



Representatividade feminina nos Tribunais de Contas: números, fatores e a iniciativa paulista

Karen Oliveira Bonfim

Bacharel em Direito; Especialista em Filosofia e Direitos Humanos; Assessora Jurídica na PRODESCP
karen.bonfim@hotmail.com

Lucas Aluísio Scatimburgo Pedroso

Bacharel em Direito; Doutorando e Mestre em Direito Administrativo; Assessor Jurídico na PRODESCP
lucasaluisiosp@gmail.com

RESUMO

Segundo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas e uma noção de burocracia representativa, a equidade de gênero deve ser buscada nas instituições democráticas, de forma a refletir a sociedade. O presente artigo investiga como isso tem ocorrido nos Tribunais de Contas de todo o Brasil, em especial no caso de Conselheiras. Opta-se pela análise desses órgãos devido ao seu caráter híbrido, cujas nomeações ocorrem tanto por indicação política quanto por concursos públicos, segundo a legislação, o que permite investigar em que medida a forma de provimento do cargo afeta, ou não, a participação feminina. Para isso, é realizado levantamento empírico da quantidade de mulheres, bem como se analisa, a partir de levantamento bibliográfico, quais os fatores que influem a baixa presença feminina e as medidas que devem ser tomadas. Por fim, trata-se de iniciativa recente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e seu alinhamento com a literatura. Conclui-se que apenas uma abordagem multidimensional, que passe por transparência e monitoramento da situação, conscientização das barreiras e benefícios da promoção da igualdade, bem como definição de perfis objetivos na progressão da carreira, pode romper barreiras históricas e garantir instituições mais representativas, em termos de gênero.

PALAVRAS-CHAVE: Participação feminina; Administração pública; Tribunais de Contas; Equidade de gênero; Políticas públicas.

ABSTRACT

According to the United Nations Sustainable Development Goals and the notion of representative bureaucracy, gender equity should be pursued in democratic institutions, to mirror society. This article investigates how this presence has materialized in Audit Offices across Brazil, especially in the top positions. The analysis focuses on these Offices due to their hybrid nature, as their positions are filled both through political nominations and public examinations, in accordance with legislation, which allows for an investigation into the extent to which the method of appointment influences, or not, female participation. To this end, an empirical survey is conducted on the number of women, as well as an analysis, based on bibliographical research, of the factors influencing the low female presence and the measures that should be taken. Finally, recent measures from the São Paulo State Court of Accounts are examined, along with their alignment with the literature. It is concluded that only a multidimensional approach, which includes transparency and monitoring of the situation, awareness of barriers and the benefits of promoting equality, and the definition of clear profiles for career progression, can break historical barriers and ensure more representative institutions in terms of gender.

KEYWORDS: Female participation; Public administration; Audit Offices; Gender equity; Public policies.



INTRODUÇÃO

Não é de hoje que as sociedades vêm sendo chamadas para se voltarem a uma transformação positiva do espaço feminino em todas as suas esferas, o que impulsionou consideráveis avanços, sem, contudo, atingir um cenário ideal de igualdade de direitos, espaços e conquistas entre homens e mulheres.

Por certo, a igualdade de gênero tem ganhado maior destaque na modernidade como um tema a ser perseguido e uma questão importante a ser buscada de forma mais ativa e assídua, tanto pela sociedade quanto pelas instituições públicas e privadas. É nesse contexto

de chamado para a transformação de espaços - antes tomados majoritariamente por figuras masculinas, como os cargos de liderança -, que se tem buscado inserir figuras femininas cujos papéis se revelam ferramentas transformadoras da sociedade.

Nos dizeres de Mary Wollstonecraft, em sua Carta de Reivindicação dos Direitos da Mulher, escrita como resposta à Constituição Francesa de 1791, numa afeição pela humanidade, a causa da virtude leva a ter como objetivo a ser alcançado a inserção de mulheres em posições que lhes permitam avançar:

É, então, uma afeição por toda a raça humana que faz minha pena disparar rapidamente para apoiar o que acredito ser a causa da virtude; e o mesmo motivo me leva a desejar seriamente ver a mulher colocada em uma posição em que ela possa avançar, em vez de ser refreada para o progresso dos princípios gloriosos que dão substância à moralidade. Minha opinião, de fato, respeitando os direitos e os deveres da mulher, parece fluir tão naturalmente desses princípios fundamentais que me parece quase impossível que algumas das mentes abertas, responsáveis por formarem sua admirável constituição, não concordem comigo (Wollstonecraft, 1792, p. 5).

No mesmo sentido de luta pela transformação dos espaços, a Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes, escrita em 26 de agosto de 1986, assim prevê:

Nós, mulheres, estamos conscientes que este país só será verdadeiramente democrático e seus cidadãos e cidadãs verdadeiramente livres quando, sem prejuízo de sexo, raça, cor, classe, orientação sexual, credo político ou religioso, condição física ou idade, for garantido igual tratamento e igual oportunidade de acesso às ruas, palanques, oficinas, fábricas, escritórios, assembleias e palácios.

Nesse importante momento, em que toda a sociedade se mobiliza para uma reconstituição de seus ordenamentos, gostaríamos de lembrar, para que não se repita, o que mulheres já disseram no passado: “Se não for dada a devida atenção às mulheres, estamos decididas a fomentar uma rebelião, e não nos sentiremos obrigadas a cumprir leis para as quais não tivemos voz nem representação” (Abigail Adams, 1776) (Mulheres Brasileiras, 1987, p. 1).

A partir dessa construção transformadora dos espaços ocupados por mulheres que vem ocorrendo ao longo de séculos de lutas feministas, muitas iniciativas tomadas pelas instituições públicas foram postas em prática, a começar pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, criada pela Organização das Nações Unidas em setembro de 2015.

Isso se verifica nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, definidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), que previu como o de número 5: “*Igualdade de gênero – Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas*”. Mais especificamente, de seu item 5.5, consta: “*5.5 Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública*”. O ODS 5 complementa e detalha os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, em especial o de número 3, que prevê: “Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres”.



Na esfera nacional, os direitos fundamentais das mulheres vêm ganhando maior espaço nas discussões iniciadas no setor público, principalmente após o advento da Constituição Federal de 1988, que certamente trouxe a pessoa humana como centro do ordenamento jurídico e, com isso, abriu maior leque de reivindicações dos direitos das mulheres.

Tais discussões ganham ainda mais espaço com a incorporação gradual dos princípios ESG - *Environmental, Social and Governance* - na administração pública, que, principalmente no âmbito social, trazem conceitos a serem adotados para a promoção da igualdade de gêneros.

Como exemplo de discussões e iniciativas tomadas por instituições públicas, temos as políticas adotadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU –, como a Portaria TCU 67/2023, criada com o objetivo de buscar a proporcionalidade de gênero no preenchimento das funções de liderança de nível estratégico-tático na Secretaria do Tribunal de Contas da União, bem como nos eventos.

Quanto aos Tribunais de Contas no geral, a Associação dos seus Membros – ATRICON –, em 2022, emitiu Nota Recomendatória orientando que estabelecessem metas quanto à proporcionalidade feminina, promovessem a paridade de gênero nos cargos de liderança, debatessem sobre as causas das diferenças, realizassem eventos, dentre outras medidas¹.

O presente artigo busca investigar a presença de mulheres como Conselheiras nos Tribunais de Contas, se isso é afetado pela forma de provimento do cargo, via indicação política ou concurso público, bem como quais são as políticas afirmativas para a redução da disparidade de gênero adotadas especificamente pela Corte de Contas do Estado de São Paulo.

A pesquisa parte do pressuposto que é importante ter uma burocracia representativa, isto é, contar com pessoas na Administração Pública que refletem a realidade da população e, portanto, consideram seus interesses e demandas na definição e implementação de políticas públicas (Bautista *et al.*, 2022, pp. 8/9).

Para isso, o presente artigo explica a forma de indicação dos Tribunais de Contas e realiza um levantamento empírico da presença feminina como Conselheiras, Conselheiras-Substitutas e membros do Ministério Público de Contas de todo o Brasil. Na sequência, investiga se os concursos públicos representam um fator relevante e, se não, quais outros pontos devem ser levados em conta nessas iniciativas. Por fim, analisa como o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo vem atuando para cumprir tal meta.

¹ Nota Recomendatória ATRICON nº 04/2022. Disponível em: <<https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2022/12/Nota-Recomendatoria-no-04-2022-Igualdade-de-Genero.pdf>>.

1. DA FORMA DE NOMEAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E SEU CARÁTER HÍBRIDO

A Constituição Federal de 1988 previu uma situação híbrida para a nomeação dos Ministros dos Tribunais de Contas da União, no seu art. 73, § 2º:

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

(...)

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

Assim, enquanto dois terços dos seus integrantes demandam alguma articulação política para serem indicados pelo Congresso Nacional, outro um terço vem de carreiras providas por concurso público, seja como auditores, seja junto ao Ministério Públco de Contas, regra que é observada em âmbito local, nos Tribunais Estaduais e Municipais.

No caso do TCU, integrado por 9 Ministros, o cálculo de um e dois terços resulta números inteiros, já em âmbito estadual, em que as Cortes possuem 7 Conselheiros, havia dúvida de como ficariam as nomeações do Governador, se seriam cabíveis duas ou três nomeações. Por isso, após diversas soluções, segundo narra Edilberto Lima (2007, pp. 47/51), a Súmula 653 do Supremo Tribunal Federal veio assentar que:

No Tribunal de Contas estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembléia (sic) Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Públco, e um terceiro a sua livre escolha.

Além disso, a Constituição de 1988, em seu art. 31, § 4º, vedou a criação de Tribunais de Contas Municipais, mas não extinguiu os já existentes, caso de São Paulo e Rio de Janeiro. Nesses, dois de seus membros são escolhidos pelo Prefeito, com aprovação da Câmara Municipal, e os demais pela Câmara apenas. Note-se que na capital paulista são cinco membros, no total, enquanto no estado vizinho, sete, segundo as respectivas Leis Orgânicas:

Lei Orgânica Municipal de São Paulo

Art. 50 - Os Conselheiros do Tribunal de Contas serão escolhidos, obedecidas as seguintes condições:

I - 2 (dois) pelo Prefeito, com aprovação da Câmara Municipal;

II - 3 (três) pela Câmara Municipal.



Lei Orgânica Municipal do Rio de Janeiro

Art. 91 - O Tribunal de Contas, integrado por sete Conselheiros, tem sede na Cidade do Rio de Janeiro, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o Município. (...)

§ 2º - Os Conselheiros do Tribunal de Contas serão escolhidos:

I - dois pelo Prefeito, com a aprovação da Câmara Municipal;

II - cinco pela Câmara Municipal.

Além disso, alguns Estados fazem a separação, em estruturas diferentes, entre o Tribunais de Contas do Estado e o dos Municípios, responsável pela fiscalização desses apenas. Isso é o que se observa na Bahia, Goiás e Pará. Cada um deles possui 7 Conselheiros e segue as regras das Constituições Estaduais respectivas, refletida em suas leis específicas: Lei Complementar Estadual nº 6/1991, art. 10, no caso da Bahia; Lei Complementar Estadual nº 109/2016, art. 4º, no caso do Pará; e Lei Estadual nº 15.958/2007, art. 74, em Goiás.

A mistura entre uma parte mais política e outra mais técnica torna os Tribunais de Contas objeto interessante de estudo, atualizando a clássica oposição entre ciência e política colocada por Max Weber (2011) na sociologia do começo do século XX.

Cabe esclarecer ainda que, além dos Conselheiros indicados segundo a regra constitucional, os Tribunais de Contas contam com Conselheiros Substitutos-Auditores de Tribunal de Contas, que atuam em casos de férias, licenças e outros afastamentos dos Conselheiros, ou em caso de vacância até que haja nova indicação, como prevê, por exemplo, o art. 10 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Diante da possibilidade de virem a assumir o posto de Conselheiro, ainda que temporariamente, também foram objeto do levantamento. Além deles, nesse universo das Cortes de Contas, foram contabilizados os Procuradores dos Ministérios Públícos de Contas, cuja posição também os qualifica para futura indicação para o cargo de Conselheiros, segundo a regra constitucional.

Tanto no caso de Conselheiros Substitutos-Auditores quanto de Procuradores, observa-se a regra constitucional geral de ocupação de cargos públicos (presente no art. 37, §2º), com o provimento mediante aprovação prévia em concurso público de provas e títulos.

Embora, Brasil afora, o nível de transparência e destaque ao provimento de cargos via concurso público varie, não foram encontrados casos evidentes de Tribunais de Contas que empreguem Conselheiros Substitutos-Auditores ou Procuradores por livre provimento ou outra forma. Nos casos do TCM-RJ e TCM-PA, há notícias de Procuradores que antecedem a Constituição de 1988 e que não teriam se sujeitado à regra do concurso público. Devido à especificidade dos casos e ao tempo decorrido, interpretamos como uma decorrência de regra de transição, e optamos por não fazer qualquer distinção que, no mais, teria baixo impacto percentual na pesquisa como um todo.

Diante de tudo isso, a hipótese investigada é se os concursos influenciam a presença feminina nas Cortes de Contas brasileiras, como Conselheiras, e qual o impacto dos concursos públicos nesse cenário. Trata-se de hipótese que deve ser acompanhada de muita cautela, diante da realidade. Não se pretende uma oposição entre um conhecimento absoluto dos concursos e seu conteúdo e o conhecimento adquirido ao longo de uma vida pública em outras instituições ou na vida política. As duas origens possuem profissionais altamente capacitados e mesmo dentre as indicações ditas “políticas” é possível encontrar nomes que eram concursados em outras instituições, como Procuradorias (não de Contas). Além disso, a própria realização de concursos públicos passou por mudanças e um aprendizado nas últimas décadas, com bancas especializadas, definição do conteúdo e aumento da concorrência.

Ademais, é preciso saber valorizar e respeitar a opção do Constituinte que não pretendeu apenas estruturar um órgão de fiscalização externa absolutamente técnico, mas buscou justamente conciliar a vida política e as trajetórias dos indicados, enquanto órgão auxiliar do Poder Legislativo. Isso passou a ser entendido não como uma falha da democracia brasileira, mas como um valor a partir das alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em 2018. Nesse sentido, seus artigos introduziram noções de atenção às consequências das decisões, de consideração dos obstáculos práticos da gestão pública e das limitações próprias da gestão pública (Pedroso; Marques Junior, 2024). Assim, a presença de pessoas egressas da vida pública ou política são importantes também para colocar essa dimensão prática na análise das políticas afirmativas adotadas.

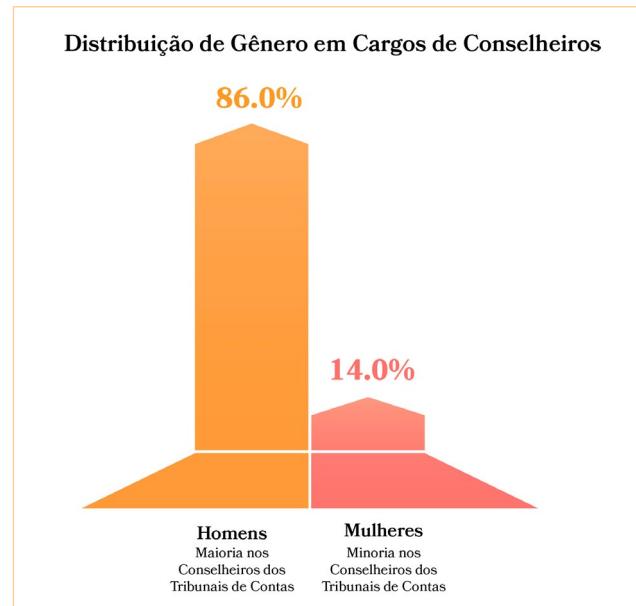
2. COLETA DE DADOS: UMA PESQUISA EMPÍRICA DOS NÚMEROS NAS CORTES DE CONTAS BRASILEIRAS

Realizamos um levantamento junto aos endereços eletrônicos de todos os Tribunais de Contas do Brasil, desde o da União, passando pelos dos Estados, até os dos Municípios – tanto das capitais que os possuem (caso de São Paulo e Rio de Janeiro), quanto de Estados que possuem estruturas separadas para fiscalizar os Municípios do interior. Os dados foram coletados entre 23 e 27 de fevereiro de 2025 e os números constam como anexo.

Durante o levantamento, o que deveria ser um estudo restrito a Ministros e Conselheiros, notou-se que muitos dos Tribunais de Contas também destacam seus Substitutos e os integrantes do Ministério Público de Contas, os quais passaram a fazer parte dessa análise.

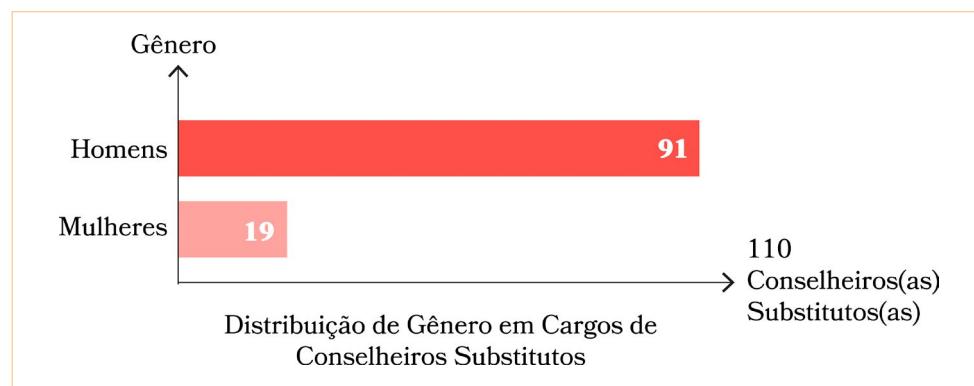
Os dados revelam que a distribuição por gênero é predominantemente masculina, como se nota abaixo:





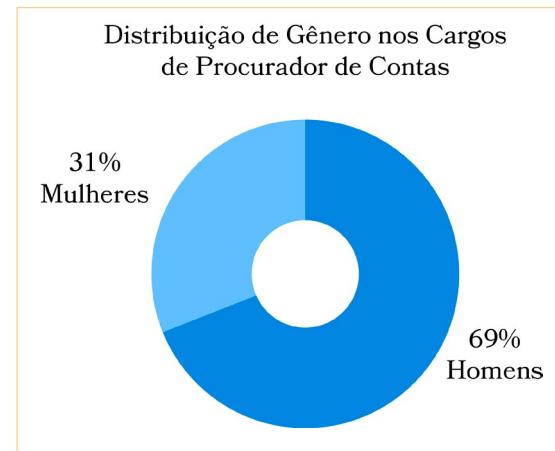
Tal número chama a atenção justamente por lembrar aquele referente à participação feminina na política, em especial na Câmara dos Deputados, que passou de 15% para 17,7% na última eleição de 2022 (Agência Câmara de Notícias, 2022).

Na sequência, surgiu a impressão de que no caso de Conselheiros-Substitutos seria possível encontrar mais mulheres, o que se confirmou, mas em percentagem apenas marginalmente maior (82,7% a 17,3%):



Assim, tem-se que, para Conselheiros de forma ampla, substitutos ou não, o número de mulheres tende a ser muito próximo.

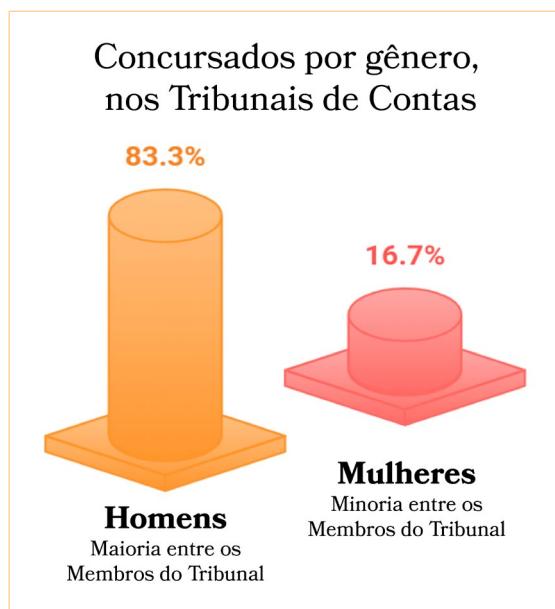
A situação é diferente no caso dos Ministérios Públicos de Contas que, segundo o levantamento, alcança 31% de mulheres dentre seus membros, ou seja, cerca de 2 vezes o percentual de Conselheiras não-substitutas do Tribunal de Contas:



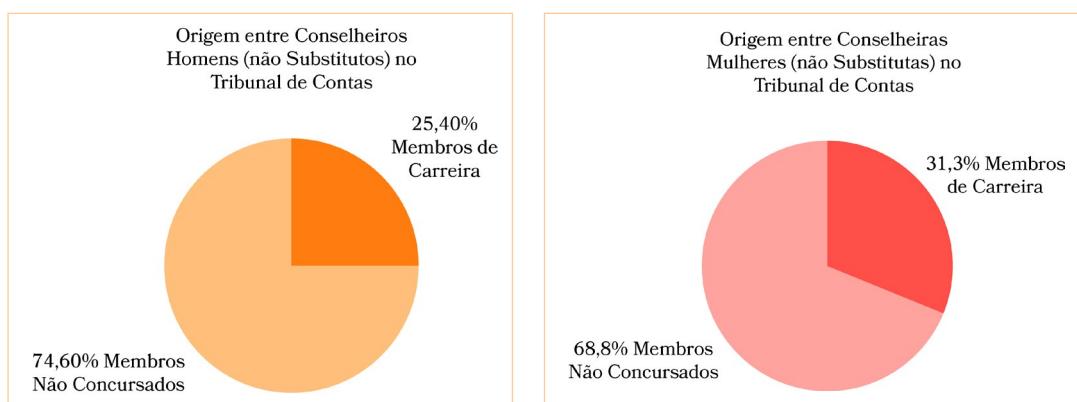
Diante desse número, levantamos a hipótese se a seleção por concursos públicos seria responsável por tal diferença. Enquanto os Tribunais de Contas possuem regra de nomeação constitucional própria, os Ministérios Público de Contas têm suas vagas preenchidas por concursos.

Assim, aprofundamos a pesquisa para verificar se, dentre os Conselheiros dos Tribunais de Contas (excluídos os Substitutos), as mulheres concursadas representam um número mais expressivo ou, colocado de outra forma, se o concurso público teria um peso significativo no ingresso de mulheres como Conselheiras. Isto é, investigou-se se a regra constitucional de nomeação política resultaria na predileção por homens, enquanto Conselheiros oriundos de carreiras concursadas (Auditores ou Procuradores do Ministério Público de Contas) seriam principalmente mulheres. Não parece possível fazer tal afirmação, porém.

Em primeiro lugar, ao considerar os Conselheiros de carreira concursados, provenientes de cargos como auditores e do próprio Ministério Público de Contas, tem-se que o número de mulheres é igualmente modesto:



Em segundo lugar, aprofundando o levantamento, nota-se que a importância dos concursos para as mulheres Conselheiras também é apenas marginalmente maior. Entre os homens Conselheiros do Tribunal de Contas, 25% são membros de carreira, isto é, oriundos de carreiras concursadas como a de Auditor ou Procurador do MPC, já entre as mulheres esse número é de 31%, o que representa uma diferença relativamente modesta:



Esses dados sugerem, portanto, que a maior presença de mulheres nos Ministérios Públicos de Contas tem alguma relação com o meio de provimento por concurso, forma de ingresso que não tem preponderância na regra de nomeação constitucional própria dos membros dos Tribunais de Contas, mas que o concurso, por si só, não é suficiente para garantir a equidade de gênero nos Tribunais de Contas.

Ao mesmo tempo, outros dados importantes são que: dos 33 Tribunais de Contas, 15 deles, ou quase a metade do total, são exclusivamente masculinos, no que se refere a seus Ministros/Conselheiros (TCU, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Município do Rio de Janeiro, Município de São Paulo e Municípios de Goiás), enquanto 6 deles só possuem uma mulher Conselheira, cuja origem justamente é o concurso público (Amazonas, Bahia, Maranhão, Rio de Janeiro, São Paulo e Tocantins). No mais, de todos, apenas um possui maioria feminina (Piauí).

Neste sentido, ao voltarmos os olhos para um passado nada distante, veremos que, no ano de 2022, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil divulgou dados que indicavam cenário semelhante. A pesquisa levantada pela ATRICON sobre participação feminina nos espaços de liderança demonstrou que:

[...] no âmbito dos 33 (trinta e três) Tribunais de Contas brasileiros, realizada em 2022 por grupo de trabalho da Associação Nacional dos Tribunais de Contas – ATRICON, constatou que, dos 226 Conselheiros ou Ministros titulares, 200 são homens e apenas 26 são mulheres e que existem 15 Tribunais de Contas sem qualquer conselheira titular. Imperioso que, em espaços democráticos de poder, homens e mulheres caminhem lado a lado nas decisões de relevância política, o que só pode ser galgado a partir da garantia de representatividade efetiva às mulheres, que constituem mais da metade da população brasileira [...] (Oliveira, 2023).

Como se vê, portanto, concursos públicos constituem ferramenta capaz de inserir considerável índice de participação feminina nos órgãos públicos, mas claramente não são uma solução para todos os problemas de desigualdade de gênero.

O ingresso de parcela feminina nos Tribunais de Contas, por exemplo, por meio de concursos públicos, revela uma efetiva “*porta de entrada*” e início promissor para a ocupação das mulheres nos espaços públicos, mas não necessariamente uma solução eficaz para inserção de mulheres em níveis de liderança e governança, como voltaremos adiante.

2.1 Comparação com outras instituições

Os números levantados são baixos. No entanto, ao compará-los com outros dados da Administração Pública, refletem uma tendência de cargos de liderança dificilmente serem alcançados por mulheres. A partir deste breve recorte, que evidentemente compõe um cenário ainda maior de desigualdades e desafios para as mulheres na ascensão profissional, destacamos uma das reivindicações específicas levantadas através da Carta das Mulheres aos Constituintes de 1987 e que certamente merece ser resgatada:

Trabalho

A legislação trabalhista usando por base o princípio constitucional de isonomia deve garantir:

- 1- Salário igual para trabalho igual;
- 2- Igualdade no acesso ao mercado de trabalho e na ascensão profissional;(Mulheres Brasileiras, 1987, p. 3).

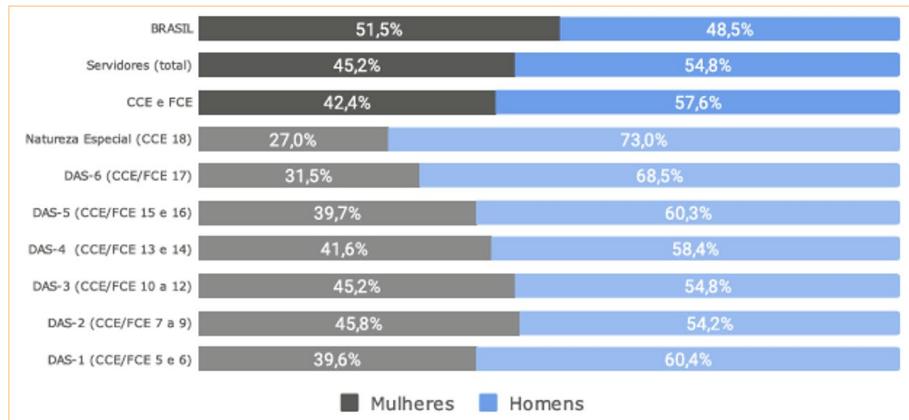
A partir dos números analisados no presente estudo, surge o temor de que referidas reivindicações realizadas - ao menos formalmente - há 38 (trinta e oito) anos pelas mulheres brasileiras aos Constituintes, ainda encontram grande trajeto a ser percorrido para serem de fato concretizadas.

Assim, a extração dos referidos números pode significar um ponto de atenção para reflexões sobre o real contexto em que a Administração Pública tem trilhado seus atos e se, de fato, as políticas afirmativas para a redução da disparidade de gênero na prática têm surtido efeitos significativos.

a) Administração Pública

No caso da Administração Pública Federal, é possível notar que os cargos e funções mais elevados contam com números mais baixos de mulheres, conforme se avança na hierarquia:



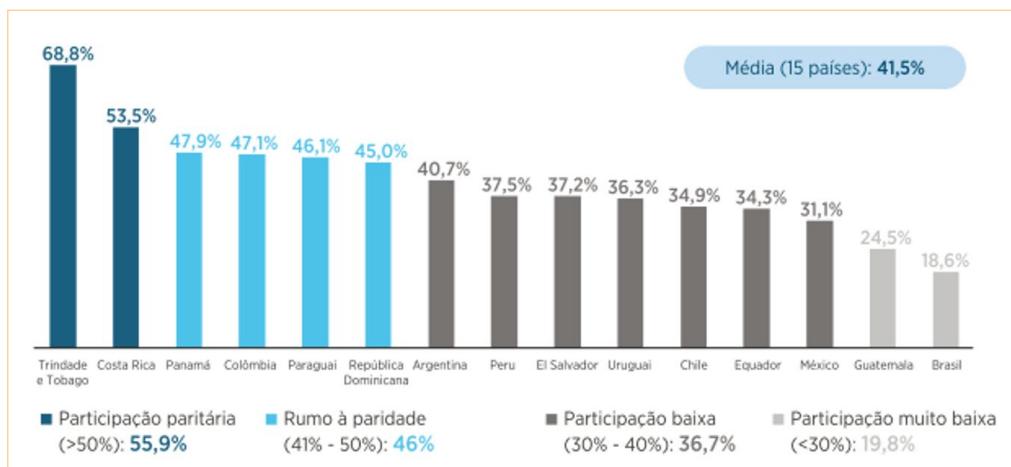


Fonte: DINIZ, Ana; MOREIRA, Jessika. CASTRO, Luis Pedro Polesi de; SANDIM, Tatiana Lemos. Movimento Pessoas à Frente. Desigualdade de gênero em cargos de liderança no Executivo Federal. Nota Técnica 2024. Disponível em: <<https://movimentopessoasaafrente.org.br/wp-content/uploads/2024/04/desigualdade-de-genero-em-cargos-de-lideranca-no-executivo-federal.pdf>>.

Em perspectiva, enquanto as mulheres representam maioria da população e até uma maioria no setor público de forma ampla (associada em regra a profissões de cuidado, como saúde e educação, caso de enfermeiras, agentes de saúde e professoras), nos cargos de liderança predominam os homens.

Carmen Barroso, em seu texto publicado sobre “As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil”, ainda em 1988, fazia importante pontuação no que se refere aos desafios reais enfrentados pelas mulheres na Administração Pública brasileira, principalmente aqueles relacionados aos números que demonstram maior presença de mulheres nos cargos que desempenham as tidas “atividades sociais” em comparação à presença de homens em cargos de liderança na Administração – o que se mantém até hoje.

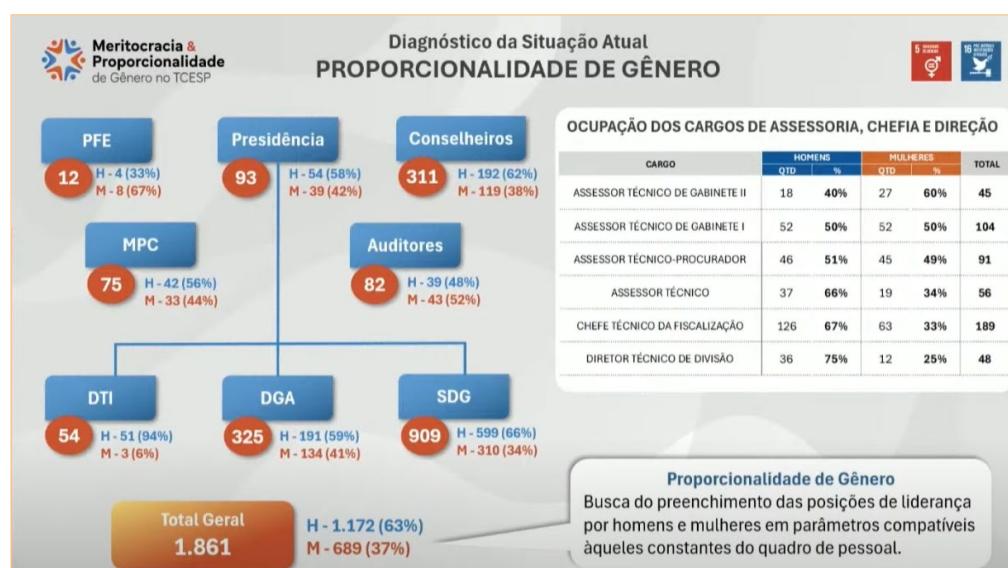
Ainda, em levantamento realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – (Bautista *et al.*, 2022, p. 18), realizado em 2022, o Brasil era o país latino-americano e do Caribe com a menor porcentagem de mulheres em cargos de liderança no serviço público, com um número de 18,6%, oposto à média regional de 41,5%:



Portanto, o número inferior a 20% de mulheres Conselheiras encontrado nos Tribunais de Contas de todo o Brasil está em linha com o verificado em outras pesquisas do setor público brasileiro, o que permite compartilhar fatores e reflexões com outros estudos.

b) Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

No caso do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, também é possível encontrar levantamento realizado (TCESP, 2024)² que aponta um cenário em que as mulheres ocupam espaços relevantes da estrutura do órgão, inclusive sendo a maioria em alguns casos, como o de Auditores (52%) e Procuradoria da Fazenda do Estado (67%). Isso resulta um percentual de 37% de mulheres no total, e números superiores a 40% em vários setores:



Quando se analisa a ocupação dos cargos de assessoria, chefia e direção, a presença feminina é maioria, no caso de Assessor Técnico de Gabinete II. Em outras situações, como Assessor Técnico de Gabinete I e Assessor Técnico de Procurador, o percentual é praticamente aquele da sociedade, com uma variação mínima. Já em outros cargos, também se verifica um caminho promissor, como Assessor Técnico e Chefe Técnico de Fiscalização.

Fenômeno similar se observa no Tribunal de Contas da União, conforme levantamento feito em 2019 e atualizado em 2021, em que a ocupação de posições tende a refletir os percentuais de mulheres do órgão como um todo, ainda baixo (Dantas; Pereira, 2021):

² Meritocracia e Proporcionalidade de Gênero no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Canal da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP, 04 nov. 2024. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cv7pj1XUvFs&t=3362s>>.

| 2019 | Em Percentual | | | | | Diferença 2019 x 2021 |
|-------------------|---------------|----------|-------------------|--------|----------|-----------------------------|
| | Homens | Mulheres | 2021 | Homens | Mulheres | |
| Servidores do TCU | 72,89% | 27,11% | Servidores do TCU | 73,39% | 26,61% | -0,50% |
| Em FC em geral | 71,89% | 28,11% | Em FC em geral | 69,63% | 30,37% | 2,26% |
| FC Direção | 81,44% | 18,56% | FC Direção | 75,29% | 24,71% | 6,14% |
| FC Assessoramento | 65,22% | 34,78% | FC Assessoramento | 67,69% | 32,31% | 2,47% |
| FC Técnico | 64,98% | 35,02% | FC Técnico | 63,79% | 36,21% | 1,19% |
| FC Estratégico | 100% | 0% | FC Estratégico | 88,89% | 11,11% | 11,11% |
| FC Tático | 86,67% | 13,33% | FC Tático | 68,54% | 31,46% | 18,13% |
| FC Operacional | 69,65% | 30,35% | FC Operacional | 69,53% | 30,47% | 0,12% |

Note-se que, em funções comissionadas de direção, a diferença no percentual entre homens e mulheres ocupantes desses cargos diminui ligeiramente ao longo do tempo, mas ainda assim se extrai considerável disparidade, que reflete a presença feminina do órgão. Em funções estratégicas e táticas, os percentuais entre os anos de 2019 e 2021 também revelam notável avanço na presença feminina, ao mesmo tempo que demonstram longo caminho a ser percorrido, já que em 2021, a presença de mulheres ocupantes de cargos estratégicos e táticos ainda é significativamente menor.

Logo, não se trata de caso isolado, mas de desafio que se verifica em ambos os Tribunais de Contas.

3. FATORES QUE INFLUENCIAM A PRESENÇA FEMININA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os dados revelam que não é possível resumir a participação feminina no universo dos Tribunais de Contas a um fator, como o meio de ingresso. Ao contrário, é possível pensar em inúmeros fatores, como preferências pessoais, a sociedade em que estão inseridas, a cultura dominante e preconceitos, a facilidade de acesso ao ensino superior na região, a renda média e a mobilidade para se mudar de um Estado a outro, a idade, e fatores também como a estrutura e disponibilidade de tempo e outros recursos para eventualmente se dedicar a um concurso, à carreira. De forma a aprofundar a análise, suscitamos alguns fatores que parecem derivar do cenário e que estão presentes na literatura sobre o tema.

3.1 Caráter decisório da posição

Existe literatura importante, com diversas pesquisas empíricas, que investiga a participação feminina em cargos de liderança. Assim, enquanto cargos de menor prestígio e remuneração contariam com maioria feminina, os mais disputados seriam ocupados precipuamente por homens (Diniz *et al.*, 2024).

Assim, mulheres teriam acesso até um certo tipo de cargo, mas posições decisórias ou de liderança ainda lhes seriam interditas. Esse é o chamado “*teto de vidro*”, e que alguns hoje aproximam mais de um labirinto, uma jornada complexa até um fim almejado (Eagly; Carli, 2007).

Nesse sentido, a maior ou menor participação feminina pode estar associada ao plexo de decisões envolvido em cada caso. Os Tribunais de Contas contariam com menor presença feminina como Conselheiras, considerando suas importantes atribuições de apreciar as contas da Presidência, dos Governadores, Prefeitos e, muitas vezes, contratos de valores elevados, tendo a palavra final. Já posições com outros tipos de atribuições, menos decisórias, seriam mais acessíveis às mulheres, segundo essa literatura.

Ao mesmo tempo, uma presença maciça de servidoras não seria suficiente para garantir que elas se tornariam Conselheiras, revelando essa barreira, que se traduz inclusive na regra constitucional definida para a indicação dos Ministros e Conselheiros.

3.2 Relações de poder e parentesco

Outro tipo de problematização envolve investigar a influência do parentesco nas indicações. Historicamente, o artigo “As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil” (Barroso, 1988), apontava o papel do casamento tanto como um fator que poderia ajudar as mulheres a conseguir entrar em ambientes exclusivamente masculinos, por meio de seus maridos, quanto poderia barrar sua evolução na carreira, com a chefia optando pela promoção dos maridos, tidos como líderes da casa.

No caso específico dos Tribunais de Contas, até hoje é possível encontrar na mídia diversas notícias que buscam associar indicações femininas a relações com maridos, ministros, governadores (Napoli, 2024).

O problema dessa abordagem é que ela parece ignorar que os Conselheiros homens também são indicados por relações de parentesco com pais, primos, tios, ou simplesmente por amizade. Em estudo feito pela Transparência Brasil, “Quem são os conselheiros dos Tribunais



de Contas?”, as relações de parentesco de Conselheiros homens superavam largamente o das mulheres (Sakai; Paiva).

No mesmo sentido, a literatura sobre o tema mostra como, na verdade, relações masculinas (de clubes de homens – ou “*clube do bolinha*”, na expressão brasileira popular) são fator importante para a manutenção do status masculino e o afastamento de mulheres de certos estratos (Fernandez *et al.*, 2024).

Assim, é impróprio supor que mulheres seriam mais beneficiadas com indicações tidas como opostas ao mérito, por mera questão de parentesco.

3.3 Participação feminina em linha com percentual encontrado na política

Outro ponto para se entender a participação feminina em Tribunais de Contas envolve considerar seu caráter parcialmente político, em que 2/3 dos seus membros são indicados pelo Poder Legislativo. Assim, um percentual feminino de 14% como o apresentado parece, em grande parte, alinhado com aquele verificado nos Parlamentos.

Mais do que concursos, que possuem efeitos limitados, ao trazer à luz a problemática da disparidade de gênero nas relações de trabalho e principalmente no âmbito da Administração Pública, é importante pensar em estratégias maiores de participação política feminina, como políticas afirmativas que sejam postas em prática, capazes de resultar em mais mulheres com mandatos políticos e que, por consequência, pode significar uma maior presença nos Tribunais de Contas.

Um maior número de mulheres em cargos de liderança principalmente em órgãos como os Tribunais de Contas constitui ferramenta poderosa para a efetivação da democracia e da representatividade.

Um exemplo nesse sentido é a chamada cota de 30% para candidatas mulheres, prevista no art. 10, § 3º da Lei Federal 9.504/1997 (“Lei das Eleições”)³. Embora não seja tão específica, ela prevê que cada partido deverá registrar entre 30% e 70% de candidaturas de cada sexo. Portanto, as mulheres, na pior das hipóteses, representariam 30% do total.

³ 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.

Apesar disso, o Brasil é frequentemente lembrado por ainda ser um dos países com a menor presença feminina na política, inclusive quando comparado a vizinhos regionais e latino-americanos (Vieira; Janone, 2021). Isso se reflete nas próprias estruturas dos partidos políticos (Clavery; Fraga, 2025) e nos direitos políticos em geral (Amaral, 2020), além de, logicamente, impactar fortemente o desenvolvimento da democracia representativa.

3.4 Iniciativas de outros concursos

Muitas vezes os concursos públicos são vistos como um método de seleção impessoal, em oposição a preferências pessoais, políticas ou de todo tipo entre os envolvidos. A partir de um conteúdo pré-determinado, ele garantiria chances iguais para todos os candidatos.

Como se vê, porém, essa ideia não corresponde à realidade, mas os concursos, se feitos livremente, também podem reproduzir o machismo estrutural da sociedade. Isso se verifica muitas vezes na impossibilidade de mulheres dedicarem o mesmo tempo de estudo que homens, por desempenharem funções na família, ou escolherem se dedicar à família, em detrimento da carreira.

Apesar disso, concursos podem ser um meio de acesso importante para o ingresso de um maior número de mulheres. No âmbito dos concursos, é possível pensar em outras iniciativas, como a realização de concursos exclusivamente femininos, ou que garantam alguma espécie de cota para mulheres.

O fato é que investir apenas em políticas afirmativas de ingresso como as cotas em concursos públicos não resolveria a problemática da baixa representatividade feminina em cargos mais altos e de liderança dentro da Administração. Ora, o concurso público, como já visto, constitui ferramenta muito importante de ingresso nas atividades da administração, contudo, não garante que, dentro das repartições públicas, se dará às mulheres concursadas a oportunidade de ascensão profissional.

No Poder Judiciário, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo inovou ao abrir um edital para que apenas juízas mulheres pudessem concorrer à vaga de desembargador, na promoção da carreira (Freitas, 2024).

Antes disso, o Conselho Nacional de Justiça havia aprovado a regra de que, nas promoções por merecimento da 1^a para a 2^a instância, como o caso citado, deve haver a alternância entre listas exclusivamente femininas e listas mistas tradicionais, de forma a garantir que, periodicamente, mulheres sejam contempladas (Bandeira, 2023).

A literatura reconhece tal medida como apta, em caráter transitório, pela sua capacidade de mensuração e efetividade em países latino-americanos, como Colômbia (Bautista et

al., 2022, p. 44.). Outra questão relacionada com os concursos é que, embora possibilitem a presença feminina na Administração Pública, também é necessário pensar um plano de carreira às mulheres, já que o ciclo do machismo estrutural se retroalimenta.

3.5 Estruturação de carreiras e a implantação da Constituição Federal de 1988

Para entender a limitação da presença feminina nos Tribunais de Contas, também é preciso considerar que a Constituição de 1988 é relativamente nova e sua regra de indicação ainda não foi plenamente implementada. Isto é, nem todas as Cortes de Contas do Brasil possuem carreiras consolidadas para os cargos de auditoria interna ou de Ministério Público de Contas.

Em alguns Estados, consta que não há auditores concursados aptos a serem indicados, ou, onde há, seus membros são poucos, em concursos recentes, e ainda são os primeiros a serem nomeados nessa condição.

Ademais, nas estruturas existentes ainda é possível encontrar conselheiros anteriores à Constituinte de 1988 ou que são auditores de carreira, mas numa era anterior aos concursos públicos.

Nesse aspecto, é importante olhar para o passado a fim de que no presente e no futuro sejam construídas pontes de transformação capazes de trazer à realidade as reivindicações já feitas pelas mulheres aos Constituintes, mas que até hoje encontram barreiras até mesmo dentro da Administração Pública.

O fortalecimento e disseminação dos próprios Tribunais de Contas como órgãos de controle, que exercem um papel importante, também parece remontar a pouco mais de uma década, ainda que sua história seja mais do que centenária. Assim, diferente de outras carreiras públicas, ainda não é tão comum ver sonhos de se tornar Conselheiros, Auditores, como ocorre com Juízes, Promotores e outras carreiras jurídicas de destaque.

Isso não significa dizer que carreiras consolidadas sejam pródigas em acolher mulheres ou que o mero passar do tempo seja suficiente para consolidar a participação feminina. Avaliar o passado, na verdade, é uma forma de evolução, um ponto de partida para o “nunca mais”. Nunca mais repetir cenários inóspitos para a participação feminina na construção da democracia.

O próprio Poder Judiciário também se esforça para implantar iniciativas de igualdade de gênero. No entanto, algumas medidas ainda não parecem ter passado pelo crivo do tempo, por disputas políticas e reafirmações que garantissem sua efetividade.

3.6 Disputa política

Outra questão a ter presente é que disputas políticas e interpretativas também podem afetar as nomeações de mulheres para cargos de liderança e de destaque. Embora a Constituição não pareça dar margem para grande celeuma, é possível encontrar notícias de disputas em torno da idade máxima (Gadelha, 2020) e da destinação das vagas (STF, 2024), o que pode vir a colher as mulheres de forma desfavorável.

No primeiro caso, auditora substituta de Conselheiro há mais de 25 anos foi impedida pela Justiça local de se tornar Conselheira, por já ter 65 anos completos, quando a Constituição exige que os indicados tenham entre 35 e 65 anos. Em seu lugar, foi indicado um homem.

No segundo caso, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a origem das vagas não poderia ser alterada, e que a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas deveria indicar um nome para a vaga destinada a ela, ainda que isso significasse o Tribunal de Contas local continuar sem nenhum membro do Ministério Público de Contas.

Nessas situações, mulheres, quando fora do jogo político ou de influência, podem se ver preteridas nas indicações.

3.7 Outros fatores presentes na realidade feminina: patriarcalismo e cultura machista, assédio, cobranças

Além desses fatores, também é possível encontrar diversos trabalhos que apontam como a cultura da organização importa ao se considerar a presença feminina. Isso se reflete desde concepções machistas, excludentes, ou, ao contrário, na disposição em contar com mulheres e pessoas de variadas origens, incorporar suas histórias de vida, até os casos de assédio e como se lida com eles. Nesse sentido, consolidando diversos estudos, o levantamento do Movimento Pessoas à Frente aponta questões como:

Além disso, foram mapeados temas como (i) cobranças excessivas (a ideia de que a mulher não pode errar); (ii) falta de credibilidade e reprodução de estereótipos por parte de gestores homens; (iii) invisibilidade do trabalho desempenhado pela mulher; (iv) estrutura machista que privilegia a indicação de homens; (v) “clube dos homens”, com relações interpessoais e tratamento favorecido entre eles; (vi) casos de outras mulheres que reproduzem os comportamentos masculinos na liderança; (vii) assédios moral e sexual; e (viii) impacto do racismo sobre a experiência de mulheres negras nas lideranças (Fernandez et al., 2024, p. 30.).



Por certo, os desafios enfrentados pelas mulheres na luta por espaços na sociedade são inúmeros. Nesse sentido, antes de se chegar ao ponto de reunir as vozes femininas e levantá-las

em um coro de reivindicações, em muitos cenários tais vozes foram - e ainda são em muitos cenários - silenciadas pela cultura machista e pela imposição de uma estrutura patriarcal que aloca a figura feminina em um campo de marginalização.

Vimos até o momento que, no percurso do tempo, as mulheres foram levantando-se e reivindicando seus espaços na sociedade e, a partir do que se extrai dos números pesquisados, é possível aferir um avanço e conquistas importantes para as mulheres, principalmente no que se refere à inserção no mercado de trabalho e ascensão profissional.

Contudo, os mesmos números reforçam que há ainda muito a ser conquistado. Como já mencionado, os desafios enfrentados não se limitam a degraus em carreiras, mas se estendem a todas as esferas da vida e da dignidade da mulher.

Compreender e validar os desafios enfrentados pelas mulheres, simplesmente por serem mulheres, é dar mais um passo para o progresso e para a efetivação da dignidade da pessoa humana. Tal passo, certamente deve ser liderado pelo próprio Estado, enquanto empregador de considerável número de mulheres, criador, administrador e fiscalizador das relações públicas e sociais.

4. INICIATIVAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP)

Partindo da perspectiva da atuação prática do Estado, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, assim como outras Cortes de Contas, vem tomando medidas significativas a respeito da disparidade de gênero nas instituições públicas. Considerando a proximidade física, a quantidade de dados e as iniciativas recentes, optamos por, nessa última parte, analisar quais têm sido as medidas tomadas pelo TCESP recentemente.

A literatura trata da importância do setor público na formulação de políticas que promovam a igualdade de gênero, bem como na sua implementação nas próprias instituições, servindo de exemplo para toda a sociedade (Bautista *et al.*, 2022, p. 8).

Além da realização de um evento em 4 de novembro de 2024 (TCESP, 2024), também foi publicada a Resolução nº 15/2024, que “institui medidas para incentivo da meritocracia e da proporcionalidade de gênero no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo”.

Segundo a Resolução, proporcionalidade de gênero significa reproduzir, nos cargos de Chefia e Direção, o percentual verificado nas unidades. Assim, por exemplo, se um Departamento possui 20% de mulheres e 80% de homens, os chefes dessa unidade também devem observar essa proporção, não sendo compostos apenas de profissionais homens.

As medidas, até pelo instrumento jurídico utilizado, uma Resolução, tratam precipuamente de questões internas e da progressão de servidores dentro da estrutura do Tribunal de Contas. Parte-se do ponto que as mulheres entram no Tribunal de Contas por meio de concurso público, mas a etapa seguinte, isto é, os próximos degraus na carreira dependem de outros fatores que demandam uma postura ativa do Tribunal e que podem ser objeto de políticas afirmativas internas que promovam maior espaço para que servidoras cheguem a cargos de liderança.

Didaticamente, separamos as medidas em três grupos, aquelas que: i) tratam do monitoramento dos dados e acompanhamento; ii) cuidam de definir o perfil dos ocupantes; e iii) atuam na cultura da instituição. Além disso, há uma premissa: as mulheres interessadas devem se manifestar caso desejem concorrer a uma vaga (art. 2º, I da Resolução). Portanto, não se pretende que seja algo impositivo, mas cada pessoa deve avaliar se deseja progredir na carreira ou se possui outros valores que, naquele momento, deseja priorizar.

4.1 Monitoramento de dados e acompanhamento

Uma das medidas previstas na Resolução envolve o monitoramento de dados e seu acompanhamento. Isso significa tanto mapear os servidores que poderão ocupar posições de liderança, conforme competências (art. 2º, II), quanto ter um controle dos servidores por gênero e posições ocupadas, o que deve ser publicado anualmente (art. 4º).

Essa publicação que ocorreu já no começo de 2025 mostra pequenas variações em relação aos números levantados para o evento de novembro de 2024 (conforme item 3.1.b):

| ÁREA DE LOTAÇÃO | QUADRO DE PESSOAL | | | | FUNÇÕES DE CHEFIA | | | | CARGOS DE DIREÇÃO | | | |
|-----------------|-------------------|-----|----------|-----|-------------------|-----|----------|-----|-------------------|------|----------|-----|
| | HOMENS | | MULHERES | | HOMENS | | MULHERES | | HOMENS | | MULHERES | |
| | QTD | % | QTD | % | QTD | % | QTD | % | QTD | % | QTD | % |
| TCESP | 1.165 | 63% | 688 | 37% | 124 | 66% | 64 | 34% | 37 | 76% | 12 | 24% |
| PRESIDÊNCIA | 55 | 59% | 39 | 41% | 4 | 40% | 6 | 60% | 4 | 67% | 2 | 33% |
| SDG | 596 | 66% | 308 | 34% | 89 | 66% | 45 | 34% | 27 | 84% | 5 | 16% |
| DGA | 191 | 59% | 133 | 41% | 24 | 69% | 11 | 31% | 4 | 44% | 5 | 56% |
| DTI | 55 | 95% | 3 | 5% | 7 | 78% | 2 | 22% | 2 | 100% | 0 | 0% |

*A visão consolidada do quadro de pessoal do TCESP contempla, além dos setores que constituem o escopo da Resolução nº 15/2024 (Presidência, SDG, DGA e DTI), as seguintes áreas: Gabinetes dos Conselheiros e Conselheiros Substitutos - Auditores, MPC e PFE.

**Não foram incluídos no cômputo do quadro de pessoal do TCESP os servidores cedidos e requisitados de outros órgãos públicos.

Fonte: Comunicado GP 02/2025 – Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/proportionalidade-genero-preenchimento-funcoes-chefia-e-provimento-cargos>>.

Mais do que uma publicação esporádica informativa, a Resolução também prevê que ela se insere numa meta de promover a inclusão de mulheres, e, caso os resultados definidos não sejam atingidos, deverá ser elaborado um plano de ação para os casos futuros (art. 5º).

Sobre esta perspectiva hermenêutica da Resolução em tela, faz-se pertinente pontuar que, para a obtenção eficaz de resultados que expressem maior índice de igualdade de gêneros dentro da Corte de Contas de São Paulo, é imprescindível que fatores reais e desafiadores da realidade feminina sejam considerados para a aplicação das ações afirmativas.

É cediço que o filósofo Aristóteles trouxe ao direito contemporâneo máxima importan-
tíssima para a promoção do conceito de igualdade – e que certamente se aplica ao tema do
presente estudo – em que é expresso que, para se alcançar padrão satisfatório de igualdade e
justiça, aqueles que são tidos como iguais devem ser tratados como iguais, enquanto aqueles
tidos como desiguais devem ser tratados de maneira desigual, considerando a medida das
desigualdades que enfrentam.

Dessa forma, ao olharmos a Resolução pela perspectiva de gênero, a ideia de meritocracia aplicada ao universo masculino possivelmente encontra solo sólido para se desenvolver plenamente. Contudo, ao aplicá-la à realidade do universo feminino, composto por inúmeros desafios como os já elencados alhures, possivelmente dependerá de ações desiguais àquelas aplicadas ao universo masculino, em razão das desigualdades enfrentadas pelas mulheres.

É importante, assim, que as metas e planos sejam de fato realistas, considerando os dados disponíveis, e informem os fatores existentes, considerando as limitações encontradas na esfera da Corte de Contas.

De todo modo, ao analisarmos a iniciativa traduzida por meio da Resolução nº15/2024, veremos que se destaca por conter instrumentos práticos e prazos reais, o que deve contribuir para a efetividade das medidas e não apenas inseri-las em um campo de ideias não aplicadas.

4.2 Definição de perfil profissional para evolução na carreira

Considerando o cenário em que mulheres muitas vezes não alcançam posições de liderança, bem como a importância não só de concursos públicos, como visto, mas também da evolução dentro da própria carreira, a Resolução busca definir o perfil daqueles que devem ocupar cargos de liderança.

Essa medida busca evitar que homens ou mulheres sejam escolhidos unicamente por critérios subjetivos e até mesmo pautados em uma estrutura machista. Pesquisas mostram que as qualidades buscadas tendem a variar conforme o gênero: enquanto homens são escolhidos pela sua competência e compromisso, as mulheres seriam preferidas quanto a serem mais agradáveis. Assim, a definição de critérios objetivos, de competência, confere isonomia na escolha de líderes melhores (Bautista *et al.*, 2022, p. 47).

A Resolução, no caso, define tempo de exercício, conforme o cargo, bem como qualificação específica, no art. 2º, III, § 3º.

Ao mesmo tempo, a Resolução reconhece que, em casos excepcionais, tais requisitos poderão ser dispensados, diante das “peculiaridades das atribuições da função/cargo” ou “do número limitado de postulantes” (art. 6º). É desnecessário dizer que a disposição deve ser interpretada de forma estrita, não para afastar requisitos ou preterir servidores de maneira subjetiva. Em outros termos, se nenhum inscrito cumprir os requisitos definidos, em termos de cursos e experiências, e a função tiver de ser ocupada de imediato, alguém menos qualificado poderá assumir. Porém, se um candidato ou candidata cumprir os requisitos, não parece que a excepcionalidade deverá ser invocada.

4.3 Mudanças de cultura da instituição

Relacionadas à definição do perfil dos ocupantes de certos cargos, a Resolução também traz algumas medidas que buscam promover a cultura da inclusão feminina e criar um ambiente mais adequado para que sua liderança ocorra sem maiores percalços. Dentre elas, interpretamos que estão alguns cursos que obrigatoriamente deverão ser completados pelos postulantes.

Artigo 2º - Para fins do disposto no artigo 1º, serão observados os seguintes critérios:

(...)

IV - conclusão do Programa de Desenvolvimento de Líderes, oferecido pela Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP); e,

V - realização de cursos de capacitação oferecidos pela Escola Paulista de Contas Públicas “Presidente Washington Luís” (EPCP), em áreas relacionadas às atribuições e competências da carreira correspondente, somando carga horária mínima de 60 (sessenta) horas.

Os cursos propostos devem ter um papel na cultura de igualdade, e não ser apenas uma qualificação de líderes tradicionais ou capacitação em algo que o servidor já deve saber para ocupar o cargo.



A Resolução também prevê tarefa importante aos responsáveis pelas áreas, que deverão estimular no dia a dia o aumento da representatividade feminina (art. 3º), medida que claramente trata de uma mudança de cultura e implementação pedagógica de valores igualitários dentro das áreas do Tribunal de Contas.

Por fim, o art. 7º da Resolução, em parágrafo único, prevê que, adicionalmente ao dever de desenvolvimento de metodologias, sejam promovidos eventos e campanhas de conscientização que deverão ser incorporados ao calendário do TCESP, e oferecidos pelas áreas internas do Tribunal, medida que evidentemente revela um esforço pelo fomento e aculturamento de valores de igualdade de gêneros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados do levantamento revelaram que a presença de mulheres como Conselheiras ainda é baixa, 14% do total, e que dessas, apenas 31% são concursadas, percentual apenas ligeiramente superior ao verificado entre os homens (em que os concursados representam cerca de 25%). Além disso, dentre todo o universo de Ministros e Conselheiros com origem em concursos públicos, apenas 16% são mulheres.

Apesar disso, num cenário em que quase metade dos Tribunais de Contas são exclusivamente integrados por homens Conselheiros, e apenas um deles possui maioria feminina, o concurso público é importante forma de ingresso para as mulheres, caso de seis estados que possuem apenas uma mulher como Conselheira, a qual provém de carreira concursada.

Assim, conquanto o concurso público possa ser um instrumento importante, ele não é suficiente para garantir a participação feminina plena, o que depende de barreiras estruturais, como a natureza decisória do cargo ocupado, incentivos para presença de mulheres na política e a criação de cenários em que sua presença seja bem-vinda.

A persistente baixa presença feminina nos Tribunais de Contas, em especial nas posições mais altas, fenômeno verificado também na Administração Pública como um todo, evidencia um problema estrutural que exige a adoção de medidas concretas para a sua superação.

As iniciativas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), conforme analisado no texto, demonstram uma abordagem alinhada com os desafios identificados e a literatura especializada. As ações voltadas para a promoção da equidade de gênero, incluindo programas de capacitação e incentivo à liderança feminina, são fundamentais para atuar na raiz do problema.

Entretanto, tais medidas, por mais relevantes que sejam, possuem limitações inerentes ao seu caráter administrativo interno e diante da regra constitucional de indicação de Conselheiros. Nesse sentido, cumpre destacar que a efetiva transformação desse cenário demanda políticas públicas mais amplas, que englobem reformas legislativas para promover a participação das mulheres na política e mecanismos concretos de incentivo à nomeação de mulheres para cargos de alta gestão, bem como que cotas em concursos podem ser uma das opções.

Reproduzir nas diversas estruturas, em especial de liderança, o percentual de mulheres verificado em todo o órgão é um passo importante, mas, idealmente, deve-se buscar que a presença feminina reflita aquela da sociedade, próxima de 52% de mulheres, em todos os espaços.

A equidade de gênero na administração pública e nos Tribunais de Contas não pode depender exclusivamente da boa vontade institucional, ou ser uma medida transitória, mas deve ser assegurada por meio de diretrizes normativas robustas e de ações afirmativas que ampliem o acesso e a permanência das mulheres em posições estratégicas. Apenas com uma abordagem multidimensional e integrada será possível romper com barreiras históricas e garantir uma administração pública mais representativa e democrática.

Esse artigo pretendeu ser uma modesta contribuição nesse sentido e deve ser acompanhado de outras investigações de como, na prática, os principais fatores e cenários devem ser enfrentados para uma maior presença feminina nos Tribunais de Contas.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Luciana. Brasil é 9º entre 11 países em direitos políticos de mulheres, diz ONU. *UOL*, 24 set. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/09/24/brasil-e-9-entre-11-paises-em-direitos-politicos-de-mulheres-diz-pnudonu.htm>>.

ANGELOU, MAYA. “*I Shall Not be Moved*”. Poema “Equidade”. Tradução livre. Random House.

Bancada feminina aumenta 18,2% e tem duas representantes trans. *Agência Câmara de Notícias*, 03 out. 2022. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/911406-banca-feminina-aumenta-182-e-tem-duas-representantes-trans/>>.

BANDEIRA, Regina. CNJ aprova regra de gênero para a promoção de juízes e juízas. *Agência CNJ de Notícias*, 26 set. 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/cnj-aprova-regras-de-genero-para-a-promocao-de-juizes-e-juizas/>>.



BARROSO, Carmen. As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano 43, v. 116, n. 3, jul./out., 1988, pp. 10-17.

BAUTISTA, Sandra Naranjo; CHUDNOVSKY, Mariana; STRAZZA, Luciano; MOSQUEIRA, Eduardo; CASTAÑEDA, Carmen. *Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe: lacunas e oportunidades*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2022.

CLAVERY, Elisa; FRAGA, Lorena. *Mulheres ainda têm pouca representação em cargos-chave nos partidos, apontam especialistas e parlamentares*. G1, 08 mar. 2025. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/03/08/mulheres-ainda-tem-pouca-representacao-em-cargos-chave-nos-partidos-apontam-especialistas-e-parlamentares.ghtml>>.

DANTAS, Bruno. PEREIRA, Ana Paula Sampaio Silva. Liderança feminina: mulheres que constroem o Tribunal de Contas da União. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 23, n. 130, Jun./Set. 2021, p. 433

DINIZ, Ana; MOREIRA, Jessika. CASTRO, Luis Pedro Polesi de; SANDIM, Tatiana Lemos. Movimento Pessoas à Frente. *Desigualdade de gênero em cargos de liderança no Executivo Federal. Nota Técnica 2024*. Disponível em: <<https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2024/04/desigualdade-de-genero-em-cargos-de-lideranca-no-executivo-federal.pdf>>.

EAGLY, Alice; CARLI, Linda. Women and the Labyrinth of Leadership. *Harvard Business Review*, 85(9), 2007, pp. 73-91.

FERNANDEZ, Michelle. MARQUES, Ananda; CORREA, Marcela Garcia. *Mulheres em cargos de liderança na burocracia federal: reconhecendo desafios e identificando caminhos para a igualdade*. Movimento Pessoas à Frente, 2024.

FREITAS, Hyndara. Mulheres na Justiça: desembargador do TJSP mantém concurso exclusivo para desembargadoras. *O Globo*, 09 abr. 2024. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/04/09/mulheres-na-justica-desembargador-do-tjsp-mantem-concurso-exclusivo-para-desembargadoras.ghtml>>.

GADELHA, Alcinete. Justiça nega posse de Maria de Jesus e governo do Acre indica chefe da Casa Civil para vaga de conselheiro do TCE. G1, 28 out. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2020/10/28/justica-nega-posse-de-maria-de-jesus-e-governo-do-acre-indica-chefe-da-casa-civil-para-vaga-de-conselheiro-do-tce.ghtml>>.

Meritocracia e Proporcionalidade de Gênero no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP, 04 nov. 2024. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cv7pj1XUvFs&t=3362s>>.

NAPOLI, Eric. Pelo menos 9 mulheres de políticos estão em Tribunais de Contas. *Poder 360*, 14 dez. 2024. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/poder-governo/pelo-menos-9-mulheres-de-politicos-estao-em-tribunais-de-contas/>>.

Nota Recomendatória ATRICON nº 04/2022. Disponível em: <<https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2022/12/Nota-Recomendatoria-no-04-2022-Igualdade-de-Genero.pdf>>.

OLIVEIRA, Priscila. *Tribunais de Contas e Políticas de Igualdade de Gênero*. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon, 8 de março de 2023. Disponível em: <<https://atricon.org.br/tribunais-de-contas-e-politicas-de-igualdade-de-genero/#:~:text=Pesquisa%20sobre%20a%20participa%C3%A7%C3%A3o%20feminina,mulheres%20e%20que%20existem%2015>>.

PEDROSO, Lucas Aluísio Scatimburgo; MARQUES JUNIOR, José Jair. Seis Anos da Nova LINDB no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: Entre Avanços e Desafios. *Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP*, v. 1, p. 103-130, 2024.

SAKAI, Juliana; PAIVA, Natália. *Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas? Transparência Brasil*. Disponível em: <<https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/tbrasiltribunaisdecontas2016.pdf>>.

STF. Anulada decisão que determinava nomeação de membro do MP em vaga no TCE-AL. 21 ago. 2024. Disponível em: <<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/anulada-decisao-que-determinava-nomeacao-de-membro-do-mp-em-vaga-no-tce-al/>>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO-TCE/SP. TCESP edita resolução para equalizar participação feminina em cargos de chefia e direção. Notícias. 05.11.2024. Disponível em:< <https://www.tce.sp.gov.br/6524-tcesp-edita-resolucao-para-equalizar-participacao-feminina-cargos-chefia-e-direcao>> Acesso em mar.2025.

VIEIRA, Helena; JANONE, Lucas. Brasil é 142º na lista internacional que aponta participação de mulheres na política. CNN, 23 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/brasil-e-142-na-lista-internacional-que-aponta-participacao-de-mulheres-na-politica/>>.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. 18ª ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

Anexo I – Levantamento presença feminina

| Conselheiros | | | Conselheiros Substitutos | | MPC | | Concursados | | Homens | | Mulheres | | Não-concursados | |
|--------------|-----|----|--------------------------|----|-----|----|-------------|----|--------|-----|----------|----|-----------------|----|
| | H | M | H | M | H | M | H | M | C | NC | C | NC | H | M |
| TCU | 9 | 0 | 3 | 0 | 6 | 1 | 2 | 0 | 2 | 7 | 0 | 0 | 7 | 0 |
| TCEAC | 5 | 2 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 2 | 5 | 2 |
| AL | 4 | 3 | 2 | 1 | 5 | 1 | 2 | 0 | 2 | 2 | 0 | 3 | 2 | 3 |
| AP | 5 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 4 | 1 | 1 | 4 | 1 |
| AM | 6 | 1 | 4 | 0 | 6 | 4 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 0 | 5 | 0 |
| BA | 5 | 1 | | | 4 | 2 | 1 | 1 | 1 | 4 | 1 | 0 | 4 | 0 |
| CE | 4 | 3 | 5 | 0 | 4 | 2 | 2 | 0 | 2 | 2 | 0 | 3 | 2 | 3 |
| DF | 6 | 1 | 1 | 0 | 3 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5 | 0 | 1 | 5 | 1 |
| ES | 7 | 0 | 2 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 2 | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| GO | 6 | 1 | 4 | 1 | 3 | 1 | 2 | 0 | 2 | 4 | 0 | 1 | 4 | 1 |
| MA | 5 | 1 | 3 | 0 | 3 | 0 | 1 | 1 | 1 | 4 | 1 | 0 | 4 | 0 |
| MT | 7 | 0 | | | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 0 | 0 | 7 | 0 |
| MS | 7 | 0 | 2 | 1 | 4 | 0 | 2 | 0 | 2 | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| MG | 7 | 0 | 1 | 0 | 3 | 4 | 4 | 0 | 4 | 3 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| PA | 4 | 3 | 3 | 1 | 5 | 3 | 0 | 2 | 0 | 4 | 2 | 1 | 4 | 1 |
| PB | 7 | 0 | 2 | 0 | 4 | 3 | 3 | 0 | 3 | 4 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| PR | 7 | 0 | 7 | 0 | 3 | 4 | 2 | 0 | 2 | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| PE | 7 | 0 | 8 | 1 | 5 | 3 | 2 | 0 | 2 | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| PI | 3 | 4 | 4 | 0 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 3 | 2 | 3 |
| RJ | 6 | 1 | 2 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 0 | 5 | 0 |
| RN | 7 | 0 | 1 | 1 | 4 | 0 | 3 | 0 | 3 | 4 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| RS | 7 | 0 | 2 | 4 | 2 | 2 | 2 | 0 | 2 | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| RO | 7 | 0 | 3 | 0 | 4 | 2 | 2 | 0 | 2 | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| RR | 5 | 2 | | | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 4 | 0 | 2 | 4 | 2 |
| SC | 7 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 0 | 2 | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| SP | 6 | 1 | 6 | 1 | 6 | 3 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 0 | 5 | 0 |
| SE | 5 | 2 | 3 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 4 | 0 | 2 | 4 | 2 |
| TO | 6 | 1 | 7 | 0 | 4 | 0 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 0 | 4 | 0 |
| MBA | 6 | 1 | 4 | 0 | 2 | 2 | 2 | 0 | 2 | 4 | 0 | 1 | 4 | 1 |
| MRJ | 7 | 0 | 3 | 0 | 5 | 2 | 2 | 0 | 2 | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| MSP | 5 | 0 | | | | | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| MGO | 7 | 0 | 4 | 0 | 5 | 1 | 2 | 0 | 2 | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| MPA | 5 | 2 | 2 | 2 | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 2 | 5 | 2 |
| Total | 197 | 32 | 92 | 18 | 116 | 51 | 50 | 10 | 50 | 147 | 10 | 22 | 147 | 22 |