



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 283/2018 – SFCONST/PGR

Sistema Único nº 202.457/2018

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.986/DF

REQUERENTE: Partido Social Cristão -PSC

INTERESSADOS: Presidente da República
Congresso Nacional

RELATOR: Ministro Luiz Fux

Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux,

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 10-§3º DA LEI 9.504/1997. RESERVA DE VAGAS PARA CANDIDATURAS DE CADA SEXO. FUNDAMENTAÇÃO GENÉRICA. INÉPCIA DA INICIAL. IGUALDADE DE GÊNERO. EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO ELEITORAL EM DIREÇÃO À EFETIVA PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NO CAMPO POLÍTICO. APRECIÇÃO INDIRETA DA CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA NA ADI 5.617/DF. CONSTITUCIONALIDADE DO REGIME DE COTAS ELEITORAIS. IDENTIDADE ENTRE REPRESENTANTES E REPRESENTADOS.

1. A constitucionalidade do regime de cotas eleitorais de gênero foi apreciada pelo STF, de forma indireta, nos autos da ADI 5.617/DF, na qual se julgou a constitucionalidade do art. 9º da Lei 13.165/2015. O Tribunal conferiu interpretação conforme ao dispositivo e equiparou os valores do Fundo Partidário reservados à candidatura de mulheres às vagas que os partidos políticos devem reservar por sexo (art. 10-§3º da Lei 9.504/1997).

3. Adequada participação das mulheres nas casas legislativas, proporcional à sua presença já majoritária na população brasileira e à relevância dos papéis desempenhados nos âmbitos econômico e social, é essencial para superar os entraves econômicos, sociais e culturais à igualdade de gênero.

- Parecer pela improcedência do pedido.

I

Trata-se de aditamento à petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade 4.885/DF, ajuizada pelo Partido Social Cristão contra o art. 10-§3º da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. A legenda autora emendou a inicial em razão da alteração do dispositivo pela Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009, mantendo os mesmos fundamentos que originaram a impugnação de inconstitucionalidade.

Esse é o teor do dispositivo em vigor (com destaques):

Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:

(...)

§ 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.

O Relator, Ministro Luiz Fux, acolheu o pedido de aditamento, requisitando novas informações aos interessados e manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

O Presidente da República manifestou-se pela improcedência do pedido.

O Senado Federal manteve posicionamento anterior, no sentido da constitucionalidade do art. 10-§3º da Lei 9.504/1997.

A Advocacia-Geral da União opinou, preliminarmente, pela não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

II

O requerente sustenta a inconstitucionalidade do art. 10-§3º da Lei 9.504/1997, com argumento único. Cita o art. 5º-I e defende que *“todos os partidos políticos, bem como o proponente, desde o advento da Lei 9.504/97, têm lutado contra uma miríade de dificuldades para atender tal dispositivo inconstitucional, ocasionando sempre, um prejuízo irreversível à obtenção de votos em seus candidatos e legendas, dificultando ainda mais a*

consecução de seus cocientes eleitorais, e turvando com exigências descabidas a vontade popular.”

Na peça em que adita o pedido inicial, a legenda autora afirma que a mudança “*não atenua a inconstitucionalidade arguida, senão aumenta pelo excesso de zelo em querer prevalecer disposição evidentemente inconstitucional, buscando, quem sabe, como que por um passo de mágica, transformar-nos todos, de forma grosseria, gradativa, sistemática e sub-reptícia em vassalos menores no reino do “Grande Irmão” ou se quiserem da “Grande Irmã”*”. Além disso, argumenta que a igualdade não pode desvincular-se da democracia e que as cotas de gênero têm impacto desproporcional em certas categorias de pessoas.

A ação deve ser liminarmente indeferida por ausência de impugnação específica. Embora aponte o dispositivo controvertido, a petição inicial é vaga e genérica. A inadmissibilidade de ação direta que veicule impugnação genérica decorre tanto da falta de motivação específica quanto de insuficiência ou deficiência de sua fundamentação. A esse respeito, esclarece o Ministro Celso de Mello:

Cumpra ter presente, neste ponto, considerado o que dispõe o art. 3º, I, da Lei nº 9.868/99, que não se conhece da ação direta, sempre que a impugnação nela deduzida revelar-se destituída de fundamentação jurídica [...].

Cabe ressaltar, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que nada pode justificar uma alegação meramente genérica de ofensa à Constituição, pois incumbe, a quem faz tal afirmação, o dever de indicar, fundamentadamente, as razões justificadoras do suposto vício de inconstitucionalidade.

[...].

É certo que o Supremo Tribunal Federal não está condicionado, no desempenho de sua atividade jurisdicional, pelas razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor da ação direta. Tal circunstância, no entanto, não suprime, à parte, o dever processual de motivar o pedido e de identificar, na Constituição, em obséquio ao princípio da especificação das normas, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar. Impõe-se, ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, indicar as normas de referência – que são aquelas inerentes ao ordenamento constitucional e que se revestem, por isso mesmo, de parametricidade – em ordem a viabilizar, com apoio em argumentação consistente, a aferição da conformidade vertical dos atos normativos de menor hierarquia.

Quaisquer que possam ser os parâmetros de controle que se adotem – a Constituição escrita ou a ordem constitucional global (J. J. GOMES CANOTILHO, “Direito Constitucional”, p. 712, 4a ed., 1987, Almedina, Coimbra) –, não pode o autor deixar de referir, para os efeitos mencionados, quais as normas, quais os princípios e quais os valores efetiva ou potencialmente lesados por atos estatais revestidos de menor grau de positividade jurídica, sempre indicando, ainda, os fundamentos, a serem desenvolvidamente expostos, subjacentes à arguição de inconstitucionalidade.

Esse dever de fundamentar a arguição de inconstitucionalidade onera e incide sobre aquele que faz tal afirmação, assumindo, por isso mesmo, um caráter de indeclinável observância (ADI 561/DF, Rel. Min. Celso de Mello).

Não cabe, desse modo, ao Supremo Tribunal Federal, substituindo-se ao autor, suprir qualquer omissão que se verifique na petição inicial. Isso porque a natureza do processo de ação direta de inconstitucionalidade, que se revela instrumento de grave repercussão na ordem jurídica interna, impõe maior rigidez no controle dos seus pressupostos formais (RTJ 135/19, Rel. Min. Sepúlveda Pertence – RTJ 135/905, Rel. Min. Celso de Mello).

A magnitude desse excepcional meio de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal impõe e reclama, até mesmo para que não se degrade em sua importância, uma atenta fiscalização desta Corte, que deve impedir que o exercício de tal prerrogativa institucional, em alguns casos, venha a configurar instrumento de instauração de lides constitucionais temerárias.

A omissão do autor [...] faz com que essa conduta processual incida na restrição fixada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que não admite arguições de inconstitucionalidade, quando destituídas de fundamentação ou desprovidas de motivação específica e suficientemente desenvolvida.

Considerada a jurisprudência desta Suprema Corte – que deu causa à formulação da regra inscrita no art. 3º, I, da Lei nº 9.868/99 –, não se pode conhecer de ação direta, sempre que a impugnação nela veiculada, como ocorre na espécie, revelar-se destituída de fundamentação ou quando a arguição de inconstitucionalidade apresentar-se precária ou insuficientemente motivada.

A gravidade de que se reveste o instrumento de controle normativo abstrato impõe, àquele que possui legitimidade para utilizá-lo, o dever processual de sempre expor, de modo suficientemente desenvolvido, as razões jurídicas justificadoras da alegação de inconstitucionalidade.

É que, em sede de fiscalização concentrada, não se admite afirmação meramente genérica de inconstitucionalidade, tanto quanto não se permite que a alegação de contrariedade ao texto constitucional se apoie em argumentos superficiais ou em fundamentação insuficiente.

O requerente limita-se a citar o princípio da igualdade e a discorrer brevemente sobre os impactos da norma nos partidos políticos. Não é possível conhecer os fundamentos da inconstitucionalidade que afirma existir. Não são apresentadas razões a sustentar a tese de desrespeito ao princípio da igualdade, além de inexistir qualquer enfrentamento sobre a adequação das cotas eleitorais de gênero. Dificuldades no cumprimento de mandamento legal, como as superficialmente apontadas pelo autor, podem compor uma descrição de contexto, mas não são suficientes para invalidação jurídica de dispositivo legal.

Assim, não se deve conhecer a ação direta de inconstitucionalidade, por pautar-se em argumentos genéricos e deficientes.

III

A Lei 12.034/2009, que alterou a redação da norma em exame, reforçou o regime de reserva de vagas conforme o sexo, ao impor aos partidos e coligações o respeito à equidade de gênero nas candidaturas. A redação original do art. 10-§3º da Lei 9.504/1997 era menos impositiva quanto ao dever dos partidos políticos ou coligações de garantir a candidatura de mulheres. Embora a regra se refira a “candidaturas de cada sexo”, a reserva de, no mínimo, trinta por cento das candidaturas por sexo tem como alvo garantir que mulheres tenham chances reais de disputar as eleições.

Como forma de inclusão das mulheres no espaço de representação, as cotas eleitorais são mecanismos de justiça¹. Na redação original do art. 10-§3º da Lei 9.504/1997, como não havia obrigatoriedade de preenchimento das vagas reservadas, o mecanismo tinha poucas chances de alterar o cenário de desigualdade que visava a combater. Por isso, a disposição foi modificada em 2009 e as cotas eleitorais passaram a ser obrigatórias. Em uma versão ou em outra, o fundamento constitucional é o mesmo: igualdade material.

A ausência de restrições jurídicas à participação das mulheres no sistema político, ou seja, a igualdade formal, não assegurou sua inclusão nos espaços decisórios da democracia representativa. Assim, a reserva de vagas nas candidaturas é o mais valioso instrumento de efetivação material da igualdade entre homens e mulheres no campo da política.

Como qualquer ação afirmativa, o sistema de reserva de vagas de candidaturas por sexo tem sido aprimorado desde sua criação. Conforme articulado no parecer da Procuradoria-Geral da República em manifestação prévia ao aditamento - porém perfeitamente aplicável à redação em vigor - “a norma aqui tratada é apenas elemento de um processo -, desenvolvendo, a cada estação, um nível diferenciado de participação das mulheres”.

Legislação recente reservou valores do fundo partidário para sustentação econômica das cotas eleitorais. A persistência de baixos índices de mulheres eleitas demonstrou que a reserva de vagas conforme o sexo, sem a correspondente destinação de recursos para companhia, impactava nas chances reais de eleição das mulheres.

A Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015, dispõe:

¹ MIGUEL, Luis Felipe. Teoria Política Feminista e Liberalismo: o caso das cotas de representação. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n44/4149.pdf>. Último acesso em: 19 jul. 2018.

Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Na ADI 5.617/DF, o Supremo Tribunal Federal conferiu interpretação conforme a esse dispositivo para harmonizá-lo com as disposições do art. 10-§3º da Lei 9.504/1997, nos seguintes termos:

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta para: i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três”, contida no art. 9º da Lei 13.165/2015, eliminando o limite temporal até agora fixado; ii) dar 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 as 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; iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995. Vencidos, em parte, os Ministros Marco Aurélio e Gilmar Mendes, por terem julgado parcialmente procedente a ação, e o Ministro Ricardo Lewandowski, por tê-la julgado procedente em maior extensão. Falaram: pela Procuradoria-Geral da República – PGR, o Dr. Luciano Mariz Maia, Vice-Procurador-Geral da República; pelo amicus curiae Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep, a Dra. Poliana Pereira dos Santos; e, pelo amicus curiae Cidadania Estudo Pesquisa Informação e Ação – CEPIA, a Dra. Lígia Fabris Campos. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 15.3.2018. (STF. ADI 5.617/DF. Rel. Min. Edson Fachin. Ata de Julgamento DJE 23.3.2018. Sem destaques no original)

Observa-se que, embora a decisão tomada nos autos da ADI 5.617/DF refira-se ao art. 9º da Lei 13.167/2015, o Tribunal pressupôs a constitucionalidade do art. 10-§3º da Lei 9.504/1997, ao equiparar o montante mínimo de recursos destinados às candidaturas de mulheres ao patamar legal de reserva de vagas para as mesmas. Após o julgamento da mencionada ação, a retenção legal de montantes do Fundo Partidário para campanhas eleitorais de candidatas deve ser equiparado às cotas de gênero. Em outras palavras, o Supremo Tribunal Federal harmonizou a legislação infraconstitucional para garantir efetividade à ação afirmativa, o que comprova a constitucionalidade da norma em exame.

O Supremo Tribunal Federal, em todos os casos em que foi incitado a se manifestar a respeito da constitucionalidade do sistema de cotas, julgou constitucional essa espécie de ação afirmativa. O julgamento mais recente foi da Ação Declaratória de

Constitucionalidade 41/DF², em que foi apreciada a Lei 12.990/2014, que instituiu cotas raciais no serviço público.

Os direitos políticos apenas muito recentemente foram garantidos em condições de igualdade a brasileiras. Apenas em 1932 mulheres conquistaram direito a voto e somente em 1990 a lei estatuiu cotas eleitorais de gênero, como forma de reduzir a crônica desigualdade real entre homens e mulheres.

Embora a maioria do eleitorado brasileiro seja composto por mulheres (52,25%, segundo os últimos dados do Tribunal Superior Eleitoral),³ o Brasil é um dos países com menos mulheres no parlamento. Em uma lista com 188 países, o Brasil aparece na 156ª posição, com apenas 8,6% de mulheres na Câmara dos Deputados, atrás de países como os Emirados Árabes Unidos (22,5% de participação feminina).

O Brasil tem menos participação proporcional de mulheres no Legislativo do que outras nações de menor consolidação democrática, menor abertura política e cultural ou menor condição socioeconômica, como Etiópia (38,8%), Burundi (36,4%), Lesoto (25,0%), Azerbaijão (16,9%), Turquia (14,9%) e Myanmar (12,7%).² Comparado com os 34 países da América Latina, o Brasil ocupa injustificável 30º lugar.⁴

Adequada participação das mulheres nas casas legislativas, proporcional à sua presença já majoritária na população brasileira e à relevância dos papéis desempenhados nos âmbitos econômico e social, é essencial para superar outros entraves à igualdade de gênero. Temas como violência contra a mulher, misoginia, inserção e igualdade no mercado de trabalho, garantia de direitos reprodutivos, entre outras, não podem ser adequadamente discutidos sem a presença de mulheres no parlamento. Maior equidade de gênero na política também tende a repercutir positivamente sobre as relações na esfera privada. Participação política em condições reais de igualdade é imprescindível ao empoderamento das mulheres e a afirmação de sua cidadania.

A Constituição da República, ao consagrar a democracia, o pluralismo político e a igualdade de gênero, não só garante que mulheres participem da política em igualdade de

² STF. ADC 41/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Unânime. Dje 07/05/2018

³ Dados da “Estatística do eleitorado – por sexo e faixa etária”, pesquisa para julho/2016. Segundo esses dados, o Brasil possuía 146.470.911 eleitores, dos quais 69.840.840 homens (47,68%) e 76.534.848 mulheres (52,25%). Disponível em < <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria> >; acesso em 18 jul. 2018.

⁴ BRASIL. + mulher na política: mulher, tome partido! Brasília: Senado Federal, Procuradoria Especial da Mulher, 2013, p. 19 Disponível em: < <http://zip.net/bytshh> > ou < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496489/livreto-mais-mulher-na-politica.pdf?sequence=1> >; acesso em 18 jul. 2018.

condições em relação a homens como eleva essa garantia à condição de direito fundamental. O art. 10-§3º da Lei 9.504/1997 é um sistema de efetivação desses direitos que não está imune a desafios, tampouco será capaz, por si só, de alterar a posição de desigualdade das mulheres. Isso não prova, todavia, desconformidade constitucional.

A legenda equivoca-se ao mencionar as imposições constitucionais de isonomia entre homens e mulheres como fundamento de seu pedido de declaração de inconstitucionalidade da norma. A igualdade não pode ser utilizada contra si própria. A participação das minorias no processo político é o que caracteriza a democracia. Leis que fortaleçam essa participação incrementam o processo eleitoral ao contribuírem para que as mulheres compartilhem o poder político com os homens e não apenas sofram as consequência da exclusão.

Pelo exposto, a Procuradora-Geral da República manifesta-se pela improcedência do pedido.

Brasília, 6 de agosto de 2018.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República

JP