

REVISTA POPULUS

ISSN 2446-9319

A DESTINAÇÃO DO “FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA” E DO “FUNDO PARTIDÁRIO” ÀS CANDIDATAS ELEITAS AO CARGO DE DEPUTADA ESTADUAL DO CEARÁ, NAS ELEIÇÕES DE 2018: ANÁLISE DA ADI Nº 5.617 (STF) E DA CONSULTA Nº 0600252-18.2018.6.00.0000 (TSE).

THE DESTINATION “OF THE SPECIAL FUND FOR THE FINANCING OF THE CAMPAIGN” AND THE “PARTY FUND” TO THE ELECTED CANDIDATES FOR THE STATE OF CEARÁ, IN THE ELECTIONS OF 2018: ANALYSIS OF ADI Nº 5.617 (STF) AND CONSULTATION Nº. 0600252-18.2018.6.00.0000 (TSE)

Raquel Cavalcanti Ramos Machado^{1*}

Jéssica Teles de Almeida^{2}**

Regiana Pedrosa Alves^{3*}**

RESUMO

Investiga-se no presente trabalho se, com as decisões do STF e do TSE proferidas, respectivamente, na ADI nº 5617 e na Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, houve uma alteração no conteúdo jurídico material do modelo de financiamento eleitoral brasileiro cuja moldura é fixada pela Constituição Federal e como e em que medida se deu a destinação de verbas provenientes do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para as candidatas femininas eleitas ao cargo de Deputada Estadual do Ceará, em 2018. Para tanto, apresenta-se breves noções sobre o modelo de financiamento eleitoral brasileiro, assim como se analisa as decisões do STF e TSE e, por fim, apresenta-se os dados relativos aos valores destinados, pelos partidos políticos, às candidatas eleitas ao cargo de Deputada Estadual, pelo Estado do Ceará, nas eleições de 2018, avaliando-se se existiram parâmetros objetivos na distribuição interna desses recursos entre as candidatas mulheres. Conclui-se que as citadas decisões deram um novo conteúdo jurídico à moldura constitucional que estabelece contornos ao modelo de financiamento eleitoral de campanhas no Brasil e que as Deputadas Estaduais

1 * Professora de Direito Eleitoral da Universidade Federal do Ceará. Advogada. Graduada pela Universidade Federal do Ceará. Mestre pela Universidade Federal do Ceará. Doutora pela USP. Visiting Research Scholar da Wirtschaftsuniversität Wien (2015 e 2016). Professora pesquisadora convidada da Faculdade de Direito da Universidade Paris Descartes (2017). Professora pesquisadora convidada da Faculdade de Direito da Universidade de Firenze (2018). Coordenadora do Grupo de Pesquisa e Extensão em Direito Eleitoral “Agora: Educação para a cidadania: denúncia e esperança.” (UFC). Coordenadora-geral do projeto “Observatório Eleitoral do Ceará” (www.observatorioeleitoralce.com).

2 ** Professora da Universidade Estadual do Piauí. Coordenadora do Curso de Direito da FIED. Advogada e consultora jurídica. Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Direito Público com Ênfase em Gestão Pública. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Pesquisadora do grupo de pesquisa e extensão em Direito Eleitoral “Agora: Educação para a cidadania: denúncia e esperança” (UFC) e do grupo “Direito Humanos e das Minorias” (UFC). Coordenadora-geral do projeto “Observatório Eleitoral do Ceará” (www.observatorioeleitoralce.com).

3 *** Advogada e Assessora Jurídica na Secretaria de Administração do Município de Caucaia, Estado do Ceará. Graduada em Direito Pela Fanor – Devry, Pós-graduanda em Direito e Processo Eleitorais pela Universidade de Fortaleza.

eleitas receberam recursos públicos para sua campanha, não se observando, contudo, critérios objetivos delineados pelos partidos na distribuição dos mesmos, o que contradiz o espírito da transparência e do controle que devem reger todas as democracias. O método utilizado foi o documental e bibliográfico, com buscas nos sítios eletrônicos do TSE e TRE-CE e também por meio de pesquisas em textos e livros que remetem ao tema eleitoral.

Palavras-chave: Financiamento eleitoral. Participação política da mulher. Deputada Estadual. Ceará. Eleições 2018.

ABSTRACT

It is investigated in the present work if, with the STF and TSE decisions pronounced, respectively, in ADI nº 5617 and Consultation no. 0600252-18.2018.6.00.0000, there was a change in the material legal content of the Brazilian contribution model whose the Federal Constitution and how and to what extent was the allocation of funds from the Party Fund and the Special Fund for Campaign Financing for the female candidates elected to the post of State Representative of Ceará in 2018. and brief analyzes of the Brazilian electoral financing model, as well as the STF and TSE decisions are analyzed, and finally, data are presented on the values destined by the political parties for the candidates elected to the position of State Representative, by the state of Ceará, in the 2018 elections, evaluating whether there were objective parameters in the internal distribution of these resources among women candidates. It is concluded that the aforementioned decisions gave a new juridical content to the constitutional framework that establishes contours to the model of electoral financing of campaigns in Brazil and that the elected State Deputies received public resources for their campaign, noting, however, objective criteria outlined by the parties in the distribution of them, which contradicts the spirit of transparency and control that should govern all democracies. The method used was the documentary and bibliographic, with searches in the electronic sites of the TSE and TRE-CE and also through searches in texts and books that refer to the electoral theme.

Keywords: Contribution. Political participation of women. State Representative. Ceará. Elections 2018.

1. INTRODUÇÃO

Pesquisas anteriores nos relevam que não é simples encontrar razões para uma desigualdade abissal entre homens e mulheres nos espaços de poder. Não há apenas uma razão que possa ser categorizada a princípio. Isso explica por que alcançar um quadro nesse âmbito é uma indagação que enseja constantes reflexões e um diálogo dos saberes⁴.

⁴ No campo da teoria política feminista, foram travados alguns debates a fim de justificar o porquê de mais presença de mulheres nos espaços de poder (In: MACKINNON, Catharine A. *Feminism unmodified: discourses on life and law*. Cambridge: Harvard University Press, 1987) e (In: YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000).

Rawls, em sua proposta para uma teoria da justiça, alertava que “as instituições da sociedade favorecem certos pontos de partida mais que os outros”⁵. Para o autor as desigualdades são “socialmente profundas. Não apenas são difusas, mas afetam desde o início as possibilidades de vida dos seres humanos; contudo, não podem ser justificadas mediante um apelo às noções de mérito ou valor”⁶.

Diante das ponderações de Rawls, indaga-se: Será que os homens alcançam 85% dos cargos político-eletivos por mérito próprio ou existe uma infraestrutura política e eleitoral que os favorece?

As formulações dessas indagações nos faz avançar no enfrentamento do problema. Daí entendermos que pensar na participação política da mulher imprescindível de reflexões sobre a própria justiça do próprio processo eleitoral. Como, então, o Direito pode, através de propostas normativas, proporcionar mais “igualdade participativa” a todos e todas que desejem participar do processo eleitoral, buscando-se sempre respeitar a preferência política do eleitor (soberania popular)?

Foi na tentativa, ainda que bem modesta, de trazer um pouco mais de paridade de gênero ao processo eleitoral, que a Lei nº 9.100/1995⁷ trouxe às eleições municipais as chamadas cotas de candidaturas para mulheres na política. No ano de 1997, com o advento da Lei nº 9.504/97, também conhecida como Lei Geral das Eleições, ficou estabelecido no art. 10, §§1º e 3º, que, das vagas existentes, o partido ou coligação poderia preenchê-las na proporção mínima de 30% (trinta por cento) e máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo⁸⁹.

Apesar de referência, no texto normativo, apenas a “sexo” e não a “mulheres”, o que se extrai - do texto - é uma norma protetiva ao direito de participação política da mulher, sendo, portanto, as cotas ações afirmativas¹⁰ voltadas a reparar os danos e prejuízos históricos das mulheres que, por séculos, foram alijadas do espaço público e político.

Outra alteração legislativa importante na regulação jurídica dessa temática deu-se com a Lei nº 12.304/2009 que tornou obrigatório, aos partidos políticos, o preenchimento das vagas de candidaturas no percentual destinado para cada sexo. Em escritos anteriores¹¹ destacamos que esse reforço normativo, operado pela lei, “se deu porque os partidos políticos não estavam lançando candidatas no percentual de 30% (trinta por cento), mas apenas registrando 70% (setenta por cento) das vagas de candidaturas a que tinham direito com os candidatos do sexo masculino”.

5 RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p.8.

6 Ibidem.

7 BRASIL. *Lei nº 9100, 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: Presidência da República, 1995. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm>. Acesso em: 05 fev. 2019.

8 BRASIL. *Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 05 fev. 2019.

9 Sobre o uso do termo sexo, como está na lei, ou gênero, conforme atual entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, remete o leitor a trabalho anterior desenvolvido por duas dessas coautoras sobre a participação política “da pessoa trans” (In: ALMEIDA, Jéssica Teles de.; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. O Tribunal Superior Eleitoral na vanguarda da concretização do direito à participação das pessoas trans no processo eleitoral. *Revista Populus*, Salvador, v. 1, n. 4, p. 333-348, jun. 2018).

10 LOPES, Ana Maria D’Ávila; NÓBREGA, Luciana N. As ações afirmativas adotadas no Brasil e no Direito Comparado para fomentar a participação política das mulheres. *Revista Nomos*, Fortaleza, v. 31, n. 1, p. 11-30, 2011.

11 ALMEIDA, Jéssica Teles de. *A proteção jurídica da participação política da mulher: fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro*. Fortaleza: FADIR, 2018. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Federal do Ceará, 2018, p. 15.

A Lei nº 9.504/97 e a nº 12.034/2009 foram destacadas no VII Relatório Brasileiro apresentado ao Comitê da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW) como uma medida legislativa promulgada com o intuito de eliminar a desigualdade entre os sexos na política¹². As medidas para fomentar a participação política da mulher são, portanto, políticas de Estado.

No caso do Brasil, porém, o que se constatou e ainda constata, após mais duas décadas do estabelecimento das cotas de candidaturas para mulheres na política, são insignificantes mudanças no quadro de sub-representação feminina na política. Notou-se que somente a destinação da reserva de candidaturas não era o suficiente para promover a inclusão feminina na política.

Considerando o real contexto de baixa representatividade feminina no cenário da política nacional, o Supremo Tribunal Federal, mediante a ADI nº 5617, e o Tribunal Superior Eleitoral, na Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, no ano de 2018, ao serem instados a estabelecer a interpretação da legislação eleitoral a respeito do financiamento de campanha, fixaram interpretações no sentido de garantir que, pelo menos 30% dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, fossem reservados às candidaturas femininas. A referidas decisões, verdadeiras fontes de Direito, incluíram no ordenamento jurídico brasileiro, uma nova ação afirmativa voltada ao fomento e à proteção da participação política da mulher.

Com a reserva de candidaturas e de recursos para candidaturas femininas esperava-se um aumento significativo da participação política das mulheres, nas eleições de 2018. Até 2016 as mulheres eram 11% das eleitas¹³, após as eleições de 2018 passaram a ser 15%.

Houve, assim, um incremento, apesar de diminuto, no número de mulheres eleitas em 2018. O Congresso Nacional possui, atualmente, 77 (setenta e sete) deputadas federais e 12 (doze) senadoras. Segundo o ranking elaborado pela União Interparlamentar (IPU), o Brasil ocupa a 156ª posição, em uma lista de 190 países, que mede a participação feminina na política¹⁴.

Acredita-se que o aumento de quase 5% nesse percentual pode ser atribuído, inclusive, aos incentivos jurídicos aplicáveis às eleições de 2018, como a reserva de recurso para campanha das candidatas, inobstante as denúncias de fraudes dos repasses¹⁵, pelos partidos políticos, das verbas, às candidatas que, muitas

12 CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER, 7., 2013, Brasília, DF. *Relatório brasileiro*. Brasília, DF: Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, 2013. Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/internacional/instancias-regionais/o-comite-cedaw-2013-comite-para-a-eliminacao-de-todas-as-formas-de-discriminacao-contra-a-mulher/cedaw-vii-relatorio-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2019.

13 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Mulheres ainda são minoria de candidatas nas eleições brasileiras*. 07.03.2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-ainda-sao-minoria-de-candidatas-nas-eleicoes-brasileiras>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

14 MONTESANTI, Beatriz. Mulheres são 15% do novo Congresso, mas índice ainda é baixo. *Portal UOL*, São Paulo, out. 2018. Seção Política. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/08/mulheres-sao-15-do-novo-congresso-mas-indice-ainda-e-baixo.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

15 MAZZA, Carlos. MPF irá instaurar procedimento para apurar suposta laranja. *Jornal O Povo*, Fortaleza, 13 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/jornal/politica/2019/02/32421-mpf-ira-instaurar-procedimento-para-apurar-suposta-laranja.html>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

vezes, são verdadeiras “laranjas”¹⁶¹⁷¹⁸.

A ONU-Mulheres, em 2014, lançou o Marco Normativo da Democracia Paritária¹⁹, traduzido para o português em 2018, o qual estipula, em seu art. 18, que a paridade na representação política seria alcançada, tanto em sistemas eleitorais de lista aberta e de lista fechada, mediante o recrutamento, em alternância, de homens e mulheres mais votados (segundo as regras de cada sistema eleitoral) para ocupar as vagas no Parlamento.

Daí a importância do estudo do tema, principalmente por que, o que se nota da tendência das reformas legislativas de países latino-americanos, como a Bolívia²⁰ e Argentina²¹ que conseguiram alcançar mais equidade de gênero na política, é a adoção de medidas que colocam as mulheres em “posição competitiva na lista partidária”²². Ou seja, reformas legislativas que dão mais chances e espaços às mulheres desenvolverem suas campanhas independente da vontade partidária que pode não as favorecer.

Investiga-se, assim, no presente trabalho se, com as decisões do STF e do TSE proferidas, respectivamente, na ADI nº 5617 e na Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, houve uma alteração no conteúdo jurídico material do modelo de financiamento eleitoral brasileiro, cuja moldura é fixada pela Constituição Federal, e como e em que medida se deu a destinação de verbas provenientes do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para as candidatas femininas eleitas ao cargo de Deputada Estadual do Ceará, em 2018.

Para tanto, apresenta-se breves noções sobre o modelo de financiamento eleitoral brasileiro, assim como se analisa as decisões do STF e TSE e, por fim, apresenta-se os dados relativos aos valores destinados, pelos partidos políticos, às candidatas eleitas ao cargo de Deputada Estadual, pelo Estado do Ceará, nas eleições de 2018, avaliando-se se existiram parâmetros objetivos na distribuição interna desses recursos entre as candidatas mulheres.

Conclui-se que as citadas decisões deram um novo conteúdo jurídico à moldura constitucional que dá contornos ao modelo de financiamento eleitoral de campanhas no Brasil e que as Deputadas Estaduais eleitas receberam recursos

16 ALMEIDA, Jéssica Teles de.; MACHADO, Raquel Ramos Cavalcanti. Os desafios das candidaturas femininas nas eleições de 2018. *Consultor Jurídico*, São Paulo, out. 2018. Seção Opinião. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-out-02/opinio-desafios-candidaturas-femininas-eleicoes-2018>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

17 O amargo sabor de ser uma candidata-laranja. *DW Brasil*, [S.l.], 03 maio 2018. Seção Notícias. Disponível em: <<http://m.dw.com/pt-br/o-amargo-sabor-de-ser-uma-candidata-laranja/a-43632789?xtref=http%253A%252F%252Fm.facebook.com>>. Acesso em: 03 fev. 2019.

18 JUVÊNCIO, José Sérgio Martins. A relação entre candidaturas “laranjas” e a lei de cotas por gênero. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMANDO AGENDAS E AGENTES, 1., 2013, Araraquara. *Anais...* Araraquara: UNESP, 2013.

19 ONU MULHERES. *Marco normativo para consolidar a democracia paritária*, 2014. Publicação da versão em português: 2018. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria_FINAL.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

20 LAFUENTE, Javier. A revolução incompleta da Bolívia. *El País*, La Paz, 11 out. 14. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/11/internacional/1412983977_484279.html>. Acesso em: 25 mar. 2019.

21 Argentina oficializa paridade de gênero nas listas eleitorais. *Portal UOL*, 15.12.2017. Seção Notícias. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2017/12/15/argentina-oficializa-paridade-de-genero-nas-listas-eleitorais.htm>>. Acesso em 25 mar. 2019.

22 HTUN, Mala. A política de cotas na América Latina. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 09, n.01, p.225-230, 2º sem. 2001.

públicos para sua campanha, não se observando, contudo, critérios objetivos delineados pelos partidos na distribuição dos mesmos, o que contradiz o espírito da transparência e do controle que devem reger todas as democracias.

O método utilizado foi o documental e bibliográfico, com buscas nos sítios eletrônicos do Tribunal Superior Eleitoral e Tribunal Regional Eleitoral do Ceará e também por meio de pesquisas em textos e livros que remetem ao tema do processo eleitoral.

2. O FINANCIAMENTO DE CANDIDATURAS FEMININAS NO BRASIL: UM NOVO CONTEÚDO JURÍDICO À MOLDURA DO FINANCIAMENTO ELEITORAL BRASILEIRO.

Como observa Ana Cláudia Santano, a “regulação do financiamento da política (considerada aqui como o financiamento dos partidos políticos e de campanhas eleitorais) é um dos maiores questões das democracias atuais”²³. Isso se dá, porque a “política moderna se faz no capitalismo”²⁴.

Juan Rial²⁵ pontua ter toda atividade política, assim como toda campanha eleitoral, referência a um orçamento, a um gasto e a uma necessidade de arrecadação de fundos.

A Constituição de 1988 não determinou um modelo específico de financiamento de campanha. Ou seja, não determinou pormenores a respeito de como se daria essa relação do processo eleitoral com o dinheiro. No entanto, na concepção de Daniel Sarmiento, a Constituição Federal estabeleceu uma “moldura” que serve como norte para tais regras²⁶, como se demonstrará a seguir.

Está na Lei nº 9.504/97 as normas a respeito de como se dará o financiamento das campanhas eleitorais brasileiras. O citado diploma normativo condensa as regras sobre limites de gastos, fontes permitidas, fontes vedadas, financiamento com recursos próprios, doadores, limites de doações, modalidades de doações, comercialização de bens e serviços, financiamento coletivo, a possibilidade de realização de gastos independentes pelos eleitores, quando desejem apoiar candidatos de sua preferência política (art. 27 da Lei nº 9.504/97), como se dará a prestação de contas eleitoral, dentre outros aspectos.

O financiamento da campanha eleitoral, segundo o Direito Brasileiro, é de origem pública e privada. Ou seja, o Brasil adota um modelo misto.

No caso do financiamento público, há a disponibilização de recursos financeiros pelo Estado aos partidos políticos. Essa modalidade de financiamento, segundo Daniel Zovatto, é tradicionalmente utilizada principalmente na América

23 SANTANO, Ana Cláudia. Como sobreviver na selva: fontes alternativas de financiamento de campanhas eleitorais, p. 35-62. In: PEREIRA, Rodolfo Viana; SANTANO, Ana Cláudia. (Org.). *Conexões Eleitoralistas*. Belo Horizonte: Abradep, 2016. p. 9-10. ISBN 978-85-93139-01-7. Disponível em: <<http://bit.ly/2e4bJNj>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

24 Ibid., p. 35.

25 RIAL, Juan. O dinheiro e as organizações políticas: regulação e realidade na América Latina. *Cadernos Adenauer*, ano 6, n. 2. Rio de Janeiro: Fundação KAS, 2005, p. 95-122. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/9796-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

26 SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições. *Migalhas*, Ribeirão Preto, jan. 2014. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2019.

Latina e na Europa ocidental.²⁷

O financiamento privado ocorre quando os recursos usados na campanha eleitoral provêm de fontes não estatais, como de pessoas físicas ou pessoas jurídicas. Inúmeras críticas sérias são dirigidas ao financiamento privado. Muitas delas têm como base a experiência fática brasileira. José Jairo Gomes²⁸ formula as seguintes críticas:

Com efeito, ninguém (sobretudo pessoas jurídicas que doam expressivos recursos) contribui financeiramente para uma campanha sem esperar retorno do agraciado, caso seja eleito. Der sorte que, uma vez eleito, fica o donatário comprometido com o doador que o apoiou concreta e significativamente.

Acolhendo essa crítica, o Supremo Tribunal Federal julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650,²⁹ de relatoria do Ministro Luiz Fux, vedando as doações de pessoas jurídicas.

As Leis nº 13.488/2017 e nº 13.487/2017 promoveram algumas mudanças no modelo de financiamento eleitoral brasileiro e passaram a prever a possibilidade do financiamento privado coletivo antecipado, assim como a previsão de um fundo público. Essas mudanças foram aplicadas às eleições de 2018.

Antes das reformas operadas pelas leis acima citadas, em 2017, outra mudança no modelo de financiamento eleitoral brasileiro havia sido estabelecida pela Lei nº 13.165/2015. Segundo a redação original do 9º da Lei nº 13.165/15:

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.

Conforme se infere do texto legal, a reserva seria de, no mínimo, 5% e, no máximo, 15% dos recursos do *Fundo Partidário*, apenas para as 03(três) eleições seguintes à publicações da lei, ou seja, para as eleições de 2018, 2020 e 2022. Note-se que o texto legal refere-se apenas aos recursos do Fundo Partidário e não cita os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, já que este foi criado em 2017 pela Lei nº 13.487.

Porém, em 2018, quando do julgamento da ADI nº 5.617, o Supremo Tribunal Federal, após aberta a deliberação do tema pelo voto do Relator Ministro Edson Fachin, estabeleceu interpretação conforme à Constituição de 1988 do texto legal inserto no art. 9º da Lei nº 13.165/15, promovendo, assim, alterações no modelo de financiamento eleitoral aplicáveis às eleições de 2018 e seguintes.

27 ZOAVATTO, Daniel. Financiamento de partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opinião pública*, Campinas, v. 11, n. 2, CESOP, p. 287-336, 2005.

28 GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2013.

29 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF decide que campanhas de candidatas terão mais recursos na eleição deste ano*. 03.10.18. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391666>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

Em trabalho anterior, uma das autoras deste trabalho pontuou que o STF institucionalizou, na referida decisão, o que designamos de “Fundo Partidário de Financiamento de Candidaturas Femininas” (FPFEM)³⁰. A norma fixada pela Suprema Corte, após a utilização da técnica hermenêutica da interpretação conforme,³¹ passou a obrigar as agremiações partidárias a destinarem, às candidatas, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Partidário, observando sempre a proporção das candidaturas femininas, proporcionais e majoritárias, lançadas pelo partido.

A interpretação conforme aplicada pelo STF ao art. 9º da Lei nº 13.165/2015 visa aumentar o âmbito de proteção à participação política da mulher ao fixar que tanto as candidaturas proporcionais, como majoritárias serão contabilizadas para fins de distribuição do fundo.

Os Ministros entenderam que o percentual do fundo partidário garantido às candidaturas femininas deveria ser equiparado à proporção das candidaturas lançadas. O Relator da ADI nº 5617, Ministro Edson Fachin, iniciou o seu voto asseverando que é próprio do direito à igualdade a possibilidade de uma “desequiparação”, desde que seja pontual e tenha por objetivo superar uma desigualdade histórica.

O Relator asseverou ainda que o caráter público dos recursos do Fundo Partidário é mais um elemento a reforçar o compromisso de que sua distribuição não se dê de forma discriminatória

Edson Fachin concluiu o voto afirmando que a única interpretação constitucional admissível é que estabeleceria a distribuição dos recursos do Fundo Partidário na exata proporção das candidaturas lançadas por ambos os sexos, respeitando-se, sempre, o patamar mínimo de 30% de candidaturas femininas, por equiparação com a previsão do artigo 10, parágrafo 3º, da Lei 9.504/1997.

O Ministro também considerou inconstitucional a fixação de prazo de três eleições, uma vez que, segundo seu entendimento, a distribuição não discriminatória deve perdurar, ainda que transitoriamente, pelo tempo necessário para se alcançar um quadro mais paritário de mulheres na política.

Após a decisão do Supremo Tribunal Federal, foi realizada, ao Tribunal Superior Eleitoral, a Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000 (PJ-e), de iniciativa de senadoras e deputadas federais, a respeito da distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é uma modalidade de financiamento público de campanha que foi instituído pela Lei nº 13.487/2017. O Artigo 16-C da citada lei estabeleceu o seguinte:

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:

30 ALMEIDA, Jéssica Teles de. *A proteção jurídica da participação política da mulher: fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro*. Fortaleza: FADIR, 2018. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Federal do Ceará, 2018.

31 Apesar de não ser o objetivo desse trabalho discutir sobre a natureza da técnica de interpretação conforme, importante deixar registrado que há, no campo teórico constitucional brasileiro, debates sérios nesse sentido, razão por que indicamos, para leitura, trabalho de Virgílio Afonso da Silva, autor que nega a natureza de técnica de interpretação constitucional à interpretação conforme, em contraposição à posição de Marcelo Neves, autor que defende ser a interpretação conforme uma técnica de interpretação constitucional (In: SILVA, Virgílio Afonso. O Supremo Tribunal precisa de Iolau: resposta às objeções de Marcelo Neves ao sobe-samento e à otimização. *Revista de Direito da Universidade de Brasília*. Brasília, DF, v. 2, n. 1, jan., p. 96-118, 1, jan/abr 2016. Disponível em: <<http://revistadireito.unb.br/index.php/revistadireito/article/download/105/105>>. Acesso em: 16 mar. 2019.)

- I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;
- II - a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica (...).

Para o pleito eleitoral de 2018, o valor do fundo foi de R\$ 1,3 bilhão, distribuído entre os partidos políticos segundo critérios estabelecidos pela Resolução TSE nº 23.568/2018 e pelo art. 16-D da Lei nº 9.504/97³², o qual dispôs:

- I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;
- II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;
- III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares;
- IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

Além disso, para receber os recursos do fundo, os partidos deveriam ter formalizado pedido, junto ao TSE, e ter enviado à Corte a ata da reunião do diretório nacional que definiu os parâmetros de distribuição da verba.

Diante da decisão proferida na Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, um dos critérios obrigatórios era a destinação de 30%, no mínimo, das verbas recebidas para o custeio das campanhas das candidatas de cada partido.

A título ilustrativo, o quadro abaixo apresenta, em ordem decrescente, os valores recebidos pelos partidos beneficiários do FEFC³³:

NUMERAÇÃO	PARTIDO	VALOR TOTAL DO FEFC
1	MDB (PMDB)	R\$ 230.974.290,08
2	PT	R\$ 212.244.045,51
3	PSDB	R\$ 185.868.511,77
4	PP	R\$ 131.026.927,86
5	PSB	R\$ 118.783.048,51
6	PR	R\$ 113.165.144,99
7	PSD	R\$ 112.013.278,78
8	DEM	R\$ 87.503.080,78
9	PRB	R\$ 66.983.248,93
10	PTB	R\$ 62.260.585,97

32 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

33 Id. Ibid. Acesso em: 11 fev. 2019.

11	PDT	R\$ 61.475.696,42
12	SOLIDARIEDADE	R\$ 40.127.359,42
13	PODEMOS (PTN)	R\$ 36.112.917,34
14	PSC	R\$ 35.913.889,78
15	PCdoB	R\$ 30.544.605,53
16	PPS	R\$ 29.203.202,71
17	PV	R\$ 24.640.976,04
18	PSOL	R\$ 21.430.444,90
19	PROS	R\$ 26.124.350,14
20	PHS	R\$ 18.064.589,71
21	AVANTE (PTdoB)	R\$ 12.438.144,67
22	REDE	R\$ 10.662.556,58
23	PATRIOTAS (PEN)	R\$ 9.936.929,10
24	PSL	R\$ 9.203.060,51
25	PTC	R\$ 6.334.282,12
26	PRP	R\$ 5.471.690,91
27	DC (PSDC)	R\$ 4.140.243,38
28	PMN	R\$ 3.883.339,54
29	PRTB	R\$ 3.794.842,38
30	PSTU	R\$ 980.691,10
31	PPL	R\$ 980.691,10
32	PCB	R\$ 980.691,10
33	PCO	R\$ 980.691,10
34	PMB	R\$ 980.691,10
34	NOVO	R\$ 980.691,10

Frise-se que o Partido NOVO não usou recursos públicos em sua campanha, apesar de ter sido beneficiário do FEFC³⁴.

A Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000 foi protocolada visando sanar uma dúvida a respeito da aplicação do entendimento fixado na ADI nº 5617. A dúvida era se os recursos públicos oriundos do citado fundo deveriam seguir a mesma proporção estabelecida pela ADI nº 5617, ou seja, se deveria, de igual maneira, ser reservado, no mínimo, 30% desse fundo para o custeio de candidaturas femininas.

A resposta afirmativa do TSE veio por meio do voto relator da Ministra Rosa Weber que, reconhecendo o papel institucional da Justiça Eleitoral no incentivo à participação feminina na política e a eficácia transcendental da decisão fixada na ADI nº 5617, estendeu à reserva também aos recursos oriundos do Fundo Especial

34 BERALDO, Paulo; VENCESLAU, Pedro. O partido NOVO foi o único que não usou recursos do Fundo Partidário nem do Fundo Especial de Financiamento Eleitoral. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 13 fev. 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/partido-novo-quer-lei-para-devolver-verba-do-fundo-partidario,70002719453>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

de Financiamento de Campanha (FEFC) e ao tempo de rádio e de televisão. No voto da ministra foi destacada a diretriz clássica hermenêutica a mesma diretriz “*ubi eadem ratio ibi idem jus*” que determina a aplicação do mesmo direito diante dos mesmos fundamentos (razões).

As decisões jurisprudenciais fixadas tanto na ADI nº 5617 como na Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000 (PJ-e) foram as fontes do Direito que inseriram no ordenamento jurídico brasileiro uma nova modalidade de ação afirmativa voltada ao fomento e à proteção da participação política da mulher e deram um novo conteúdo jurídico à moldura constitucional que dá contornos ao modelo de financiamento eleitoral de campanhas no Brasil.

3. A RESERVA DE FUNDOS PÚBLICOS E AS CANDIDATAS ELEITAS AO CARGO DE DEPUTADA ESTADUAL PELO ESTADO DO CEARÁ EM 2018.

A utilização de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para o financiamento de candidaturas de mulheres foi uma novidade nas eleições de 2018.

Como escrito acima, as decisões jurisprudenciais fixadas tanto na ADI nº 5617 como na Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000 (PJ-e) forneceram um novo conteúdo jurídico à moldura constitucional que inspira as normas de financiamento eleitoral de campanhas no Brasil.

Em 2018, foram destinados mais de R\$ 888.000.000,00 (oitocentos e oitenta e oito milhões de reais) de Fundo Partidário³⁵ e mais de R\$ 1.7 bilhões de reais de FEFC aos partidos políticos. Como esses valores foram aplicados no Estado do Ceará e em que quantidade financiaram as candidaturas femininas eleitas?

3.1. OS DADOS NO ESTADO DO CEARÁ

O Tribunal Regional Eleitoral do Ceará registrou 577 (quinhentos e setenta e sete) candidaturas ao cargo de Deputado(a) Estadual nas eleições de 2018. Desse total, 184 (cento e oitenta e quatro) foram candidaturas femininas³⁶.

A composição de mulheres eleitas e que tomaram posse em uma das cadeiras na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, no dia 01 de fevereiro de 2019, foi menor do que a eleição de 2014.

Nas Eleições de 2014, as mulheres conquistaram 7 (sete) das 46 vagas³⁷; já no pleito eleitoral de 2018, apenas 6 (seis) candidatas lograram êxito em ocupar uma das cadeiras da Casa Legislativa³⁸.

35 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Fundo Partidário*. Disponível em: <www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1/fundo-partidario>. Acesso em: 25 mar. 2019; AMORIM, Felipe. TSE confirma fundo de R\$ 1,7 bi para eleição e divulga cota de partidos. *Portal UOL*, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/06/15/tse-confirma-fundo-de-r-17-bi-para-eleicao-e-divulga-cota-de-partidos.htm>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

36 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Divulgação dos Resultados das Eleições 2018*. Disponível em: <<http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

37 Confira a nova composição da Assembleia Legislativa do Ceará. *Portal G1*, Fortaleza, 06 out. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ceara/eleicoes/2014/noticia/2014/10/confira-nova-composicao-da-asmbleia-legislativa-do-ceara.html>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

38 CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado. *Nome e Histórico*. Disponível em: <<https://www.al.ce.gov.br/index.php/deputados/nomes-e-historico>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

De acordo com informações disponibilizadas pelo TSE, foram computados 4.479.947 votos válidos nas Eleições Ordinárias Estaduais de 2018, em 1º turno, para candidatos e candidatas ao cargo de Deputado(a) Estadual³⁹.

Segue abaixo tabela com a descrição das 6 (seis) candidatas eleitas, pelo Estado do Ceará, assim como os respectivos valores que receberam dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e Fundo Partidário (FP), número de votos e percentual de votos⁴⁰:

CANDIDATA	PARTIDO	FEFC	FP	VOTOS	% DE VOTOS
Érika Amorim	PSD	R\$ 750.000,00	R\$ 12.500,00	86.320	1,88%
Augusta Brito	PC do B	R\$100.000,00	“Sem informação”	67.261	1,47%
Aderlania Noronha	SOLIDARIEDADE	R\$ 450.000,00	R\$ 12.500,00	66.053	1,44%
Dra Silvana	PR	R\$ 450.000,00	R\$ 450.000,00	61.244	1,34%
Patrícia Aguiar	PSD	R\$ 205.000,00	R\$ 12.500,00	60.270	1,32%

39 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas Eleitorais*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

40 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Divulgação dos Resultados das Eleições 2018*. Disponível em: <<http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>>. Acesso 11 fev. 2019.

Fernanda Pessoa	PSDB	R\$100.000,00 R\$379.000,00	R\$500.000,00 + R\$1.875,00	58.275	1,27%
--------------------	------	------------------------------------	---	--------	-------

Analisando os dados, nota-se não haver uma relação direta entre o número de votos e o valor recebido pela candidata, tanto que a deputada Augusta Brito recebeu a segunda maior quantidade de votos, conforme revela a pesquisa de dados conduzida por uma dessas autoras⁴¹, e a menor quantidade de verbas.

Érika Amorim foi a Deputada mais votada. A candidata que mais recebeu verbas, Deputada Estadual Fernanda Pessoa, foi a que tirou menos votos nessa disputa. Augusta Brito recebeu cerca de 10% dos valores recebidos por Fernanda Pessoa. Todas as 06 (seis) candidatas eleitas compartilham entre si o fato de possuírem capitais políticos consolidados, próprio ou família⁴². Augusta Brito, Aderlania Noronha, Dra. Silvana e Fernanda Pessoa estão no seu segundo mandato, enquanto Érika Amorim e Patrícia Aguiar no primeiro.

Apesar da política moderna precisar de dinheiro para seu natural desenvolvimento, não se pode limitar o sucesso de uma campanha à uma razão proporcional aos recursos financeiros despendidos. Outros elementos também possuem influência decisiva no processo de captação da preferência política do eleitor⁴³, embora atualmente o valor gasto na campanha seja um dessas variáveis a serem consideradas.

4. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO ENTRE AS CANDIDATAS: POR FUNDAMENTOS PARTICIPATIVOS E IGUALITÁRIOS.

As agremiações partidárias deveriam ter decidido, de forma *interna corporis*, por meio de resoluções disponibilizadas no sítio do TSE, critérios objetivos para aplicação e para distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. É o que prescreve o §7º, do art. 16-C da Lei nº 9.504/97.

Contudo, no que tange à repartição dos recursos entre as candidatas, o que se verificou na prática foi apenas uma menção genérica à obrigatoriedade de se destinar 30% para candidatas mulheres, não se esclarecendo como essa distribuição ocorreria.

41 A autora Regiana Pedrosa realizou a coleta de dados desta pesquisa.

42 Anuário do Ceará (2018-2019): representação parlamentar. *O Povo*, Fortaleza, 2018. Disponível em: <<http://www.anuariodoceara.com.br/deputados-estaduais/>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

43 BURNELL, Peter. Introduction. In: BURNELL, Peter, WARE, Alan. (eds.). *Funding Democratization*. UK: Manchester University Press, 1998. p. 6.

Em que pese as candidatas eleitas terem tido acesso dos fundos públicos para o desenvolvimento de suas candidaturas, assimetrias nessa distribuição foram constatadas, o que nos alertou para a ausência de proporcionalidade e igualdade material quando da fixação do montante a ser recebido por cada uma.

Um exemplo que trazemos para análise é do Partido Republicano que conseguiu eleger uma Deputada Estadual, tendo repassado à mesma recursos do FEFC e FP que totalizaram R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais), enquanto outras candidatas do mesmo partido, que ficaram na suplência, receberam juntas, menos de 10% do valor repassado à candidata eleita, conforme dados disponíveis no sítio do TRE⁴⁴.

A falta de critérios objetivos nos faz questionar a justiça da distribuição interna dos partidos que, em um primeiro momento, parece ter beneficiado apenas uma candidata em detrimento de outras, embora a análise isolada dos dados não nos permita concluir ter o partido agido em total afronta à igualdade material. Os dados são elementos indiciários que apontam para a inexistência de proporcionalidade e igualdade material. O capital político da candidata é um critério justo para acesso, mas não o único.

Daí a importância de transparência nos critérios. Clareza para fiscalização constante é um mandamento dos regimes democráticos contemporâneos⁴⁵. A publicidade dos gastos e aplicação dos recursos é inerente ao financiamento eleitoral, seja ele privado ou público. Os partidos políticos e candidatos (as) devem prestar contas à sociedade dos valores usados para custear suas atividades e suas campanhas⁴⁶. Não deve ser diferente na distribuição dos recursos públicos. Em trabalhos anteriores, para o qual remetemos o leitor⁴⁷, propomos alguns critérios que desenvolvemos com base em dois fundamentos o (1) participativo e o (2) igualitário.

Conforme destacamos:

O fundamento participativo é maximizar a participação política da mulher ao dar mais condições para que elas participem do processo eleitoral, mediante a destinação de recursos. O fundamento igualitário é garantir mais igualdade às candidatas, durante o processo eleitoral, um percentual mínimo de recursos para o financiamento de suas campanhas. Assim, todas as candidaturas femininas lançadas devem ser beneficiadas com essa política, sob pena de se instituir discriminações internas.

Estabelecer esses critérios internos é importante, vez que, a pretexto do exercício da autonomia partidária, as agremiações, que já demonstraram serem “inimigas político-institucionais das mulheres”, podem tentar esvaziar o sentido da norma escolhendo apenas uma candidatura, por exemplo, ou poucas, para investir o total dos recursos.

44 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Divulgação dos Resultados das Eleições 2018*. Disponível em: <<http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>>. Acesso 11 fev. 2019.

45 SHAPIRO, Ian. *Fundamentos morais da política*. Tradução: Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

46 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2018.

47 Os critérios para distribuição com fundamento no caráter participativo e igualitário do processo eleitoral podem ser encontrados no trabalho a seguir: ALMEIDA, Jéssica Teles de. *A proteção jurídica da participação política da mulher: fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro*. Fortaleza: FADIR, 2018. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Federal do Ceará, 2018.

Se for permitida essa liberdade aos partidos, corre-se o risco de não se ampliar, com essa medida, o número de candidaturas femininas com viabilidade político-eleitoral, o que, certamente, não maximiza a dimensão objetiva do direito fundamental à participação política da mulher.

Em um contexto em que se busca alcançar mais igualdade entre os gêneros na política e a proteção da participação política da mulher no processo eleitoral, surge como um caminho importante na concretização desse fim garantir “igualdade participativa”, ou seja, igualdade real para o máximo de mulheres candidatas possível, e isso exige uma distribuição efetiva e justa desse fundo que leve em conta critérios fundamentados na justiça social (capacidade econômica) e na justiça política (trajetória e número de votos).

Os partidos, cientes de que parte dos recursos deverá ser utilizada, compulsoriamente, no financiamento de candidaturas femininas, apressar-se-ão em incentivar a participação política da mulher ao vislumbrarem vantagens políticas no lançamento de candidatas femininas (não poder desperdiçar os recursos reservados do FP e do FEFC). Como destacou o Ministro Fachin, essa medida não estabelecerá discriminação, já que o restante das verbas, que serão pelo menos 70%, será destinada às candidaturas masculinas.

O exemplo do Partido Republicano que fornecemos, ou seja, que demonstra uma concentração de recursos em uma única candidata, corrobora a nossa hipótese que maximização da inclusão de mulheres só ocorrerá se houver justiça social e política na distribuição interna dos fundos entre as mulheres candidatas-filiadas. E só poderá haver controle sobre a justiça desses critérios se forem transparentes, claros. A democracia nos exige essa constante prestação de contas, principalmente quando o que está em jogo é o dinheiro público.

O Ceará, em 2018, elegeu uma deputada estadual a menos que em 2014. Caminhou na contramão das estatísticas gerais que apontam para um aumento de quase 5% na representação feminina após a implantação dessa nova ação de reserva de recursos⁴⁸.

Não temos dados suficientes para concluir que essa redução na representação política feminina no cenário Cearense aconteceu somente por conta ausência de critérios na distribuição do fundo, mas certamente a falta desses critérios torna obscura e não republicana a aplicação dos recursos públicos pelos partidos em determinadas candidatas, o que coloca em xeque novamente o cumprimento ou não, pelas agremiações partidárias, da sua função política e institucional de promoção e proteção da participação política da mulher⁴⁹.

Os partidos políticos, como viemos constatando no decorrer das nossas pesquisas⁵⁰, falham em cumprir essa missão institucional, o que justifica a adoção de medidas jurídicas que insiram as mulheres em posição de competitividade independentemente da vontade partidária. Alcançar o ideal da democracia paritária nos exige esse caminho.

48 MONTESANTI, Beatriz. op. cit., 2018.

49 ALMEIDA, Jéssica Teles de.; MACHADO, Raquel Ramos Cavalcanti. Abuso de poder político partidário e as fraudes às cotas de candidatura por gênero. In: FUX, Luiz; JÚNIOR, Antônio Veloso Peleja; ALVIM, Frederico Franco; et. al. (Org.). *Direito Eleitoral - Temas Relevantes*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2018, v. 1, p. 50-75.

Frise-se ainda que a fixação de critérios não ofenderia a autonomia partidária, já que partiria dos próprios partidos e seria exercida de forma consentânea com o espírito constitucional.

5. CONCLUSÕES

Não é simples encontrar razões para uma desigualdade abissal entre homens e mulheres nos espaços de poder. Pensar na participação política da mulher impescinde de reflexões sobre a própria justiça do próprio processo eleitoral e a respeito de como o Direito pode, através de propostas normativas, proporcionar mais “igualdade participativa” a todos e todas.

Foi na tentativa, ainda que bem modesta, de trazer um pouco mais de paridade de gênero ao processo eleitoral, que as Leis nº 9.100/1995, nº 9.504/97 e nº 12.304/09 foram promulgadas, estabelecendo as cotas de candidaturas na política e reforçando-as.

Tanto a Lei nº 9.504/97 e nº 12.304/09 foram destacadas no VII Relatório Brasileiro apresentado ao Comitê da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW) como uma medida legislativa promulgada com o intuito de eliminar a desigualdade entre os sexos na política. A preocupação com a igualdade de gênero também é uma preocupação da ONU -Mulheres que, em 2014, lançou o Marco Normativo da Democracia Paritária⁵¹, traduzido para o português em 2018.

Diferente dos seus vizinhos latino-americanos que conseguiram, após a instituição da política de cotas, obter resultados mais favoráveis na inclusão de mulheres nos espaços de poder, o Brasil não acompanhou essa onda de inserção.

Diante dos insatisfatórios índices e de uma legislação ordinária que não se compatibilizava com o espírito material da Constituição em alcançar a igualdade de gênero, conforme preceitua seu art. 5º, I, o STF, nos autos da ADI 5617, concedeu interpretação conforme ao art. 9º da Lei nº 13.165/2015, estabelecendo que 30%, no mínimo, dos recursos provenientes do Fundo Partidário destinados às campanhas eleitorais deverão ser destinados às candidaturas femininas até que um quadro mais paritário de gênero na política seja alcançado. Aplicando os mesmos fundamentos e considerando a transcendência dos motivos elencados na decisão do STF, o TSE, na Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, também estabeleceu essa obrigatoriedade de reserva para os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

As decisões jurisprudenciais fixadas tanto na ADI nº 5617 como na Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000 (PJ-e) foram fontes do Direito que inseriram no ordenamento jurídico brasileiro uma nova modalidade de ação afirmativa voltada ao fomento e à proteção da participação política da mulher e deram um novo conteúdo jurídico à moldura constitucional que dá contornos ao modelo de financiamento eleitoral de campanhas no Brasil.

Com a reserva de candidaturas e de recursos para candidaturas femininas, observou-se um incremento, apesar de diminuto, no número de mulheres eleitas

51 ONU MULHERES. *Marco normativo para consolidar a democracia paritária*, 2014. Publicação da versão em português: 2018. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria_FINAL.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

em 2018. Os percentuais foram de 11% (2014) para 15% (2018). Acredita-se que o aumento de quase 5% nesse percentual deve ser atribuído aos incentivos jurídicos aplicáveis às eleições de 2018, como a reserva de recurso para campanha das candidatas e a um controle mais rígido das fraudes às cotas de candidatura, ou seja, na formação das candidaturas “laranjas”.

Analisando os dados colhidos referentes à destinação das verbas do FP e FEFC para as deputadas eleitas, no Ceará, em 2018, constatou-se que todas foram beneficiárias de fundos públicos. Notou-se também não haver uma relação direta entre o número de votos e o valor recebido pela candidata, tanto que a Deputada Augusta Brito recebeu a segunda maior quantidade de votos e a menor quantidade de verbas públicas.

As agremiações partidárias deveriam ter decidido, de forma *interna corporis*, por meio de resoluções disponibilizadas no sítio do TSE, critérios objetivos para aplicação e para distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. É o que prescreve o §7º, do art. 16-C da Lei nº 9.504/97.

No que tange à repartição dos recursos entre as candidatas, o que se verificou na prática foi apenas uma menção genérica à obrigatoriedade de se destinar 30% para candidatas mulheres, não se esclarecendo como essa distribuição ocorreria. Não foram estabelecidos, pelas resoluções partidárias, critérios a respeito de como esse recurso seriam distribuídos entre as candidatas filiadas.

Essa obscuridade não é compatível com a transparência que norteia a arrecadação e gastos de recursos no processo eleitoral, daí por que diante dos fundamentos participativos e igualitários entendemos ser necessária a fixação desses critérios, sem os quais não haverá justiça interna na distribuição, pelos partidos políticos, de seus recursos. A fixação de critérios, não ofenderia a autonomia partidária, já que partiria dos próprios partidos e seria exercida de forma consentânea com o espírito constitucional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jéssica Teles de. *A proteção jurídica da participação política da mulher*: fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro. Fortaleza: FADIR, 2018. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Federal do Ceará, 2018, p. 15.

ALMEIDA, Jéssica Teles de.; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. O Tribunal Superior Eleitoral na vanguarda da concretização do direito à participação das pessoas trans no processo eleitoral. *Revista Populus*, Salvador, v. 1, n. 4, p. 333-348, jun. 2018.

ALMEIDA, Jéssica Teles de.; MACHADO, Raquel Ramos Cavalcanti. Abuso de poder político partidário e as fraudes às cotas de candidatura por gênero. In: FUX, Luiz; JÚNIOR, Antônio Veloso Peleja; ALVIM, Frederico Franco; et. al. (Org.). *Direito Eleitoral - Temas Relevantes*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2018, v. 1, p. 50-75.

ALMEIDA, Jéssica Teles de.; MACHADO, Raquel Ramos Cavalcanti. Os desafios das candidaturas femininas nas eleições de 2018. *Consultor Jurídico*, São Paulo, out. 2018. Seção Opinião. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-out-02/opiniao-desafios-candidaturas-femininas-eleicoes-2018>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

AMORIM, Felipe. TSE confirma fundo de R\$ 1,7 bi para eleição e divulga cota de partidos. *Portal UOL*, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/06/15/tse-confirma-fundo-de-r-17-bi-para-eleicao-e-divulga-cota-de-partidos.htm>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

Anuário do Ceará (2018-2019): representação parlamentar. *O Povo*, Fortaleza, 2018. Disponível em: <<http://www.anuariodoceara.com.br/deputados-estaduais/>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

Argentina oficializa paridade de gênero nas listas eleitorais. *Portal UOL*, 15.12.2017. Seção Notícias. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2017/12/15/argentina-oficializa-paridade-de-genero-nas-listas-eleitorais.htm>>. Acesso em 25 mar. 2019.

BERALDO, Paulo; VENCESLAU, Pedro. O partido NOVO foi o único que não usou recursos do Fundo Partidário nem do Fundo Especial de Financiamento Eleitoral. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 13 fev. 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,partido-novo-quer-lei-para-devolver-verba-do-fundo-partidario,70002719453>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

BRASIL. *Lei nº 9100, 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: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm>. Acesso em: 05 fev. 2019.

_____. *Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 05 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF decide que campanhas de candidatas terão mais recursos na eleição deste ano*. 03.10.18. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391666>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Divulgação dos Resultados das Eleições 2018*. Disponível em: <<http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>>. Acesso 11 fev. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Fundo Partidário*. Disponível em: <www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1/fundo-partidario>. Acesso em: 25 mar. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Mulheres ainda são minoria de candidatas nas eleições brasileiras*. 07.03.2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-ainda-sao-minoria-de-candidatas-nas-eleicoes-brasileiras>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.456, de 18 de dezembro de 2017*. Regulamenta o disposto no Título III – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos – da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-546-de-18-de-dezembro-de-2017-2013-brasilia-df>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BURNELL, Peter. Introduction. In: BURNELL, Peter, WARE, Alan. (eds.): *Funding Democratization*, UK: Manchester University Press, 1998. p. 6.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado. *Nome e Histórico*. Disponível em: <<https://www.al.ce.gov.br/index.php/deputados/nomes-e-historico>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

Confira a nova composição da Assembleia Legislativa do Ceará. *Portal G1*, Fortaleza, 06 out. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ceara/eleicoes/2014/noticia/2014/10/confira-nova-composicao-da-assembleia-legislativa-do-ceara.html>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER, 7., 2013, Brasília, DF. *Relatório brasileiro*. Brasília, DF: Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, 2013. Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/internacional/instancias-regionais/ocomite-cedaw-2013-comite-para-a-eliminacao-de-todas-as-formas-de-discriminacao-contra-a-mulher/cedaw-vii-relatorio-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2019.

GOMES. Jose Jairo. *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2013.

HTUN, Mala. A política de cotas na América Latina. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 09, n.01, p.225-230, 2º sem. 2001.

JUVÊNCIO, José Sérgio Martins. A relação entre candidaturas “laranjas” e a lei de cotas por gênero. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMANDO AGENDAS E AGENTES, 1., 2013, Araraquara. *Anais...* Araraquara: UNESP, 2013.

LAFUENTE, Javier. A revolução incompleta da Bolívia. *El País*, La Paz, 11 out. 14. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/11/internacional/1412983977_484279.html>. Acesso em: 25 mar. 2019.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; NÓBREGA, Luciana N. As ações afirmativas adotadas no Brasil e no Direito Comparado para fomentar a participação política das mulheres. *Revista Nomos*, Fortaleza, v. 31, n. 1, p. 11-30, 2011.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2018.

MACKINNON, Catharine A. *Feminism unmodified: discourses on life and law*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

MAZZA, Carlos. MPF irá instaurar procedimento para apurar suposta laranja. *Jornal O Povo*, Fortaleza, 13 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/jornal/politica/2019/02/32421-mpf-ira-instaurar-procedimento-para-apurar-suposta-laranja.html>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

MONTESANTI, Beatriz. Mulheres são 15% do novo Congresso, mas índice ainda é baixo. *Portal UOL*, São Paulo, out. 2018. Seção Política. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/08/mulheres-sao-15-do-novo-congresso-mas-indice-ainda-e-baixo.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

O amargo sabor de ser uma candidata-laranja. *DW Brasil*, [S.l.], 03 maio 2018. Seção Notícias. Disponível em: <<http://m.dw.com/pt-br/o-amargo-sabor-de-ser-uma-candidata-laranja/a-43632789?xtref=http%253A%252F%252Fm.facebook.com>>. Acesso em: 03 fev. 2019.

ONU MULHERES. *Marco normativo para consolidar a democracia paritária*, 2014. Publicação da versão em português: 2018. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria_FINAL.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p.8.

RIAL, Juan. O dinheiro e as organizações políticas: regulação e realidade na América Latina. *Cadernos Adenauer*, ano 6, n. 2. Rio de Janeiro: Fundação KAS, 2005, p. 95-122. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/9796-1442-5-30.pdf>> Acesso em: 15 mar. 2019.

SANTANO, Ana Cláudia. Como sobreviver na selva: fontes alternativas de financiamento de campanhas eleitorais, p. 35-62. In: PEREIRA, Rodolfo Viana; SANTANO, Ana Cláudia. (Org.). *Conexões Eleitoralistas*. Belo Horizonte: Abradep, 2016. p. 9-10. ISBN 978-85-93139-01-7. Disponível em:<<http://bit.ly/2e4bJNj>>. Acesso em: 25 mar. 2019, p. 35.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições. *Migalhas*, Ribeirão Preto, jan. 2014. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2019.

SHAPIRO, Ian. *Fundamentos morais da política*. Tradução: Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SILVA, Virgílio Afonso. O Supremo Tribunal precisa de lolau: resposta às objeções de Marcelo Neves ao sopesamento e à otimização. *Revista de Direito*

da *Universidade de Brasília*. Brasília, DF, v. 2, n. 1, jan, p. 96-118, 1, jan/abr 2016. Disponível em: <<http://revistadireito.unb.br/index.php/revistadireito/article/download/105/105>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento de partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opinião pública*, Campinas, v. 11, n. 2, CESOP, p. 287-336, 2005.