivm, 2016).

11. Se a distribuição do Fundo Partidário deve resguardar a efetividade do disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, no sentido de viabilizar o percentual mínimo de 30% de candidaturas por gênero, consoante decidiu a Suprema Corte ao julgamento da ADI 5617, com maior razão a aplicação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) – cuja vocação é, exclusivamente, o custeio das eleições – há de seguir a mesma diretriz.

12. No tocante ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, consabido não haver disposição normativa expressa que balize a sua distribuição em termos de percentual de gênero. A despeito disso, a carência de regramento normativo que imponha a observância dos patamares mínimos previstos no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 à distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão não



obstaculiza interpretação extraída a partir de preceitos constitucionais que viabilizem a sua implementação.

13. Consoante magistério de Inocêncio Mártires Coelho, com apoio em Niklas Luhmann, Friedrich Müller e Castanheira Neves: “não existe norma jurídica, senão norma jurídica interpretada, vale dizer, preceito formalmente criado e materialmente concretizado por todos quantos integram as estruturas básicas constituintes de qualquer sociedade pluralista. [...] O teor literal de uma disposição é apenas a ‘ponta do iceberg’; todo o resto, talvez o mais importante, é constituído por fatores extralinguísticos, sociais e estatais, que mesmo se o quiséssemos não poderíamos fixar nos textos jurídicos, no sentido da garantia da sua pertinência.” (LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. México: Herder/ Universidad Iberoamericana, 2005, p. 425-6; MÜLLER, Friedrich. *Métodos de Trabalho do Direito Constitucional*. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 45; e NEVES, A. Castanheira. *Metodologia Jurídica. Problemas fundamentais*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1993, p. 166-76.)

14. Aplica-se, no ponto, a mesma *ratio decidendi* adotada pela Suprema Corte na ADI 5617, com prevalência ao direito à dignidade (art. 1º, III, da CF) e à igualdade de gênero (art. 5º, *caput*, da CF).

15. A revisão jurisdicional de atos partidários, no que se inclui a revisitação das diretrizes norteadoras da distribuição interna de recursos públicos destinados às campanhas eleitorais, bem assim a divisão do tempo de propaganda eleitoral gratuita entre os candidatos em disputa, não implica, em absoluto, desprestígio à autonomia partidária – consagrada na Carta Magna e reafirmada na Emenda Constitucional nº 97, aprovada pelo Congresso Nacional em 04 de outubro de 2017 –, mas amparo ao fortalecimento da democracia interna da própria grei, contribuindo para o desenvolvimento da política.

### Conclusão

**Consulta respondida afirmativamente, nos seguintes termos: a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, regulamentada nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma**



**legal, deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, observada a orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI 5617. No caso de percentual superior de candidaturas, o total de recursos do FEFC e do tempo na propaganda deve ser destinado na mesma proporção.**

Um posicionamento tão louvável do Tribunal dá ensejo direto a este instrumento, tendo em vista que, a partir do momento no qual foi fixado o valor de 30% do fundo partidário a fim de incentivar a participação feminina, bem como na distribuição do tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV, evidencia-se a necessidade de saber qual o meio mais adequado dessa cota entre as mulheres.

Além disso, guarda uma relação intrínseca com o segundo objetivo da presente consulta, haja vista a identidade do pano de fundo envolvendo os casos: a proteção e promoção das minorias subrepresentadas politicamente.

## II.1 – Representatividade

A figura da representatividade tem papel fundamental nas demandas da população brasileira e se torna ainda mais urgente quando se fala da parcela negra dos brasileiros.

Destarte, surge a oportunidade de contar com a doutrina da professora da Universidade da Califórnia, Hannah Pitkin, no seu livro obrigatório chamado “*The Concept of Representation*”, onde busca analisar qual o papel do representante político em relação aos representados, classificando em quatro espécies: (i) representação formalística, (ii) representação descritiva, (iii) representação simbólica e (iv) representação substantiva.

A primeira espécie cuida da questão do ponto de vista da autorização e da responsabilização do representante, a partir das regras em vigência. A representação descritiva, por outro lado, o representante não atua por seus representados, mas os substitui, havendo, dessa maneira, uma correspondência entre as características do representante e as do representado. Já o critério de avaliação em representação simbólica é se os



representados creem no representante, sem critérios racionais de julgamento dos atos praticados no mandato. Por fim, a representação substantiva é entendida como “*agir pelo interesse dos representados, de forma a ser responsivo a eles*”.<sup>12</sup>

Com tais premissas estabelecidas, é legítimo identificar que traçar um caminho do meio entre as vertentes desenhadas por Pitkin é plenamente desejável e, nessa esteira, vale destacar a reflexão de Teresa Sacchet, quando afirma que:

É exatamente porque interesses não são apenas representados, mas também definidos, disputados e articulados nas esferas políticas, que há necessidade de maior participação de membros de diferentes grupos sociais, os quais teriam mais habilidade para exercer tais funções a partir das perspectivas de seus grupos. Ainda que membros de grupos distintos possam representar interesses de membros de outros grupos, é mais difícil para as pessoas entenderem experiências e perspectivas que se originam de localizações sociais muito distintas.

[...]

A inclusão de membros de grupos sociais em processos político-decisórios tem um potencial para democratizar a definição da agenda pública, na medida em que suas experiências múltiplas contribuem para colocar novos assuntos em pauta, para uma leitura de questões políticas em geral a partir de diferentes ângulos, enquanto ao mesmo tempo podem fornecer soluções distintas, por vezes mais apropriadas, para essas questões.<sup>13</sup>

No plano histórico, há um relato muito rico do finado deputado Louis Stokes sobre o fenômeno ocorrido nos Estados Unidos com a eleição de nove deputados negros, em 1968:

A verdade de nossas eleições foi que muitos negros em toda a América, que se sentiam subrepresentados, agora sentiam que os nove membros negros da Câmara eram obrigados a

12 PITKIN, 1967, p. 209.

13 Representação Política, Representação De Grupos E Política De Cotas. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ref/v20n2/v20n2a04.pdf>



representar bem durante seu mandato. Foi nesse contexto que cada um de nós percebeu o dever extra de, além de representar nossos distritos, assumir o fardo pesado de atuar como congressistas gerais para pessoas subrepresentadas em toda a América.<sup>14</sup>

Na esteira de corroborar o posicionamento da necessidade de se obter maior protagonismo no pleito, é interessante destacar o voto condutor do julgamento da ADC 41, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, quando afirma que a Constituição de 1988 contempla três dimensões da igualdade:

A igualdade formal vem prevista no art. 5º, caput: “*todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*”. Já a igualdade como redistribuição decorre de objetivos da República, como “*construir uma sociedade livre, justa e solidária*” (art. 3º, I) e “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*” (art. 3º, III). Por fim, a igualdade como reconhecimento tem lastro nos objetivos fundamentais do país de “*promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*” (art. 3º, IV), bem como no repúdio ao racismo (art. 5º, XLII). Tal conjunto normativo é explícito e inequívoco: a ordem constitucional não apenas rejeita todas as formas de preconceito e discriminação, mas também impõe ao Estado o dever de atuar positivamente no combate a esse tipo de desvio e na redução das desigualdades de fato.

Especificamente quanto à dimensão da igualdade como reconhecimento, reside o maior alicerce constitucional pelo qual se constrói a narrativa da presente consulta:

Por fim, na questão da igualdade como reconhecimento, ela identifica a igualdade no que se refere ao respeito às minorias e ao tratamento da diferença de uma maneira geral. **Assim, igualdade como reconhecimento significa respeitar as pessoas nas suas diferenças, mas procurar aproximá-las, igualando as oportunidades.** A política afirmativa instituída pela Lei nº 12.990, de 2014, tem esse papel da igualdade como reconhecimento. **Há uma dimensão simbólica importante que é a de ter negros ocupando posições de destaque na sociedade brasileira. Aliás, tivemos um importante exemplo disso, aqui mesmo no Supremo Tribunal Federal nos anos em que aqui serviu o Ministro Joaquim Barbosa, aplicado, empenhado e com a sua integridade pessoal e seriedade, serviu como um bom símbolo para a**



**comunidade negra; um símbolo de sucesso e de rompimento do cerco que se estabelecia sobre os negros, em geral, para ascenderem às principais posições. O Ministro Joaquim Barbosa aqui desempenhou um papel destacável, sobretudo, numa ação específica de grande relevância.** Além desse papel simbólico, há um efeito importante sobre a autoestima das pessoas. Eu insisto nessa questão da autoestima, porque, quando ela existe, ela cria uma resistência ao preconceito dos outros. **Passa a ser uma realidade que vem de dentro, e as coisas verdadeiras na vida são as que vêm de dentro. Se você não introjeta o preconceito dos outros, você não o absorve também. Portanto, a ideia de ter símbolos de sucesso, ascensão e acesso a cargos importantes para as pessoas pretas e pardas tem esse papel de influenciar a autoestima das comunidades negras.** Por fim, evidentemente, há o papel de que o pluralismo e a diversidade tornam qualquer ambiente melhor e mais rico.

## II.2 – A situação da mulher negra

Como já devidamente assentado na dogmática jurídica, o dever de proporcionalidade constitui autêntica pauta de moderação e prudência a orientar toda a atuação do Poder Público, observando-se, segundo o magistério de Robert Alexy<sup>15</sup>, três fases: adequação, necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

Na primeira fase, a adequação investiga a aptidão da medida estatal para atingir a finalidade constitucional almejada. Trata-se, aqui, de um balanço entre meio e fim, a exigir que o meio selecionado seja empiricamente idôneo à promoção do fim perseguido.

Na segunda etapa do exame de proporcionalidade, investiga-se a necessidade ou exigibilidade da medida estatal.

Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito impõe a comparação dos custos e dos benefícios da medida.

Sem dúvidas, é uma medida lógica a distribuição das cotas pecuniária e de tempo de propaganda proporcionalmente à razão existente de mulheres negras, conforme o IBGE.





**Tabela 6 - Distribuição percentual da população residente, por sexo, segundo a cor ou raça - Brasil - 2000/2010**

| Cor ou raça    | Distribuição percentual da população residente (%) |              |              |              |              |              |
|----------------|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                | Total  |              | Sexo         |              |              |              |
|                |  |              | Homens       |              | Mulheres     |              |
|                | 2000   | 2010         | 2000         | 2010         | 2000         | 2010         |
| <b>Total</b>   | <b>100,0</b>                                       | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
| Branca         | 53,7   | 47,5         | 52,4         | 46,5         | 55,0         | 48,5         |
| Preta          | 6,2  | 7,5          | 6,6          | 8,0          | 5,9          | 7,1          |
| Amarela        | 0,4  | 1,1          | 0,4          | 1,0          | 0,5          | 1,2          |
| Parda          | 38,5   | 43,4         | 39,4         | 44,1         | 37,5         | 42,8         |
| Indígena       | 0,4  | 0,4          | 0,4          | 0,4          | 0,4          | 0,4          |
| Sem declaração | 0,7  | 0,0          | 0,7          | 0,0          | 0,7          | 0,0          |

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

Conforme informações oficiais do último Censo, as mulheres negras totalizam 50% de todas as mulheres brasileiras, o que, em princípio, por si só, já demonstraria a aprovação no teste de proporcionalidade apontado anteriormente.

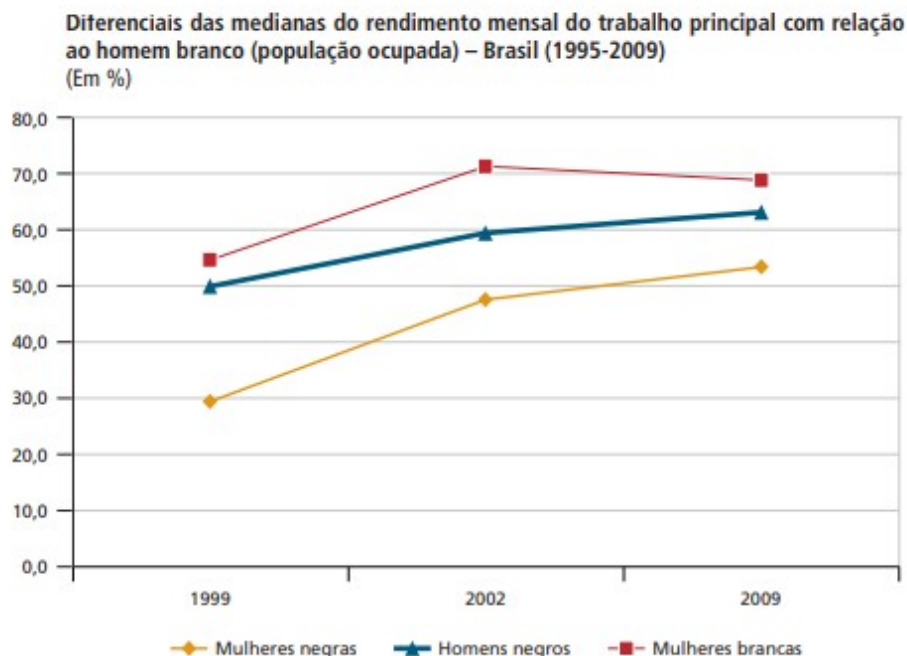
Contudo, é possível observar, de acordo com os dados socioeconômicos, que a mulher negra, precisa de atenção especial com relação ao desenho de políticas públicas, que devem ser refletidas na perspectiva da representatividade.

No nível educacional, conforme pesquisa do IBGE de 18/05/2018, observa-se considerável desigualdade entre as mulheres por cor ou raça, fazendo com que as mulheres pretas ou pardas de 15 a 17 anos de idade apresentem atraso escolar em 30,7% dos casos, enquanto 19,9% das mulheres brancas dessa faixa etária estão na mesma situação.<sup>16</sup>

Na conclusão do estudo citado, declara-se que: “de uma forma geral, o caminho a ser percorrido em direção à igualdade de gênero, ou seja, em um cenário onde homens e mulheres gozem dos mesmos direitos e oportunidades em todas as dimensões aqui analisadas, **ainda é longo para as mulheres e ainda mais tortuoso se esta for preta ou parda e residir fora dos centros urbanos das Regiões Sul e Sudeste**”. (grifamos)



Com relação ao mercado de trabalho, a situação é ainda mais assustadora, como demonstrado no gráfico a seguir:



Considerando a renda do homem branco como referência, é possível identificar, no “*Dossiê Mulheres Negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil*”, que as mulheres negras recebiam, no final da década de 1990, cerca de um terço da renda dos homens brancos e, a partir de 2003, passaram a ganhar pouco mais de 40% da renda da categoria de referência. No mesmo estudo, o IPEA observou que as mulheres negras têm uma taxa de desocupação 85% maior que a das mulheres brancas.

Por fim, cumpre denunciar e pedir a reflexão, no que concerne à exposição à violência. Segundo dados de 2016, a taxa de homicídios é maior entre as mulheres negras (5,3) que entre as não negras (3,1) – a diferença é de 71%. E, em relação aos dez anos da série, a taxa de homicídios para cada 100 mil mulheres negras aumentou 15,4%, enquanto que entre as não negras houve queda de 8%, segundo o Atlas da Violência de 2018.

Alcançar um quadro de representatividade política a fim de extirpar tamanha injustiça social é um dever de todos nós. Por esse motivo, é tão



importante garantir que parte do montante seja direcionado especificamente para o atendimento de uma necessidade nacional, que é de egermos mulheres negras para assumir vagas no Poder Público.

### II.3 – A participação do negro em geral

É preciso admitir haver uma diferença contundente entre as hipóteses da inserção da mulher e da população negra na política, que é a norma que fundamenta os pedidos. Se por um lado, a participação da mulher está respaldada na lei das eleições, por outro, não há uma norma eleitoral específica que determine um incentivo estatal no mesmo sentido para pessoas negras. No entanto, isso não quer dizer que inexista uma estrutura jurídica que possibilite aplicar a pretensão ora debatida.

O Estatuto da Igualdade Racial, no seu artigo 2º, estabelece que “**é dever do Estado e da sociedade garantir a igualdade de oportunidades, reconhecendo a todo cidadão brasileiro, independentemente da etnia ou da cor da pele, o direito à participação na comunidade, especialmente nas atividades políticas, econômicas, empresariais, educacionais, culturais e esportivas, defendendo sua dignidade e seus valores religiosos e culturais**”. (grifamos)

O art. 4º, por sua vez, materializa os objetivos traçados pelo artigo supracitado, estabelecendo medidas concretas a serem seguidas, especificamente nos seguintes dispositivos:

Art. 4º A participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de:

II - adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa;

III - modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades étnicas decorrentes do preconceito e da discriminação étnica;



V - eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada;

VII - implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à Justiça, e outros.

Parágrafo único. Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País.

No Capítulo IV do referido diploma legal, encontram-se diretrizes para inserção do negro no mercado de trabalho, conforme se verifica a seguir:

Art. 39. **O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público** e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas.

§ 2º As ações visando a promover a igualdade de oportunidades na esfera da administração pública far-se-ão por meio de normas estabelecidas ou a serem estabelecidas em legislação específica e em seus regulamentos. (grifamos)

Essa é, pois, a primeira oportunidade a qual V. Exas. têm de implementar o estabelecido no Estatuto, balizado em sua exposição de motivos:

O Brasil tornou-se uma das maiores economias mundiais por meio do trabalho de brancos, índios e negros. Por isso, nós negros queremos ver nossa história reconhecida, registrada e respeitada!

Queremos políticas públicas e privadas que abram espaços para a nossa gente tão sofrida.

Revolta-nos ver que nossos jovens, ainda hoje, figuram nas listas dos assassinados, dos marginalizados. São maioria nas prisões, entre os desempregados e entre aqueles que dependem do salário mínimo.

No ano passado, institutos de pesquisas vinculados ao governo federal mostraram que os negros são os mais pobres, os menos escolarizados, são os que recebem os menores salários



quando empregados e constituem a maioria esmagadora dos trabalhadores lançados na informalidade e no desemprego.

Dados do IPEA nos mostram que os diferenciais de pobreza entre negros e brancos não diminuíram. A proporção de negros abaixo da linha de pobreza é de 50%, enquanto a de brancos fica em 25%. Isso desde 1995.

O diferencial entre os indigentes - que são os mais pobres entre os pobres-, é ainda mais desfavorável aos negros. Se somos maioria entre os pobres (65%), essa maioria se amplia entre os indigentes (70%). A proporção de negros abaixo da linha de indigência no total da população negra no Brasil também vem mantendo a mesma tendência desde 1995: em torno de 25%, muito superior à proporção de brancos, que fica em aproximadamente 10%.

Os mesmos indicadores mostram que houve melhoras em relação à expectativa de vida, mas a desigualdade entre os índices para negros e brancos persiste. Por exemplo, uma pessoa negra, nascida em 2000 viverá, em média, 5,3 anos menos que uma branca.

Em novembro do ano passado, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese) mostrou que, em todas as regiões do país, o salário pago aos afrobrasileiros é menor em relação aos trabalhadores brancos.

Em março de 2005 o IBGE nos dizia o mesmo em sua pesquisa mensal de emprego. Segundo a cor, em seis regiões metropolitanas, a pesquisa do IBGE indicou que as informações sobre os rendimentos do trabalho mostravam que os negros e os pardos recebiam por hora trabalhada menos que os brancos.

Para dar fim a esses indicadores e aos pensamentos discriminatórios, foi que, em conjunto com o Movimento Negro, pensamos o Estatuto. Queremos conquistar os espaços que nos foram negados.

O Estatuto é um conjunto de ações afirmativas, reparatórias e compensatórias. Sabemos que esses tipos de ações devem emergir de todos e de cada um. Devem partir do Governo, do Legislativo, da sociedade como um todo e do ser humano que habita em cada um de nós.

Felizmente isso vem acontecendo. Talvez pudessem ser mais numerosas, mas temos presenciado ações afirmativas. São frentes de luta contra o racismo na educação, no mercado de trabalho, nos meios de comunicação e em diversas outras áreas.

Na medida em que o Estatuto se destina ao Poder Público e a sociedade em geral, sem realizar qualquer tipo de distinção, traçando objetivos a todos, de modo delimitado, concreto e específico pela Constituição da República.

[...] abaixo da lei nacional - se figurarmos um quadro de representação espacial do sistema engendrado pela nossa



Constituição - estão, no mesmo nível, equiparadas, as leis próprias das diversas pessoas públicas políticas.

Tal situação lógica, referida com o termo 'abaixo', não quer dizer, absolutamente 'subordinada' ou vinculada - que nenhuma hierarquia entre elas se estabelece em razão das posições que respectivamente ocupam nesse quadro.

A diversidade de objetos ou de formas de expressão dos órgãos legislativos respectivos não autoriza supor qualquer hierarquia, mas sim organização que lhes atribui e reconhece, como privativos, campos diversos.<sup>17</sup>

Por conseguinte, leis federais, estaduais, municipais não podem contrariar lei de caráter nacional, porquanto invadiriam reserva da Constituição Federal destinada às leis nacionais, que, por sua vez, somente poderiam ser afastadas mediante edição de uma lei nacional ulterior.

Vale ressaltar a proposição realizada por Irapuã Santana acerca do referido diploma legal, no que concerne ao seu sentido e alcance:

Destarte, é importante notar que uma das principais saídas para erradicação do racismo no país é reinterpretar o Estatuto da Igualdade Racial, que deve ser entendido como uma norma dotada de autoexecutoriedade a fim de incidir seu caráter impositivo a todos os Poderes da República em todas as unidades da Federação, diante de sua natureza de Lei Nacional.

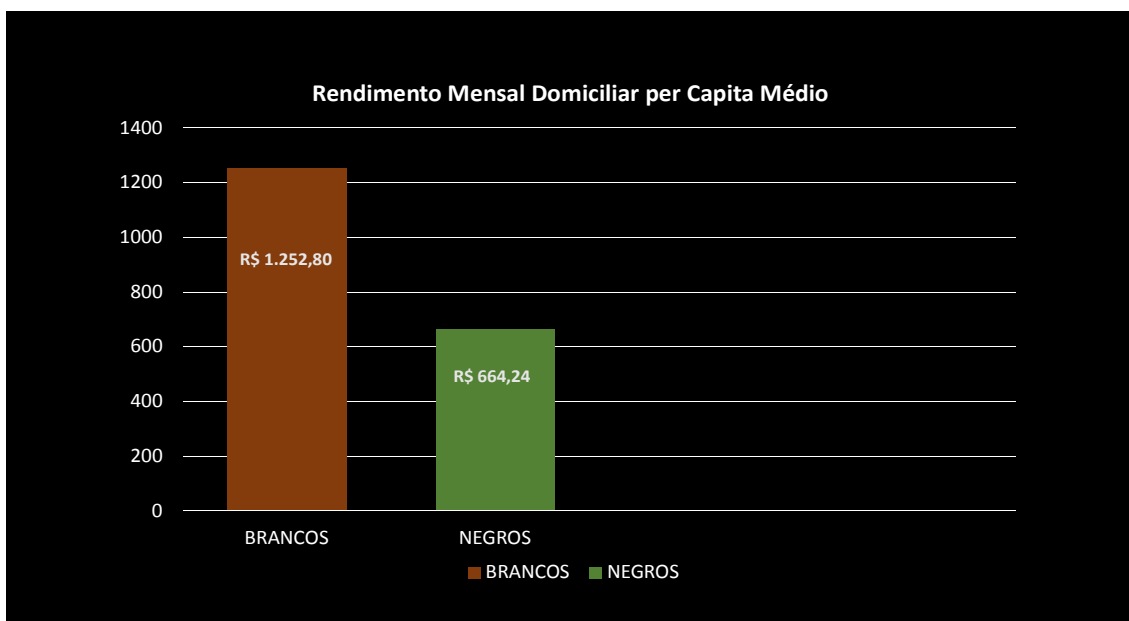
[...]

Diante da observância obrigatória atribuída ao Estatuto da Igualdade Racial, enquanto reflexo direto do princípio da igualdade, proponho classificar a combinação do Estatuto, da Resolução do CNJ e da lei 12.990/14 como um verdadeiro microsistema de Direito à Igualdade Racial, para a sua efetiva materialização da realidade da sociedade como um todo.<sup>18</sup>

Por fim, é importante expor que o panorama atual aponta uma realidade muito triste que impõe obstáculos de ordem hercúlea para a população negra.

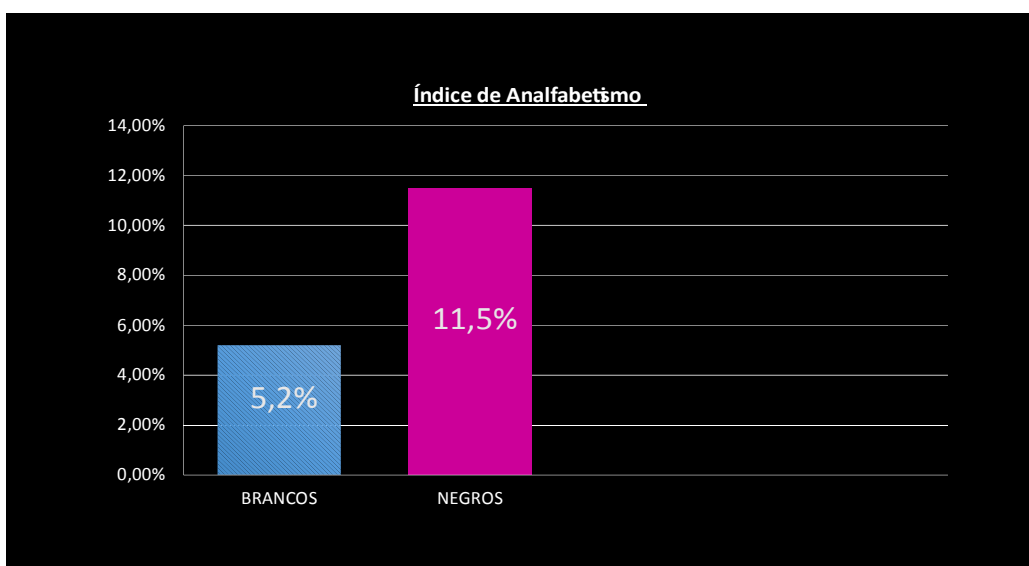
17 Geraldo Ataliba. "Normas Gerais de Direito Financeiro e Tributário e Autonomia dos Estados e Municípios", in Revista de Direito Público nº 10, pp. 49/50

18 SILVA, Irapuã Santana do Nascimento da. Perspectivas das cotas no Brasil. Debate Acadêmico. Universidade Estadual Paulista. Disponível em: <https://www2.unesp.br/portal#!/debate-academico/perspectivas-das-cotas-no-brasil>



Observa-se que uma pessoa branca ganha, em média, R\$ 1.252,80 (mil duzentos e cinquenta e dois reais e oitenta centavos), equivalendo a quase o dobro de uma pessoa negra, que auferir R\$ 664,24 (seiscentos e sessenta e quatro reais e vinte e quatro centavos).

No critério de escolaridade, o desequilíbrio se mantém da mesma forma, quando o índice de analfabetismo de pessoas brancas é de 5,2% contra 11,5% de pessoas negras.

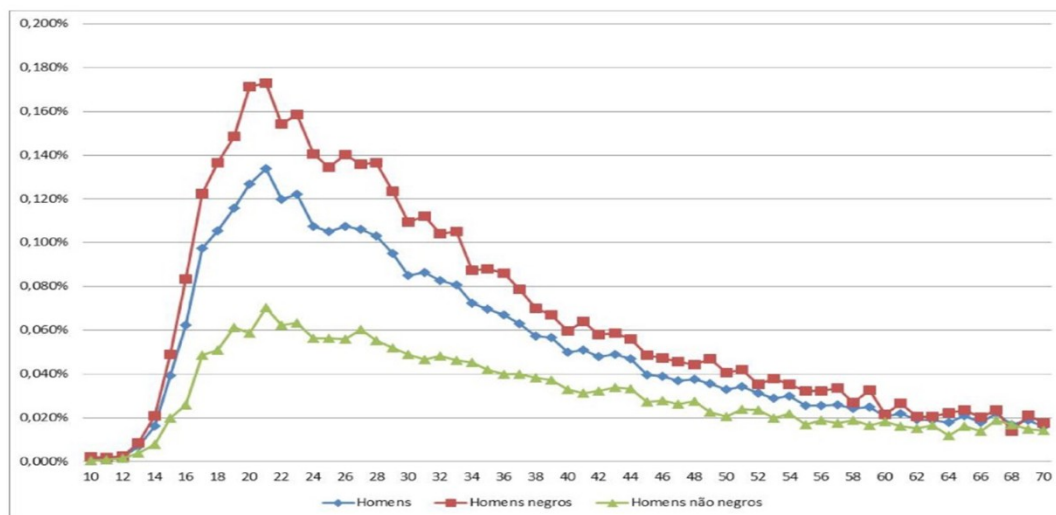




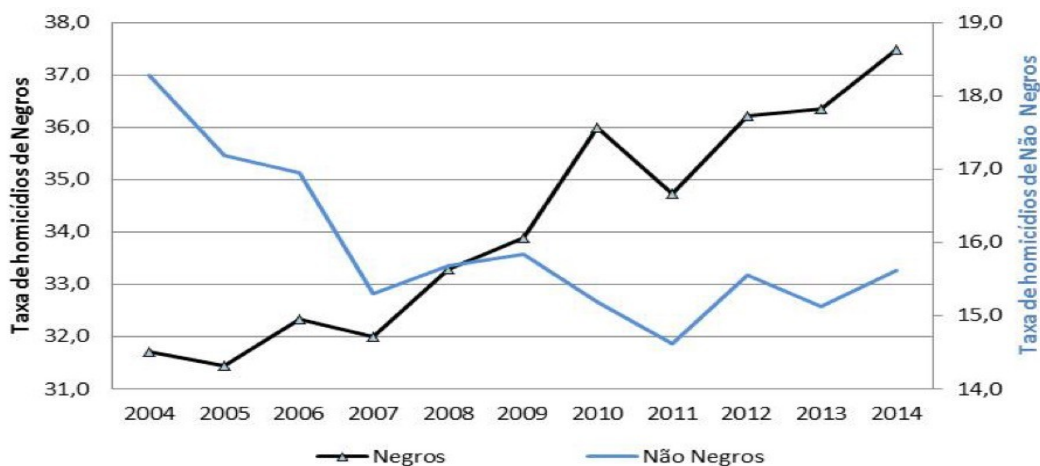
No nível superior, em 1997, apenas 2,2% de pardos e 1,8% de negros entre 18 e 24 anos cursavam ou tinham concluído um curso de graduação no Brasil. Após algumas universidades estaduais e federais aderirem ao sistema de cotas, os números começaram a apresentar melhoras. Subiu de 2,2% para 11% a porcentagem de pardos que cursam ou concluíram um curso superior no Brasil; e de 1,8% para 8,8%, de negros (Ministério da Educação/2013).

Por último, um fato assustador: segundo o Ministério da Saúde, somente no ano de 2014, no Brasil, 44.582 negros morreram por homicídio. Isso quer dizer que todos os dias morreram 123 negros, o que corresponde a 2,4 vezes mais em relação aos brancos, demonstrando um crescente em relação aos demais anos em que a taxa de mortalidade era de 34,7 em 2011, 36,2 em 2012 e 36,4 em 2013.

Gráfico 5.1 - Probabilidade de ser vítima de homicídio por idade, segundo a raça/cor – Brasil 2010



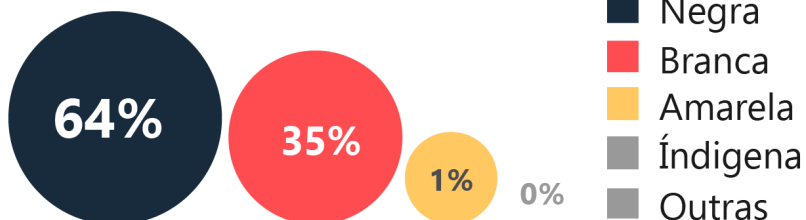




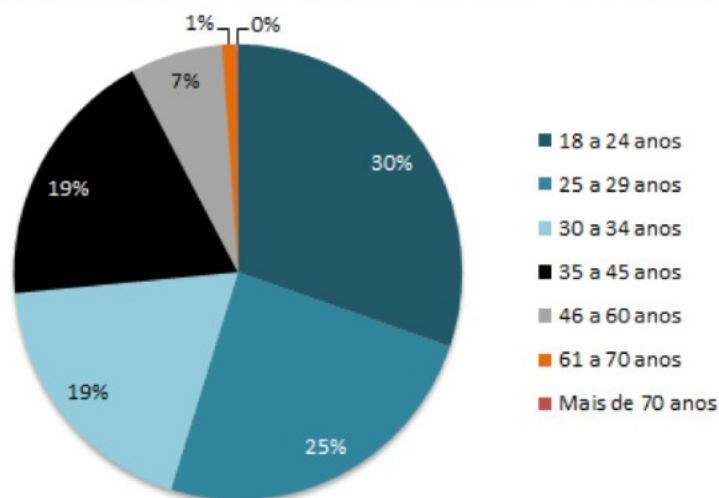
Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica e Sim/Dasis/SVS/MS. O número de homicídios foi obtido pela soma das seguintes CIDs 10: X85-Y09. Os dados de 2014 são preliminares. Elaboração Diest/Ipea.

Como se não bastassem essas questões, é importante estudar a população carcerária no Brasil, formada por jovens, pretos e pobres, conforme se verifica nos gráficos a seguir:

## Sistema Prisional



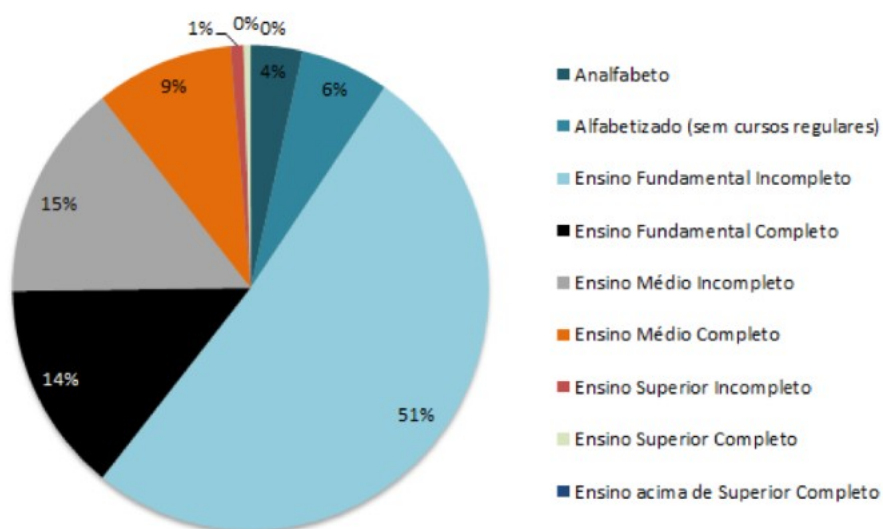
**Gráfico 16. Faixa etária das pessoas privadas de liberdade no Brasil**



Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Junho/2016.

Para confirmar empiricamente que os presos pertencem às camadas mais pobres da nossa sociedade, é preciso conjugar com o fator escolaridade. Explicamos: o Ministério da Justiça aponta que 75% da população prisional brasileira ainda não acessou o ensino médio, tendo concluído, no máximo, o ensino fundamental, mas não traz qualquer faixa de renda.

**Gráfico 17. Escolaridade das pessoas privadas de liberdade no Brasil**

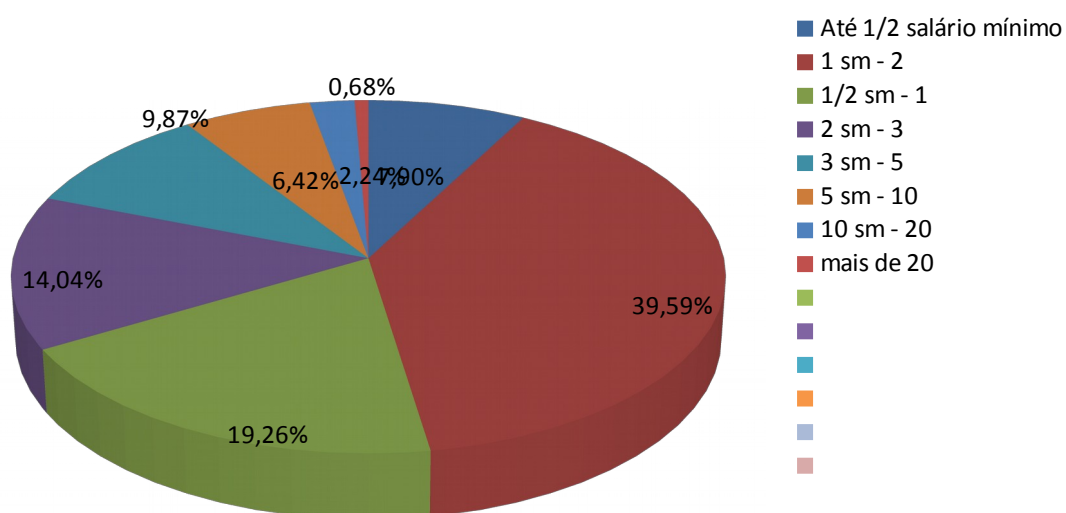


Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Junho/2016.

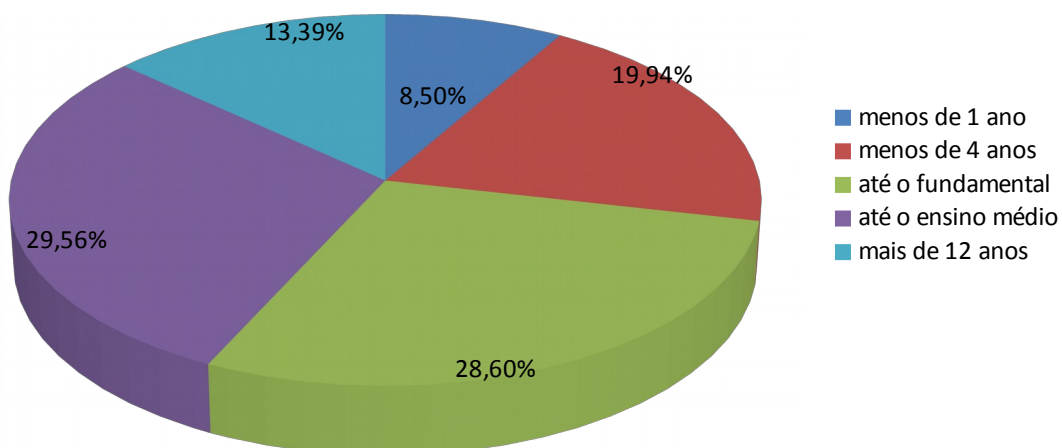


Por sua vez, o IBGE demonstra uma correlação entre escolaridade e classe social, no sentido de que as pessoas mais pobres, em regra, têm menor tempo de estudo.

### Renda dos Brasileiros



### Escolaridade





É, pois, forçoso concluir, por exercício de lógica, o óbvio: o nosso preso é o jovem entre 16 e 29 anos (55%), negro (64%) e pobre, com reduzida escolaridade (75%).

Destarte, quando se afirma que inexistente interesse na participação política por parte da população, é preciso se perguntar a razão dessa ausência. Com os fatores apresentados acima, podemos ter uma boa noção de sua resposta.

Não é exagero afirmar que a população negra luta ainda para ter acesso a bens básicos da vida, como manter-se viva, livre e completando o ensino superior.

Conseqüentemente, é preciso perguntar que espécie de democracia é possível construir, enquanto a sociedade não pode aproveitar inteiramente sua capacidade de representação, quando não há uma estrutura plenamente formulada a ponto de asfixiar possíveis lideranças que possam olhar pelo seu “povo”?

Como essa discrepância pode influenciar nas políticas públicas focadas em favor de parcela tão significativa da população, que forma a maioria nacional?

Daí a importância de se alargar o espectro de incentivos de participação eleitoral, prevendo a inclusão da comunidade negra, a fim de que seja possível reverter os índices apresentados no bojo da presente consulta, concretizando a vontade da Constituição e do legislador ao instituir o Estatuto da Igualdade Racial como diploma normativo de observância obrigatória nacional.

### III – CONSULTA/PEDIDO

O Brasil está completando, neste ano de 2019, 131 anos da assinatura da lei áurea e quase nada mudou. Um dos motivos é a radical exclusão dos homens e mulheres negros dos espaços de poder dos partidos políticos.

A ONU decretou a “DÉCADA DO AFRODESCENDENTE”, de 2015 a 2024 e o Brasil é convocado para fazer gestos concretos de inclusão, sendo



exemplo para os demais países, considerando sermos o maior país negro do mundo fora da África.

Ante todo o exposto, considerando o julgamento da ADI 5617, de relatoria do ministro Edson Fachin, e da Consulta 0600252-18.2018.6.00.0000, de relatoria da ministra Rosa Weber, ambas tratando dos incentivos à participação feminina na política, além da incidência da Lei nº 12.880 de 2010 que instituiu o **Estatuto da Igualdade Racial**, indaga-se a este Tribunal Superior Eleitoral:

- a) As formas de distribuição dos recursos financeiros e tempo em rádio e TV, já concedido às mulheres na Consulta 0600252-18.2018.6.00.0000, deverão ser na ordem de 50% para as mulheres brancas e outros 50% para as mulheres negras, conforme a distribuição demográfica brasileira? **Motivo? Vários! Entre eles: Deputados e Senadores com seus sobrenomes consolidados estão trazendo suas mulheres, filhas e outras da família com o mesmo sobrenome para terem acesso a este dinheiro, exclusivo para mulheres. Sendo membros das famílias destes tradicionais Deputados e Senadores, este dinheiro corre o perigo de ser desviado, não chegando às mulheres negras que estão fora deste círculo de poder.**
- b) É possível haver reserva de vagas nos partidos políticos para candidatos negros, nos mesmos termos do que ocorreu com as mulheres? **Motivo? Vários! Entre eles: conforme mostrado no texto acima, mesmo tendo um número razoável de candidatos homens negros, por causa da discriminação institucional, poucos candidatos negros são de fato, eleitos.**
- c) É possível aplicar o entendimento dos precedentes supra para determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando 30% como percentual mínimo, para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, conforme esta Corte entendeu para a promoção da participação feminina?
- d) É possível aplicar o precedente, também quanto à distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão



® *Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes*


*Pré-Vestibular Comunitário – Sede Nacional*

para os NEGROS, prevista nos artigos 47 e seguintes, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido, conforme esta Corte entendeu para a promoção da participação feminina?

Nestes termos,

Pedimos Deferimento.

Brasília, 05 de junho de 2019.

| NOME                              | ASSINATURA  |
|-----------------------------------|---|
| Benedita Souza da Silva Sereuicio |  |

**IRAPUÃ SANTANA**

**OAB/SP 341.538**