



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO BOJO DA ADI N<sup>o</sup> 5617: SUAS  
LACUNAS E O DÉFICIT DEMOCRÁTICO

Lais de Souza Bastos

Rio de Janeiro  
2019

LAIS DE SOUZA BASTOS

A DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO BOJO DA ADI N<sup>o</sup> 5617: SUAS  
LACUNAS E O DÉFICIT DEMOCRÁTICO

Artigo científico apresentado como exigência de  
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*  
da Escola da Magistratura do Estado do Rio de  
Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Néli L. C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro  
2019

## A DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO BOJO DA ADI N<sup>o</sup> 5617: SUAS LACUNAS E O DÉFICIT DEMOCRÁTICO

Lais de Souza Bastos

Graduada pela Universidade Federal  
Fluminense. Advogada.

**Resumo** – O objetivo precípua deste trabalho é a análise da decisão proferida pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal na ADI n<sup>o</sup>. 5617, apontando as omissões e os questionamentos derivados do teor de seu dispositivo. Para tanto, foram ressaltadas as dificuldades históricas enfrentadas pela população feminina no que se refere ao reconhecimento de seus direitos fundamentais, com destaque para os direitos cívicos e políticos. Ademais, foi analisado o modelo de financiamento de campanhas eleitorais adotado pelo Brasil, ressaltando-se a contraposição entre a autonomia partidária e o imperativo de distribuição equânime dos recursos em razão da natureza pública de parte dos referidos recursos, bem como dos princípios democrático e da igualdade material. Busca-se ainda abordar a importância da ação afirmativa da cota de gênero introduzida na política nacional nas últimas décadas, com destaque para os desafios atuais enfrentados nesta seara. Conclui-se pela necessidade de mais rigor na fiscalização da aplicação e efetividade da reserva do percentual mínimo de capital reservado ao financiamento das campanhas eleitorais de candidatas, bem como da observância deste mesmo percentual mínimo no que tange ao tempo de propaganda eleitoral gratuita.

**Palavras-chave** – Direito Constitucional. Direito Eleitoral. Fundo Partidário. Igualdade material. Princípio Democrático.

**Sumário** – Introdução. 1. A decisão do Supremo Tribunal Federal no bojo da ADI n. 5617 e suas lacunas. 2. Do financiamento eleitoral e do princípio da igualdade. 3. Do déficit democrático, da importância da cota de gênero e dos desafios postos. Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI n<sup>o</sup> 5617 enquanto marco na busca de uma maior participação das mulheres nos espaços políticos, discriminando e tentando traçar um paralelo entre suas lacunas, o princípio democrático e o direito fundamental à igualdade.

Almeja-se, principalmente, tratar da importância da participação política das mulheres na sociedade brasileira como poder transformador, visando influenciar significativamente na elaboração de inovações legislativas, bem como na implementação de políticas públicas específicas de proteção à mulher.

O primeiro capítulo do trabalho apresenta-se como uma análise da decisão proferida pelo Superior Tribunal Federal, em Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Procuradoria-Geral da República (PGR) para questionar o artigo 9º da Lei nº 13.165/15, que culminou na determinação de que a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas de mulheres deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres previsto no artigo 10, parágrafo 3º, da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e suas omissões.

O segundo capítulo traz a contraposição entre as regras nacionais de financiamento de campanhas eleitorais e a dimensão material do princípio constitucional da igualdade, colocando em foco os direitos humanos na perspectiva de gênero.

O terceiro capítulo aborda o déficit de participação feminina na política tradicional e a necessidade de respeito ao texto constitucional que se impõe também aos partidos políticos que, cientes dos preconceitos sexistas vigentes na sociedade, se acovardam para lançarem-se em seu combate. Ressalta também que a democracia, ao se descuidar quanto à inclusão feminina nos partidos, permanece limitada, apresentando, desta feita, resquícios antidemocráticos.

Com relação às técnicas metodológicas, o método hipotético-dedutivo é acolhido para a produção do trabalho monográfico, pois a pesquisadora elenca especulações que, com base em estudos, análises estatísticas e casos concretos, são comprovadas ou, ao menos, contestadas.

Pelo exposto, a abordagem do objeto desta pesquisa é qualitativa, pois a pesquisadora busca apoiar-se em um amplo conjunto de obras literárias adequadas ao tema analisado, além do uso da legislação e jurisprudência, que corroboram com a tese sustentada.

## 1. A DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO BOJO DA ADI Nº 5617 E SUAS LACUNAS

Na ordem social existente, é evidente a ausência de vozes femininas na vida pública de modo geral. Às mulheres, historicamente, foi reservado lugar de preterição em relação aos homens, a elas foram designados papéis de formação e manutenção da família, célula social naturalmente alijada à vida privada, sobre elas recai a jornada tripla de criar os filhos, cuidar do lar e trabalhar ‘fora’, enquanto os espaços de poder e decisão,

desde sua origem, foram destinados a homens, preferencialmente brancos e pertencentes a classes sociais abastadas.

Fernanda Ferreira Mota e Flávia Biroli, no artigo “O gênero na política: a construção do feminino nas eleições presidenciais de 2010”<sup>1</sup>, afirmam:

[...] a presença reduzida de mulheres na vida política brasileira não é uma circunstância ocasional. É um desdobramento dos padrões históricos da divisão sexual do trabalho e da atribuição de papéis, habilidades e pertencimentos diferenciados para mulheres e homens. Corresponde a uma realização restrita do ideal democrático da igualdade política, que reserva os espaços de decisão e as posições de poder a uma parcela da população com perfis determinados – homens, brancos, pertencentes às camadas mais ricas da população. As desigualdades de gênero, assim como a desigualdade racial e a de classe, são importantes para se compreender os mecanismos de divisão e diferenciação que impedem uma realização mais plural da política. [...]

Saliente-se que os mais diversos obstáculos que dificultam a participação política feminina são de ampla gravidade, uma vez que a ocupação de espaços públicos notórios e a elaboração de leis viabilizam a materialização de instrumentos redução das desigualdades de gênero.

Ocorre que, em seu voto, o Min. Relator Edson Fachin ressalta dados oriundos do Tribunal Superior Eleitoral<sup>2</sup>, segundo os quais as mulheres atualmente ocupam menos de 15% das cadeiras do Poder Legislativo federal, sendo que, na Câmara dos Deputados, apenas 9,9% dos parlamentares são mulheres. Outrossim, somente 11% das prefeituras do país são comandadas por mulheres, muito embora elas correspondam a 52% do eleitorado nacional.

A Lei nº 9.504/97<sup>3</sup> dispôs que cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo. O artigo nono da Lei nº 13.165/15<sup>4</sup>, que altera a mencionada Lei, contempla a distribuição dos recursos partidários, fixando patamares mínimos e máximos para o acesso a recursos públicos do fundo partidário.

---

<sup>1</sup> BIROLI, Flávia; MOTA, Fernanda Ferreira. *O gênero na política: a construção do feminino nas eleições presidenciais de 2010*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cpa/n43/0104-8333-cpa-43-0197.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2018.

<sup>2</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 5617*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/dl/voto-relator-ministro-fachin-fundo.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2018.

<sup>3</sup> Idem. *Lei nº 9.504/97, de 30 de setembro de 1997*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/civil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/civil_03/leis/19504.htm)>. Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>4</sup> Idem. *Lei nº 13.165/15, de 29 de set. de 2015*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/civil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm](http://www.planalto.gov.br/civil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm)>. Acesso em: 22 set. 2018.

Importa dizer que em outubro de 2016, o Procurador-Geral da República ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617, pugnando pelo reconhecimento da inconstitucionalidade do mencionado dispositivo. Dentre as razões de pedir, salientou o princípio da igualdade (art. 5º, I), o pluralismo político, a cidadania e o princípio democrático (art. 1º, II, V e parágrafo único), o objetivo de se construir sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), todos de sede constitucional.

Em março de 2018, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 5617 para declarar a inconstitucionalidade da expressão “três” contida no art. 9º da Lei nº 13.165/2015<sup>5</sup>, eliminando o limite temporal até agora fixado; (ii) dar interpretação conforme a Constituição ao art. 9º da Lei nº 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997<sup>6</sup>, isto é, ao menos 30% de cidadãos), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei nº 9.096/95<sup>7</sup>.

Ou seja, determinou o STF que a única interpretação constitucional admissível seria aquela que determina aos partidos políticos a distribuição dos recursos públicos destinados à campanha eleitoral na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos. No que se tange ao prazo de três eleições fixado pela lei, deve-se ter em conta que o critério de distribuição de recursos oriundos do fundo partidário deve obedecer à composição das candidaturas e deflui diretamente da cota fixada no art. 10, § 3º, da Lei de Eleições. Isto posto, é inconstitucional a fixação de um prazo.

Acrescente-se que, pela legislação vigente, devem os partidos políticos destinar 5% dos recursos do Fundo Partidário para custear programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, a ser gerido pela Secretaria da Mulher de cada partido e, na falta desta, por institutos ou Fundações, nos termos do artigo 44, V da Lei nº 9.096/95<sup>8</sup>. Contudo, esta regra frequentemente tem sido descumprida, dando

---

<sup>5</sup>Idem. op. cit., nota 4.

<sup>6</sup>Idem. op. cit., nota 3.

<sup>7</sup> Idem. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm)>. Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>8</sup>Idem. op. cit., nota 7.

ensejo à rejeição das contas de várias agremiações, com determinação de usar o saldo inutilizado, acrescido de multa, no exercício seguinte.

Vale dizer também que a Lei nº 13.165/15 acrescentou os §§ 5º-A e 7º ao art. 44, da Lei nº 9.096/95 para prever que, a critério dos órgãos responsáveis, este valor poderia ser acumulado, em exercícios diferentes, para utilização em campanhas eleitorais futuras de mulheres.

Entretanto, esses parágrafos foram considerados inconstitucionais, por arrastamento na oportunidade do julgamento da ADI nº 5617. Considerou-se que o percentual destinado à difusão da participação política de mulheres é autônomo e pode ser compensado com valores reservados para campanhas de candidatas, mas a regra que permitia o acúmulo foi tolhida. Neste cenário, questiona-se o que será feito com os recursos acumulados em anos anteriores.

O Supremo, enquanto Corte responsável pela interpretação e guarda da Constituição Federal, é o Tribunal chamado a dar interpretação conforme a dispositivos infraconstitucionais, de modo a garantir a máxima efetividade dos direitos e garantias fundamentais assegurados na Carta Política, como fizera nesta decisão.

Contudo, muito embora referida decisão seja de suma importância para efetiva aproximação da igualdade material entre os sexos quanto à representatividade política, esta trouxe lacunas que podem vir a dar margem à má-fé em sua aplicabilidade e em última instância, a sua inefetividade e a verdadeiro retrocesso social.

Da leitura do acórdão de julgamento da ADI nº 5617, depreende-se que em que pese o objeto da ação direta seja circunscrito à distribuição dos recursos partidários que veio a ser fixada por meio da Lei nº 13.165/2015, nada foi dito quanto a base de valores sobre a qual incidira o percentual de 30% instituído, se sobre o valor anual do Fundo ou sobre as parcelas entregues mensalmente aos partidos políticos.

Importa esclarecer, ainda, se o percentual de 30% será aplicado aos recursos privados dos partidos políticos utilizados em campanhas eleitorais, isto porque entendimento diverso implicaria em verdadeira destinação discriminatória destes recursos, de modo que os fundamentos levados em consideração na ocasião desse julgamento transcendem o objeto delimitado no dispositivo do acórdão.

Ocorre que a resposta dada a estas questões implica em elevada quantia e, conseqüentemente, o esclarecimento dessas é de evidente relevância para a temática em exame.

Outrossim, a Lei nº 13.165/15<sup>9</sup> e a inicial da ADI não versam sobre o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, criado na Reforma Eleitoral de 2017, cujo objetivo é financiar campanhas eleitorais. Há que se perquirir se a interpretação conferida pelo STF abarca os recursos públicos distribuídos por intermédio do FEFC, recursos estes que, na prática, implicam em vultuosa monta que deveria ser destinada ao financiamento das candidaturas femininas. Abre-se, ainda, a discussão sobre o tempo de propaganda eleitoral destinado as campanhas de candidatas que, nos termos do artigo 47 da Lei nº 9.504/1997<sup>10</sup>, são de observância obrigatória pelas emissoras de rádio e televisão.

Evidencie-se que, posteriormente ao julgamento da ADI, foi realizada consulta ao TSE por Deputadas e Senadoras Federais quanto ao alcance da decisão tomada pelo Supremo. Questionou-se o exposto acima quanto ao FEFC e ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV.

No bojo da Consulta de nº 0600252-18.2018.6.00.0000, decidiu o Tribunal Superior Eleitoral que:

a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos artigos 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 nº 9.504/97, na linha da orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI 5617. No caso de percentual superior de candidaturas, impõe-se o acréscimo de recursos do FEFC e do tempo de propaganda na mesma proporção.<sup>11</sup>

Pelo exposto, há de se levar em consideração que, quanto a parte dos questionamentos apresentados, deixou claro o TSE que a decisão do Supremo Tribunal Federal irradiará efeitos sobre matérias correlatas ao Fundo Partidário.

Em seu voto, a Min. Rosa Weber afirma que a Justiça Eleitoral possui o papel institucional de incentivar a participação política feminina. Asseverou também que:

[...] a efetividade da garantia do percentual mínimo de candidaturas por gênero, estabelecida no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 – singelo passo à modificação do quadro de sub-representação feminina no campo político –, conclama a participação ativa da Justiça Eleitoral, presente largo campo de amadurecimento da democracia brasileira a percorrer visando à implementação de ações afirmativas que priorizem e impulsionem a voz feminina na política brasileira [...]<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Idem. op. cit., nota 4.

<sup>10</sup> Idem. op. cit., nota 3.

<sup>11</sup> REDACÇÃO JOTA. “O voto de Rosa Weber sobre 30% de fundo eleitoral e propaganda para mulheres. Ministros do TSE seguiram o voto de Rosa, relatora da consulta feita por deputadas e senadoras ao tribunal”. Disponível em: <<https://www.jota.info/docs/voto-rosa-fundo-eleitoral-mulheres-23052018>>. Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>12</sup> Ibidem.

Nesta conjectura, assumem o Supremo Tribunal Federal e Tribunal Superior Eleitoral, acertadamente, o papel de impulsionadores da participação feminina no campo político, colocando-se ativamente quanto a implementação de ações afirmativas que priorizem e impulsionem a voz feminina na política brasileira, no exercício da jurisdição e mediante medidas administrativas.

É imperioso explanar, por derradeiro, que não haverá democracia verdadeira enquanto não forem materializadas as condições necessárias à audição das vozes femininas na política nacional. Neste ínterim, tenha-se claro que a igualdade entre homens e mulheres assegurada na Carta Magna exige a equivalência de oportunidades e garantia de empoderamento em um ambiente propício ao alcance da isonomia de resultados.

## 2. DO FINANCIAMENTO ELEITORAL E DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE

Primordialmente, ressalte-se que a Constituição da República, muito embora não tenha determinado um modelo normativo de financiamento de campanhas eleitorais, definiu limites à discricionariedade legislativa para tanto, com a positivação de normas fundamentais que norteiam o processo político-eleitoral, como o pluralismo político e o princípio democrático.

Financiamento eleitoral é a maneira pela qual os partidos políticos angariam recursos a serem utilizados para custear as campanhas políticas de seus candidatos. Está regulamentado pela Lei nº 9.504, de 1997, conhecida como Lei das Eleições.

Importa dizer que o Brasil, assim como a maioria dos países da América Latina, adota o modelo misto de financiamento, isto significa que as verbas podem advir dos setores público e privado.

Nos termos dos artigos 16-C, 16-D, e 23, todos da Lei das Eleições<sup>13</sup>, o financiamento de campanha no Brasil se consubstancia em doações provenientes do próprio candidato; de pessoas físicas, com limite de 10% do valor que declarou de patrimônio no ano anterior no Imposto de Renda; assim como do Poder Público. Dado o objeto de análise do presente trabalho, nos ateremos às verbas públicas utilizadas no processo político-eleitoral.

---

<sup>13</sup> BRASIL, op. cit. nota 7.

O fundo partidário é uma arrecadação de valores, distribuído aos partidos políticos pelo Estado proporcionalmente e com natureza predeterminada, um percentual é aplicado em publicidade ideológica, outro é destinado a cursos que envolvam a cidadania e a implementação política de sua ideologia e, entre elas, destinar um percentual para as campanhas dos candidatos do partido.

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) importa em uma concentração de recursos públicos e privados, depositados em conta corrente específica, que será inserido da proposta orçamentária, cujo objetivo é prestar assistência financeira aos partidos políticos.

Ao passo que o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) é um fundo público destinado ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos. Foi criado pela Lei nº 13.487/17<sup>14</sup>. Os dois juntos correspondem à verba pública utilizada no financiamento de campanhas eleitorais.

A Lei nº 9.504/1997<sup>15</sup>, em seu art. 16-C, § 7º, dispõe que a Comissão Executiva Nacional do partido fixará os critérios de distribuição do FEFC aos seus candidatos devendo o partido promover ampla divulgação dos critérios e que os recursos referentes ao Fundo Partidário apenas estarão à disposição do partido após a definição de critérios para sua distribuição, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido político.

Cumprе sobrelevar que a definição dos mencionados critérios de distribuição da verba do Fundo Partidário é decisão *interna corporis* das agremiações partidárias. Eis que a autonomia que os partidos políticos possuem para gerir os recursos de que dispõem não pode ser tida como absoluta, encontrando limites como a definição de que devem direcionar ao menos 30% destes recursos para as campanhas de suas candidatas, em consonância com a decisão do STF na ADI nº 5617<sup>16</sup>.

Ademais, a evolução histórica da concepção de Estado culminou na ocupação pelo indivíduo da posição jurídica de credor da atuação estatal, ou seja, cabe ao indivíduo, em um Estado Democrático de Direito, a cobrança de prestações positivas do poder público que, por sua vez, deve aplicar medidas que objetivem reduzir as disparidades econômicas e sociais, para promover a igualdade material.

---

<sup>14</sup>Idem. Lei nº 13.487, de 06 de outubro de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2019.

<sup>15</sup> Idem, op.cit., nota 3.

<sup>16</sup> Idem. op. cit., nota 2.

O princípio da igualdade ou isonomia possui duas acepções, formal e material. Assevera o Ministro Joaquim Barbosa Gomes<sup>17</sup> ao conceituar igualdade formal:

O princípio da igualdade perante a lei consistiria na simples criação de um espaço neutro, onde as virtudes e as capacidades dos indivíduos livremente se poderiam desenvolver. Os privilégios, em sentido inverso, representavam nesta perspectiva a criação pelo homem de espaços e de zonas delimitadas, susceptíveis de criarem desigualdades artificiais e intoleráveis.

Caracteriza-se, portanto, esta acepção pela abstenção estatal, firmada em uma concepção estática de igualdade. A igualdade material se difere dessa por considerar as desigualdades concretas existentes no meio social de modo a evitar o agravamento destas e sua perpetuação.

Ademais, o princípio da igualdade insculpido na Constituição da República em seu artigo 5, inciso I<sup>18</sup>, atua em duas frentes. De um lado, frente ao legislador ordinário ou o próprio Executivo, na edição, respectivamente, de leis, atos normativos e medidas provisórias, de modo a vetar a criação de tratamentos diferenciados a indivíduos que se encontrem em situações idênticas. Ao passo que por outro lado, atua obrigando o intérprete a aplicar a lei e atos normativos outros igualmente, sem distinções de sexo, raça, cor, convicções ou classe social.

Neste sentido, surgem objeções quanto à omissão estatal, buscando a atuação positiva deste no que tange ao gozo de direitos por aqueles que são reconhecidos como iguais apenas formalmente.

Ressalte se que apenas em 24 de fevereiro de 1932 houve a conquista do voto feminino no Brasil, após duas décadas de intensa luta dos movimentos feminista e sufragista. O então residente Getúlio Vargas assinou um decreto que possibilitou as mulheres em todo território nacional votar e serem votadas em eleições.

Em 2018, apenas sete mulheres foram eleitas para o Senado Federal, enquanto para a Câmara de Deputados, foram 77 deputadas, em um aumento de 51% em relação a 2014. Vale dizer ainda que o número de deputadas estaduais cresceu em 35%<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup>BRASIL. *O Estado na promoção da igualdade material*. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bd/sf/bitstream/handle/id/503041/001011320.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

<sup>18</sup>BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2019.

<sup>19</sup>CAMPANHA DE MULHER ORG. *“Companheira, me ajude”*. Disponível em: <<http://campanha.demulher.org/#campanha>>. Acesso em: 23 fev. 2019.

À guisa de conclusão, conforme nos ensina o professor José Jairo Gomes<sup>20</sup>, é desejável evitar uma visão romântica acerca do financiamento político eleitoral. A partir de uma perspectiva realista, tem-se que a problemática não se limita a origem privada de grande parte do financiamento eleitoral, mas, sobretudo, da falta de regulamentação adequada, na qual sejam impostas com rigor a transparência da origem e do destino do dinheiro, e estabelecidos limites razoáveis e democráticos para o montante de doações e gastos, bem como criadas restrições aos doadores.

Além disso, mostra-se imperioso que a interpretação conferida às regras positivadas e a aplicação destas sejam feitas com rigor pelos agentes públicos, de modo a evitar a descrença no sistema e reforçar a legitimidade do procedimento democrático<sup>21</sup>.

Por derradeiro, importa salientar que o princípio democrático impõe a equivalência de direitos e oportunidades sociais aos indivíduos, bem como veda a discriminação dos mesmos em razão de gênero, raça, cor, classe social e demais sistemas dicotômicos utilizados historicamente para etiquetar e distanciar pessoas.

Registre-se que consoante disse Bertha Lutz, “recusar à mulher a igualdade de direitos em virtude do sexo é denegar justiça a metade da população.”<sup>22</sup>

### 3. DO DEFICIT DEMOCRÁTICO, DA IMPORTÂNCIA DA COTA DE GÊNERO E DOS DESAFIOS POSTOS

A Organização das Nações Unidas considera a exiguidade na representação feminina nos espaços de poder como um verdadeiro “déficit” democrático, comparando os números referentes a cargos políticos ocupados por mulheres e a proporção numérica no contingente populacional<sup>23</sup>.

Vale dizer que na IV Conferência Internacional sobre a Mulher, realizada em Pequim no ano de 1995, foi encaminhado pelo Parlamento Latino-Americano um documento no qual foram arroladas as mais expressivas reivindicações das mulheres no continente. Ficou evidente que muitos dos países latino-americanos tinham ampliado a participação política das mulheres e que 11 deles haviam instituído a cota de gênero como

---

<sup>20</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 13 ed. Rev. Atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. p. 187.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> ONE HEALTH MAG. “*Bertha Lutz*”. Disponível em: <<http://www.onehealthmag.com.br/index.php/bertha-lutz/>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

<sup>23</sup> ONU MULHERES. “*Marco Normativo para consolidar a Democracia Paritária*.” Disponível em: <[http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria\\_FINAL.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria_FINAL.pdf)>. Acesso em: 09 abr. 2019.

medida para fomentar esta participação, ultrapassando as resistências patriarcais tão presentes nestas sociedades<sup>24</sup>.

Neste mesmo ano, a então Deputada Marta Suplicy apresentou um projeto de lei que previa a exigência do mínimo de 30% (trinta por cento) de mulheres nas listas partidárias de candidatos a cargos do Legislativo, projeto este que foi apresentado na Câmara dos Deputados, em coautoria com mais 29 (vinte e nove) parlamentares, colocando na agenda política da época e na imprensa a questão da ausência de representação feminina no campo político nacional<sup>25</sup>.

Sob o jugo de críticas das mais diversas origens e formas, o projeto foi aprovado, mas reduzido para 20% (vinte por cento), tornando-se a Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995.

Por sua vez, a Lei n.º 9.504<sup>26</sup> de 97 elevou a taxa para 30% (trinta por cento) e a Lei n.º 12.034/09 substituiu a palavra “reserva” por “preencherá”, tornando obrigatório o preenchimento das cotas de gênero na definição das candidaturas de cada partido político, privilegiando o regime democrático e a representatividade inerente a este regime.

A ADI n.º 5617<sup>27</sup>, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, teve como objeto o artigo 9º, da Lei n.º 13.165/15 que, por sua vez, alterou o artigo 44 da Lei n.º 9.096/95, estabelecendo o percentual mínimo de 5% e o máximo de 15% do recurso do Fundo Partidário destinando ao financiamento de campanhas femininas, com a fixação do limite temporal de 3 (três) eleições para sua vigência. Dentre as razões invocadas pela Procuradoria-Geral da República, destacaram-se o direito fundamental à igualdade, o pluralismo político e o princípio democrático, todos com assento constitucional.

Em relação à democracia representativa, vale dizer que o artigo 1º, § único, da Constituição da República Federativa do Brasil, traz o princípio democrático, ao afirmar que todo poder emana do povo, que o exercerá diretamente ou através de seus representantes eleitos. Assim, é necessário garantir aos indivíduos que gozem de autonomia e liberdade em sua esfera privada, e gozem de autonomia política para participar das decisões estatais primordiais.

---

<sup>24</sup>Idem. “*Conferências mundiais da Mulher*”. Disponível em: < <http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

<sup>25</sup>BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL 783/95*. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182361>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

<sup>26</sup>Idem. op. cit., nota 3.

<sup>27</sup>Idem. op. cit., nota 2.

A Carta Política notabiliza a igualdade de gênero, o pluralismo político e o regime democrático, garantindo às mulheres, por conseguinte, participação na política em igualdade de condições aos homens.

Acrescente-se que os direitos políticos foram tardiamente assegurados em condições de igualdade a brasileiras, a conquista do voto feminino e a instituição legal da cota de gênero são conquistas que datam do século XX. A cota de gênero foi instituída no Brasil como instrumento de superação das dificuldades socioculturais que intimidam e reprimem o lançamento de candidaturas femininas.

Neste ínterim, em 2018, a mencionada ação de controle de constitucionalidade foi julgada procedente pelo Supremo Tribunal Federal, fixando o patamar mínimo de 30% dos recursos daquele Fundo para o financiamento de campanhas femininas e declarando inconstitucional, ainda, a fixação do limite temporal para esta norma, que perdurará enquanto se fizer necessário diante do cenário de sub-representação feminina na política brasileira.

No entanto, a supramencionada decisão do E. STF suscitou alguns questionamentos. Foram objeto de consulta ao Tribunal Superior Eleitoral as seguintes indagações: I. se a decisão seria aplicável ao Fundo Especial previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei nº 9.504/97; II. se o percentual mínimo de recursos de 30% estabelecido seria modificado na hipótese de ser percentual de candidaturas femininas maior do que este; III. se seria aplicável o entendimento quanto ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV, previstos nos arts. 47 e seguintes da Lei das Eleições; IV. se, havendo percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o tempo de propaganda eleitoral gratuita seria proporcional<sup>28</sup>.

A consulta foi respondida afirmativamente. Entendeu o TSE que a resposta positiva às questões postas é imperiosa diante da eficácia horizontal dos direitos fundamentais e para garantir a igualdade material entre as candidaturas femininas e masculinas.

Nesta oportunidade, sobrelevou-se a importância do papel institucional da Justiça Eleitoral no incentivo à participação de mulheres na política nacional, afirmando-se que a efetividade da garantia do percentual mínimo de candidaturas por gênero, instituída pelo artigo 10, § 3º, Lei nº 9.504/97, conclama a participação ativa desta Justiça especializada.

---

<sup>28</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>>. Acesso em: 1 abr. 2019.

Ademais, foram opostos embargos de declaração pela Câmara dos Deputados na ADI nº 5617, indagando qual seria o destino do montante que os partidos acumularam para aplicar nas candidaturas femininas, até 2017, nos termos do art. 44, § 5º-A e §7º, da Lei nº 9.096/95, que foram declarados inconstitucionais por arrastamento<sup>29</sup>.

O represamento destes recursos, segundo a Professora Karina Kufa<sup>30</sup>, revela-se instrumento ineficaz e de desincentivo nesta seara. Suscitou receio da Casa Legislativa a aplicação do referido valor diante da inexistência de regra de transição que autorizasse e regulasse sua aplicação.

O STF, então, decidiu pela modulação dos efeitos da decisão, no intuito de assegurar que, sem que haja a redução do percentual de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido para as candidaturas femininas, os recursos financeiros de anos anteriores acumulados nas contas específicas de que cuidam os mencionados dispositivos possam ser adicionalmente transferidos para as contas individuais das candidatas no financiamento de suas campanhas eleitorais no pleito geral de 2018.

Muito embora as decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal Eleitoral representem expressivos e felizes avanços em direção à almejada equidade na representação política entre os sexos, já nas eleições de 2018 foi possível notar certas resistências à modificação de paradigmas institucionais, a exemplo da notícia de que alguns partidos políticos teriam convocado mulheres apenas para integrarem os numerários mínimos e terem acesso ao montante do fundo reservado as candidaturas femininas, denotando antipatia e desrespeito à imposição legal de observância do percentual mínimo de candidaturas por gênero.

Nesta conjectura, faz-se necessária uma reforma na legislação eleitoral para incluir medidas efetivas de fiscalização da observância do percentual mínimo de candidaturas por gênero, assim como para prever a progressão deste percentual mínimo, de modo a privilegiar o princípio democrático, o pluralismo político e a igualdade material entre os sexos.

Ressalte-se que a presença de mais mulheres na vida pública representa o olhar mais atento e voltado aos direitos e interesses da população feminina, uma vez que conhecendo a realidade e os principais anseios desta camada social, as representantes do

---

<sup>29</sup> Idem. op. cit., nota 3.

<sup>30</sup> KUFÁ, Karina. *Candidaturas femininas e o uso dos recursos para a formação política da mulher*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-ago-25/karina-kufa-uso-recursos-formacao-politica-candidatas>>. Acesso em: 1 abr. 2019.

sexo feminino eleitas terão melhores condições, mais legitimidade, e maior engajamento no zelo pelos interesses das mulheres brasileiras.

Atrelado às mencionadas propostas deverão, ainda, ser pensadas e implementadas políticas públicas voltadas à acessibilidade de informações relativas aos direitos civis e políticos da população feminina.

Conclui-se, assim, que o amadurecimento da democracia nacional e o respeito ao princípio da igualdade entre os sexos somente será possível com a participação ativa do Poder Judiciário, no exercício de sua função típica jurisdicional, posicionando-se precisamente no que tange ao cumprimento das normas que preveem ações afirmativas voltadas à redução da sub-representação feminina na política nacional e mediante atividades administrativas como veiculação em meios de comunicação de campanhas voltadas a valorização do papel da mulher no meio social e à igualdade de gênero.

Impõem-se ainda o desenvolvimento e implementação de políticas públicas visando à modificação do panorama atual de encabulada participação feminina na vida pública e a necessária modificação na legislação pertinente, com a majoração do diminuto percentual mínimo de candidaturas de gênero e previsão de medidas de fiscalização da observância deste percentual.

## CONCLUSÃO

Em que pese a Constituição da República de 1988 preveja como direito fundamental a igualdade entre homens e mulheres no seu art. 5, inciso I, os direitos políticos e cívicos representam para estas um verdadeiro círculo de cidadania resistente e fechado.

A política de cota de gênero importa relevante meio de superação dos empecilhos fáticos e ideológicos que impedem a tomada dos espaços públicos e de poder pelas mulheres e em pleno século XXI e praticamente a única medida tomada na conjectura político-social brasileira.

Dentre os principais óbices ao sobrepujamento da gritante desigualdade entre os sexos no âmbito da representatividade política estão a cultura patriarcal e a conseqüente crença social de que caberiam às mulheres os espaços privados, prioritariamente o espaço do lar.

Neste contexto, setores sociais fundamentalistas e apegados ao modelo tradicional de família, empreendem esforços diversos para a manutenção do referido

déficit representativo feminino, bem como para a barragem das pautas postas pelo setor progressista no que tange os direitos inerentes e correlatos ao universo feminino, a exemplo da problemática do aborto, pois veem aqui verdadeira ameaça a estrutura social patriarcal, misógina e silenciadora que conhecem e entendem como ideal.

Mostrou-se que tais dificuldades não encontram nenhum embasamento constitucional e legal, já que os dispositivos que versam sobre tais questões privilegiam a igualdade material entre os sexos, o pluralismo político e o regime democrático. No que se refere a legislação eleitoral, ainda que timidamente, buscou-se com a cota de gênero observar o princípio democrático.

Ressaltou-se que a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da ADI nº 5617 entendendo que a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas de mulheres deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres previsto no artigo 10, parágrafo 3º, da Lei nº 9.504/1997 foi acertada, embora detenha lacunas e tenha suscitado questionamentos outros que abrem margem para o insucesso do objetivo primordial da redução da desigualdade histórica entre os sexos.

Nesse sentido, fruto das reflexões fundamentadas que se desenvolveram no decorrer da pesquisa, foi possível chegar à conclusão que deve haver maior rigor na fiscalização quanto a efetividade da ação afirmativa em voga.

Contudo, apenas havendo a mudança de paradigmas institucionais e a subversão da doutrina de subestimação do papel feminino na sociedade, possível com o enlace de políticas públicas voltadas a educação e conscientização acerca do revés, atuação correta do Judiciário no exercício do seu papel fundamental de pacificar demandas, bem como com o recrudescimento das regras atinentes à repartição dos fundos de financiamento das campanhas das candidatas, conferir-se-á efeito aos princípios democrático e da igualdade material entre os sexos, bem como ao pluralismo político taxado na Carta Política de 1988 como fundamento da República Federativa do Brasil.

## REFERÊNCIAS

BIROLI, Flávia; MOTA, Fernanda Ferreira. *O gênero na política: a construção do feminino nas eleições presidenciais de 2010*. Disponível

em:</www.scielo.br/pdf/cpa/n43/0104-8333-cpa-43-0197.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.096/95*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm)>. Acesso em: 22 set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.504/97* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.165/15*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm)>. Acesso em: 22 set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.487/17*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.html)>. Acesso em: 22 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei nº 783/95*. Disponível em:<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=678D0128503D9D685247E8AEACA390DB.proposicoesWeb2?codteor=1134751&filename=Avulso+PL+783/1995%3E.%20Acesso%20em:%2030%20de%20mar.%20De%202019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=678D0128503D9D685247E8AEACA390DB.proposicoesWeb2?codteor=1134751&filename=Avulso+PL+783/1995%3E.%20Acesso%20em:%2030%20de%20mar.%20De%202019)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Informativo nº 894*. Disponível em: <[p:http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo894.htm](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo894.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *O Estado na promoção da igualdade material*. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503041/001011320.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. TSE. *Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>>. Acesso em: 1 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. TSE. *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: 18 fev. 2019.

CAMPANHA DE MULHER ORG. “*Companheira, me ajude*”. Disponível em: <<http://campanha.demulher.org/#campanha>>. Acesso em: 23 fev. 2019.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 13.ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

KUFA, Karina. *Candidaturas femininas e o uso dos recursos para a formação política da mulher*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-ago-25/karina-kufa-uso-recursos-formacao-politica-candidatas>>. Acesso em: 1 abr. 2019.

ONE HEALTH MAG. *Bertha Lutz*. Disponível em: <<http://www.onehealthmag.com.br/index.php/bertha-lutz/>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

ONU MULHERES. *Conferências mundiais da Mulher*. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. *Marco Normativo para consolidar a Democracia Paritária*. Disponível em: <[http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria\\_FINAL.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria_FINAL.pdf)>. Acesso em: 09 abr. 2019.

REDACÃO JOTA. “*O voto de Rosa Weber sobre 30% de fundo eleitoral e propaganda para mulheres*. Ministros do TSE seguiram o voto de Rosa, relatora da consulta feita por deputadas e senadoras ao tribunal”. Disponível em: <<https://www.jota.info/docs/voto-rosa-fundo-eleitoral-mulheres-23052018>>. Acesso em: 22 set. 2018.