

Populus

Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

número 10 | junho 2021



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E AÇÃO AFIRMATIVA
DE GÊNERO:
UM ESTUDO SOBRE O JULGAMENTO DA ADI 5617**

**CAMPAIGN FUNDING AND GENDER AFFIRMATIVE
ACTION:
A STUDY ON THE JUDGMENT OF ADI 5617**

*Ludmila M. S. Requião **

RESUMO

O presente trabalho se propõe a estudar o julgado do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617, de relatoria do Min. Edson Fachin, que inaugurou nova fase para o financiamento de campanhas eleitorais femininas no Brasil. Uma maior participação da mulher na política, como realização do princípio democrático, vem, vagarosamente, se delineando no país. A partir do julgamento estudado, fixou-se o incremento da efetividade de que careciam os discursos. Através de ação afirmativa, lastreada na isonomia constitucional, a distribuição de recursos para as campanhas ganhou novos contornos. O estudo parte, então, dos antecedentes históricos, transitando pelos marcos legais e jurisprudenciais pertinentes, para, em seguida, examinar os votos que compuseram o julgamento da ADI nº 5617. Após refletir sobre as limitações históricas e hodiernas, volta-se para uma perspectiva de futuro, consectária do julgado estudado, e conclui pela necessidade de permanente vigilância e proficiente atuação para que a busca da igualdade de gênero na política não mais se perca em mera retórica.

* Analista Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Assistente na Assessoria Jurídica da Presidência do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Pós-graduada em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: lms-requiao@gmail.com

Palavras-chave: Democracia. Política. Participação feminina. Financiamento eleitoral. Ação afirmativa.

ABSTRACT

The present work proposes to study the judgment of the Brazilian Supreme Court in the Direct Action of Unconstitutionality no. 5617, rapporteurship of J. Edson Fachin, which inaugurated a new phase for the funding of women's election campaigns in Brazil. A greater participation of women in politics, as a realization of the democratic principle, is slowly taking shape in the country. From the judgment studied, it was established the increase in effectiveness that the speeches lacked. Through affirmative action, backed by constitutional equality, the distribution of resources for campaigns gained new contours. The study then starts from the historical background, moving through the relevant legal and jurisprudential frameworks, and then examines the votes that made up the judgment of ADI nº 5617. After reflecting on the historical and modern limitations, we turn to a perspective in the future, consecration of the judged studied, and concludes by the need for permanent vigilance and proficient performance so that the pursuit of gender equality in politics is no longer lost in mere rhetoric.

Keywords: Democracy. Politics. Women's participation. Electoral funding. Affirmative action.

1. INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617², de relatoria do Min. Edson Fachin, proferiu o seguinte acórdão, publicado no DJE e no DOU em 23/03/2018:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ART. 9º DA LEI 13.165/2015. FIXAÇÃO DE PISO (5%) E DE TETO (15%) DO MONTANTE DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADO AO FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS PARA

2 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico e Diário Oficial da União, Brasília, 23 março 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

APLICAÇÃO NAS CAMPANHAS DE CANDIDATAS. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA À IGUALDADE E À NÃO-DISCRIMINAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar as alegações de inconstitucionalidade de norma, deve fixar a interpretação que constitucionalmente a densifique, a fim de fazer incidir o conteúdo normativo cuja efetividade independe de ato do Poder Legislativo. Precedentes. 2. O princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas. No entanto, utilizar, para qualquer outro fim, a diferença estabelecida com o objetivo de superar a discriminação ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle das pessoas, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada. Precedente do CEDAW. 3. A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres. 4. Ação direta julgada procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; (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 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 lhes seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95.

O debate posto no julgado acima transcrito, e que é o objeto deste estudo, envolveu princípios constitucionais, numa discussão que transitou pelos preceitos mais nobres da Carta Magna do Brasil. A adequação, proporcionalidade e razoabilidade da discriminação posta no artigo 9º da Lei nº 13.165/2015³ está no centro da controvérsia jurídica e a *ratio decidendi* da Corte Suprema Brasileira está asentada, dentre outros, mas, sobretudo, no princípio da igualdade.

3 BRASIL, Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 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. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13165.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.

Todavia, a questão que pulula da mencionada discussão e se projeta para o futuro passa pela percepção do anacronismo do texto legal, vergastado naquele julgamento.

O descompasso da lei com o seu tempo é emblemático da falta de compromisso do legislador brasileiro com uma mudança no panorama da representatividade das mulheres no cenário político nacional, o que restará demonstrado adiante, partindo-se da análise da lenta e tímida evolução legislativa, passando-se pelas conquistas arduamente encampadas frente ao Judiciário e examinando-se, detidamente, a mais efetiva delas até então, qual seja a decisão na ADI nº 5617.

Pretende-se, ainda, ao final do artigo, traçar uma perspectiva de futuro, consectária do julgado estudado, sendo seus contornos delineados com base no caminho percorrido e na expectativa da plena realização de uma democracia representativa.

Registra-se que o trabalho está assentado em pesquisa documental e bibliográfica, numa busca qualitativa que se valeu de suportes físicos e digitais especializados.

2. MARCOS LEGISLATIVOS

Do ponto de vista legislativo, um marco da participação política feminina no Brasil remonta aos idos de 1932, quando o Código Eleitoral (Decreto nº 21.076/1932)⁴ reconheceu às mulheres o direito ao voto em todo o país.

A questão da representação política da mulher, contudo, somente foi enfrentada décadas depois, com as cotas de gênero previstas na Lei nº 9.100/95⁵, e, em seguida, na Lei nº 9.504/97⁶, alterada pela Lei nº 12.034/2009⁷, nesse particular. Primeiramente,

4 BRASIL, *Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932*. Decreta o Código Eleitoral. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 abr. 2021.

5 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. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.

6 BRASIL, *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.

7 BRASIL, *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Altera as Leis nºs 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. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.

a determinação era de que cada partido ou coligação deveria *re-servar* o mínimo de 30% e o máximo de 70% de suas vagas para candidaturas de cada sexo. Com a Reforma Eleitoral de 2009, a reserva percentual passou a ser expressamente tratada como relativa a vagas que cada partido ou coligação deveria *preencher*.

Ainda em 2009, estabeleceu-se a previsão de que recursos do Fundo Partidário, em percentual não inferior a 5% do total, seriam destinados para programas de incentivo à participação feminina na política, programas que, hoje, devem ser criados, executados ou presididos por uma Secretaria da Mulher nas agremiações partidárias.

Nesse mesmo cenário de impulsão da representação política feminina, eis que surge a Lei nº 13.165/2015, a qual introduziu, com seu artigo 9º, regras para a destinação de recursos do Fundo Partidário em campanhas eleitorais de mulheres. Assim previa o mencionado artigo⁸:

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.

A nova sistemática, entretanto, desafiou o artigo 1º, II, V e parágrafo único, o artigo 3º, inciso I, o artigo 5º, inciso I, o artigo 17, parágrafo 1º e o artigo 37, todos da Constituição da República⁹.

3. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIAIS

O princípio da igualdade está na raiz da discussão, como dito, e as ações afirmativas, que decorrem de seu alcance material, surgiram como discriminação positiva a ensejar a correção de desigualdades historicamente construídas.

8 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. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13165.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.

9 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.

Sobre ações afirmativas, num precedente do julgamento em estudo, a ADPF nº 186¹⁰, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS QUE INSTITUÍRAM SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS COM BASE EM CRITÉRIO ÉTNICO-RACIAL (COTAS) NO PROCESSO DE SELEÇÃO PARA INGRESSO EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 1º, CAPUT, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, CAPUT, 205, 206, CAPUT, I, 207, CAPUT, E 208, V, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. I – Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. [...]

Com essa decisão, no espectro das ações afirmativas, a política de cotas ganhou o respaldo da Corte Suprema. Trata-se de julgado histórico, que destrinchou o mais profundo significado do princípio da igualdade, exaltando-o à potência máxima e desvinculando-o de uma visão utópica.

Com efeito, decidiu-se por legítimos os mecanismos de correção das distorções que a interpretação estritamente formal do princípio da igualdade ensejava. Assim, entendeu-se que a reserva de cotas com critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, em profundidade, beneficiava toda a sociedade com o pluralismo de ideias e com a amplificação de valores culturais. A realização da isonomia ora não se tratava de quimera, mas de um caminho que estava efetivamente sendo trilhado.

Nessa senda, então, é que se descortina outro vértice das ações afirmativas no Brasil, esse já apontando na direção mais específica do tema maior aqui tratado, o da representação política

10 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186/DF*. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 25 abril 2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=269432069&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

feminina. Assim, na Representação nº 32.255¹¹, decidiu o Tribunal Superior Eleitoral:

REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA PARTIDÁRIA. INSERÇÕES NACIONAIS. PRIMEIRO SEMESTRE DE 2016. PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO (PSD). TEMPO DESTINADO À PROMOÇÃO E À DIVULGAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA FEMININA. INOBSERVÂNCIA. PROCEDÊNCIA. CASSAÇÃO. PROPAGANDA SEGUINTE. REVERSÃO DO TEMPO CASSADO À JUSTIÇA ELEITORAL. PROPAGANDA INSTITUCIONAL. ATENDIMENTO À FINALIDADE LEGAL. HISTÓRICO DA DEMANDA.

[...] PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA 3. O incentivo à presença feminina constitui necessária, legítima e urgente ação afirmativa que visa promover e integrar as mulheres na vida político-partidária brasileira, de modo a garantir-se observância, sincera e plena, não apenas retórica ou formal, ao princípio da igualdade de gênero (art. 5º, caput e I, da CF/88). [...] 6. Cabe à Justiça Eleitoral, no papel de instituição essencial ao regime democrático, atuar como protagonista na mudança desse quadro, em que as mulheres são sub-representadas como eleitoras e líderes, de modo a eliminar quaisquer obstáculos que as impeçam de participar ativa e efetivamente da vida política. [...]

O julgado acima e precedentes nele citados tratam do tempo de propaganda partidária destinado à promoção e à divulgação da participação política feminina. Nesses julgados, restou firmado que caberá à Justiça Eleitoral ocupar o tempo de propaganda partidária, cassado por inobservância da imposição legal de destinação de 10% do tempo global para a promoção e difusão da participação política feminina, multiplicado em cinco vezes, com campanha institucional no sentido efetivo da *mens legis*.

Ao desvendar, sem reservas, as distorções do sistema político brasileiro, revelando o disparate da ínfima participação feminina nesse contexto, a decisão da Nobre Corte Eleitoral fixou a exigência de se conferir efetividade à legislação que trazia ações afirmativas de gênero no seu bojo, mas que ainda não lograva ultrapassar os limites da simples retórica.

A discussão trazida no corpo do referido *decisum* ultrapassou a matéria ali posta, contribuindo, decisivamente, para a construção

11 BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. *Representação nº 32.255/DF*. Rel. Min. Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 17 março 2017. Disponível em: <https://tse.jus-brasil.com.br/jurisprudencia/439918799/representacao-rp-32255-brasilia-df/inteiro-teor-439918826?ref=ju-ris-tabs>. Acesso em: 30 abr. 2021.

do arcabouço teórico que viria sustentar e determinar o desfecho da ADI 5617. Deveras, ao decidir sobre tempo de propaganda partidária destinado à promoção e à divulgação da participação da mulher na política, tratou-se da necessária vinculação de toda e qualquer ação afirmativa à *ratio* da lei, impondo-se sua observância às agremiações partidárias, que devem assegurar a efetividade das medidas e não a mera aparência de conformidade, sob pena de pronta intervenção, inclusive severamente punitiva, do Judiciário.

No âmbito da jurisprudência brasileira, portanto, três pilares das ações afirmativas de gênero na política foram até aqui estabelecidos. O primeiro pilar é a reconhecida constitucionalidade da reserva de cotas, mesmo o julgado da ADPF nº 186 tendo tratado de critério étnico-racial, mas tratamento dado em face da igualdade material, o que autoriza a extensão de ações no sentido da proteção do grupo social das mulheres, historicamente desfavorecido. O segundo pilar está atrelado ao direito de informação, através de propaganda partidária com vistas ao incremento da multimenção participação feminina na política. Já o terceiro pilar, vem justamente do julgado específico em estudo e trata da viabilização de uma maior participação das mulheres na política brasileira, o que diz respeito, obviamente, à distribuição de recursos financeiros para suas campanhas.

4. ANÁLISE DOS VOTOS À LUZ DA DOUTRINA

Diversas questões antecedem e permeiam a discussão acerca das regras de financiamento de campanha, enquanto ação afirmativa de gênero. Muitas dessas questões foram enfrentadas pela Suprema Corte no julgamento da ADI nº 5617 e outras embasam uma compreensão mais ampla acerca do tema.

Pensando a democracia como um processo, Robert A. Dahl¹² reconhece que: “mesmo nos países democráticos, os cidadãos estão longe de ser iguais em seus recursos políticos e em sua influência sobre os cursos de ação política e sobre a conduta do governo do Estado”. Para o cientista político, quanto mais desigual

12 DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro; revisão da tradução Aníbal Mari. - São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 430.

for a participação dos cidadãos nos assuntos políticos, mais aquém se estará dos critérios do processo democrático.

A esse respeito, Arend D'Engremont Lijphart¹³, reconhecendo que havia discordância entre os cientistas políticos quanto à definição e à avaliação da democracia, destacou a relevância e o amplo apoio aos oito critérios de Dahl, quais sejam: (1) o direito ao voto, (2) o direito a ser eleito, (3) o direito dos líderes políticos de competirem por apoio e votos, (4) eleições livres e honestas, (5) liberdade de reunião, (6) liberdade de expressão, (7) fontes alternativas de informação e (8) instituições capazes de fazer com que as medidas do governo dependam do voto e de outras manifestações da vontade popular.

Cingindo a discussão ao segundo critério de Dahl, qual seja o direito de ser eleito, a professora Teresa Sacchet¹⁴, citando Lijphart, enuncia que “o número de mulheres presentes em cargos de tomada de decisão política tornou-se um dos indicadores da qualidade da democracia.”. Uma das razões para isto seria o fato de que as mulheres são conceitualmente minoria política (ainda que numericamente não o sejam) em todos os lugares, ao passo que outros grupos sociais minoritários o seriam tão diversamente quanto diversas fossem as sociedades.

Na esteira do raciocínio desses renomados autores, não se pode dizer que o regime político brasileiro esteja bem qualificado enquanto democracia representativa, pois, embora abstratamente as mulheres tenham o direito de ser eleitas, é ínfima a ocupação por elas dos espaços públicos de poder.

Segundo dados trazidos por Lígia Fabris Campos¹⁵, aqui no Brasil, as mulheres compõem mais de 50% da população, enquanto cerca de 85% das cadeiras do legislativo estão ocupadas por homens. Ante o disparate desses números, tem-se que mulheres

13 LIJPHART, A. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 69.

14 SACCHET, Teresa. *Partidos políticos e (sub)representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas*. In: PAIVA, Denise (Org.). *Mulheres, política e poder*. Goiânia: Cànone, 2011, p.159-186.

15 CAMPOS, Lígia Fabris. *Litígio estratégico para igualdade de gênero: o caso das verbas de campanha para mulheres candidatas*. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v.10, n. 1, p.593-629, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/39816/28156> . Acesso em: 30 abr. 2021.

protagonizando o exercício do poder público no país ainda é exceção nos dias atuais, mesmo considerando que a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher, da Organização das Nações Unidas (ONU)¹⁶, tenha trazido como preceito a isonomia para o exercício da capacidade eleitoral passiva desde 1953. Muito aquém do esperado, portanto, o índice de representatividade feminina na política para um país em desenvolvimento.

Esse descompasso conduziu o legislador brasileiro e norteia a jurisprudência pátria no sentido da adoção de medidas afirmativas para a democratização do espaço público, tal como ocorreu e vem ocorrendo em muitas outras nações¹⁷. Inclusive, o Min. Edson Fachin¹⁸, relator do processo no julgamento em estudo, em seu voto, pontuou que a ampliação da participação das mulheres no âmbito público favorece o atendimento das suas demandas sociais.

Relativamente ao voto do Min. Edson Fachin¹⁹, no julgamento da ADI nº 5617, *sub examine*, tem-se que nele foram erigidas premissas importantes, atinentes à adequação das ações afirmativas ao direito à igualdade e referentes à necessidade de implementação dessas medidas, visando à igualdade de oportunidades e, também, de resultados. Mais adiante em seu voto, o relator defendeu que a legitimidade das ações afirmativas estaria atrelada à sua temporariedade, que recairia sobre as cotas de candidaturas e não sobre a distribuição de recursos.

Dirley da Cunha Júnior²⁰, discorrendo sobre o princípio da igualdade, ressalta que “as ações afirmativas se inserem no âmbito de uma política social de discriminação positiva, voltada a corrigir desigualdades históricas”. Tal como pontuado no tópico antecedente, o ilustre professor também destaca a importância do julgamento

16 CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS POLÍTICOS DA MULHER – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-da-Mulher/convencao-sobre-os-direitos-politicos-da-mulher.html>. Acesso em 06 jun. 2021.

17 SACCHET, Teresa. *Partidos políticos e (sub)representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas*. In: PAIVA, Denise (Org.). *Mulheres, política e poder*. Goiânia: Cànone, 2011, p.159-186.

18 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico e Diário Oficial da União, Brasília, 23 março 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

19 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico e Diário Oficial da União, Brasília, 23 março 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

20 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*, 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 603.

da ADPF nº 186 para a validação de políticas sociais que promovam essas chamadas “discriminações positivas”.

Uma outra premissa firmada no voto do Min. Edson Fachin²¹, no julgamento da ADI nº 5617, foi referente ao limite que os direitos fundamentais impõem aos partidos políticos, sem que isso fira a autonomia partidária. José Jairo Gomes²², chamando as garantias constitucionais dos partidos políticos de princípio da liberdade de organização, afirma justamente que “essa liberdade não é absoluta”. Assim, conjugando-se o entendimento do eminente relator com a lição do professor eleitoralista, deflui-se que a autonomia partidária não pode significar arbítrio sobre normas cogentes, disfarçando-se o cumprimento de obrigações legais com o manto da aparência de conformidade.

Desse modo, as intervenções de políticas afirmativas no âmbito de atuação das agremiações partidárias são imperiosas para a condução do processo político no rumo da realização de uma verdadeira democracia representativa, pois, como bem salientam as professoras Polianna Pereira dos Santos, Júlia Rocha de Barcelos e Roberta Maia Gresta²³:

[...] A própria atuação dos partidos reforça a compreensão de que a política de cota de gênero, tal como formulada atualmente no Brasil, não é eficaz. Isso porque os partidos se dedicam a cumprir formalmente a exigência legal de apresentar o percentual mínimo de mulheres, mas não se ocupam em desenvolver o capital político dessas mulheres, ou em assegurar a existência de chances reais de elegibilidade. [...] Dessa forma, os próprios partidos políticos aparentam ser a principal instituição a atuar contra a participação feminina nas candidaturas políticas. [...]

Já a Min. Rosa Weber²⁴, em seu voto no mesmo julgamento, atentou para o objetivo da Lei nº 13.165/2015: “reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos

21 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico e Diário Oficial da União, Brasília, 23 março 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

22 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*, 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 133.

23 SANTOS, Poliana Pereira. BARCELOS, Júlia Rocha. GRESTA, Roberta Maia. *Debates sobre a participação feminina no parlamento brasileiro: sub-representação, violência e assédio*. Resenha Eleitoral, Florianópolis, Volume 23, n. 1, p. 22-50, 2019. Disponível em: https://abradep.org/wp-content/uploads/2020/11/Livro-Resenha-23-n-1_24092019_final_site.pdf. Acesso em: 30 abr. 2021.

24 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico e Diário Oficial da União, Brasília, 23 março 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

políticos e incentivar a participação feminina”. Desenvolvendo seu raciocínio a partir dessa ideia, a ministra concluiu:

[...] o quadro normativo estabelecido pelo art. 9º da Lei 13.165/2015, ao prescrever cota mínima de 5% e máxima de 15 % para o financiamento, bem como a limitação dessa política de incentivo ao tempo máximo de três anos, ao contrário da razão subjacente legislativa, promoveu estímulo financeiro limitado de forma desproporcional, de forma a acarretar situação de agravamento da desigualdade e discriminação entre as candidaturas. [...]

A Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979)²⁵, na lição de Flávia Piovesan²⁶, veda todas as formas de discriminação, sejam elas diretas ou indiretas, sendo essas últimas “o resultado de ações aparentemente neutras que impactam desfavoravelmente as mulheres”. Assim é que, nas palavras de Lígia Fabris Campos²⁷, a Minirreforma Eleitoral de 2015:

[...] não só dificultou o acesso de mulheres candidatas a recursos de campanha, como ainda desmontou o frágil e já pouco eficaz aparato jurídico anterior voltado à formação e promoção da participação das mulheres na vida política. [...]

No ponto do julgamento em que se tratou da vinculação do percentual de recursos à cota de gênero, houve pensamento divergente. O Min. Marco Aurélio²⁸ entendeu que substituir as percentagens mínima e máxima, previstas no texto de lei atacado, pela de 30%, referente às vagas de candidatura, seria atuar como legislador. Julgou procedente em parte a ação para dar interpretação conforme a Constituição no sentido de não se ter imposição

25 ONU MULHERES. Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979). Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf Acesso em: 30 abr. 2021.

26 PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 287.

27 CAMPOS, Lígia Fabris. *Litígio estratégico para igualdade de gênero: o caso das verbas de campanha para mulheres candidatas*. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v.10, n. 1, p.611, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/39816/28156> . Acesso em: 30 abr. 2021.

28 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico e Diário Oficial da União, Brasília, 23 março 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf> . Acesso em: 30 abr. 2021.

de teto que não possa ser ultrapassado pela vontade partidária. O Min. Gilmar Mendes²⁹ acompanhou a divergência.

O dissenso foi pontual. Não foram encontradas, na literatura, correntes doutrinárias contrárias ao entendimento de que se tratava de dispositivo legal que não prestigiava o princípio da igualdade e não favorecia a participação das mulheres no cenário político nacional. Em verdade, o que acontece, mormente nos manuais de Direito Eleitoral, é a dedicação de poucas palavras à matéria, sem muito aprofundamento ou perspectivas de vanguarda, numa omissão que não se justifica ante a relevância do assunto.

Na doutrina, contudo, é preciso ressaltar que Ana Cláudia Santano³⁰, tratando não especificamente da problemática de gênero na política, mas do financiamento eleitoral como um todo, e tendo o aprimoramento da democracia em mira, assentou:

[...] É inegável que o financiamento da política sempre será uma questão muito espinhosa e de complicada solução. Nem mesmo as democracias mais desenvolvidas conseguiram alcançar resultados perfeitos, embora tenham caminhado na direção da adequação de seus próprios modelos às suas culturas políticas. [...]

A propósito, voltando-se à questão da qualidade da democracia, tem-se que a outra representante feminina no STF, Min. Cármen Lúcia³¹, presidente da Corte ao tempo do julgamento da ADI nº 5617, em seu voto, ansiou: “chegue o tempo em que não seja preciso se cogitar de ação afirmativa, porque aí é que a democracia estará amadurecida”.

Esse tempo ainda não chegou. Porfia-se na perseguição de medidas que busquem corrigir as disfunções do sistema político brasileiro. Nesse contexto, Denise Goulart Schlickmann³² e José Jairo Gomes³³, expondo sobre os reflexos da decisão do Supre-

29 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico e Diário Oficial da União, Brasília, 23 março 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

30 SANTANO, Ana Cláudia. *Uma análise desde o ponto de vista econômico da legislação referente ao financiamento da política no Brasil*. Revista Direito Público, Brasília, Volume 17, n. 91, p. 229-262, jan/fev. 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2758>. Acesso em: 30 abr. 2021.

31 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico e Diário Oficial da União, Brasília, 23 março 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

32 SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento de Campanhas Eleitorais*. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2018.

33 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*, 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 133.

mo Tribunal Federal na ADI nº 5617, ressaltam que ela alcança o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, criado pela Lei nº 13.487/2017, devendo ser observada a proporcionalidade da distribuição dos recursos conforme a cota de gênero. Tal entendimento foi fixado a partir da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, de iniciativa de senadoras e deputadas federais.

A referida Consulta teve como relatora a Min. Rosa Weber³⁴, a qual, numa análise percuciente, apontou o sentido dos próximos passos na busca da correção das distorções históricas em questão de gênero na política:

[...] Em conclusão, a mudança no cenário de sub-representação feminina na política perpassa não apenas pela observância dos percentuais mínimos de candidatura por gênero, legalmente previstos, mas, sobretudo, pela imposição de mecanismos que garantam a efetividade da norma. [...]

Indubitavelmente, no teor do voto da Min. Rosa Weber, na resposta à Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, firmou-se a sinalização, já apontada no julgamento da ADI nº 5617, de que o judiciário não deve malbaratar o resguardo da efetividade das ações afirmativas até a correção da histórica discrepância entre as representações feminina e masculina na política brasileira.

5. POSICIONAMENTO CRÍTICO E CONCLUSÃO

O índice de representatividade da mulher no legislativo brasileiro, conforme dados de Lígia Fabris Campos, em parte trazidos no tópico anterior, demonstra que, mesmo havendo um maior número de mulheres se lançando na disputa por cargos político-eletivos, estes não são preenchidos por mais mulheres. Nesse ponto, sequer se está a considerar, posto que agravaria ainda mais a avaliação do quadro, a existência das incontáveis “candidaturas-laranja”, ou seja, candidaturas femininas meramente formais, levadas a registro para o atingimento da cota mínima de 30%, prevista no artigo 10, §3º, da Lei nº 9.504/97.

34 BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000*. Rel. Min. Rosa Weber. Voto. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

De fato, as cotas para mulheres no registro de candidatura não lograram incrementar satisfatoriamente a participação feminina na política brasileira. Saber quais as razões de tal estado de coisas demandariam estudos aprofundados no âmbito sociológico, investigação dos fatores históricos, compreensão do ambiente cultural, exame das especificidades do ordenamento jurídico, dentre outros. Uma das razões, porém, salta à evidência: o subfinanciamento das candidaturas femininas.

As regras de financiamento de campanha previstas no artigo 9º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, destinadas supostamente a alavancar a participação feminina no processo político, de modo reverso, e contrariando ditames constitucionais, esvaziaram a ação afirmativa de gênero prevista no artigo 10, §3º, da Lei nº 9.504/97, ou seja, tornaram praticamente ineficaz a reserva de vagas para candidatura de mulheres.

Nesse passo, tem-se como acertada a decisão do STF no caso da ADI nº 5617, pois, além da declaração de inconstitucionalidade, inclusive por arrastamento, buscou compatibilizar trechos do dispositivo legal com os preceitos constitucionais, utilizando o método hermenêutico de interpretação conforme a Constituição, de modo a não deixar a sociedade sem o incremento legítimo e necessário de uma nova medida afirmativa de gênero na política.

Discorda-se do Min. Marco Aurélio, cujo posicionamento divergente foi apresentado anteriormente, pois não se vislumbra como inapropriada a adoção dos 30%, previstos como cota mínima para registro de candidaturas femininas, como parâmetro para a reserva percentual de recursos a serem utilizados pelos partidos nas campanhas eleitorais de mulheres. Se já existe política afirmativa com a mesma finalidade, porém atuando em outro *front*, a nova medida não lhe pode estar dissociada, num quadro de desarmonia sistêmica. Fixar bases mínimas distintas, no caso examinado, refletiria em evidente distorção, com previsões desconexas de favorecimento das candidaturas sem o proporcional aporte de recursos. Ademais, *ubi eadem ratio ibi idem jus* (onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito).

O princípio da igualdade, multicitado pelos autores visitados neste artigo, deve lastrear qualquer política afirmativa. Essa condição foi muito bem desenvolvida no julgamento unânime da ADPF

nº 186, precedente anteriormente destacado. Destarte, não se pode conceber, sem suspeitar de detestável má-fé, que a própria lei que propõe uma medida afirmativa subsidie um alargamento da desigualdade. Na medida em que, para uso em campanhas femininas, se institui uma destinação mínima de ínfimos 5% e, ainda pior, um injustificável teto máximo de 15% dos recursos do Fundo Partidário, num período de risíveis três anos, além de enunciar que nesses recursos de campanha já estariam incluídos aqueles destinados à promoção e difusão da participação política das mulheres, tudo isso propiciando que a escandalosa maior fatia dos recursos seja utilizada em campanhas masculinas, não fica difícil imaginar a intenção subjacente do legislador: manter o *status quo ante*. Tal condição se evidencia ante a burla reiterada, pelos partidos políticos, das normas que fixaram a reserva de cotas, inclusive com o, já clássico, subterfúgio das “candidaturas-laranja”, e descumprimento das normas que instituíram a obrigatoriedade da destinação do percentual de 5% dos recursos do Fundo Partidário na promoção e difusão da participação feminina na política.

De toda essa análise, exsurge a certeza de que a histórica prevalência masculina nos espaços públicos de poder não é uma ocorrência aleatória, mas realidade intencionalmente replicada, notadamente no Brasil, que, sob esse viés, mostra-se extremamente conservador. Assim, não é difícil compreender a lenta evolução legislativa na matéria, tampouco a edição de leis absolutamente anacrônicas, como a que foi objeto do julgamento estudado. Nesse ponto, o Judiciário tem papel fundamental de garantidor das conquistas duramente alcançadas. Todavia, somente a educação poderá promover a visibilidade feminina a ponto de romper com esses paradigmas de concentração do poder.

Por fim, tem-se que o caso analisado inspira o aprofundar dos estudos sobre a concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição da República, direitos lastreados em valores universais nobilíssimos. O Brasil precisa desenvolver novas e cada vez mais eficazes fórmulas para a correção das distorções sociais em questões de gênero, as quais comprometem a construção de uma verdadeira democracia representativa. No cenário pós trânsito em julgado do acórdão na ADI nº 5617, não se pode olvidar a necessidade do controle na elaboração e execução das políticas de

gênero, tanto as universalistas quanto as afirmativistas, para que não redundem em mero discurso retórico ou mesmo se desvirtuem e acabem por conduzir a um retrocesso que não se pode admitir.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm . Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL, *Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932*. Decreta o Código Eleitoral. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html> . Acesso em: 30 abr. 2021.

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. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm . Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL, *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm . Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL, *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Altera as Leis nºs 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. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm . Acesso em: 30 abr. 2021.

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. Brasília,

DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13165.htm . Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186/DF*. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 25 abril 2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=269432069&ext=.pdf> . Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico e Diário Oficial da União, Brasília, 23 março 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf> . Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000*. Rel. Min. Rosa Weber. Voto. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf> . Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. *Representação nº 32.255/DF*. Rel. Min. Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 17 março 2017. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/439918799/representacao-rp-32255-brasilia-df/inteiro-teor-439918826?ref=juris-tabs> . Acesso em: 30 abr. 2021.

CAMPOS, Lígia Fabris. *Litígio estratégico para igualdade de gênero: o caso das verbas de campanha para mulheres candidatas*. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v.10, n. 1, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revisataceaju/article/view/39816/28156> . Acesso em: 30 abr. 2021.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*, 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro; revisão da tradução Aníbal Mari. - São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

- GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*, 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- LIJPHART, A. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953)*. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-da-Mulher/convencao-sobre-os-direitos-politicos-da-mulher.html> . Acesso em 06 jun. 2021.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979)*. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf Acesso em: 30 abr. 2021.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- SACCHET, Teresa. *Partidos políticos e (sub)representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas*. In: PAIVA, Denise (Org.). *Mulheres, política e poder*. Goiânia: Cãnone, 2011.
- SANTANO, Ana Cláudia. *Uma análise desde o ponto de vista econômico da legislação referente ao financiamento da política no Brasil*. Revista Direito Público, Brasília, Volume 17, n. 91, jan./fev. 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2758> . Acesso em: 30 abr. 2021.
- SANTOS, Poliana Pereira. BARCELOS, Júlia Rocha. GRESTA, Roberta Maia. *Debates sobre a participação feminina no parlamento brasileiro: sub-representação, violência e assédio*. Resenha Eleitoral, Florianópolis, Volume 23, n. 1, 2019. Disponível em: https://abradep.org/wp-content/uploads/2020/11/Livro-Resenha-23-n-1_24092019_final_site.pdf . Acesso em: 30 abr. 2021.
- SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento de Campanhas Eleitorais*. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2018.