

DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA E FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS FEMININAS

*Institutional dialogues about party loyalty and female
campaigns financing*

Kassio Nunes Marques*

William Akerman**

* Pós-Doutor em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Messina, Itália. Doutor em Administración Hacienda y Justicia pela Universidade de Salamanca, Espanha. Mestre em Direito pela Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal. (gmnmm@stf.jus.br)

** Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro. Ex-Procurador do Estado do Paraná. Mestrando em Ciências Jurídicas pela Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal. (william.akerman@stf.jus.br)

Resumo

Este artigo examina, sob a perspectiva dos diálogos institucionais acerca da interpretação e da concretização da Constituição, o delineamento legislativo-jurisprudencial da disciplina concernente à fidelidade partidária e ao financiamento de campanhas femininas, transcorridos noventa anos da criação da Justiça Eleitoral e do reconhecimento às mulheres do direito ao voto. Considerando as premissas teóricas do neoconstitucionalismo, a expansão da jurisdição constitucional e o contraponto das teorias da última palavra com as teorias dos diálogos, traz-se à ribalta a contribuição do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral para a evolução e a construção da atual regência concernente à relação entre mandatário e agremiação como mecanismo de coesão e coerência do sistema político, bem assim para a superação da desigualdade de gênero refletida no financiamento de campanhas, a partir da sistemática de cotas.

Palavras-chave: diálogos institucionais; fidelidade partidária; campanhas femininas.

Abstract

This article examines, given the perspective of institutional dialogues around the interpretation and materialization of the Constitution, the statutory and case law framework concerning party loyalty and female campaigns financing, 90 years elapsed after the creation of the Electoral Justice and the recognition of the women's right to vote. Considering the theoretical premises of neoconstitutionalism, the expansion of constitutional jurisdiction and the confrontation between last word theories and dialogue theories, the article sheds a spotlight on the contribution of the National Congress, the Federal Supreme Court and the Superior Electoral Court to the evolution and the construction of the current scenario regarding the relation between mandataries and political parties as a cohesion and coherence mechanism in the political system, as well as to overcome, through the institution of quotas, the reflection of gender inequality in campaign financing.

Keywords: institutional dialogues; party loyalty; female campaigns.

Introdução

No início da Era Vargas, o Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, criou a Justiça Eleitoral e conferiu às mulheres o direito ao voto. De lá para cá, ao longo dos últimos noventa anos, a sociedade, a justiça e a legislação sofreram transformações profundas.

O papel e o lugar da Constituição foram redefinidos no segundo Pós-Guerra. Abriu-se, então, caminho para o florescimento da jurisdição constitucional, instrumento de defesa da Lei das Leis, considerada expressão jurídica de um sistema de valores.

A vida avança mais rápido do que evolui o direito, e não é incomum chegarem ao Judiciário questões ainda não reguladas pelo legislador. O Estado-juiz não pode, contudo, deixar de lhes conferir solução adequada (Barroso; Mello, 2019, p. 703).

Não por outra razão, ombreando com o Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) têm ostentado protagonismo na edificação e no amadurecimento da democracia brasileira.

A expansão da atuação judicial fez exsurgirem não apenas questionamentos à concepção juriscêntrica da interpretação constitucional, como também as teorias do diálogo, que preconizam ser o sentido da Carta Política resultado de complexa e dinâmica interação entre os Poderes Públicos e deles com a sociedade civil (Brandão, 2017, p. 256). A atividade interpretativa, segundo essa ótica, é cooperativa em vez de adversarial (Godoy, 2017, p. 150).

Diante dessa perspectiva de construção dialógica do sentido da Constituição, cumpre lançar luzes sobre os temas da fidelidade partidária e do financiamento de campanhas femininas, nos quais a interação entre Poderes foi determinante para que se alcançasse o figurino atual.

Por meio da revisão da doutrina e da jurisprudência, examina-se o delineamento do cenário normativo contemporâneo em aspectos dos mais relevantes de todo o percurso histórico da Justiça Eleitoral.

A fidelidade partidária constitui pedra angular da noção do sistema representativo. A evolução interpretativa acerca desse princípio evidencia um dos principais avanços na direção do fortalecimento do regime democrático.

O financiamento de campanhas femininas a partir da instituição das cotas de gênero, por seu turno, revela-se central para a superação do estado de sub-representação da mulher na política, olhos postos na construção de sociedade mais justa e inclusiva.

1 Florescimento da jurisdição constitucional e diálogos institucionais

A generalização da justiça constitucional, na segunda metade do século XX, representou transformação substancial. A função concretizadora da Corte Constitucional tem papel determinante no desenvolvimento daquilo que a própria Constituição é historicamente (Correia, 2019, p. 32).

Subjacentes à noção de jurisdição constitucional estão três princípios essenciais do constitucionalismo moderno: a concepção normativa da Carta Política como lei maior; sua elevação à condição de parâmetro de validade de todos os atos do poder público; e sua garantia judicial confiada a um tribunal (Correia, 2019, p. 24-25).

Como bem ressalta Mauro Cappelletti (1984, p. 24-25), o controle de constitucionalidade não se identifica com a jurisdição ou justiça constitucional, embora concretize um de seus aspectos mais importantes.¹

A Lei Fundamental, contemporaneamente, delineia o espectro de possibilidades do sistema jurídico de um Estado, como condição de validade de todos os atos. Conforme realça José Afonso da Silva (1985, p. 495), “a Constituição é o vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos”.

A fiscalização de constitucionalidade exsurge com tal propósito, compreendida como juízo de conformidade vertical imediata entre norma infraconstitucional e norma constitucional (Akerman, 2020, p. 129). É garantia geral da Constituição, segundo Jorge Bacelar Gouveia (2011, p. 809-1322), e sinal forte do objetivo de defesa da unidade e

¹ Como exemplo de outros aspectos da justiça constitucional, o autor cita o *juicio de amparo* mexicano, que se volta também para a defesa de direitos fundamentais de liberdade, e o próprio *habeas corpus*, o controle de legitimidade dos partidos políticos na Alemanha e o conflito de atribuições entre poderes do Estado na Itália.

harmonia da ordem constitucional,² assegurando, ainda, o exercício regular das funções estatais.

Complexas questões constitucionais sobre direitos nas sociedades contemporâneas – aborto, eutanásia, matrimônio entre pessoas do mesmo sexo, prisão antes do trânsito em julgado da decisão condenatória – assumem, além da incontestável face jurídica, a dimensão moral e ética que lhes é intrínseca (Vale, 2019, p. 96).

É raro encontrar problemas jurídicos medianamente sérios sem alguma relevância constitucional (Sanchís, 2003, p. 213). Nesse ponto, em defesa da Corte Constitucional, ao lado de Jorge Reis Novais, Luís Roberto Barroso (2009, p. 18) frisa ser a Constituição o documento que transforma Política em Direito. Daí se pode ver com maior normalidade alguma interferência nessa seara, decorrente da fiscalização de constitucionalidade: se a lei é política, expressão das opções e do programa políticos, o controle não se afasta, definitivamente, desse cariz (Novais, 2014, p. 82).³

Em vista da expansão da atuação dos Tribunais, emergem os questionamentos dirigidos à interpretação constitucional juriscêntrica (Kramer, 2004), de modo a revelar a associação mítica entre o teor das decisões e o real sentido das Cartas Políticas (Brandão, 2017, p. 220).

De um lado, os pronunciamentos do Supremo e do Tribunal Superior Eleitoral, sobretudo quando dotados de elevado grau de criatividade, exercem considerável influência na conformação da ordem jurídica, quanto à matéria eleitoral. De outro, o Legislativo dedica especial atenção a essa seara, reagindo com frequência às decisões judiciais.

A metáfora do diálogo tem sido utilizada de forma mais reiterada na teoria constitucional para retratar exatamente a natureza das interações dos Tribunais com os demais Poderes na interpretação da Constituição (Bateup, 2006, p. 1109).⁴

As teorias do diálogo defendem inexistir competição pela última palavra acerca do sentido da Carta Política. Há, segundo tal perspectiva,

² O autor vê a inconstitucionalidade como relação de desconformidade entre o Texto Maior e o ato jurídico-público, tendo o ordenamento como sistema jurídico hierarquizado, encimado pela Constituição.

³ Segundo Canotilho (2003, p. 1305), a dimensão política do direito constitucional acabaria por tornar o Tribunal Constitucional um regulador político.

⁴ A título ilustrativo, Bickel (1986, p. 240) já aludia a colóquio contínuo e a colóquio socrático.

diálogo permanente e cooperativo, voltado a desvendar o melhor significado constitucional (Bickel, 1986, p. 240). Cada um dos atores institucionais tem igual importância na interpretação da Constituição (Bolonha, 2013, p. 175).⁵

Nesse contexto, tais teorias se contrapõem às da última palavra, que não rechaçam alguma interação, mas defendem a existência de um órgão capaz de apor ponto final aos circuitos decisórios. Algumas se inclinam por juízes, com base na presunção de menor falibilidade judicial; outras, por legisladores, fortes na igualdade e na democracia representativa (Mendes, 2008, p. 14-15).

A favor da supremacia judicial, toma-se a noção de que o Parlamento é indispensável, porém insuficiente para a proteção de direitos. Em prol dos parlamentos, as premissas ancoram-se na representação eleitoral e na regra da maioria, além de toda a retórica crítica à revisão judicial (Mendes, 2008, p. 55-96).

O conflito entre última palavra e diálogo institucional parece esmaecido quando considerada a dimensão temporal.

A propósito, Bickel (1986, p. 244) já alertava que a duração de uma compreensão baseada em princípio não costuma ser maior do que duas gerações. Isso sinaliza a provisoriedade da última palavra, circunscrita a cada rodada procedimental, que, sucessivamente, conduz a melhores respostas (Mendes, 2008, p. 13-18).

O prisma temporal deixa transparecer a perspectiva diacrônica reveladora do regime político como empreendimento de longo prazo (Mendes, 2008, p. 44).

Em sintonia com a ideia do diálogo, a jurisdição constitucional passa a ser compreendida no interior de relação dinâmica com as demais instituições do sistema (Bolonha; Ganem; Zettel, 2013, p. 171).

As teorias dos diálogos institucionais enfatizam que o Supremo não tem – nem deve ter – o monopólio da interpretação, tampouco a última palavra. O Tribunal está envolvido em conversa interconectada e dialética voltada à construção do significado da Lei Fundamental (Bolonha; Ganem; Zettel, 2013, p. 171).

O diálogo se estabelece nas hipóteses em que a decisão da Corte está sujeita à atuação legislativa (Bolonha; Ganem; Zettel, 2013, p. 173), seja corretiva, seja confirmatória,⁶ embora se deva

⁵ Sobre as diversas teorias dos diálogos institucionais, ver: Bateup (2006, p. 1109-1180).

⁶ Vale lembrar a crítica feita pelo Ministro Teori Zavascki, em voto-vista proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650, em que ficou assentada, ao fim, a incons-

também considerar que, por vezes, a reação se dá até durante a pendência do processo, antes mesmo da decisão definitiva (Fonseca, 1997, p. 1037).

Por meio de novas proposições de estatuta infraconstitucional, ou mesmo constitucional, o Congresso Nacional pode encampar entendimentos formulados pelos Tribunais e, assim, agir em consonância com a compreensão da jurisprudência.

Todavia, é possível que o legislador reaja a fim de atuar não na mesma direção, e sim contra os pronunciamentos das Cortes. Nessa circunstância, há relevante distinção no que toca a entendimentos fixados sobre preceito constitucional ou sobre preceito legal (Baum; Hausegger, 2004, posições 2985-3019), considerado o espectro reduzido de atuação em matéria constitucional.

O Parlamento pode, então, reverter a interpretação feita pela Corte sobre determinado estatuto legal, seja alterando-o, seja, no comum dos casos, editando emendas constitucionais obstativas daquele entendimento (Baum; Hausegger, 2004, posições 1817-1828).

A correção legislativa da jurisprudência, entendida como reação congressual, quer por meio de revisão, que mediante emenda à Constituição, ou, em alguns casos, edição de lei, modifica interpretação conferida pelos tribunais e impede, assim, que dado assunto controvertido encontre a última palavra no Judiciário (Antonelli, 2015, p. 19).⁷

Tanto na hipótese de o legislador promover a correção legislativa da jurisprudência como naquela em que terminar encampado o entendimento dos Tribunais, fica estabelecido o diálogo, na medida em que o consenso é resultado sempre possível em qualquer interação.⁸

titucionalidade das doações de pessoas jurídicas para partidos políticos e campanhas eleitorais. Na hipótese, segundo o ministro, “o ‘diálogo interinstitucional’ proposto constituiria, na verdade, apenas um monólogo unidirecional: o STF ‘exortaria’ o Congresso a legislar em determinado sentido, num certo prazo, sob pena de, não o fazendo, ficar essa incumbência transferida ao Tribunal Superior Eleitoral”.

⁷ Na Constituição brasileira de 1937, havia previsão expressa, no art. 96, de que o Parlamento, provocado pelo presidente, poderia tornar sem efeito decisão dos Tribunais que houvesse declarado a inconstitucionalidade de lei ou ato do presidente da República.

⁸ Todo diploma legal editado após pronunciamento de Tribunal foi considerado elemento de diálogo constitucional. O critério amplo também foi adotado em pesquisa sobre reações legislativas no Canadá, conduzida por Hogg e Bushell (1997, p. 98).

2 Diálogos institucionais sobre fidelidade partidária e financiamento de campanhas femininas

Merecem exame dois casos emblemáticos, em matéria eleitoral, de construção do sentido e do alcance da Constituição a partir da ótica de múltiplos intérpretes. O primeiro envolve a fidelidade partidária, e o segundo o financiamento de campanhas femininas, temas centrais para a democracia e o sistema político-eleitoral pátrios.

2.1 Fidelidade partidária

A fidelidade partidária constitui mecanismo de coesão e coerência do sistema político e eleitoral pluripartidário delineado no Brasil, no qual as agremiações realizam a mediação entre a sociedade e o Estado (Ferreira, A., 2018, p. 57).

Os partidos políticos passaram a ostentar relevo no processo democrático nacional a partir do Decreto-Lei n. 7.586/1945, conhecido como Lei Agamenon, por meio do qual instituído o monopólio das agremiações na indicação de candidatos.⁹

A Constituição de 1946 reconheceu a pluralidade partidária como base do regime democrático e foi omissa quanto à relação entre greis e mandatários.

A seguir, o Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965, extinguiu os partidos, em que pese permitisse a criação de novos desde que atendidas as exigências da Lei n. 4.740/1965.

O Ato Complementar n. 4, de 20 de novembro do mesmo ano, conferiu “aos membros efetivos do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores”, a iniciativa para a criação de organizações com atribuições de partido político, o que resultou no bipartidarismo.

A Constituição de 1967, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 1/1969, buscou fortalecer as agremiações então existentes – Aliança Renovadora Nacional (Arena) e Movimento

⁹ Com o Código Eleitoral de 1932, aprovado pelo Decreto n. 21.076/1932, a legislação passou a fazer referência aos partidos, mas a candidatura avulsa ainda era permitida. Em 1935, foi editado o segundo Código Eleitoral – Lei n. 48/1935. Sob a vigência da Constituição de 1937 – Polaca –, o presidente Getúlio Vargas editou o Decreto-Lei n. 37, de 2 de dezembro do mesmo ano, dissolvendo todos os partidos políticos.

Democrático Brasileiro (MDB) –, impondo, no art. 152, Parágrafo único, a perda do mandato ao parlamentar que, entre outras situações, deixasse o partido sob cuja legenda houvesse sido eleito.

A Emenda Constitucional n. 11/1978 amenizou o rigor da regra, permitindo, no novo § 5º do mesmo art. 152, a manutenção do mandato se a desfiliação fosse voltada à participação do desfiliado como fundador na constituição de novo partido.

A reforma partidário-eleitoral de 1979 restabeleceu o pluripartidarismo. A Lei n. 6.767/1979 modificou dispositivos da Lei n. 5.682/1971 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos – a fim de abrandar os requisitos para a criação de legendas.

Com a aprovação da Emenda Constitucional n. 25/1985, foi retirada da Carta a previsão concernente à perda do mandato.

A Constituição de 1988, que Ulisses Guimarães chamou de “cidadã”, assegurou aos partidos, no art. 17, § 1º, autonomia para, em seus estatutos, estipularem normas de fidelidade e disciplina partidárias. Não contemplou a desfiliação entre as causas de perda do mandato de congressista contidas no art. 55.

A Lei n. 9.096/1995 – Lei dos Partidos Políticos – tampouco continha, na redação original, previsão expressa quanto à perda do mandato. No art. 26, dispôs sobre o afastamento de função ou cargo exercido em virtude da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, pelo parlamentar que deixasse a agremiação sob cuja legenda tivesse sido eleito.

Também o Supremo Tribunal Federal, de início, não acolheu pretensões voltadas a conferir tal efeito a desligamento tido como contrário à fidelidade partidária. Ao examinar, em 11 de outubro de 1989, o Mandado de Segurança n. 20.927, relator Ministro Moreira Alves, o Plenário reconheceu, por maioria, apesar da estreita vinculação, no sistema proporcional, entre candidato e agremiação, a inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária em ordem a ocasionar a perda de cargo, ante o silêncio da Constituição e da lei.

No voto condutor, o relator destacou o seguinte:

Ora, se a própria Constituição não estabelece a perda do mandato para o Deputado que, eleito pelo sistema de representação proporcional, muda de Partido e, com isso, diminui a representação parlamentar do Partido por que se elegeu (e se elegeu muitas vezes graças aos votos de legenda), quer isso dizer que, apesar de a Carta Magna dar acentuado valor à

representação partidária (arts. 5º, LXX, a; 58, §§ 1º e 4º; 103, VIII), não quis preservá-la com a adoção da sanção jurídica da perda do mandato, para impedir a redução da representação de um Partido no Parlamento. Se quisesse, bastaria ter colocado essa hipótese entre as causas de perda de mandato, a que alude o art. 55.

No Mandado de Segurança n. 20.916, julgado no mesmo dia 11 de outubro de 1989, o ministro Sepúlveda Pertence ressaltou que, após a alteração promovida por meio da Emenda n. 25/1985 na ordem constitucional anterior, a Lei Fundamental promulgada em 1988 não contemplou instituto semelhante à perda de cargo naquela situação. Realçou que não se poderia “continuar a dizer que o mandato é também do partido, por amor a princípios que o texto positivo não perfilhou”.

Portanto, nada obstante a função singular dos partidos de mediadores na complexa conexão entre Estado e sociedade (Mendes, 2018, p. 72), a fidelidade partidária estava circunscrita ao campo interno da relação entre filiado e agremiação (Gomes, 2012, p. 93).

O tema foi revisitado na metade dos anos 2000.¹⁰ O Tribunal Superior Eleitoral, no exercício da função consultiva (art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral), analisou, em 27 de março de 2007, a Consulta n. 1.398, relator Ministro Cesar Asfor Rocha, formalizada pelo Partido da Frente Liberal (PFL), em que se indagava se “partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda”.

O Colegiado, por maioria, respondeu de modo afirmativo ao quesito formulado pelo consulente, concluindo que os partidos políticos e as coligações conservam, diante de pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito para outra legenda, o direito à vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional. Aludiu, entre outros fundamentos, às disposições dos arts. 14, § 3º, da Constituição

¹⁰ A fidelidade partidária foi objeto de consideração, pelo Plenário, no julgamento, em 24 de fevereiro de 2005, da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.465, relator Ministro Joaquim Barbosa. Na ocasião, o Colegiado declarou constitucional o art. 22 da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, no que, presente dupla filiação partidária, cominava a ambas sanção de nulidade, em atenção ao princípio da fidelidade partidária. O legislador ordinário, por meio da Lei n. 12.891, de 11 de dezembro de 2013, sem contrariar os preceitos de índole constitucional, modificou o dispositivo, estabelecendo que, em havendo coexistência de filiações partidárias, prevaleceria a mais recente.

de 1988, a prever como condição de elegibilidade a filiação partidária; 17, § 1º, da Lei Maior, a assegurar ao partido a imposição de normas de fidelidade e disciplina; 87 do Código Eleitoral, a contemplar a vedação a candidaturas extrapartidárias; e 108 do Código Eleitoral, a evidenciar a inarredável dependência do mandato representativo em relação à agremiação e ao respectivo quociente partidário.

Assentou, pois, que o modelo representativo proporcional pressupõe a primazia dos partidos políticos sobre a pessoa dos candidatos, impondo-se aos últimos a perda do cargo em caso de desfiliação imotivada.

A discussão chegou ao Supremo mediante os Mandados de Segurança n. 26.602, 26.603 e 26.604, relatores os Ministros Eros Grau, Celso de Mello e Cármen Lúcia, respectivamente, todos impetrados por agremiações políticas contra atos do presidente da Câmara dos Deputados, que, ante a desfiliação imotivada de parlamentares, rejeitara pedidos formulados pelas legendas de declaração de vacância dos cargos.

Ao apreciar as ações mandamentais, em 4 de outubro de 2007, a Corte, em virada jurisprudencial e na linha do consignado pelo Tribunal Superior Eleitoral na referida Consulta n. 1.398, reconheceu a fidelidade partidária como corolário lógico-jurídico necessário ao sistema constitucional, a assegurar ao partido político o direito de manter o número de cadeiras obtido nas eleições proporcionais.

Entendeu, assim, que a desfiliação imotivada do parlamentar provoca a perda do mandato, mas não a título de sanção, e sim de sacrifício do direito ao mandato em consequência do exercício da liberdade pessoal do eleito de se desvincular da agremiação.

Anotou o Supremo que, em situações excepcionais, como, por exemplo, em caso de mudança significativa na orientação programática do partido ou de comprovada perseguição política interna, a Justiça Eleitoral pode ter como motivado o desligamento e, por isso, permitir a preservação do mandato.

Atenta à segurança jurídica, a Corte definiu que o novo entendimento apenas seria aplicável a contar de 27 de março de 2007, quando analisada, pelo Tribunal da Democracia, a Consulta n. 1.398.

Cuida-se de sentença aditiva, espécie de sentença modificativa (ou manipulativa) que amplia o âmbito de incidência da disposição com o propósito de alcançar situações postas de lado pelo legislador

ordinário (Meyer, 2021, p. 103)¹¹. Constitui instrumento empregado pela Corte Constitucional quando o dispositivo impugnado tem conteúdo normativo menor do que deveria ter (Taschetto, 2016, p. 106), alargando-se o campo de incidência por meio do reconhecimento da inconstitucionalidade da parte em que não prevista dada hipótese, contemplada certa exceção ou imposta condição a situações que deveriam estar abarcadas sem a restrição (Canotilho, 2003, p. 1019).¹²

Além do caráter aditivo, o pronunciamento ostenta natureza transitiva,¹³ dada a restrição temporal de efeitos.

Por fim, a hipótese revela mutação constitucional, visto que ficou superado entendimento anterior, adotado no Mandado de Segurança n. 20.927.¹⁴

Em observância à decisão proferida pelo Supremo nos mandados de segurança mencionados,¹⁵ o Tribunal Superior Eleitoral disciplinou, por meio da Resolução n. 22.610, de 25 de outubro de 2007,¹⁶ o processo de perda de cargo eletivo, bem como o de justificação de desfiliação partidária. Previu, ainda, no art. 1º, § 1º, situações reveladoras de justa causa para o desligamento.

Disciplinando a matéria, o Congresso Nacional, por meio da Lei n. 13.165/2015, estabeleceu não apenas a perda do mandato para a desfiliação mas também as hipóteses de justa causa, autorizadoras,

¹¹ Embora o autor restrinja a definição às sentenças aditivas, o conceito oferecido às substitutivas revela que a noção exposta abrange, em verdade, ambas as subespécies.

¹² A categorização das diversas sentenças intermediárias foi detidamente analisada em Akerman (no prelo).

¹³ As sentenças transitivas, por seu turno, abrangem a modulação temporal, a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade – denominada “declaração de incompatibilidade” ou “de inconstitucionalidade sem efeito ablativo” –, a declaração de constitucionalidade provisória da lei ainda constitucional ou em trânsito para a inconstitucionalidade – também chamada “inconstitucionalidade progressiva” – e o apelo ao legislador (Akerman, no prelo).

¹⁴ Mutações constitucionais, portanto, consistem em modificação informal, registrada à margem do processo de revisão constitucional, do sentido e do alcance de norma da Constituição (Morais, 2016, p. 49).

¹⁵ Da própria ementa do Mandado de Segurança n. 26.603, relator Ministro Celso de Mello, constou expressamente que o Tribunal Superior Eleitoral, no exercício da competência normativa que lhe é atribuída pelo ordenamento positivo, poderia, validamente, editar resolução destinada a disciplinar o procedimento de justificação, instaurável perante órgão competente da Justiça Eleitoral.

¹⁶ A resolução foi alvo de duas Ações Diretas – de n. 3.999 e de n. 4.086 –, ajuizadas pelo Partido Social Cristão e pela Procuradoria-Geral da República, cujos pedidos foram julgados improcedentes.

portanto, da mudança, as quais não coincidem integralmente com as anteriormente estipuladas pelo Tribunal Superior Eleitoral.¹⁷

Ainda sobre a matéria, a Emenda Constitucional n. 91, de 18 de fevereiro de 2016, facultou ao detentor de mandato eletivo o desligamento do partido pelo qual eleito desde que efetuado nos trinta dias seguintes à promulgação da Emenda, sem prejuízo do mandato, não sendo a desfiliação considerada para efeito de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.

No tocante aos cargos majoritários, ao contrário do que entendeu o Tribunal Superior Eleitoral, em 16 de outubro de 2007, na Consulta n. 1.407, relator Ministro Ayres Britto, o Supremo, ao examinar, em 27 de maio de 2015, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.081, relator Ministro Roberto Barroso, concluiu inaplicável a perda do cargo por infidelidade partidária.

Reputou inconstitucionais, considerada a Resolução-TSE n. 22.610/2007, o termo “ou o vice” constante do art. 10 e a expressão “e, após 16 (dezesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário” contida no art. 13. Além disso, conferiu interpretação conforme à Constituição ao termo “suplente” estampado no art. 10, com a finalidade de excluir do seu alcance os cargos do sistema majoritário.

A Suprema Corte ressaltou que “as características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, arts. 1º, Parágrafo único, e 14, *caput*)”.

Dessa forma, o mandatário trânsfuga, quando detentor de cargo eletivo decorrente do sistema majoritário, mantém a investidura em caso de desfiliação partidária sem justa causa (Clève, C.; Clève, A., 2016).

Mais recentemente, o Tribunal Superior Eleitoral, apreciando a Consulta n. 27.785, relator Ministro Gilmar Mendes, reafirmou incabível ação de perda do cargo por desfiliação partidária na hipótese de expulsão do mandatário, por considerar que a infidelidade pressupõe o desligamento voluntário da agremiação.

¹⁷ Ante a ausência de previsão, no art. 22-A, Parágrafo único, introduzido pela Lei n. 13.165/2015, da criação de partido como hipótese de justa causa para a desfiliação partidária, como contido no art. 1º, § 1º, inciso I, da Resolução-TSE n. 22.610/2007, o Plenário, em 9 de maio de 2018, referendou, por maioria, a concessão parcial da cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.398, relator Ministro Roberto Barroso, mediante a qual determinada a devolução integral, no prazo de 30 dias, para filiações aos partidos registrados no TSE até a data da entrada em vigor da Lei n. 13.165/2015.

Em 2021, instituída, por meio da Lei n. 14.208, a possibilidade de partidos se reunirem em federação,¹⁸ surgiu plasmado, no art. 11-A, § 9º, que “perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfilia, sem justa causa, de partido que integra federação”.

O diálogo institucional consolidador da fidelidade partidária na ordem constitucional atual envolveu, portanto, o Tribunal Superior Eleitoral, no exercício da função consultiva e regulamentar, bem assim o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional, que atuou mediante lei ordinária e emenda constitucional.

2.2 Financiamento de campanhas femininas a partir das cotas de gênero

Os índices socioeconômicos revelam a desigualdade de gênero¹⁹ no Brasil. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base na 2.ª edição do estudo sobre indicadores sociais das mulheres no Brasil intitulado “Estatísticas de Gênero”, publicada em 2021, a taxa ajustada de frequência escolar líquida no ensino superior, para mulheres entre 18 e 24 anos, é de 29,7%, ao passo que, para homens, é de 21,5%.

¹⁸ Ao examinar, em 9 de fevereiro de 2022, o referendo à medida cautelar implementada na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.021, relator Ministro Roberto Barroso, o Plenário, contrastando a federação com as coligações, destacou que “a federação partidária, embora assegure a identidade e a autonomia dos partidos que a integram (art. 11-A, § 2º), promove entre eles: (i) uma união estável, ainda que transitória, com durabilidade de no mínimo 4 (quatro) anos (art. 11-A, § 3º, II); (ii) requer afinidade programática, que permita a formulação de estatuto e de um programa comuns à federação (art. 11-A, § 6º, II), e (iii) vincula o funcionamento parlamentar posterior às eleições (art. 11-A, § 1º)”. Como tese, o Tribunal assentou ser constitucional a Lei n. 14.208/2021, que institui as federações partidárias, salvo quanto ao prazo para seu registro, que deverá ser o aplicável aos partidos políticos. Excepcionalmente, nas eleições de 2022, estendeu o lapso para constituição de federações partidárias até 31 de maio do mesmo ano.

¹⁹ Como anota Luís Roberto Barroso (2022, p. 157): “Uma breve nota terminológica é importante aqui para distinguir sexo, gênero e orientação sexual. Sexo é uma condição física, biológica, que distingue homem e mulher por características que incluem genitais e órgãos reprodutivos. Gênero diz respeito à autopercepção do indivíduo, ao sentimento de pertencimento ao universo feminino, masculino ou a nenhuma dessas orientações tradicionais. A orientação sexual, por sua vez, está associada à atração física, ao desejo de cada um. É aqui que a pessoa pode ser heterossexual, homossexual ou bissexual. Transgênero ou transexual – não há consenso sobre a terminologia – é a pessoa que não se identifica plenamente com o gênero atribuído ao seu sexo biológico” (Barroso, 2022, p. 157).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) de 2019 aferiu que a proporção de pessoas com nível superior completo alcança 19,4% das mulheres, contra 15,1% dos homens.

A vantagem feminina sob o ângulo da escolaridade não se traduz, porém, na ocupação de cargos gerenciais, na remuneração e na participação política.

Ainda segundo o IBGE, com dados da PNAD 2019, apenas 37,4% dos cargos gerenciais – considerados os membros superiores do poder público, gerentes e dirigentes de organizações de interesse público e de empresas – são ocupados por mulheres.

No tocante à remuneração, a conclusão do estudo foi de que, em 2019, as mulheres receberam 77,7%, ou seja, pouco mais de $\frac{3}{4}$, do rendimento percebido pelos homens. A diferença mostra-se potencializada nas regiões do País em que é maior o rendimento médio da população.

Quanto à participação política, o Instituto, com amparo em dados da Justiça Eleitoral, realçou que somente 16% entre vereadores eleitos no Brasil em 2020 eram do gênero feminino.

A disparidade se repete nas candidaturas a deputado federal. No mesmo ano, eram mulheres apenas 32,2% dos aspirantes ao cargo eletivo. Tomando-se por escopo as campanhas à Câmara dos Deputados com receita superior a um milhão de reais, apenas 18% eram de mulheres.

Quanto aos eleitos, é também patente a sub-representação feminina. Em 2019, embora 51,8% da população fosse composta por mulheres (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019), apenas 15% dos integrantes da Câmara Baixa eram deputadas, segundo dados da União Interparlamentar (2019).

O debate acerca da necessidade de ampliar a participação feminina com a criação de cotas ganhou impulso, no Brasil, na década de 1990, em consonância com movimento mundial (Ferreira, M., 2021, p. 87).

Buscando reduzir déficit histórico de representação feminina, a Lei n. 9.100/1995 foi a primeira a impor o percentual mínimo de 20%. A Lei n. 9.504, ainda em 1997, ampliou o alcance das ações afirmativas até então implementadas.²⁰ A cota de gênero, nos termos do art. 10, § 3º,

²⁰ A Lei n. 9.100/1995 previa, no art. 11, § 3º, que, 20%, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação para as Câmaras de Vereadores, nas eleições de 1996, deveriam ser preenchidas por candidaturas de mulheres.

foi aumentada para 30% e passou a valer para os legislativos de todas as esferas, e não apenas da municipal. Ficou de fora o Senado Federal.

Não havia, entretanto, obrigatoriedade de observância efetiva dos percentuais, o que ocasionou esvaziamento da política de cotas (Santos; Furlanetto, 2019, p. 9-10).

A Lei n. 12.034/2009,²¹ então, modificou o dispositivo, impondo o preenchimento para além de apenas a reserva de vagas.

Nada obstante a imperatividade, a dinâmica intrapartidária mostrou-se igualmente carente de aprimoramento democrático. Os pleitos eleitorais evidenciaram que as mulheres tiveram menor exposição na mídia e receberam menor fatia dos recursos financeiros (Banhos, 2020, p. 111).

Especificamente no tocante ao subfinanciamento, o art. 9º da Lei n. 13.165/2015²² – voltada a reduzir os custos das campanhas, simplificar a administração dos partidos e incentivar a participação feminina – estabeleceu a reserva de no mínimo 5% e no máximo 15% do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento eleitoral para aplicação nas campanhas das candidatas.

Em 15 de março de 2018, o Supremo examinou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.617, relator Ministro Edson Fachin, tendo como objeto o mencionado art. 9º da Lei n. 13.165/2015. A ação foi formalizada pela Procuradoria-Geral da República ao argumento de que o percentual mínimo de recursos aquém do previsto nas cotas de representação feminina na política importa proteção deficiente dos direitos políticos das mulheres ao mesmo tempo que o percentual máximo inviabiliza a alocação de montante de forma equitativa entre candidatos e candidatas.

O Supremo reconheceu a ofensa ao princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias fora do controle dos indivíduos, como raça, sexo, cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada. Teve em conta que as cotas para mulheres na política, como opção legislativa de materialização

²¹ Reservou, ainda, 10% do tempo de propaganda partidária (art. 45, inciso IV, da Lei n. 9.096/1995) e previu a destinação de 5% dos recursos do fundo partidário para a formação política e o incentivo à participação feminina (art. 44, inciso V, da Lei n. 9.096/1995).

²² Lei n. 13.165/2015: “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 n. 9.096, de 19 de setembro de 1995”.

do princípio da igualdade, apenas podem encontrar efetividade se acompanhadas de proporcional destinação, por tempo razoável, de recursos financeiros.

Além de haver declarado a inconstitucionalidade do termo “três” constante do preceito e, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei n. 9.096/1995, a Corte conferiu ao art. 9º da Lei n. 13.165/2015 interpretação conforme à Constituição – na dicção do Tribunal –, de modo a equiparar-se o mínimo de recursos do Fundo Partidário ao piso legal de candidaturas femininas, estabelecido, na forma do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997, em 30%. Fixou, ainda, que, “havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção”.

Embora o Tribunal tenha afirmado tratar-se de pronunciamento interpretativo, a decisão ostenta indubitosa natureza substitutiva, a qual é utilizada quando a Corte reconhece a inconstitucionalidade da norma que prevê algo, quando, sob o ângulo constitucional, deveria prever outra coisa, proferindo sentença a implicar a substituição da disciplina jurídica contida no preceito (Canotilho, 2033).²³

Ainda sobre o financiamento de campanha, vale lembrar que, depois de reconhecida, pelo Supremo, em 17 de setembro de 2015, no julgamento da Ação Direta n. 4.650, relator Ministro Luiz Fux, a inconstitucionalidade das normas da Lei das Eleições e da Lei de Partidos Políticos que autorizavam a doação por pessoas jurídicas para campanhas eleitorais e agremiações partidárias, o legislador infraconstitucional debruçou-se sobre a matéria do financiamento eleitoral por meio do Projeto de Lei do Senado n. 206/2017, de cuja justificativa se extrai a seguinte passagem:

[...]

A situação, portanto, é a seguinte: o custo das campanhas continua elevado, as doações de empresas estão proibidas e não há nos eleitores uma cultura política que estimule a doação de pessoas físicas. Cumpre, portanto, encontrar uma fonte de financiamento que viabilize as campanhas, de preferência sem impor custos adicionais ao erário, na situação de crise econômica que o país atravessa.

²³ No mesmo sentido, ver: Taschetto (2016, p. 111).

O projeto resultou na Lei n. 13.487/2017, mediante a qual criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

Nesse contexto, o Tribunal Superior Eleitoral apreciou, em 22 de maio de 2018, consulta formulada por senadoras e deputadas federais²⁴ acerca da aplicabilidade à distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha,²⁵ da decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.617, que cuidou da destinação de recursos do Fundo Partidário.

Na oportunidade, a relatora, Ministra Rosa Weber, assentou:

Embora circunscrito o objeto da ADI 5617 à distribuição dos recursos partidários que veio a ser fixada por meio da Lei n. 13.165/2015, os fundamentos então esposados transcendem o decidido naquela hipótese, considerada, em especial, a premissa de que “a igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que lhes permita alcançar a igualdade de resultados”. Aplicável, sem dúvida, a mesma diretriz hermenêutica; “ubi eadem ratio ibi idem jus”, vale dizer, onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito.

Logo, a mesma razão de decidir observada quanto à distribuição do Fundo Partidário foi tida como aplicável aos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, vocacionado exatamente ao custeio das eleições.²⁶

²⁴ A consulta foi formalizada pelas senadoras Vanessa Grazziotin, Ângela Portela, Fátima Bezerra, Gleisi Hoffmann, Kátia Abreu, Regina Sousa, Lídice da Mata e Rose de Freitas, e pelas deputadas federais Gorete Pereira, Jô Moraes, Luana Costa, Luciana Santos, Raquel Muniz e Soraya Santos (Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000, relatora Ministra Rosa Weber)

²⁵ A consulta versou, ainda, sobre a observância dos patamares mínimos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997 na distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, ao que a Justiça Eleitoral também respondeu afirmativamente, fortalecendo a democracia interna das agremiações e para o desenvolvimento da política.

²⁶ A consulta foi respondida nos seguintes termos: a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos arts. 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, regulamentada nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997, na linha da orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI n. 5617. No caso de percentual superior de candidaturas, impõe-se o acréscimo de recursos do FEFC e do tempo de propaganda na mesma proporção (Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000, relatora Ministra Rosa Weber).

Em resposta,²⁷ considerada a interação dialógica, o poder constituinte derivado encampou a compreensão do Supremo e do Tribunal Superior Eleitoral. Veio, então, a inserir, por meio da Emenda Constitucional n. 117, de 5 de abril de 2022, o § 8º no art. 17 da Carta da República, a prever que “o montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais”, bem como o tempo de propaganda “a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas”.

Ainda mais recentemente, a Emenda Constitucional n. 111/2021, com o intuito de diminuir o déficit de representação de mulheres e negros, estabeleceu:

Art. 2º Para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro.

Conforme se extrai do preceito, o poder constituinte derivado buscou a valorização do voto, ou, na dicção expressa do dispositivo, dos “votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados”.

Com a contagem em dobro dos votos de mulheres e de negros para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do FEFC, estimulam-se as agremiações a investirem em tais candidaturas.

O aperfeiçoamento legislativo-jurisprudencial do financiamento das campanhas femininas representa importante passo no combate às candidaturas femininas de fachada, isto é, o registro de mulheres filiadas sem competitividade ou intenção eleitoral para o atendimento do percentual mínimo de candidaturas (Nunes; Soares, 2018, p. 544).

O diálogo institucional, nesse caso, também envolveu o Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal o Tribunal Superior Eleitoral – esse último pela via consultiva – e o poder constituinte derivado.

O desafio remanesce, e outras propostas, como as relativas à instituição de lista fechada e de reserva de assentos, para além de apenas candidaturas (Costa; Araújo, p. 68-73), podem produzir impacto relevante na ampliação da representatividade política feminina.

²⁷ O Parecer n. 157, de 2021, do relator da proposta, no Senado Federal, contém alusão expressa ao entendimento firmado pelo Supremo na Ação Direta n. 5.617.

Considerações finais

No segundo Pós-Guerra, de texto formal alheio à sociedade e mero estatuto da organização política estatal, a Constituição alcançou supremacia e atingiu o auge normativo e axiológico (Martins, 2011, p. 193-196), vindo a salvaguardar direitos fundamentais além de simplesmente orquestrar a atuação dos órgãos de Estado.

À pergunta sobre quem deve deter a última palavra acerca da interpretação constitucional as teorias do diálogo respondem com base na perspectiva da interação permanente e cooperativa, voltada a desvendar o melhor significado constitucional.

Ao longo desta análise, conduzida pela ótica dos diálogos institucionais, cuidou-se dos temas da fidelidade partidária e do financiamento das campanhas femininas, cujas disciplinas foram construídas a partir da interação entre Tribunal Superior Eleitoral, Supremo Tribunal Federal e Congresso Nacional.

No que toca à fidelidade partidária, na Consulta n. 1.398, relator Ministro Cesar Asfor Rocha, o Tribunal Superior Eleitoral provocou, em 2007, virada jurisprudencial. Mediante decisões aditivas, o Supremo, no julgamento dos Mandados de Segurança n. 26.602, 26.603 e n. 26.604, assegurou à agremiação o direito à manutenção do número de cadeiras obtido pelo sistema proporcional, impondo ao eleito a perda do mandato em caso de desfiliação imotivada.

Os pronunciamentos do Tribunal Superior Eleitoral e da Suprema Corte constituíram importante ponto de inflexão na história republicana brasileira para a consolidação da democracia e a efetivação dos direitos políticos fundamentais, prestigiando o cidadão eleitor.

O processo de perda do cargo e as hipóteses de justificação foram disciplinados pelo Tribunal Superior Eleitoral na Resolução n. 22.610/2007.

A reação legislativa reveladora do diálogo entre os Poderes operou-se por meio da Lei n. 13.165/2015, na qual contempladas hipóteses de justa causa não inteiramente coincidentes com as estabelecidas pela Justiça Eleitoral, e mediante a Emenda Constitucional n. 91/2016, que permitiu por 30 dias a desfiliação sem prejuízo do mandato.

Quanto aos cargos majoritários, a compreensão do Tribunal Superior Eleitoral, estampada na Consulta n. 1.407, relator Ministro

Ayres Britto, foi revista, pelo Supremo Tribunal Federal, ao examinar, em 2015, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.081, relator Ministro Roberto Barroso, na qual o Plenário assentou que o eleito pelo sistema majoritário não perde o mandato em caso de desfiliação.

No que tange ao financiamento de campanhas femininas, os dados socioeconômicos e os concernentes à participação política demonstram a persistente sub-representação política das mulheres, mesmo depois da cota de gênero. Nesse contexto, merece apoteose a decisão de cariz substitutivo formalizada pelo Supremo, em março de 2018, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.617, relator Ministro Edson Fachin, que implicou a equiparação do percentual de recursos do Fundo Partidário ao patamar de candidaturas femininas.

O Tribunal Superior Eleitoral, por seu turno, em consulta formulada por senadoras e deputadas federais, assentou a aplicação do mesmo entendimento no que toca à distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Em resposta às orientações firmadas, o Legislativo elaborou a Emenda Constitucional n. 117, de 5 de abril de 2022, em que plasmou, no novel § 8º do art. 17 do Texto Maior, a compreensão quanto ao Fundo Partidário e ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Esse novo arcabouço normativo, a reger os próximos pleitos, será submetido a teste diante da realidade, ainda marcada por barreiras, inclusive sociais, que dificultam o preenchimento pelos partidos, sobretudo em eleições municipais em pequenas localidades, até mesmo das cotas de gênero.

Os avanços promovidos pelos diálogos entre os Poderes Legislativo e Judiciário foram significativos e prenunciam dias melhores. Afinal, enquanto remanescerem mitigadas as condições para tornar audíveis as vozes das mulheres na política, não se terá alcançado a verdadeira democracia.

Referências

AKERMAN, William. Mandado de segurança e fiscalização de constitucionalidade. In: AKERMAN, William; BODART, Bruno (org.). **Mandado de segurança e mandado de injunção no Supremo Tribunal Federal**. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 123-142.

AKERMAN, William. Decisões intermediárias na jurisdição constitucional brasileira. In: TOFFOLI, José Antônio Dias; CARVALHO FILHO, José dos Santos; AKERMAN, William *et al.* (org.). **Controle concentrado no Supremo Tribunal Federal**. Brasília: Sobredireito. (no prelo).

BANHOS, Sérgio Silveira. **A participação das mulheres na política: as quotas de gênero para o financiamento de campanha no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BATEUP, Christine. The dialogic promise: assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. **Brooklyn Law Review**, v. 71, n. 1, p. 1109-1180, 2006. Disponível em: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol71/iss3/1>. Acesso em: 12 jun. 2022.

BAUM, Lawrence; HAUSEGGER, Lori. The Supreme Court and Congress: reconsidering the relationship. In: MILLER, Mark C.; BARNES, Jeb (ed.). **Making policy, making law: an interbranch perspective**. Washington: Georgetown University Press, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, v. 5, n. 18, p. 1-22, abr./jun. 2009. p. 1-10. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/luis-roberto-barroso/retrospectiva-2008-judicializacao-ativismo-e-legitimidade-democratica>. Acesso em: 24 jan. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Liberdade sexual. In: BRANCO, Erika Siebler; SALLES, Tiago (ed.). **Liberdades**. Rio de Janeiro: J & C, 2022.

BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. O papel criativo dos Tribunais: técnicas de decisão em controle de constitucionalidade. In: MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro *et al.* (coord.). **Estudos de direito processual em homenagem a Paulo Cezar Pinheiro Carneiro**. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2019.

BICKEL, Alexander M. **The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics**. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1986.

BOLONHA, Carlos; GANEM, Fabricio Faroni; ZETTEL, Bernardo. Parâmetros deliberativos para os diálogos constitucionais: razão

pública, ética do discurso e *backlash*. **Direitos Fundamentais e Justiça**, ano 7, n. 25, p. 170-190, out./dez. 2013.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer 157, de 2021 – PLEN/SF**. De PLENÁRIO, sobre a Proposta de Emenda à Constituição n. 18, de 2021, primeiro signatário o Senador Carlos Fávaro, que altera a Constituição Federal para acrescentar os §§ 6º e 7º ao art. 17 da Constituição, bem como acrescentar os arts. 6º-A e 6º-B ao Ato da Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre destinação de recursos em campanhas eleitorais. Brasília, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8992164&ts=1653421094611&disposition=inline>. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n. 206/2017**. Altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, permitir a propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão, e restringir o horário eleitoral gratuito aos canais de rádio e de televisão de responsabilidade do poder público. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5372122&ts=1630416124710&disposition=inline>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 4.650/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.465/DF**. Ação direta de inconstitucionalidade. Partidos políticos. Dupla filiação. Regulação legal da relação entre dois ou mais partidos. Princípio da fidelidade partidária. Improcedência. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 24 de fevereiro de 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385512>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.081/DF**. Direito constitucional e eleitoral. Ação direta de inconstitucionalidade. Resolução n. 22.610/2007 do TSE. Inaplicabilidade da regra de perda do mandato por infidelidade

partidária ao sistema eleitoral majoritário. Relator: Min. Roberto Barroso, 27 de maio de 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4513055>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617/DF**. Ação 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 a aplicação nas campanhas de candidatas. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeição. Inconstitucionalidade. Ofensa à igualdade e à não discriminação. Procedência da ação. Relator: Min. Edson Fachin, 15 de março de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>. Acesso em: 19 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.021/DF**. Direito constitucional e eleitoral. Ação direta de inconstitucionalidade. Referendo de medida cautelar. Federação de partidos políticos. Lein. 14.208/2021. Cautelar parcialmente deferida, quanto ao prazo de registro, para preservação da isonomia. Relator: Min. Roberto Barroso, 9 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6293255>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 20.916/DF**. I. Mandato representativo e suplência. Perda por fato superveniente à diplomação: declaração que incumbe à presidência da câmara respectiva e não à Justiça Eleitoral. II. Suplência de mandato representativo: situação jurídica que o abandono do Partido, pelo qual haja o suplente concorrido ao pleito, não desfaz: extensão ao suplente dos efeitos do desaparecimento, a partir da EC 25/85, da sanção da perda do mandato cominada ao titular que abandonava o partido. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 11 de outubro de 1989. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85366>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 26.603/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, 4 de outubro de 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta 1.398**. Consulta. Eleições proporcionais. Candidato eleito. Cancelamento de filiação. Transferência de partido. Vaga. Agremiação. Resposta afirmativa. Relator: Min. Cesar Asfor Rocha, 27 de março de 2007. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/28376>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta 1.407**. Consulta. Mandato. Cargo majoritário. Partido. Resposta afirmativa. Relator: Min. Ayres Britto, 16 de outubro de 2017. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=&classe=consulta&numeroProcesso=1407>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta 0600252-18.2018.6.00.0000/DF**. Consulta. Senadoras e deputadas federais. Incentivo à participação feminina na política. Distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV. Proporcionalidade. Art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997. Mínimo legal de 30% de candidaturas por gênero. Aplicabilidade. Fundamentos. ADI 5617. STF. Eficácia transcendente. Papel institucional da Justiça Eleitoral. Protagonismo. Práticas afirmativas. Fortalecimento. Democracia interna dos partidos. Quesitos respondidos afirmativamente. Relatora: Min. Rosa Weber, 22 de maio de 2018. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/298362>. Acesso em: 11 ago. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. Tradução Aroldo Plínio Gonçalves. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1984.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; CLÈVE, Ana Carolina de Camargo. A evolução da fidelidade partidária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: KEPPEN, Luiz Fernando Tomasi; SALGADO, Eneida Desiree (org.). **Direito eleitoral contemporâneo: 70 anos da redemocratização pós-ditadura Vargas e da reinstalação da Justiça Eleitoral**. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2016. p. 15-29. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5118>. Acesso em: 8 ago. 2022.

CORREIA, Fernando Alves. **Justiça constitucional**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2019.

COSTA, Fabrício Veiga; ARAÚJO, Dalvaney Aparecida de. Representatividade feminina na política: a eficácia do sistema de cotas e a reforma política. **Revista Thesis Juris**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 67-97.

FERREIRA, Adriano Guilherme de Aro. **Fidelidade partidária no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

FERREIRA, Maria Inês Caetano. Sub-representação política de mulheres: reflexões a respeito das eleições à vereança no Recôncavo da Bahia. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 58, n. 229, p. 79-101, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p79. Acesso em: 11 ago. 2022.

FONSECA, Guilherme. O papel da jurisprudência constitucional. In: MIRANDA, Jorge (org.). **Perspectivas constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1997. v. II, p. 1035-1052.

GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. The Charter Dialogue between Courts and Legislatures (Or Perhaps the Charter of Rights Isn't Such a Bad Thing after All). **Osgoode Hall Law Journal**, v. 35, n. 1, p. 75-124, 1997. Disponível em: <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol35/iss1/2/>. Acesso em: 23 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). **Conheça o Brasil** – População. Quantidade de homens e mulheres. IBGE Educa, 2019. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 4 ago. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). **Estatísticas de gênero:** indicadores sociais das mulheres no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101784>. Acesso em: 3 ago. 2022.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Women in Parliaments, 2019.** Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em: 4 ago. 2022.

KRAMER, Larry. **The people themselves:** popular constitutionalism and judicial review. Oxford University Press: Oxford, 2004.

MARTINS, João Zenha. Neoconstitucionalismo e interpretação conforme. In: CRUZ, Bárbara *et al.* **Teoria da argumentação e neo-constitucionalismo:** um conjunto de perspectivas. Coimbra: Almedina, 2011. p. 193-196.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação.** São Paulo, 2008. 219 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. Apresentação do direito eleitoral brasileiro: financiamento de campanha, cláusula de barreira, fidelidade partidária e reeleição. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da *et al.* (coord.). **Direito eleitoral comparado.** Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 61-81.

MEYER, Emilio Peluso Neder. **Decisão e jurisdição constitucional:** crítica às sentenças intermediárias, técnicas e efeitos do controle de constitucionalidade em perspectiva comparada. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

MORAIS, Carlos Blanco de. As mutações constitucionais de fonte jurisprudencial: a fronteira crítica entre a interpretação e a mutação. In: MENDES, Gilmar Mendes; MORAIS, Carlos Blanco de (org.). **Mutações constitucionais.** São Paulo: Saraiva, 2016. p. 49-102.

NOVAIS, Jorge Reis. **Em defesa do Tribunal Constitucional:** resposta aos críticos. Coimbra: Almedina, 2014.

NUNES, Geórgia Ferreira Martins; SOARES, Lorena de Araújo Costa. Candidatas de fachada: a violência decorrente da fraude eleitoral e do abuso de poder e as respostas jurídicas para efetivação dos grupos minoritariamente representados. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito constitucional eleitoral**. 2018. Tratado de Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018. v. 1. p. 543-570.

SANCHÍS, Luis Prieto. Neoconstitucionalismo y ponderación judicial. *In*: CARBONELL, Miguel (coord.). **Neoconstitucionalismo(s)**. 2. ed. Madrid: Trotta, 2003. p. 123-158.

SILVA, José Afonso da. Tribunais constitucionais e jurisdição constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 60/61, p. 495-524, jan./jul. 1985.

TASCHETTO, Fernando Maicon Prado. **As sentenças aditivas e as sentenças substitutivas**: direito italiano e brasileiro. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2016.

VALE, André Rufino. **Argumentação constitucional**: um estudo obre a deliberação nos tribunais constitucionais. São Paulo: Almedina Brasil, 2019.

Como citar este artigo:

MARQUES, Kassio Nunes; AKERMAN, William. Diálogos institucionais sobre fidelidade partidária e financiamento de campanhas femininas. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 16, n. 1, p. 69-96, jan./jun. 2022.