

A Importância da Autonomia Partidária na Distribuição dos Recursos Destinados às Campanhas Eleitorais de Mulheres

Ezikelly Barros

O estímulo à participação feminina na política brasileira, por meio da política de cotas, foi introduzido no ordenamento jurídico pátrio, pela vez primeira, por meio da Lei nº 9.100/1995, que estabelecia que cada partido político ou coligação deveria preencher 20% das vagas, destinadas à disputa para a Câmara Municipal, com o registro da candidatura de mulheres.¹

Com o advento da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), a despeito do aumento do percentual para o mínimo de 30% das vagas destinadas à cada sexo – para as eleições proporcionais –, o legislador ordinário modificou o verbo “preencherá” para “reservará”², levando ao esvaziamento dessa ação afirmativa, na medida em que a maioria das greis optavam por não lançar as candidaturas femininas,³ muito embora essa norma⁴ tenha

¹ BRASIL. Lei nº 9.100, de 1995. Art. 11, § 3º – Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser *preenchidas* por candidaturas de mulheres.

² BRASIL. Lei nº 9.504, de 1997. Art. 10, § 3º – Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá *reservar* o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.

³ Na prática, de 150% do número de lugares a preencher – aos quais os partidos ou coligações tinham o direito de registrar candidatos que disputavam cargos pelo sistema proporcional – a maioria das greis ou coligações optavam por lançar apenas 120% da candidaturas de homens, isto é, deixavam de lançar os 30% das vagas destinadas às mulheres.

⁴ BRASIL. Lei nº 9.504, de 1997. Art. 10, § 3º – Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação *preencherá* o mínimo de

sido alterada, pela Lei nº 12.034/2009, para tornar obrigatório o preenchimento das vagas, com o fito de assegurar o registro das candidaturas de mulheres.

Todavia, o mero estabelecimento das cotas de registro de candidaturas não se mostrou suficiente para garantir o ingresso das mulheres na política brasileira. Isso porque, em vez de dar efetividade a essa importante ação afirmativa, algumas agremiações partidárias e coligações passaram a fraudar essa cota⁵, mediante o registro de candidaturas femininas fictícias ou laranjas, tão somente para dar aparência de cumprimento à lei, sem oferecer qualquer apoio partidário – como a distribuição de recursos e do direito de antena (propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV) – para que essas candidaturas femininas fossem minimamente competitivas.

Além disso, o Congresso Nacional ousou fixar piso ínfimo de 5% e teto de 15% do montante do Fundo Partidário (FP) – que fosse destinado ao financiamento das campanhas eleitorais – para a aplicação na campanha de mulheres, incluindo nesse percentual os recursos destinados aos programas de formação política feminina⁶. Com efeito, a pretexto de fomentar as candidaturas de

30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009.)

⁵ A fraude à cota feminina se verifica no momento do registro do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (Drap), com o fim de assegurar o seu deferimento [do DRAP] pela Justiça Eleitoral, para que todos os candidatos a ele vinculados – majoritariamente homens – possam participar daquela eleição. Nesse sentido, recentemente, decidiu o TSE no Caso de Valença/PI. (Vide REspe nº 193-92/PI, rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 4.10.2019.)

⁶ BRASIL. Lei nº 13.165, de 2015. Art. 9 – 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.

mulheres, a legislação acabou por vulnerar duas ações afirmativas distintas, prejudicando a formação política e a efetiva participação das mulheres no pleito eleitoral.

Diante desse histórico de desincentivo à participação de mulheres na política, conforme os dados da organização global *Inter-Parliamentary Union*, não surpreende que o Brasil possua o pior desempenho na representação feminina no Parlamento, se comparado aos países da América do Sul. No *ranking* mundial de 192 democracias, o nosso país ocupa a vergonhosa 141ª posição, com relação à presença de mulheres na Câmara Baixa ou Parlamento Unicameral, superado até mesmo por países que tradicionalmente renegam direitos às mulheres, tais como os Emirados Árabes Unidos (4ª), o Afeganistão (66ª) e a Arábia Saudita (111ª).⁷

Com os olhos voltados a esse grave quadro de sub-representação feminina no país e à Magna Carta – que assegura a igualdade de direitos entre homens e mulheres⁸ –, o Supremo Tribunal Federal (STF) deu interpretação conforme a Constituição à norma que fixava o piso (5%) e o teto (15%) para financiamento de campanhas de mulheres, equiparando ao montante previsto na cota de sexo, qual seja, a aplicação do mínimo de 30% dos recursos do FP destinados à campanha eleitoral, por cada grei ou coligação, para as eleições majoritárias e proporcionais.⁹

A Suprema Corte, diante desse conflito de direitos fundamentais, deu prevalência à aplicação do princípio da

⁷ A posição dos países Sul Americanos: Bolívia (3ª), Argentina (19ª), Equador (27ª), Guiana (37ª), Suriname (48ª), Peru (71ª), Chile (87ª), Uruguai (97ª), Venezuela (91ª), Colômbia (119ª), Paraguai (130ª), Brasil (141ª) e disponível em <https://data.ipu.org/women-ranking?month=3&year=2020>, acesso em 10.5.2020.

⁸ BRASIL. CF/1988. Art. 5, inc. I – *homens e mulheres são iguais* em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição.

⁹ BRASIL. STF, ADI nº 5617, rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 15.3.2018.

isonomia e da não discriminação em detrimento do princípio da autonomia partidária¹⁰, por entender que essa autonomia “não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres”.¹¹

Contudo, a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)¹², com o propósito de evitar o uso do FP nas campanhas eleitorais de homens e mulheres, por meio da Lei nº 13.487/2017 – aprovada no ano anterior à realização desse julgamento – acabava por esvaziar os efeitos práticos da decisão da Suprema Corte.

Coube, então, ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – ao responder afirmativamente à Consulta formulada por um grupo de congressistas mulheres – nos termos do voto proferido pela Ministra relatora Rosa Weber, na linha do *leading case*¹³, assegurar a destinação mínima de 30% do total do FEFC e do direito de antena para as campanhas eleitorais femininas¹⁴, regulamentando

¹⁰ BRASIL. CF/1988, art. 17, §1 – *É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.*

¹¹ BRASIL. STF, ADI nº 5617, rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 15.3.2018.

¹² Brasil. Lei nº 9.504/1997, art. 16-C – *O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente: (Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017).*

¹³ BRASIL. STF, ADI nº 5617, rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 15.3.2018.

¹⁴ BRASIL. TSE. Consulta nº 0600252-18, rel. Min. Rosa Weber, julgada em 22.5.2018.

a questão, para o pleito de 2018, com a edição da Resolução-TSE nº 23.568/2017.¹⁵

Nas Eleições 2020, além de reiterar essa obrigatoriedade mínima de 30%, o TSE estabeleceu a observância da proporcionalidade,¹⁶ ou seja, na hipótese de o partido político efetuar o registro de candidaturas femininas superior ao percentual mínimo, previsto na cota de sexo¹⁷, o mesmo percentual deverá ser utilizado como parâmetro mínimo na destinação dos recursos eleitorais para o fomento das campanhas eleitorais de mulheres

Em que pese essas decisões, proferidas pelo STF e TSE, tenham acertadamente mitigado o princípio da autonomia partidária para dar maior peso ao princípio da isonomia e da não discriminação – a fim de assegurar uma igualdade material para as mulheres na participação da política – não se pode perder de vista que, por outro lado, essas Cortes resguardaram a discricionariedade partidária¹⁸ dos partidos no que concerne ao

¹⁵ BRASIL. Res.-TSE nº 23.568/2018, art. 6º, § 1º – Os critérios a serem fixados pela direção executiva nacional do partido devem prever a *obrigação de aplicação mínima de 30% (trinta por cento) do total recebido do FEFC*, destinado ao custeio da campanha eleitoral das candidatas do partido ou da coligação. (STF: ADI nº 5.617/DF).

¹⁶ BRASIL. Res.-TSE nº 23.605/2019. Art. 6º, § 1º – Os critérios a serem fixados pela direção executiva nacional do partido devem prever a *obrigação de aplicação do total recebido do FEFC de modo proporcional ao número de candidatas do partido ou da coligação*, observado, em todo caso, o mínimo de 30% (trinta por cento) (STF: ADI nº 5.617/DF [...]).

¹⁷ BRASIL. Lei nº 9.504, de 1997. Art. 10, § 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. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009.)

¹⁸ *A Discricionariedade Partidária*, segundo o conceito desenvolvido pela autora, representa o núcleo essencial do princípio constitucional da autonomia partidária que não poderá sofrer nenhuma interferência do Poder Judiciário. BARROS, Ezikelly. *O Princípio da autonomia partidária: a tensão entre a liberdade interna e o controle de constitucionalidade dos estatutos dos partidos políticos*. 2019. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Brasília, 2019, p. 161-171.

estabelecimento dos critérios de distribuição dos recursos para a implementação dessa importante ação afirmativa.

Nesse sentido, a Resolução-TSE nº 23.605/2019 assevera que caberá às agremiações partidárias a definição dos critérios, em valores absolutos ou percentuais¹⁹, para a distribuição dos recursos do FEFC – inclusive da repartição do mínimo de 30% destinado para a candidatura de mulheres²⁰ – exigindo apenas a sua aprovação pela maioria dos membros do órgão de direção executiva nacional da grei²¹ e a ampla divulgação, de preferência por seus canais na internet.²²

Com efeito, não compete ao Poder Judiciário interferir nas escolhas partidárias relativas à estratégia política com relação ao investimento de candidaturas femininas em determinados estados da Federação em detrimento de outros ou até mesmo se esses recursos – reservados à essa ação afirmativa – serão destinados às eleições majoritárias ou proporcionais. Contudo, caso o partido opte por lançar candidaturas para as eleições proporcionais, em determinada circunscrição eleitoral, deverá observar o percentual mínimo de 30% da cota de sexo.

¹⁹ BRASIL. Res.-TSE nº 23.605/2019. Art. 6, § 2º – Os critérios a que se refere o caput devem ser fixados em valores absolutos ou percentuais, de modo a permitir o controle da Justiça Eleitoral quanto a sua distribuição.

²⁰ BRASIL. Res.-TSE nº 23.605/2019. Art. 6, § 1º – Os critérios a serem fixados pela direção executiva nacional do partido devem prever a obrigação de aplicação do total recebido do FEFC de modo proporcional ao número de candidatas do partido ou da coligação, observado, em todo caso, o mínimo de 30% (trinta por cento). STF: ADI nº 5.617/DF, [...].

²¹ BRASIL. Res.-TSE nº 23.605/2019. Art. 6 – Os recursos do FEFC ficarão à disposição do partido político somente após a definição dos critérios para a sua distribuição, os quais devem ser aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido. (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 7º.)

²² BRASIL. Res.-TSE nº 23.605/2019. Art. 6, § 3º – Os diretórios nacionais dos partidos políticos devem promover ampla divulgação dos critérios fixados, preferencialmente em sua página na internet.

É inegável que essas decisões, em favor do fomento das candidaturas femininas, representaram um significativo avanço na preservação dos direitos fundamentais das mulheres, no que concerne à igualdade material de participação no processo eleitoral, visto que, apesar de representarem 51% da população brasileira, historicamente, sempre foram excluídas da política e dos espaços de poder, a revelar um grave *déficit* democrático no Brasil.

Igualmente, é importante ressaltar que o respeito à autonomia partidária, na fixação de critérios de distribuição dos recursos destinado às campanhas de mulheres, revela-se essencial para resguardar a própria democracia representativa, tendo em vista que os partidos – enquanto corpos intermediários entre a sociedade e o Estado – precisam ter as suas escolhas político-partidárias livres de quaisquer ingerência estatal, inclusive, dos órgãos do Poder Judiciário.

De modo que, ao em vez de representar um entrave, a preservação da autonomia partidária na distribuição dos recursos destinados às candidaturas femininas – exercida dentro das balizas constitucionais – assegurará que essa obrigatoriedade, de fomento às campanhas eleitorais das mulheres, não terá o condão de comprometer a independência desses importantes segmentos da sociedade civil organizada, quais sejam, os partidos políticos brasileiros.

Referências Bibliográficas

BARROS, Ezikelly. *O Princípio da autonomia partidária: a tensão entre a liberdade interna e o controle de constitucionalidade dos estatutos dos partidos políticos*. 2019. Dissertação (Mestrado

Acadêmico em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília, 2019.

BRASIL. [Constituição(1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5617*. Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Direito Constitucional e Eleitoral. Art. 9º da Lei 3.165/2015. Fixação de piso (5%) e de teto (15%) do montante do fundo partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de candidatas. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeição. Inconstitucionalidade. Ofensa à igualdade e à não-discriminação. Procedência da ação. Relator: Min. Edson Fachin, 15 de março de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 0600252-18*. Consulta. Senadoras e deputadas federais. Incentivo à participação feminina na política. Distribuição dos recursos do fundo especial de financiamento da campanha (FECF) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV. Proporcionalidade. Art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. Mínimo legal de 30% de candidaturas por gênero. Aplicabilidade. Fundamentos. ADI 5617. STF. Eficácia transcendente. Papel institucional da Justiça Eleitoral. Protagonismo. Práticas afirmativas. Fortalecimento. Democracia interna dos partidos. Quesitos respondidos afirmativamente. Relatora: Min. Rosa Weber, 22 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução n. 23.568, de 24 de maio de 2018*. Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235682018.html>. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução n. 23.605, de 17 de dezembro de 2019*. Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 12 maio 2020.