



Participação Feminina na Política?

Ana Paula Almeida Pinheiro dos Anjos – mestranda do PMPD

Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/participacao-feminina-na-politica>

No Brasil, com a reabertura democrática, entramos no atual período regido pela Constituição Federal de 1988, a qual adota um sistema de democracia em que a regra é a democracia representativa, mas há hipóteses de democracia participativa, a exemplo do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular da lei. Paralelo a isso, atualmente houve uma mudança no conceito de democracia no mundo, que passa a ser vista como uma extensão da cidadania.

Surge um movimento pelo reconhecimento de direitos e de participação na seara política de diversos grupos que desejam ver-se representados no parlamento. Há uma constatação, pelas organizações internacionais, de que as mulheres não têm representação expressiva nem no legislativo, nem no executivo, sendo que tais organismos passam a fomentar uma mudança nesse cenário por meio de ação afirmativa consistente na reserva de cotas mínimas de candidaturas femininas.

Aderindo a esse movimento, o Brasil comprometeu-se a adotar cotas para as candidaturas femininas ao poder legislativo, ao assinar a Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Internacional da Mulher em Pequim (1995/ONU) o que resultou no advento da Lei das Eleições, a Lei nº 9.504/1997, no parágrafo 3º do art. 10, o qual trata do registro de candidatura, determinado que as coligações deveriam observar um percentual de candidatura entre os sexos de no mínimo 30 e no máximo 70 por cento.



Essa proporção se aplica a ambos os sexos, não podendo o partido apresentar uma lista de candidatos somente homens ou somente mulheres e referir-se apenas para as eleições proporcionais ao parlamento, portanto deputados federais, estaduais, distritais e vereadores. Com base nessa primeira redação, em razão do uso do termo “deverá”, o Tribunal Superior Eleitoral entendeu que a observação de tal percentual não era obrigatória, não implicando em qualquer sanção para o partido político que a desobedecesse.

A Lei 12.034/2009 alterou a redação do § 3º determinando que os partidos deveriam preencher o mínimo de 30 e o máximo de 70 por cento para candidaturas de cada sexo. Atente-se que a nova lei não previu qualquer penalidade no caso de não cumprimento dessa proporção. Todavia, o TSE passou a entender que a substituição de “deverá” para “preencherá” determina uma obrigação a ser cumprida quando do registro dos candidatos para concorrerem às câmaras e às assembleias.

Nesse ponto, cabe referir que além de os candidatos terem de preencher os requisitos de elegibilidade, também não podendo incidir em nenhuma situação que configure inelegibilidade, para terem o seu registro de candidatura deferido pela Justiça Eleitoral, o partido também tem de preencher determinados requisitos para ver deferido o Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários – DRAP, que é o que garante a regularidade, frente à Justiça Eleitoral, de tais candidaturas.

Ocorre que os partidos começaram a apresentar candidaturas femininas apenas formais, pois não existia a intenção, por parte dessas mulheres que constavam na lista, de efetivamente concorrerem ao cargo público. Essas candidaturas ficaram conhecidas como candidaturas laranjas.

Para coibir tal fraude, o TSE começou a construir uma jurisprudência, segundo a qual a apresentação dessas candidatas laranjas configuraria vício capaz de ensejar a nulidade da DRAP. Em consequência, os candidatos eleitos que constassem da DRAP



que foi deferida apenas porque se apresentaram candidaturas laranjas não teriam preenchido requisito de validade para concorrer na eleição, perdendo, portanto, o mandato eletivo conquistado nas urnas, ainda que não tivessem conhecimento acerca das candidaturas femininas fictícias.

Com relação àqueles que efetivamente participaram da fraude, esses teriam a sua inelegibilidade declarada com fundamento em uma interpretação do inc. XIV do art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990, a Lei das Inelegibilidades, que prevê a instauração de Ação de Investigação Judicial Eleitoral que visa combater o abuso do poder econômico, de autoridade e uso indevido dos meios de comunicação nas eleições.

Com base nessa interpretação, começaram a ser propostas AIJEs e AIMES contra candidatos que foram eleitos em circunstâncias que indicavam que o seu partido havia fraudado a cota de gênero. No entanto, na maior parte das vezes, esses vereadores e deputados que viam o seu mandato cassado, não tinham ideia de que concorreram conjuntamente com candidatas laranjas. Imagine-se, por exemplo, uma candidatura para vereador na cidade de São Paulo, se seria possível que os candidatos averiguassem se todas as candidatas que constam da DRAP estão efetivamente concorrendo.

Essa jurisprudência levou ao ajuizamento da ADI nº 6.338, proposta pelo Partido Solidariedade (SD), pedindo a declaração de inconstitucionalidade da interpretação conferida pelo TSE ao art. 10, § 3º, da Lei das Eleições, e ao art. 22, XIV, da Lei das Inelegibilidades, pois seria uma hipótese de responsabilidade objetiva, violando o devido processo legal substancial.

O Partido pedia que fossem cassados os mandatos apenas daqueles que participaram da fraude, não podendo ser atingidos os demais parlamentares eleitos que não participaram do conluio.



A relatora da ação, Ministra Rosa Weber, julgou o pedido improcedente, em sessão virtual do Pleno, realizada de 24 a 31 de março de 2023, no que foi acompanhada a unanimidade pelos pares. O principal argumento da Ministra Rosa Weber foi a péssima colocação do Brasil no relatório de desigualdade de gênero “Gender Gap Index de 2022”, produzido pelo “World Economic Forum”, em que o Brasil ocupa a 119ª (centésima décima nona) posição no ranking de mulheres no parlamento, do total de 146 (cento e quarenta e seis).

Na ementa, a Relatora destacou a necessidade de se manter um sancionamento rigoroso para a fraude à cota de gênero como medida para alcançar resultados mais favoráveis na participação feminina na política. Nesse mesmo contexto, a nova composição do TSE alterou o entendimento sobre a caracterização das candidaturas fictícias. Até então, a Justiça Eleitoral considerava que a ausência de atos de campanha, votação nula ou zerada, e ausência de movimentação financeira, seriam indícios de se tratar de uma candidata laranja, mas a fraude deveria estar comprovada mediante fortes evidências. No período da pandemia de Covid-19, por exemplo, foi comum a ausência de atos de campanha justamente por conta das limitações impostas a aglomerações e circulação de pessoas.

Contudo, no julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 0600651-94, do Município de Jacobina/BA, julgado em 10/05/2022, de Relatoria do Min. Sérgio Banhos, redator para o Acórdão Min. Alexandre de Moraes, o TSE passou a entender que a presença desses elementos era suficiente para caracterizar a fraude à cota de gênero. Assim, acórdãos dos Tribunais Regionais que haviam julgado improcedentes AIJEs e AIMEs por entender que não havia prova robusta, foram reformados em instância superior.

Mister ressaltar que em recurso especial e extraordinário não se pode analisar provas, pois são recursos que se limitam a debater questões de direito. No entanto, o



TSE afastou a incidência da Súmula 24 da sua jurisprudência, que trata da impossibilidade de se analisarem fatos e provas em Recurso Especial Eleitoral, alegando que os fatos estavam postos, o TSE somente os estaria revalorando. Essa nova orientação jurisprudencial acabou por ser sumulada, em 16/05/2024, no enunciado 73 do TSE

Ocorre que a aplicação desse novo entendimento, ao analisar as ações ajuizadas em face das Eleições Municipais de 2020, tem levado a consequências não esperadas, pois em vários casos a cassação da DRAP levou à cassação do mandato de parlamentares mulheres que acabaram por ser substituídas por homens, o que levou a uma redução da participação feminina no legislativo.

Os vereadores atingidos têm recorrido ao Supremo Tribunal Federal por meio de recurso extraordinário, no qual alegam além da violação do princípio democrático e da soberania popular a ofensa ao princípio da anterioridade eleitoral inscrito no art. 16 da Constituição Federal, nos termos em que empregado no julgamento da repercussão geral reconhecida no caso dos “prefeitos itinerantes”, em que o Ministro Gilmar Mendes reconheceu a impossibilidade de um terceiro mandato, ainda que em município distinto, mas não permitiu a aplicação no caso da repercussão e nas eleições daquele ano, por configurar brusca mudança jurisprudencial – a viragem jurisprudencial (Tema nº 564 da repercussão geral).

O Supremo, no entanto, não tem analisado o mérito de tais recursos, por entender ser necessária a interpretação de norma infraconstitucional, o art. 10, § 3º, da LE, para resolver a questão. No mais, tem sido aplicada a Súmula nº 279 do STF, que não permite a reanálise de fatos e provas, o que não parece ser a melhor técnica porque os acórdãos dos Tribunais Regionais Eleitorais têm sido alterados no Tribunal Superior Eleitoral por afastamento da súmula 24 que corresponde a súmula 279 do STF.



De qualquer forma, o STF, possivelmente teria de reconhecer a repercussão geral em relação a questão da violação do art. 16 da CF, e levando em consideração o tempo que se tem levado para julgar o mérito dos recursos extraordinário, afetados a tal sistemática, em matéria eleitoral, possivelmente já teria decorrido o prazo de 4 anos do mandato eletivo daqueles que foram atingidos pela nova interpretação.

Atenta a essa situação, a classe política não se quedou inerte, pois tramita no Senado a proposta de emenda à Constituição (PEC 9/2023), que perdoa multas de partidos políticos que não cumpriram as cotas de gênero e raça nas eleições anteriores.

Outra questão que deve ser abordada sobre o tema da participação feminina diz respeito à distribuição dos recursos do Fundo Partidário. Nesse tema reside outro foco de tensão entre a jurisprudência do TSE/STF e o Congresso.

A Lei 9.096/1995 – Lei dos Partidos Políticos regulamenta a aplicação dos recursos recebidos pelos partidos políticos de recursos do fundo partidário, sendo que a Lei nº 12.034/2009 incluiu o inciso V ao art. 44, para determinar a alocação dos recursos, determinando que o mínimo de 5% por cento deve ser destinado pelo Diretório Nacional para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. Em caso de descumprimento, o § 5º do art. 44, previa a aplicação no ano subsequente de um percentual de 2,5% do fundo partidário, ficando o partido impedido de utilizá-los para finalidade diversa.

A Lei nº 13.165/2015 determinou que tal programa deveria ser mantido pela Secretaria da Mulher de cada Partido e, caso não haja tal Secretaria, Instituto ou Fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, além de alterar o parágrafo 5º para aumentar a sanção do percentual a ser reaplicado de 2,5 para 12,5%.

O artigo 9º, da mesma lei, ainda previu que os partidos deveriam separar no mínimo 5% e no máximo 15% do montante do fundo partidário destinado para o



financiamento das campanhas eleitorais femininas e nesse valor estaria incluído o percentual de 5% para políticas de incentivo à participação feminina.

Contra esse dispositivo foi ajuizada a ADI nº 5617, pelo Procurador-Geral da República, na qual se alegava que a norma violava o princípio fundamental da igualdade, deixando de proteger suficientemente o pluralismo político, a cidadania e o princípio democrático, falhando em atingir o objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária, além de ferir os princípios da eficiência e da finalidade, bem como a autonomia dos partidos políticos.

O Ministro relator, Edson Fachí, julgou o pedido procedente, destacando que a “autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres”, determinando que equiparação do patamar legal mínimo de candidaturas femininas, 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. Dentre os diversos fundamentos utilizados pelo relator, também consta a baixa efetividade das ações afirmativas até então adotadas para o incentivo das candidaturas femininas, demonstrando a resistência dos partidos políticos, como um todo, em aderir a diretriz legal.

Em uma nova alteração à Lei dos Partidos Políticos, a Lei nº 13.831/2019 proibiu que a Justiça Eleitoral rejeitasse as contas ou a cominasse qualquer outra penalidade aos partidos que não tivessem destinados os recursos mínimos nos exercícios anteriores para o financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018. Essa espécie de anistia aos partidos levou o PGR a mover nova ação direta de inconstitucionalidade, na qual afirma que em relação aos arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D, o legislador tentava modular os efeitos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos embargos de



declaração na ADI nº 5617, com a finalidade de postergar a destinação de recursos para o incremento da participação da mulher na política brasileira.

A nova ação, protocolada sob o nº 6230, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, teve a declaração da perda parcial do objeto pelo advento da EC nº 117/2022 que concedeu ampla anistia aos partidos políticos que não destinaram os recursos mínimos aos programas de incentivo a participação feminina.

Contra esse ponto da emenda foi ajuizada A ADI nº 7419/DF foi ajuizada pelo Rede Sustentabilidade e pela Federação Nacional das Associações Quilombolas – FENAQ, alegando a violação ao princípio da igualdade, especificamente de gênero e de isonomia racial, e à vedação ao retrocesso. A ação é de relatoria do Ministro Roberto Barroso e ainda não foi julgada.

Diante dos constantes embates entre as decisões proferidas pelo Poder Judiciário que visam aumentar a participação das mulheres na política e as alterações legislativas que apontam para arrefecer esse movimento, entende-se que o direito eleitoral é um dos campos do direito em que mais se evidencia a tensão entre o exercício da soberania popular e o resguardo dos direitos fundamentais.

A legislação eleitoral, ao buscar tutelar o equilíbrio das eleições, que devem ser protegidas do abuso do poder político, econômico e de fraudes, permite a cassação de mandatos, pela Justiça Eleitoral, de candidatos que tenham sido eleitos pelo voto popular, mas em desacordo com a legislação eleitoral.

Procurando alinhar-se à nova visão internacional de democracia, o Brasil desenvolveu uma legislação que busca a integração da mulher no cenário político, garantindo-lhes uma parcela das vagas de que os partidos dispõem para concorrer a cargos nas eleições proporcionais, separando recursos que lhes devem ser entregues para o financiamento de suas campanhas, e valores do fundo partidário a serem empregados



em programas que despertem nas mulheres o interesse por concorrerem a cargos eletivos.

No entanto, os partidos políticos, que são os destinatários de tais normas, a encaram como normas programáticas, não se empenhando em dar-lhes efetivo cumprimento. Assim o fazem porque afora as leves sanções para o descumprimento das normas de transferências de recursos financeiros, a ação afirmativa de maior inclusão, que seria a separação do percentual de 30% de candidaturas femininas não possui nenhuma sanção para o caso de sua violação, numa clara demonstração de que se trata apenas de uma legislação simbólica, para prestar satisfação aos defensores de agendas inclusivas, mas que ninguém espera que saia do papel.

Essa modalidade de legislação, que é feita para não ser aplicada, não é tática recente, sendo observada na política brasileira há anos, principalmente no que se refere ao extenso rol de direitos sociais que são conferidos pela atual Constituição, mas que não são encontrados fora dela.

Especificamente, no que se refere à concretização das cotas de gênero, percebe-se que a meta de sua concretização foi adotada pela Justiça Eleitoral, na qual os Ministros que ocupam o Tribunal Superior Eleitoral têm se empenhado em buscar saídas hermenêuticas que possibilitem a responsabilização daqueles que buscam fraudar essa ação afirmativa, o que tem incluído até mesmo a cassação de mandatos de políticos que não participaram da fraude, mas se beneficiaram dela ao atingirem o requisito necessário à validade da DRAP.

Tal jurisprudência, que tem sido chancelada pelo STF, é atenuada por novas leis que buscam anistiar os partidos e assim mitigar os efeitos do descumprimento da legislação eleitoral sobre o tema. Chamado a se manifestar quanto a validade de tais reformas eleitorais, o STF não tem titubeado em declará-las inconstitucionais, o que



tem levado o Congresso Nacional a edição de novas normas de anistia, dessa vez com a roupagem e o peso de emenda constitucional.

Paralelamente a esse confronto entre o poder legislativo e o judiciário, temos a circunstância de que as ações afirmativas não têm resultado em uma efetiva participação feminina na política. O porquê de as mulheres não se lançarem à concorrência efetiva de cargos políticos é matéria complexa, a qual não é objetivo de tal artigo, sendo objeto de análise de inúmeros outros trabalhos que se lançam a analisar tal fenômeno.

Contudo, é fato que a fraude à cota de gênero conta com o auxílio de mulheres que se filiam a partidos políticos e aceitam que seu nome seja utilizado com a finalidade de forjar uma candidatura, mesmo correndo o risco de serem punidas com a sanção de inelegibilidade por 8 anos.

Nesse ponto, talvez o referido comportamento evidencie um fenômeno corriqueiro na Justiça Eleitoral, que é o número de representações contra políticos que praticam o ilícito eleitoral (e, também penal) da captação ilícita de sufrágio, ou seja, a compra de votos.

O eleitor que vende o seu voto, assim como a candidata laranja, parece não ter consciência da importância do voto em uma democracia representativa. Levando em consideração que o sistema brasileiro praticamente não conta com nenhuma possibilidade de responsabilização dos agentes políticos por seus atos de abuso do poder, e por desvirtuamento das suas promessas de campanha, é durante o período eleitoral que o eleitor ganha alguma voz diante dos seus representantes afoitos pela reeleição.

Parafraseando Rousseau, em sua crítica ao parlamento inglês da sua época, crítica que permanece atual é a de que a eleição constitui a “festa da democracia”, como alguns gostam de qualificar, mas que talvez no Brasil seja melhor apelidada de carnaval, nossa maior festa popular, há uma inversão de papéis, em que, nesse único dia, o peão (ou



escravo, como diz Rousseau) veste a fantasia de rei, e sua vontade passa a ser importante, para após a apuração, ou melhor, ao acordar na quarta-feira de cinzas, constatar que deixou de ser “tudo” para voltar a ser “nada”...

De qualquer forma, as incoerências das democracias modernas, os conflitos entre os poderes e o descontentamento da população com os políticos tradicionais, não são uma exclusividade do Brasil.

Essas tensões que estão na gênese das revoluções liberais perduram até hoje, como bem evidenciado na recente obra do constitucionalista argentino Roberto Gargarella, que ao reconhecer as crises de legitimidade das democracias modernas, aponta que o problema vai muito além de um reequilíbrio entre os poderes por meio do checks and balances, mas origina-se tanto do que as revoluções prometeram e o pouco que os Estados por elas constituídos efetivamente entregaram.

Portanto, estudar apropriadamente as origens dos conflitos entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, no campo da seara eleitoral, é de vital importância para que possamos buscar soluções efetivas que possibilitem àqueles que se sentem chamados à vida pública a oportunidade concorrer de forma efetiva, conferindo ao eleitorado uma chance real de votarem em pessoas que buscam a solução de seus problemas, oxigenando um sistema que se encontra corroído por grupos oligárquicos que se veem como donos do Estado.