



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL

Nº 2.236/2022 – PGGB/PGE

CtaEl Nº 0600251-91.2022.6.00.0000 – BRASÍLIA/DF

Relator(a) : Ministro Mauro Campbell Marques

Consulente(s) : Partido Comunista do Brasil e outros

Advogado(a/s) : Vera Lúcia da Mota e outros

Consulta. Cota de gênero. Art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97.

Tendo em vista a finalidade da norma e o arcabouço normativo em que se insere, se o partido optar por apresentar apenas uma candidatura, ela deverá ser feminina. A cota deve ser observada tanto por cada partido como pela federação.

O Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Verde (PV), por seus diretórios nacionais, apresentam consulta nos seguintes termos:

Supondo que numa Federação de Partidos Políticos, em razão do número de Partidos associados ou dos critérios de distribuição de candidaturas internamente estabelecidos, um dos Partidos associados possa indicar apenas uma candidatura:

1. Como se daria o atendimento do percentual mínimo de candidaturas por gênero, previsto no inciso I, do parágrafo único do art. 12, da Resolução TSE nº 23.670, de 14 de dezembro de 2021?
2. O atendimento do percentual mínimo de candidaturas por gênero, previsto no inciso I, do parágrafo único do art. 12, da Resolução TSE nº 23.670/2021, poderia ser considerado somente na lista da Federação de Partidos?

A Assessoria Consultiva do Tribunal Superior Eleitoral manifestou-se pelo não conhecimento da consulta, em razão da falta de objetividade, já que a política afirmativa de participação feminina nas disputas envolve também o financiamento de campanha e a propaganda eleitoral. Além disso, diz ser inviável o *“atendimento do percentual mínimo de gênero no contexto individual da agremiação que lançará apenas uma candidatura”*, pois *“sempre irá representar 100% do gênero lançado”*. Pondera não ser possível obrigar o partido a lançar uma segunda candidatura do outro gênero, tampouco a desistir da candidatura apresentada.

- II -

A consulta tem por objeto examinar o regime da cota de gênero, na hipótese de o partido lançar apenas um candidato.

De acordo com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, *“a formulação de consulta válida pressupõe o cumprimento de três requisitos cumulativos, a saber: i) a legitimidade do consulente; ii) a pertinência temática (veiculação de matéria eleitoral em sentido estrito); e iii) a completa desvinculação de casos concretos (inequívoca abstração)”*¹.

Presentes os pressupostos da legitimidade dos consulentes (órgãos nacionais de partidos políticos), da temática eleitoral das indagações (relacionadas à formação da lista de candidatos às eleições proporcionais) e da abstração (pois a hipótese alcança todos os partidos indistintamente), a consulta deve ser conhecida.

¹ Consulta nº 060017623 - BRASÍLIA - DF - Acórdão de 29/10/2020 - Relator(a) Min. Edson Fachin – Diário da justiça eletrônica, Tomo 227, Página 09/11/2020

A Lei n. 9.504/97 estabeleceu, no art. 10, § 3º, cotas mínima e máxima de candidaturas para ambos os sexos. O propósito do legislador é inequívoco, porém, no sentido de instituir uma política de ação afirmativa em favor da participação mais acentuada das mulheres na vida político-partidária, para o que terá entendido ser necessário apresentar ao eleitor um número expressivo de mulheres candidatas. Sabe-se que são diversos os meios de implementação de uma ação afirmativa, sendo a instituição de cotas a que revela, com mais intensidade, a urgência sentida pelo legislador em favorecer um segmento, para firmar uma igualdade de fato almejada.

A instituição do regime do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97, em virtude do acréscimo feito pela Lei n. 12.034/2009, ainda que não mencione que as cotas estabelecidas se dirigem a favorecer as mulheres, teve esse inequívoco propósito, até porque o retrato numérico dos componentes das casas legislativas revela que são elas – e não os homens – quem sofre de sub-representação. É histórica a sub-representação feminina nos parlamentos, em despreço ao princípio da igualdade de oportunidade no acesso aos espaços de poder.

Cabe afirmar com segurança, portanto, que a opção por fixar cotas que beneficiem e estimulem o aumento de mulheres nas sedes legislativas foi assumida como de ingente relevo, sendo esse o objetivo da norma em apreço.

Essa percepção se conforta também na resposta que o Tribunal Superior Eleitoral deu à Consulta 0600252-18². A decisão

² DJe de 15.8.2020.

acentuou o móvel de ação afirmativa em favor das mulheres dessa exata providência legislativa. Foi dito, então:

A efetividade da garantia do percentual mínimo de candidaturas por gênero, estabelecida no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 – singelo **passo à modificação do quadro de sub-representação feminina no campo político** –, conclama a participação ativa da Justiça Eleitoral, presente largo campo de amadurecimento da democracia brasileira a percorrer visando à implementação de **ações afirmativas que priorizem e impulsionem a voz feminina na política brasileira**, como sói acontecer nos países com maior índice de desenvolvimento humano (IDH), detentores de considerável representação feminina, consoante estudos realizados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e compilados pela União Interparlamentar (Inter-Parliamentary Union).

(...)

9. As normas de caráter afirmativo são não só constitucionalmente legítimas, como pragmaticamente necessárias, em um País caracterizado por toda sorte de **desigualdade, sobretudo nas oportunidades de participação das mulheres na vida político-partidária**.

10. **As agremiações devem garantir todos os meios necessários para real e efetivo ingresso das mulheres na política**, conferindo plena e genuína eficácia às normas que reservam número mínimo de vagas para candidaturas (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97) e asseguram espaço ao sexo feminino em propaganda (art. 45, IV, da Lei nº 9.096/95). A criação de "estado de aparências" e a burla ao conjunto de dispositivos e regras que objetivam assegurar isonomia plena devem ser punidas, pronta e rigorosamente, pela Justiça Eleitoral. (grifei)

Repare-se que o próprio constituinte de reforma endossa a necessidade sentida de promover a presença das mulheres na vida

parlamentar, pelo meio extremo das cotas, ao dispor sobre o assunto na Emenda Constitucional n. 117/2022. O constituinte anuncia que:

Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas.

Discernir o intuito do legislador e a premência com que entendeu de enfrentar o problema é relevante para a compreensão do âmbito normativo do § 3º do art. 10 da Lei das Eleições, no ponto que suscitou a dúvida apresentada ao Tribunal.

A norma apresenta esta redação:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um).

(...)

§ 3º 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.

§ 4º Em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior.

Se o partido apresenta dois candidatos, sendo uma mulher, não há dúvida de que a regra terá sido obedecida, já que a marca de

50% se inclui no intervalo de percentuais referidos na norma. O problema ocorre quando o partido resolve concorrer com apenas um candidato. Qualquer que seja o seu sexo, o partido não atenderá aos limites fixados na lei.

O embaraço se agudiza, porque a Lei n. 12.305/2009 não seguiu a linha de outro diploma dedicado a normatizar cotas, nomeadamente as cotas raciais para o ingresso no serviço público. A Lei n. 12.990/2014 dispõe sobre o assunto, acrescentando uma cláusula crucial para prevenir a perplexidade que anima esta consulta. Em 2014, o legislador estabeleceu que a cota somente teria aplicação se fossem 3 ou mais os cargos a serem providos:

Art. 1º Ficam reservadas aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, na forma desta Lei.

§ 1º A reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três).

§ 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos negros, esse será aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5 (cinco décimos), ou diminuído para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (cinco décimos).

Quando o legislador quis delimitar os casos em que o sistema de cotas se aplica, ele o fez, portanto, expressamente. Se não o fez em 2009, quanto às cotas femininas, há de se supor que não entendeu que o regime de cotas haveria de ser necessariamente afastado nesse contexto.

Continua, porém, por ser desfeita a dificuldade de situar dentro dos percentuais dispostos na lei a hipótese de o partido resolver concorrer com apenas um candidato.

Uma solução alvitável seria a de concluir que o partido nunca pode deixar de apresentar ao menos dois candidatos para os pleitos eleitorais. Essa solução seria conciliatória com a matemática, mas não parece ter sido objetivamente o propósito do legislador, nem parece se harmonizar com a autonomia partidária.

Repare-se que, fosse essa a solução desejada, bastaria que a Lei das Eleições, no *caput* do art. 10, explicitasse que cada partido pode registrar candidatos no total de até 100% dos lugares a serem preenchidos, mais um – como o fez –, estipulando – o que não fez – o número mínimo de dois candidatos. O intérprete, então, se afirmar que cada partido deve ter no mínimo dois candidatos, estará impondo obrigação que a lei não estatuiu, embora pudesse fazê-lo facilmente. Não somente a solução importaria atribuir obrigação não prevista em lei, como, ainda, interferiria na intimidade das deliberações de estratégias eleitorais do partido. Não demanda esforço maior de imaginação ter em conta que o partido pode entender que as suas chances eleitorais se mostrariam mais acentuadas se todos os seus

recursos fossem focados em apenas uma candidatura. Basta isso, para que se possa objetar a uma semelhante solução com o princípio constitucional da autonomia partidária.

A solução, portanto, deve ser buscada numa interpretação corretiva que se amolde à teleologia da adoção do regime de cotas, assim se legitimando do ponto de vista sistemático.

Para isso, retomem-se premissas importantes.

Está assentada a relevância do interesse buscado pela adoção do sistema de cotas, em prol da efetiva viabilidade do incremento da participação feminina nas casas legislativas. Nesse passo, cabe também recordar que o Supremo Tribunal Federal, até mesmo sem expressa disposição legal, já garantiu recursos mínimos do Fundo Partidário, às candidaturas femininas³, conquista que o TSE cuidou de estender aos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha⁴, como forma de proporcionar condições mínimas de real participação na disputa. Isso ressalta a inteligência de que o sistema jurídico deve ser visto como ordenado a assegurar a efetividade do direito de acesso das mulheres aos cargos políticos.

Ainda, a própria opção de ação afirmativa pelo seu modo mais radical das cotas revela que o legislador entende ser premente obter a superação da injustificável desproporção de gêneros, que até hoje persiste em perturbar os ideais do sistema democrático.

3 ADI 5617

4 Consulta nº 0600252-18, julgada em 22 de maio de 2018

Mais ainda, não há obrigação explicitada normativamente aos partidos para que apresentem sempre ao menos 2 candidatos nos pleitos proporcionais.

Esse conjunto de pressupostos aponta para a possibilidade de o partido oferecer a registro apenas um candidato. Haveria de se reconhecer, então, que o legislador foi omissivo em dispor sobre essa opção, que não pode ser recusada ao partido.

A lacuna deve ser resolvida com apelo à lógica do sistema normativo, que, como visto, se orienta para estimular a participação feminina nas casas legislativas. A solução, portanto, é admitir que o partido apresente uma só candidatura, mas, se for essa a sua opção, a candidatura haverá de ser feminina.

Quanto ao questionamento relativo ao *“atendimento do percentual mínimo de candidaturas por gênero, previsto no inciso I, do parágrafo único do art. 12, da Resolução TSE nº 23.670/2021, [se] poderia ser considerado somente na lista da Federação de Partidos”*), a resposta está expressa no próprio dispositivo invocado, quando esclarece que, *“na eleição proporcional, o percentual mínimo de candidaturas por gênero deverá ser atendido tanto globalmente, na lista da federação, quanto por cada partido, nas indicações que fizer para compor a lista”*. Assim, cada partido integrante da federação deve apresentar, para composição da lista global, candidaturas femininas correspondentes ao mínimo de 30%.

O parecer é pelo conhecimento da consulta, com resposta ao item 1 no sentido da possibilidade de apresentação de candidatura

única, que, nesse caso, haverá de ser feminina, e, quanto ao item 2, resposta negativa.

Brasília, 23 de junho de 2022.

Paulo Gustavo Gonet Branco
Vice-Procurador-Geral Eleitoral