



Instituto Brasileiro de Direito Público

EXCELENTÍSSIMO MINISTRO DO TRIBUNAL SUPERIOR
ELEITORAL

LIDICE DA MATA E SOUZA, Senadora da República, vem, à douta presença de Vossa Excelência, por intermédio de seus advogados, com espeque no art. 23, XII, da Lei n. 4.737/1965, apresentar **CONSULTA**¹, nos seguintes termos.

I - Do atual cenário de absoluta sub-representação feminina na política

A Lei n. 9.504/1997, em seu artigo 10, § 3º, alterado pela Lei n. 12.034/2009, estabeleceu que, nas eleições proporcionais, cada partido ou coligação deve reservar um percentual mínimo de 30% e máximo de 70% de vagas para candidatura de cada sexo, a fim de promover um acréscimo no número de cargos políticos ocupados por mulheres e aumentar os espaços de representação feminina, possibilitando-lhes maior protagonismo no cenário político-eleitoral.

¹ Consulta elaborada pela Clínica de Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP), sob a supervisão dos professores Rafael Araripe Carneiro e Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis. Alunos: Ana Cláudia Araújo Dantas, Breno Rosa de Azevedo, Cynthia Nayara Barros Gomes, Elson André Hermes, Helen Caroline Santana Satyro, Lana Kelly Silva Ramos, Mariana Gomes Pereira, Ricardo Novaes Rodrigues da Silva, Walisson Souza Mendes.

A alteração legislativa, todavia, não foi capaz de gerar um acréscimo significativo no número de mulheres ocupando cargos eletivos, e a situação de sub-representação feminina continua sendo uma triste realidade brasileira. Atualmente, na 55ª Legislatura (2015-2019), as mulheres ocupam menos de 10% (dez por cento) das vagas na Câmara dos Deputados e cerca de 15% (quinze por cento) das cadeiras no Senado Federal, mesmo representando 51,6% (cinquenta e um e seis décimos por cento) da população brasileira.

Ainda, segundo *ranking* divulgado pela União Interparlamentar² sobre a representação feminina nos parlamentos, o Brasil está na 154ª posição entre 193 (cento e noventa e três) países, o que demonstra a necessidade de se conferir maior efetividade à participação da mulher nos quadros políticos do país.

Esse cenário de baixíssima representação feminina se repete também na esfera estadual e municipal. Os dados disponibilizados pelo TSE (Tribunal Superior Eleitoral) indicam que nas eleições de 2014, apenas uma mulher foi eleita governadora e somente 11% dos deputados estaduais eleitos pertencem ao sexo feminino. No âmbito municipal, verifica-se que 12% dos prefeitos eleitos nas eleições de 2016 são mulheres e, nas Câmaras Municipais, a representação feminina é de cerca de 14%³.

A ausência de efetividade da norma insculpida no art. 10, §3º da Lei 9.504/97, no sentido de incrementar o número de mulheres eleitas deve-se, ao menos em parte, à lamentável e arraigada prática das *candidaturas laranja*.

Nas últimas eleições (2016), de acordo com as estatísticas do TSE⁴, 16.131 candidatos não obtiveram NENHUM voto, sendo que, entre eles, 14.417 eram mulheres (4 candidatas

² Inter-Parliamentary Union. *Women in national parliaments*. Disponível em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>. Acesso em: 2 jul. 2017.

³ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>>. Acesso em: 2 jul. 2017.

⁴ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/mais-de-16-mil-candidatos-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016>>. Acesso em: 2 jul. 2017.



à Prefeitura e 14.413 candidatas ao cargo de vereador) e 1.714 eram homens (16 candidatos a prefeito e 1.698 candidatos a vereador).

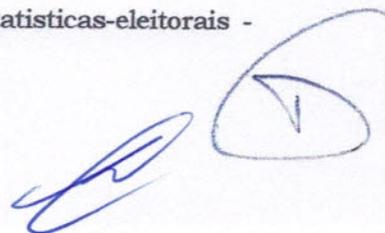
Os números denotam forte disparidade entre os gêneros. Ao passo que os homens correspondem a aproximadamente 10% (dez por cento) dos candidatos com votação zerada, as mulheres representam quase 90% (noventa por cento) desse total. Levando-se em conta que no Brasil há 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) Municípios, é possível constatar que houve 1 (uma) candidatura masculina sem voto a cada 3 (três) municípios, enquanto entre as mulheres, para cada município, houve aproximadamente 3 (três) candidatas que não obtiveram voto algum.

Conforme indicam os dados desta Corte Eleitoral⁵, houve, no ano de 2016, 295.693 candidaturas masculinas aptas para vereador, correspondendo, nacionalmente, a 62,98% dos candidatos, enquanto as mulheres, com 142.150 candidaturas aptas, representaram 30,28% dos postulantes.

Cruzando tais informações com os percentuais de candidatos que não obtiveram nenhum voto, verifica-se que os 1.698 candidatos homens sem votação para vereador representam 0,57% do total masculino com candidatura deferida; as 14.413 mulheres que não obtiveram votos para vereadora, por sua vez, compõem 10,13% das candidaturas femininas válidas. De um simples cálculo matemático decorre esta inquietante constatação: **o percentual de candidatura feminina sem nenhum voto, dentro da sua categoria, excede em 20 vezes o total percentual dos homens na mesma situação.**

O TSE não tem medido esforços para assegurar o respeito ao espaço político da mulher em seus julgados. No que tange ao art. 10, §3º, da Lei 9.504/97, que define os percentuais mínimos de candidatura por sexo, o Tribunal tem jurisprudência

⁵ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/candidaturas>>. Acesso em: 4 jul. 2017.



assente no sentido de se tratar de norma com caráter imperativo, vejamos:

Candidatos a eleições proporcionais. Preenchimento de vagas de acordo com os percentuais mínimo e máximo de cada sexo.

1. **O § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, passou a dispor que, “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”, substituindo, portanto, a locução anterior “deverá reservar” por “preencherá”, a demonstrar o atual caráter imperativo do preceito quanto à observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo.**

2. O cálculo dos percentuais deverá considerar o número de candidatos efetivamente lançados pelo partido ou coligação, não se levando em conta os limites estabelecidos no art. 10, *caput* e § 10, da Lei nº 9.504/1997.

3. Não atendidos os respectivos percentuais, cumpre determinar o retorno dos autos ao Tribunal Regional Eleitoral, a fim de que, após a devida intimação do partido, se proceda ao ajuste e regularização na forma da lei.

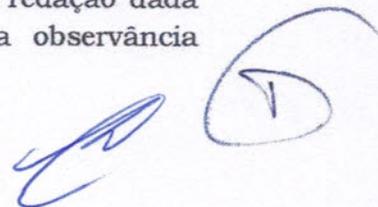
Recurso especial provido.

(Recurso Especial Eleitoral nº 784-32.2010.6.14.0000 – Belém/PA – Relator Ministro Arnaldo Versiani – Julgamento em 12 de agosto de 2010. Sem grifo no original).

A partir da consolidação desse entendimento de que a reserva de vagas constitui norma de observância obrigatória, a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o descumprimento dos percentuais previstos em lei enseja o indeferimento do demonstrativo de regularidade dos atos partidários (DRAP):

Registro de candidaturas. **Percentuais por sexo.**

1. Conforme decidido pelo TSE nas eleições de 2010, o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/1997, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, estabelece a observância



obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo, o que é aferido de acordo com o número de candidatos efetivamente registrados.

2. Não cabe a partido ou coligação pretender o preenchimento de vagas destinadas a um sexo por candidatos do outro sexo, a pretexto de ausência de candidatas do sexo feminino na circunscrição eleitoral, pois se tornaria inócua a previsão legal de reforço da participação feminina nas eleições, com reiterado descumprimento da lei.

3. **Sendo eventualmente impossível o registro de candidaturas femininas com o percentual mínimo de 30%, a única alternativa que o partido ou a coligação dispõe é a de reduzir o número de candidatos masculinos para adequar os respectivos percentuais, cuja providência, caso não atendida, ensejará o indeferimento do demonstrativo de regularidade dos atos partidários (DRAP).**

Recurso especial não provido.

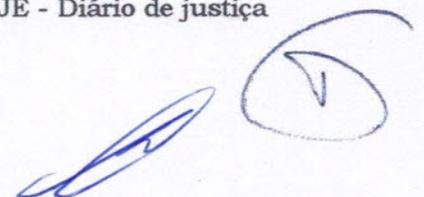
(Recurso Especial Eleitoral nº 29-39.2012.6.17.0134 – Jataúba/PE – Relator Ministro Arnaldo Versiani – Julgamento em 6 de novembro de 2012. Sem grifo no original).

Outro importante posicionamento adotado por esta Corte no sentido de garantir o cumprimento da teleologia da norma é o de que o registro de *candidaturas laranja* caracteriza-se como fraude eleitoral, que tanto pode analisada em sede de AIME, como também enseja o cabimento de AIJE.⁶

Os julgados supracitados não deixam dúvidas de que o TSE tem se preocupado em resguardar a representatividade política da mulher, todavia, a despeito dessa atuação firme da Corte Eleitoral, as estatísticas recentes demonstram que são muito tímidos os resultados decorrentes da alteração legislativa que estabelece os percentuais mínimos de candidatura por sexo.

Diante desse cenário, evidencia-se a urgência na adoção de medidas mais efetivas no que atine ao incremento da

⁶ Nesse sentido: REspe nº 149, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 21/10/2015, Página 25-26 e Respe nº 24342, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 196, Data 11/10/2016, Página 65-66.



participação feminina na política, eis que, conferir às mulheres maior representatividade nas esferas decisórias constitui elemento chave não só para a concretização do preceito constitucional da igualdade de gêneros, mas também para o fortalecimento de nossa – tão abalada – democracia.

II – Do fortalecimento das mulheres nas instâncias internas dos partidos como condição necessária para se alcançar a finalidade do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97

Os partidos políticos desempenham hoje papel de enorme relevância no processo eleitoral brasileiro, sendo responsáveis por questões que vão desde a arregimentação e o registro de candidatos, até o financiamento de campanhas e a distribuição o tempo de propaganda entre seus filiados.

Dessa forma, é incontestável que o posicionamento adotado pelas agremiações possui grande importância na definição daqueles que ocuparão os cargos eletivos no país.

Ocorre que, ao analisar as estruturas decisórias internas dos partidos, verifica-se que suas composições são dominadas por representantes do sexo masculino, o que acaba se refletindo em uma generalizada falta de comprometimento das agremiações para com as candidaturas femininas.

Diante disso, evidencia-se que a inclusão de mulheres nas estruturas de poder intrapartidárias constitui medida essencial e necessária no processo de empoderamento feminino, sendo um passo anterior e fundamental para que a política de inclusão de mulheres nas disputas eleitorais possa ser concretizada.

Destarte, os efeitos práticos da norma insculpida no art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/97 dependem, necessariamente, do fortalecimento das mulheres no âmbito interno partidário, questão essa cuja solução perpassa necessariamente pela inclusão de um maior número de mulheres nas estruturas decisórias das agremiações.



Não se desconhece que a Constituição Federal, no §1º de seu art. 17, assegura autonomia aos partidos políticos para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais.

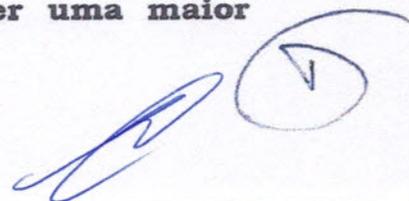
Essa autonomia, todavia, condiciona-se à observância dos princípios contidos do *caput* do art. 17, quais sejam: a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, e os direitos fundamentais da pessoa humana. Portanto, longe de ser ilimitada ou absoluta, a autonomia partidária deve se pautar nos vetores axiológicos da Constituição.

Nessa direção, cumpre frisar que a Constituição alberga o princípio da **isonomia** como preceito fundamental, dispondo que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, e que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações.

Essa prescrição obsta qualquer conduta discriminatória oriunda, dentre outros critérios, de sexo, e estabelece a necessidade de se assegurar oportunidade para efetiva participação de homens e mulheres nas esferas políticas.

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

Assim, uma harmonização entre o princípio da autonomia partidária e os pressupostos constitucionais da isonomia e do pluralismo político **mostra que os percentuais de participação por gênero definidos pelo art. 10, §3º da Lei 9.504/97 devem ser observados também na constituição dos órgãos partidários, como forma de promover uma maior**



participação feminina nas esferas político-decisórias do país.

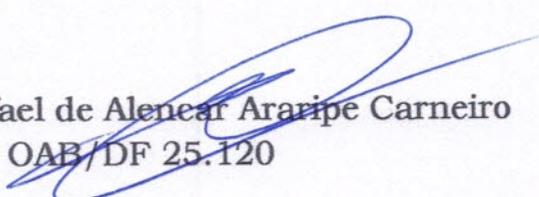
III – Dos questionamentos

Traçado esse breve panorama acerca atual cenário de sub-representação feminina na política e, tendo em vista que, nos termos do inciso XII do artigo 23 da Lei n. 4.737/65, compete privativamente ao Tribunal Superior Eleitoral a formulação de resposta, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político, submete-se a esta Corte os seguintes questionamentos:

- 1) A previsão de reserva de vagas para candidaturas proporcionais, inscrita no § 3º do artigo 10 da Lei n. 9.504/97, deve ser observada também para a **composição das comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes?**
- 2) Caso a resposta ao primeiro quesito seja positiva, serão indeferidos pela Justiça Eleitoral, nos termos da Resolução-TSE n. 23.465/2015, os pedidos de anotação dos órgãos de direção partidária que não tenham observado os percentuais previstos no § 3º do art. 10 da Lei n. 9.504/97?

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 30 de agosto de 2017.


Rafael de Alencar Araripe Carneiro
OAB/DF 25.120


Daniel Falcão
OAB/SP 239.622