



CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ
ÁREA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

PEDRO HENRIQUE COSTA DE OLIVEIRA

DIREITOS POLÍTICO-ELEITORAIS DAS MULHERES
SUB-REPRESENTAÇÃO, FINANCIAMENTO E FRAUDE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

BELÉM - PA

2019

PEDRO HENRIQUE COSTA DE OLIVEIRA

DIREITOS POLÍTICO-ELEITORAIS DAS MULHERES
SUB-REPRESENTAÇÃO, FINANCIAMENTO E FRAUDE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Direito, Políticas Públicas e Direitos Humanos.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Juliana Rodrigues Freitas.

BELÉM - PA

2019

PEDRO HENRIQUE COSTA DE OLIVEIRA

DIREITOS POLÍTICO-ELEITORAIS DAS MULHERES
SUB-REPRESENTAÇÃO, FINANCIAMENTO E FRAUDE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Direito, Políticas Públicas e Direitos Humanos.

Data: 31 / 05 / 2019.

Banca Examinadora:

_____ - Orientadora
Prof.^a Juliana Rodrigues Freitas
Doutora em Direito (Universidade Federal do Pará - UFPA)
Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA)

_____ - Examinador
Prof. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis
Doutor em Direito (Universidade de São Paulo - USP)
Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)

_____ - Examinador Externo
Prof. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto
Doutor em Direito (Universidade de São Paulo - USP)
Universidade de Brasília (UnB)

**Aos meus pais, Fabianne e Adamor,
Cujos exemplos me trouxeram até aqui.**

**À minha amada avó Lourdes Queiroz,
Peça fundamental à concretização deste sonho,
Pela transmissão do amor pelo magistério.**

**Às mulheres políticas,
Aqui representadas pela minha avó Filomena Maria Aires Oliveira,
Ex-Vereadora Presidente da Câmara Municipal de Santa Luzia do Pará.**

AGRADECIMENTOS

É preciso ter a humildade e bom senso para reconhecer que, não importa a circunstância, ninguém nunca chega a lugar algum sozinho. Por isso, não posso concluir esta importante etapa de minha vida sem agradecer àqueles que foram fundamentais para que esse dia chegasse.

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, pelo dom da vida e por sempre iluminar meu caminhar. No Senhor deposito toda minha fé.

Aos meus pais, meus primeiros e eternos grandes mestres. Obrigado por me ensinarem a caminhar e assim poder seguir meus próprios passos. Mãe, minha amiga e confidente, com seu amor incondicional, cuidado e dedicação foi que deram a esperança para seguir. Pai, sua presença significou segurança e certeza de que não estou sozinho nessa caminhada. Com o apoio e torcida constante de vocês, as dificuldades encontradas na estrada da vida têm sido substancialmente atenuadas. A vocês sempre renderei meus incomensuráveis agradecimentos. Mãe, pai, vocês são tudo para mim! Aliás, sou um pouco de vocês (e meus filhos também serão). Amo-os além da vida!

À minha querida avó Maria de Lourdes (vovó Lourdes), fonte inesgotável de amor. Se cheguei até aqui, vovó, tenha a certeza de que não teria conseguido sem seu incondicional apoio e incentivo determinante. Muito obrigado por tudo!

À minha querida avó Filomena Maria (vovó Mena), exemplo de dedicação aos filhos e netos. Obrigado pelo amor e carinho que sempre manifestou ter por mim, vovó!

Aos meus saudosos avôs Pedro José da Costa (*in memoriam*) e Ademir Fonseca de Oliveira (*in memoriam*), homens retos, probos, cujos exemplos de vida prometo seguir e cujos ensinamentos tentarei repassar a meus (futuros) filhos e netos. Vovô Pedro, mesmo sem ter lhe conhecido, carregou orgulhosamente seu nome. Vovô Ademir, suas sábias palavras para sempre farão eco em minha consciência. Espero ser metade do homem que vocês foram!

À minha Rayane Freitas, pela dedicação, companheirismo e amor diários. Com você a vida é muito melhor e mais bonita. Amo você!

À minha madrastra, Irene, e meu padrasto, Lincoln (*in memoriam*), pela sincera e desinteressada amizade. Lincoln, não há um dia sequer que não sinta sua falta. Saudades eternas do meu “pai torto”.

Aos meus amados irmãos, André, Gabriel e Lincoln. Tenham a certeza de que, em qualquer circunstância, poderão contar comigo. Estaremos sempre juntos!

Aos meus familiares, na pessoa do meu tio Sérgio Alberto Queiroz Costa, o qual prestou inestimável contribuição na produção dos gráficos e tabelas constantes nesta dissertação. Saibam todos que eu me orgulho muito por sentir que existe verdadeiro amor nos laços que nos têm mantido próximos. Obrigado por tudo, família!

Às minhas lindas afilhadas, Clarice e Luna. Ter vocês como afilhadas é uma bênção para mim. Como seu padrinho o meu compromisso com vocês se mantém inalterado e flui sempre com muito amor, carinho e dedicação. Agradeço a Deus por tê-las colocado em minha vida e aos seus pais, Gilberto e Jaiane, Ahrnon e Brena, por terem me presenteado com um papel tão grandioso em suas vidas.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Juliana Freitas, pela valiosa colaboração na organização do texto.

Agradeço, muito especialmente, à Prof.^a Dr.^a Beth Reymão. Com as suas aulas na disciplina do mestrado “Teoria das Políticas Públicas”, e sob seu incentivo, nasceu o interesse pela pesquisa do tema desta dissertação. Naquele momento, mudei, sem pensar duas vezes, o objeto da minha pesquisa. Obrigado pela inestimável contribuição!

Ao Mestrado do CESUPA, na pessoa de seus coordenadores, que sempre exigiram o nosso máximo. Rendo minhas homenagens àqueles com os quais tive o privilégio de aprender: Jean, Sandro, Ana, Luiz Alberto, Henrique, Elísio, Beth, Juliana e Patrícia!

Aos Professores Daniel Falcão, Henrique Mouta, Beth Reymão, pelas valiosíssimas críticas e sugestões apresentadas a quando da defesa de qualificação da dissertação, fundamentais ao aperfeiçoamento do trabalho.

Aos meus colegas de mestrado, hoje, meus amigos. Ter vocês ao meu lado durante esta jornada tornou o caminho muito mais prazeroso. Ademais, os muitos desafios foram superados com menos dificuldades graças à presença de vocês. Muito obrigado, meus amigos!

À Professora Ana Amélia Barros, por ter aceitado meu pedido de ser Professor Assistente de Direito Administrativo na graduação do CESUPA, oportunizando-me a iniciação no magistério, bem como experiências incríveis que, indubitavelmente, foram muito importantes para meu amadurecimento acadêmico e profissional.

Ao estimado amigo Dr. Inocêncio Mártires e toda a equipe do ICCA, pela generosa acolhida no escritório no início da minha carreira na advocacia. Foi o Dr. Inocêncio quem abriu as portas da advocacia eleitoral quando conclui minhas especializações e retornei ao Pará. Serei sempre grato pela oportunidade concedida.

Agradeço à Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP), integrada por acadêmicos de escol, cujas discussões diárias contribuem sobremaneira para o meu amadurecimento profissional. Agradeço, especialmente, a gentil contribuição que me foi dada pela Polianna Santos e por Frederico Alvim, os quais me encaminharam material de pesquisa.

Ao concluir mais uma etapa da minha vida acadêmica, não tenho como deixar de agradecer a todos os professores que já tive em minha vida. Em Castanhal, no colégio Madre Marina Rosa (do maternal à alfabetização). Em Belém, no colégio Santa Rosa (ensino fundamental), no Ideal (ensino médio) e no CESUPA (graduação e mestrado). Em Belo Horizonte, na PUC Minas, e em Brasília, no IDP, ambos em nível de especialização.

Agradeço a todos os meus amigos, irmãos que a vida me permitiu escolher. Nem sempre foi fácil enfrentar os desafios, mas partiu de vocês o incentivo para continuar lutando e não pensar em desistir. Amigos, um especial agradecimento por terem feito parte desta luta, por terem me apoiado, pois sem vocês eu não teria chegado até aqui. Vocês sabem quem são.

Obrigado a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para a conclusão desta pesquisa.

“Quando uma mulher entra na política, muda a mulher. Quando várias mulheres entram, muda a política”.

Michelle Bachelet

RESUMO

Os direitos políticos das mulheres são inegavelmente categoria dos direitos humanos, repousando solenemente nos principais tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Inobstante o reconhecimento desses direitos, chama atenção a sub-representação feminina nas Casas Legislativas brasileiras, a despeito de representarem a maioria da população e do eleitorado. Com vistas a fomentar a participação feminina na política e mudar esse quadro, o legislador ordinário instituiu as chamadas “cotas de gênero” nas listas de candidaturas a vereador e deputado (estadual e federal), obrigando os partidos políticos e coligações a respeitarem o percentual mínimo de trinta por cento de candidatura de gênero, desde 1997. Ocorre que desde sua implementação, o quadro pouco se alterou: o Brasil continua sendo um dos piores países do mundo em termos de representação feminina no parlamento. Nesse contexto, a dissertação objetiva analisar a política de ação afirmativa de cotas eleitorais de gênero implementada no Brasil. Discute-se a (in)efetividade do arcabouço jurídico que normatiza essa política pública no país, chamando atenção para os casos de fraude perpetrados pelos próprios partidos políticos, com o fito de manter o *status quo* de hegemonia masculina na elite política no Brasil. Abordar-se-á importantes avanços jurisprudenciais promovidos pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral por intermédio de decisões judiciais de vanguarda sobre o tema, seja na implementação de políticas públicas de fomento à participação política da mulher, seja na imposição de penalidades gravíssimas aos partidos que fraudarem a observância obrigatória da cota de gênero, a exemplo de cassação de mandato eletivo e anulação dos votos obtidos. Por fim, aponta-se que a regulamentação de uma distribuição equânime de recursos financeiros às candidaturas femininas – com imposição de sanções aos partidos que descumprirem essas previsões legais – somado à presença obrigatória de mulheres na direção das agremiações partidárias, poderá contribuir para uma maior igualdade política entre homens e mulheres.

Palavras-chave: Participação feminina na política. Direitos político-eleitorais das mulheres. Cotas de gênero. Igualdade. Candidaturas femininas.

ABSTRACT

The political rights of women are undeniably a category of human rights, resting solemnly on the main international treaties ratified by Brazil. In spite of the recognition of these rights, it is worth noting the female under-representation in the Brazilian Legislative Houses, in spite of representing the majority of the population and the electorate. With a view to encouraging female participation in politics and changing this framework, the ordinary legislator instituted so-called "gender quotas" in the lists of candidates for councilor and deputy (state and federal), obliging political parties and coalitions to respect the minimum percentage of the 30 per cent gender application since 1997. Since its implementation, the framework has hardly changed: Brazil continues to be one of the worst countries in the world in terms of women's representation in parliament. In this context, the dissertation aims to analyze the policy of affirmative action of electoral quotas of gender implemented in Brazil. It discusses the (in) effectiveness of the legal framework that regulates this public policy in the country, drawing attention to the cases of fraud perpetrated by the political parties themselves, in order to maintain the status quo of male hegemony in the political elite in Brazil. Considerable progress will be made in case-law promoted by the Federal Supreme Court and the Superior Electoral Court through cutting-edge judicial decisions on the subject, be it in the implementation of public policies to promote women's political participation or in the imposition of very serious penalties on parties that violate the mandatory observance of the gender quota, such as a cassation of an elective term and annulment of the votes obtained. Finally, it is pointed out that the regulation of an equitable distribution of financial resources to women candidates – with the imposition of sanctions on parties that fail to comply with these legal forecasts – coupled with the mandatory presence of women in the direction of party associations, may contribute to greater equality between men and women.

Keywords: Women's participation in politics. Political-electoral Rights of Women. Gender quotas. Equality. Female candidates.

LISTA DE SIGLAS

ABRA	Associação Brasileira de Advogadas
ABRADEP	Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIJE	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
AIME	Ação de Impugnação de Mandato Eletivo
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CE	Código Eleitoral
CEDAW	Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher
CF	Constituição Federal
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
DEM	Democratas
DRAP	Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários
GGI	Global Gender Gap Index
HC	<i>Habeas Corpus</i>
IDG	Índice de Desenvolvimento de Gênero
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPG	Índice de Potenciação de Gênero
IPU	Inter-Parliamentary Union
LE	Lei das Eleições
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSD	Partido Social Democrático

PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
RE	Recurso Extraordinário
REspe	Recurso Especial Eleitoral
RRC	Requerimento de Registro de Candidatura
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRE-MA	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Maranhão
TRE-MT	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Mato Grosso
TRE-PA	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Pará
TRE-PI	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí
TRE-RS	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul
TRE-SP	Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número e percentual de vereadoras eleitas no Brasil, de 1992 a 2016	60
Tabela 2 – Número e percentual de deputadas federais eleitas no Brasil, de 1990 a 2018	61
Tabela 3 – Cumprimento do mínimo de 30% do FEFC para candidaturas femininas em 2018	124
Tabela 4 – Candidaturas com zero voto	128

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Porcentagem de vereadoras eleitas no Brasil, de 1992 a 2016	61
Gráfico 2 – Porcentagem de deputadas federais eleitas no Brasil, de 1990 a 2018	62
Gráficos 3 e 4 – Total do Fundo Eleitoral destinado a cada partido político em 2018, bem como os valores mínimos reservados às candidaturas femininas	78
Gráfico 5 – Percentual de recursos para as candidatas nas eleições para a Câmara em 2018	123

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Número de deputadas eleitas, por Estado, em 2018, no Brasil

63

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 POLÍTICA, GÊNERO E OS DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES	20
1.1 OS DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES COMO DIREITOS HUMANOS	21
1.1.1 Casos de violação aos direitos políticos das mulheres apresentados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos	33
1.1.1.1 María Merciadri de Moroni vs. Argentina	33
1.1.1.2 Janet Espinoza Feria e outras vs. Peru	38
1.2 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO	40
1.3 A IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS DE GÊNERO NO BRASIL: EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E JURISPRUDENCIAL	49
1.4 A SUB-REPRESENTAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA BRASILEIRA	58
2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS DESDE UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO	67
2.1 O PODER NORMATIVO DA JUSTIÇA ELEITORAL: AS RESOLUÇÕES DO TSE N.ºS 23.553/2017 E 23.575/2018	73
2.2 A ADEQUAÇÃO DAS DECISÕES PROLATADAS NOS JULGAMENTOS DA ADI 5617, PELO STF, E DA CONSULTA N.º 0600252-18, PELO TSE, À ORDEM JURÍDICO-CONSTITUCIONAL: APORTES DA TEORIA DO DIREITO E DA DOCTRINA CONSTITUCIONAL	81
2.2.1 Levando os direitos políticos das mulheres à sério: análise das decisões do STF e do TSE à luz da teoria da igualdade de Ronald Dworkin	82
2.2.2 A evolução da doutrina constitucional	100
2.2.2.1 O positivismo jurisprudencial	100

2.2.2.2	Jurisdição constitucional, democracia, constituição dirigente, direitos fundamentais das minorias e a implementação de políticas públicas pelo Poder Judiciário	108
2.2.2.3	Financiamento de campanha de mulheres e Judiciário: positivismo jurisprudencial ou cumprimento das metas constitucionais?	116
2.3	FINANCIAMENTO PARA A IGUALDADE DE GÊNERO	120
3	FRAUDE À POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES: AS CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS E OS MECANISMOS PROCESSUAIS DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO	128
3.1	DA FRAUDE AO DIREITO ELEITORAL AO ABUSO DE PODER POLÍTICO: EVOLUÇÃO CONCEITUAL E JURISPRUDENCIAL	130
3.2	LITISCONSÓRCIO PASSIVO, RESCISÃO DO DRAP, ANULAÇÃO DOS VOTOS E INELEGIBILIDADE	137
	CONCLUSÃO	147
	REFERÊNCIAS	152
	APÊNDICES	169

INTRODUÇÃO

Os direitos políticos formam a base do regime democrático. Insofismável, portanto, que tais direitos são espécies de direitos humanos fundamentais.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 além de positivizar o direito à igualdade de gênero, o elevou à condição de direito fundamental, estabelecendo que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (BRASIL, 1988, art. 5º, *caput*), assim como “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações” (BRASIL, 1988, art. 5º, I). Mais do que isso, insculpiu na norma do art. 3º que é objetivo da República brasileira construir uma sociedade livre, justa e solidária e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988, art. 3º, I e IV).

Na seara política, entretanto, a conquista do voto feminino no Brasil foi fruto de muita luta que remonta antes mesmo da Proclamação da República. Os direitos políticos das mulheres foram universalizados a partir da década de 1930, por meio do Decreto n.º 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, o qual instituiu o Código Eleitoral, no governo de Getúlio Vargas.

Essa conquista histórica, apesar de sua importância, não foi completa, vez que somente estavam aptas a votar as mulheres casadas (com autorização do marido), bem como as viúvas e solteiras que tivessem renda própria. Em 1934, tais restrições foram eliminadas do Código Eleitoral, mas foi somente em 1946 que a obrigatoriedade do voto foi estendida às mulheres.

O século XX marcou a luta das mulheres de todo o mundo para terem o direito ao voto garantido. Robert Dahl (2001, p. 13) lembra que:

[...] há cerca de quatro gerações – por volta de 1918, mais ou menos ao final da Primeira Guerra Mundial –, em todas as democracias ou repúblicas independentes que até então existiam, uma boa metade de toda a população adulta sempre estivera excluída do pleno direito de cidadania: a metade das mulheres.

A partir da universalização dos direitos políticos, a mulher conquistou o direito de ser votada (capacidade eleitoral passiva). No entanto, as mesmas ocupam um espaço que não lhes é merecido na representação política nacional. O Brasil ocupa a 133ª posição no *ranking* mundial em termos de representação feminina na política – considerando 193 países pesquisados – (IPU, 2019), não obstante a maioria do eleitorado ser formado por mulheres (52,5%). Noutras palavras, sua presença crescente no eleitorado brasileiro é inversamente

proporcional à presença feminina nos espaços de decisão política, principalmente no Poder Legislativo.

A baixa representatividade feminina pode estar atrelada à fatores sociais estruturais de desigualdade entre homens e mulheres, além de poder exercer ingerência direta sobre as políticas públicas, bem como sobre a própria percepção acerca do papel da mulher na sociedade (CARNEIRO, 2018, p. 155).

Há razões bastante intuitivas, reforçadas pela literatura especializada, para se argumentar que, de fato, mulheres enfrentam mais dificuldades para se tornarem candidatas que seus pares do gênero masculino. Não raro levanta-se a histórica exclusão das mulheres do espaço público [...], somado a associação feminina ao ambiente doméstico [...], como alguns dos fatores preponderantes de entrave à entrada das mulheres na política (CARNEIRO, 2018, p. 157).

Com vistas a reverter o quadro histórico acima referido, os países latino-americanos, no final do século XX, mais precisamente na década de 1990, iniciaram um movimento que objetivava fomentar uma maior presença feminina nos espaços político-decisórios, instituindo a mundialmente conhecida política de “cota eleitoral de gênero”.

A IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher, realizada no ano de 1995, em Pequim, representou um marco na reafirmação de que os direitos das mulheres são direitos humanos e que a igualdade de gênero – inclusive na esfera política – é uma questão de interesse universal. A partir de então se observa uma expansão ininterrupta da política de cotas em todos os continentes.

As cotas para as mulheres – políticas que determinam que certa proporção de mulheres seja incluída nas instituições – são um dos principais desenvolvimentos sócio-políticos dos últimos 30 anos. Na década de 1970, a regulamentação de cotas de representação legislativa das mulheres existia em poucos países. Hoje, as cotas eleitorais existem em mais de 130 países em todas as regiões do mundo (KROOK; HUGHES; PAXTON, 2017, p. 332).

O Brasil iniciou a implementação de tal política pública com a promulgação da Lei n.º 9.100/1995, mas foi somente pela introdução da Lei n.º 9.504/1997 (Lei das Eleições) no plexo normativo pátrio, que ela passou a ser aplicada no âmbito das eleições gerais. Depois de mais de duas décadas de vigência deste instituto no ordenamento jurídico brasileiro, até 2014 não se conseguiu atingir a marca de 10% de representação feminina na Câmara dos Deputados. Apenas em 2018 – acredita-se que também pelo impacto das decisões judiciais que serão analisadas nesta pesquisa –, tal marca fora ultrapassada com a eleição de 77 Deputadas Federais, perfazendo 15% de parlamentares eleitas.

Inobstante o avanço da legislação eleitoral, persiste o grave déficit da representação em análise, a ensejar o reforço e incremento dessas políticas, a fim de atenuar a desigualdade de representação política entre homens e mulheres, ou, numa perspectiva mais otimista, alcançarmos a paridade de representação por meio do voto popular.

Os partidos políticos no Brasil têm atuado no sentido de manter a hegemonia masculina no cenário político, obstruindo a inserção das mulheres na política, mesmo com sua participação efetiva na sociedade organizada (AVELAR, 2007, p. 108), inobstante o fato de que as agremiações partidárias estejam “no cerne da proteção desse bem jurídico e são dessas normas que se extraem a sua função política e social de proteção à participação política da mulher no contexto do direito positivo brasileiro” (MACHADO; ALMEIDA, 2018, p. 135). Pesquisa aponta a falta de apoio dos partidos políticos como principal motivo à diminuta participação feminina na política (BRASIL; SENADO FEDERAL, 2014).

A mídia tem denunciado, há anos, a prática de fraudes no lançamento de candidaturas femininas fictícias (fantasmas ou laranjas), apenas objetivando atingir o mínimo legal de 30% de candidaturas de gênero.

Entretanto, com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5617, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), e da Consulta n.º 0600252-18, pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), pode-se afirmar que o ano de 2018, indubitavelmente, foi um divisor de águas no tocante à efetivação dos direitos político-eleitorais das mulheres no Brasil, tendo em vista que as cortes superiores determinaram aos partidos políticos a obrigatoriedade do emprego de, no mínimo, 30% de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), bem como do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão.

Assim, esta dissertação objetiva discutir a política de ação afirmativa de cotas eleitorais de gênero implementadas pelo Brasil, analisando a importância da igualdade na participação política entre homens e mulheres como fator determinante à concretização do direito ao desenvolvimento.

Nesse contexto, emerge a necessidade de analisar a (in)efetividade do arcabouço jurídico que normatiza a política pública de cota eleitoral no Brasil. Preocupa a possibilidade de que o atual sistema seja insuficiente para assegurar a concretização dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, a justificar, inclusive, a intervenção do Poder Judiciário para tornar o sistema efetivo, vez que, como dito, é fundamento da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária.

O reconhecimento dos direitos políticos do gênero feminino tem sido um trabalho constante nas democracias contemporâneas. A participação social e política das mulheres é

considerada estratégia nuclear na construção de uma maior igualdade de gênero e aperfeiçoamento da democracia. Nessa perspectiva, é obrigação do Estado brasileiro garantir a proteção nacional e internacional dos direitos políticos das mulheres.

Este trabalho também destaca a contribuição do Direito Internacional dos Direitos Humanos para a construção da igualdade gênero na política, a partir da análise de vários diplomas internacionais ratificados pelo Brasil.

Destarte, o problema da presente pesquisa reside em analisar o seguinte: pode-se afirmar a igualdade política entre os gêneros num país em que há a sub-representatividade da mulher nas esferas de poder?

No primeiro capítulo, estudar-se-á os direitos políticos das mulheres como direitos humanos, analisando diversos tratados internacionais de direitos humanos em que repousam tais direitos, sem descuidar de apontar a relevância da participação política das mulheres como fato de desenvolvimento da sociedade. Ao final do capítulo, partindo do conceito de políticas públicas, analisar-se-á a evolução legislativa e jurisprudencial das cotas de gênero e a sub-representação feminina na política brasileira.

O segundo capítulo tratará do financiamento de campanhas eleitorais desde uma perspectiva de gênero, mostrando que as campanhas femininas são subfinanciadas em detrimento das campanhas dos candidatos do sexo masculino. Com amparo na teoria da igualdade do jusfilósofo norteamericano Ronald Dworkin e na doutrina constitucional, analisar-se-á, ainda, a compatibilidade das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) com a ordem jurídico-constitucional. Nesse sentido, se discutirá a atuação do Poder Judiciário na construção de políticas públicas efetivas que visem garantir o direito constitucionalmente positivado à igualdade material entre os gêneros no cenário político brasileiro.

O terceiro capítulo cuidará de apontar as consequências jurídico-eleitorais da configuração de candidaturas femininas fictícias como fraude à política pública de cotas de gênero nas eleições. Abordar-se-á, inclusive, os meios processuais de impugnação de mandato eletivo.

Para a consecução dos fins a que se propõe, apesar de se tratar de um estudo uno, será desenvolvido em mais de uma perspectiva metodológica, o que implica a utilização de métodos não uniformes na construção da pesquisa. É utilizado como procedimento metodológico a pesquisa teórico-bibliográfica e jurisprudencial. No capítulo em que se discute a sub-representação da mulher na política, o método de pesquisa utilizado é o qualitativo, apoiando-se em técnicas de coletas de dados.

1 POLÍTICA, GÊNERO E OS DIREITOS POLÍTICOS DA MULHER

O percentual de mulheres eleitas em cada país varia de acordo com o sistema eleitoral adotado. O sistema eleitoral é o conjunto de normas e complexo de técnicas e procedimentos empregados na realização das eleições que definem como o eleitor poderá fazer suas escolhas e como os votos serão convertidos em mandatos (GOMES, 2016, p. 143; NICOLAU, 2012, p. 11). São eles: majoritário; proporcional; distrital; e misto.

As eleições para o Poder Legislativo no Brasil são realizadas por meio do sistema proporcional – à exceção do Senado Federal, cujos votos são convertidos em mandatos por meio do sistema majoritário, tal como para os cargos do Poder Executivo –, sistema eleitoral pensado para garantir a representação das minorias, visto que “garante uma equidade na relação entre votação e representação dos partidos” (NICOLAU, 2012, p. 47).

Para o sistema proporcional, existem três formas de ordenar os candidatos nas listas dos partidos políticos. No sistema proporcional de lista fechada, o partido político determina previamente (antes das eleições) a ordem dos candidatos. O eleitor, portanto, não vota no candidato, mas na legenda, elegendo-se aqueles que figurarem nas primeiras posições da lista. Na lista aberta, são os eleitores que escolhem os candidatos que serão eleitos a partir da lista disponibilizada pela agremiação partidária. Noutras palavras, o eleitor vota em um nome, não na legenda, sendo eleitos aqueles nomes mais votados dentro do partido. No modelo de lista flexível, o sistema é o mesmo da lista fechada, com a diferença de que se o eleitor discordar da ordem pré-estabelecida pelo partido, poderá manifestar preferência por determinados nomes na lista.

A doutrina aponta que o modelo que mais favorece a eleição de mulheres é o sistema proporcional de lista fechada, em que o sistema de cotas estabelece um mandato de posição, isto é, alternância entre os gêneros na lista de candidatos. Ao revés, indica o sistema proporcional de lista aberta – modelo adotado pelo Brasil – como o menos favorável à representatividade feminina.

Nesse prisma, Teresa Sacchet e Bruno Speck (2012, p. 178-179) asseveram que:

O sistema eleitoral é apontado como sendo central para explicar o baixo número de mulheres eleitas em cada país. O sistema eleitoral de representação proporcional é considerado favorecedor à promoção política das mulheres e de grupos minoritários, na medida em que ele incentiva uma maior seleção de candidatos de membros destes setores [...]. Porém, ele, por si só, não garante a eleição de mais mulheres. Como assinalado por alguns estudos na América Latina sobre a política de cotas, naqueles

países onde o sistema eleitoral é de representação proporcional com listas fechadas, e onde há mandato de posição, isto é, a proporção das cotas é observada na ordem em que os candidatos são alocados nas listas, é onde há maior possibilidade de sucesso eleitoral das mulheres [...]. Portanto, o tipo de lista é um elemento particularmente importante em países onde cotas de gênero são adotadas. Diferentemente de países como a Argentina e a Costa Rica, onde as listas são fechadas e as mulheres são escaladas nas listas dos partidos de forma a observar as cotas de 30% (Argentina) e de 40% (Costa Rica), no Brasil o sistema de representação proporcional é de lista aberta. Assim sendo, na medida em que não há um pré-ordenamento dos candidatos na lista que determine as suas oportunidades eleitorais, cada um deles compete individualmente pelos votos do eleitor. Este modelo dificulta o acesso político e o bom desempenho eleitoral daqueles candidatos com menores recursos políticos e financeiros.

Depreende-se, portanto, que o sistema eleitoral é um elemento relevante nos países em que as cotas de gênero são adotadas. Há quem diga, entretanto, que nas democracias mais consolidadas, o sistema eleitoral adotado exerce menor influência em relação ao aumento da participação feminina na política (TREMBLAY, 2016, p. 548).

O modelo adotado pelo Brasil, em que os eleitores escolhem individualmente seus candidatos, indubitavelmente, dificulta a eleição de mulheres, tendo em vista possuírem menor capital político e financeiro se comparadas aos homens (SACCHET; SPECK, 2012).

Traçado, pois, esse cenário, este capítulo objetiva discutir a relevância da participação política da mulher como importante fator de desenvolvimento da sociedade, partindo do princípio de que os direitos políticos se enquadram na categoria dos direitos humanos. Ao final, apresentar-se-á a evolução da implantação do sistema de cotas no Brasil, fazendo-se referência à sub-representatividade feminina no país.

1.1 OS DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES COMO DIREITOS HUMANOS

O Direito Eleitoral tem reconhecida importância na efetivação e garantia dos direitos políticos, os quais se encontram positivados em quase todos os principais diplomas internacionais, a evidenciar o seu reconhecimento como categoria abarcada pela força expansiva da proteção internacional dos direitos humanos.

Nesse diapasão, “vícios no processo eleitoral que afetem o livre exercício dos direitos políticos e a manutenção do regime democrático são tidos na conta de violações a direitos humanos, ficando, assim, sujeitos ao sistema internacional de proteção desses direitos” (MONTEIRO, 2015, p. 173).

Desta forma, qualquer ato praticado pelo Estado – não apenas oriundo do Poder Executivo, mas também do Legislativo e do Judiciário – que violem direitos políticos não

podem ficar adstritos ao ordenamento doméstico, dado que o reconhecimento dessa categoria de direitos como direitos humanos – os quais possuem caráter universal – impede que sua proteção seja considerada como de responsabilidade exclusiva de um Estado.

A utilização do sistema internacional de proteção dos direitos humanos não exclui a utilização e aprimoramento dos sistemas internos de cada Estado-Nação. Sistemas nacionais e internacionais devem ser um o complemento do outro; devem caminhar juntos com a finalidade de alcançar o pleno respeito dos direitos humanos, fortalecendo-os.

Assim, nesta seção, apresenta-se a discussão dos direitos políticos como direitos humanos, para, após, tratar dos direitos políticos das mulheres no âmbito dos tratados internacionais, analisando, inclusive, casos de responsabilização (ou em vias de responsabilização) internacional de Estados que violaram tais direitos.

Insta, precipuamente, salientar que os direitos políticos foram positivados no Texto Constitucional de 1988, no Título II, em que repousam os direitos e garantias fundamentais. Por conseguinte, o legislador constituinte, ao verificar a importância do gozo desses direitos para a fruição dos demais direitos, pois sua ausência retiraria da sociedade a possibilidade de participação na construção de decisões políticas, reconheceu a fundamentalidade dos direitos políticos, “não apenas pela topografia expressa na Carta, mas pelo conteúdo que encetam em face da opção do Constituinte de adoção de um regime democrático” (FERREIRA, 2015, p. 41). Tais direitos encontram-se estabelecidos do art. 14 ao 16 da CF/88.

Veja-se, sobre o tema, as lições de Ferreira (2015, p. 41-42):

É crucial o início do capítulo concernente aos direitos políticos na Constituição afirmar que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, fortalecendo a concepção e modo pelo qual esses direitos fundamentais se expressam: pelo domínio do povo cujas marcas históricas são relevantes.

Impende destacar que os direitos políticos não se encerram no direito de votar e ser votado, mas se espraiam para qualquer atividade de participação, pelo povo, da construção de políticas públicas e processos deliberativos de tomada de decisões – tais como referendos e plebiscitos –, bem como na iniciativa popular na criação de leis. Decerto que o voto é a expressão maior desse direito, tendo em vista que é por meio desse instrumento fundamental do cidadão que se escolhe os representantes da nação.

Numa concepção mais alargada desses direitos, que ultrapassa o capítulo IV do Título II (BRASIL, 1988, art. 14-16), as formas de ascensão ao serviço público (BRASIL, 1988, art. 37, I-II) se inserem na concepção mais ampla desses direitos.

A própria Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) reconheceu no Caso *Reverón Trujillo vs. Venezuela*, a violação dos direitos políticos de uma juíza exonerada de suas funções, no período de deteriorização democrática.

A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), por exemplo, traz, em seu artigo 23, as hipóteses de restrição dos direitos políticos:

Artigo 23 – Direitos políticos. 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. **2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal** (grifo nosso).

Ferreira (2015, p. 113) discorre sobre a importância desta norma, porque:

[...] além de assegurar o gozo dos direitos políticos, afirma-se a necessidade do acesso e oportunidade para tanto. A participação nos assuntos públicos e a igualdade na busca pelas funções públicas deve ser vista, também, pela lente do oferecimento de *oportunidades* para a fruição desses direitos políticos. A “oportunidade” foi definida no Caso *Lopez Mendoza vs. Venezuela* (§ 107) como a criação pelo Estado de condições e mecanismos, de “medidas positivas” para a efetividade do direito.

Em face da gravidade dos direitos políticos, a CADH, conforme mencionamos alhures, estabeleceu as únicas hipóteses em que os direitos políticos do cidadão podem ser restringidos, a saber: exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal. Essa cláusula deve ser lida *numerus clausus*. O nível da magnitude de tais normas fica ainda mais clarividente quando a CADH, em seu artigo 27, exclui da possibilidade de suspensão das garantias, em momentos de grave turbacão, os direitos políticos, “nem das garantias indispensáveis para a proteção de tais direitos”¹.

¹ Artigo 27 - Suspensão de garantias. 1. Em caso de guerra, de perigo público, ou de outra emergência que ameace a independência ou segurança do Estado-parte, este poderá adotar as disposições que, na medida e pelo tempo estritamente limitados às exigências da situação, suspendam as obrigações contraídas em virtude desta Convenção, desde que tais disposições não sejam incompatíveis com as demais obrigações que lhe impõe o Direito Internacional e não encerrem discriminação alguma fundada em motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião ou origem social. 2. A disposição precedente não autoriza a suspensão dos direitos determinados nos seguintes artigos: 3 (direito ao reconhecimento da personalidade jurídica), 4 (direito à vida), 5 (direito à integridade pessoal), 6 (proibição da escravidão e da servidão), 9 (princípio da legalidade e da retroatividade), 12 (liberdade de consciência e religião), 17 (proteção da família), 18 (direito ao nome), 19 (direitos da criança), 20 (direito à nacionalidade) e **23 (direitos políticos)**, [...] (destacamos).

Os sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos não pretendem impor um modelo eleitoral único aplicável a todos os Estados. Ao revés, estabelecem *standards* mínimos de proteção desses direitos fundamentais, levando em consideração a singularidade de cada país no modo de implementação e organização das eleições. Assim, cada nação tem a competência de escolher, por exemplo, seu modelo de financiamento de campanhas eleitorais e o sistema eleitoral – se proporcional, distrital, majoritário ou misto.

Com efeito, fica a critério afeto a cada Estado estabelecer o modo e o funcionamento dos direitos políticos fundamentais, cuidando os diplomas internacionais, por seu turno, da proteção desses direitos e do regime democrático.

A disposição do item 2 do artigo 23 da CADH, estabelece, taxativamente, as hipóteses em que os direitos políticos podem sofrer restrições. Mais que isso, fundamentos de ordem moral não são capazes de limitar esses direitos. Marcelo Ferreira (2015, p. 115-116), sobre o tema, leciona que:

Ao contrário dos direitos políticos, é de se ressaltar que a liberdade de manifestação e expressão pode, sim, ser mitigada por critérios morais (“moral pública” ou a “proteção moral da infância e da adolescência”), por exemplo, por expressa disposição convencional, de onde se aduz que, quando quis, a Convenção dispôs sobre a matéria. Da mesma maneira, o direito de circulação e de residência que pode ser restrito para a proteção da moral pública (art. 22.3), o direito de reunião (art. 15) e a liberdade de associação (art. 16.2), podem sofrer limitações em nome da moral pública.

Percebe-se, pois, que, quando quis, a CADH estabeleceu como forma de limitação de alguns direitos, fundamentos de ordem moral. Contudo, o fez expressamente, não o fazendo em relação aos direitos políticos, cuja cláusula restritiva deve ser lida *numerus clausus*, taxativamente.

Dissertando sobre os direitos humanos como fundamento dos direitos políticos, José Jairo Gomes (2010, p. 110-113) destaca a positivação desses direitos em diversos diplomas internacionais, concluindo que:

[...] os direitos políticos situam-se entre os direitos humanos e fundamentais, constituindo um subsistema. O desenvolvimento desse subsistema é sobremodo relevante, pois significa a institucionalização daqueles direitos e dos valores que expressam, e isso é essencial para otimizar a proteção deles.

Ademais, os direitos políticos formam a base do regime democrático (MENDES; BRANCO, 2012, p. 753). No escólio de Sonia Picado (2007, p. 48), os direitos políticos:

[...] são aquele grupo de atributos da pessoa que torna efetiva sua participação como cidadão de um determinado Estado. Em outras palavras, trata-se de faculdades ou, melhor, de titularidades que, juntas, traduzem-se no amplo exercício da participação política. [...] Na realidade, quando falamos de direitos políticos, fazemos referência às titularidades que desprendem os mecanismos pelos quais a cidadania é exercida (Tradução livre)².

Os direitos políticos, tal como hoje os concebemos, encontram sua origem no liberalismo clássico ou dentro dos chamados direitos humanos de primeira geração (ou dimensão), com o fito de limitar as arbitrariedades que a personalização do poder do Estado havia gerado até então.

É, porém, na segunda etapa do constitucionalismo que os direitos políticos adquirem maior “humanidade”, através do chamado constitucionalismo pós-guerra ou social, os chamados direitos humanos de segunda geração, uma vez que os direitos políticos se ampliaram para englobar o conceito de democracia. Fato é que hoje em dia essa divisão em gerações resta insuficiente para explicar o desenvolvimento dos direitos humanos.

Sobre o enquadramento dos direitos políticos como categoria de direitos humanos, Sonia Picado (2007, p. 49) assevera que:

Tradicionalmente, a questão dos direitos políticos, sua consagração e os meios para a sua tradução em atividades concretas, tem sido objeto do direito constitucional, mas o fato é que, atualmente, os direitos políticos são uma categoria no marco dos direitos humanos e, derivados da dupla faceta que caracteriza os direitos humanos em geral, merecem consideração em dois níveis: constitucional e internacional (Tradução livre)³.

Nesse cenário, os direitos políticos foram se configurando como categoria de direitos humanos, fato reforçado por sua inclusão em numerosos tratados e convenções que desenvolveram o que hoje conhecemos como direito internacional dos direitos humanos.

² [...] son aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado. En otras palabras, se trata de facultades o, mejor, de titularidades que, consideradas en conjunto, se traducen en el ejercicio amplio de la participación política. [...]

En realidad, cuando hablamos de derechos políticos, hacemos referencia a las titularidades de las que se desprenden los mecanismos por medio de los cuales la ciudadanía se ejerce.

³ Tradicionalmente, la cuestión de los derechos políticos, su consagración y los medios para su traducción en actividades concretas, ha sido un tema de derecho constitucional, pero lo cierto es que, en la actualidad, los derechos políticos son una categoría en el marco de los derechos humanos y, derivada de la doble faceta que caracteriza a los derechos humanos en general, merecen una consideración en dos planos: constitucional e internacional.

Sonia Picado (2007, p. 53) aduz que “Os direitos políticos são concebidos dentro do direito internacional dos direitos humanos em virtude de um processo de internacionalização que foi gerado regional e universalmente”⁴ (Tradução livre).

No plano internacional, os direitos políticos encontram-se solenemente estabelecidos na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (artigo XX), na Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 21), no Protocolo 1 ao Convênio Europeu para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (artigo 3º), no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 25), na Convenção Americana de Direitos Humanos (artigo 23), na Carta Democrática Interamericana (artigos 2º e 3º), dentre outras convenções internacionais.

Outrossim, algumas Constituições trataram da igualdade entre mulheres e homens no que se refere aos direitos políticos de forma expressa, inobstante outras Cartas Políticas positivarem tal igualdade de forma genérica, como é o caso da Constituição do Brasil. A título de exemplo, temos as Constituições da Argentina, de 1994 (art. 37), do Equador, de 1991 (art. 102)⁵, de Nicarágua, de 1987 (art. 48)⁶ e do Paraguai, de 1992 (art. 117)⁷.

A partir da internacionalização dos direitos humanos, os direitos políticos das mulheres também foram consagrados em diversos instrumentos internacionais, universais e regionais.

A igualdade de gênero na política foi trazida ao plano internacional pela primeira vez na Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher, de 1953, o qual foi o primeiro instrumento do sistema universal de proteção dos direitos humanos a reconhecer de forma específica e exclusiva o direito à participação política da mulher, cujo preâmbulo indica que o objetivo principal do texto é conceder a homens e mulheres igualdade no gozo e exercício dos direitos políticos.

A igualdade formal de gênero foi insculpida nos artigos 1º, 2º e 3º da Convenção, os quais garantem às mulheres, em igualdade de condições com os homens, o direito ao voto em todas as eleições, a elegibilidade para todos os organismos públicos de eleição, bem como de

⁴ “*los derechos políticos se conciben dentro del derecho internacional de derechos humanos en virtud de un proceso de internacionalización que se ha venido generando tanto en lo regional como en lo universal*”.

⁵ O Estado deve promover e garantir a participação equitativa de mulheres e homens como candidatos nos processos de eleição popular, nas instâncias de direção e decisão na esfera pública, na administração da justiça, em órgãos de controle e nos partidos políticos.

⁶ Se estabelece a igualdade incondicional de todos os nicaraguenses no gozo de seus direitos políticos, no exercício desses direitos e no cumprimento de seus deveres e responsabilidades, existe absoluta igualdade entre homens e mulheres. É obrigação do Estado eliminar os obstáculos que efetivamente impedem a igualdade entre os nicaraguenses e sua efetiva participação na vida política, econômica e social do país.

⁷ Os cidadãos, sem distinção de sexo, têm o direito de participar dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de seus representantes, na forma prevista por esta Constituição e pelas leis. O acesso das mulheres a funções públicas será promovido.

ocupar todos os postos públicos e de exercer todas as funções públicas, tudo sem quaisquer restrições.

Em que pese a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher reconheça o direito à participação política feminina, carece, entretanto, de estratégias para promoção efetiva dos direitos políticos das mulheres.

Também no plano internacional dos direitos humanos, surge, em 1979, a Convenção das Nações Unidas para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW, sua sigla em inglês), ratificada por todos os países da região, que, segundo Line Bareiro (2007, p. 684), é o instrumento internacional de proteção dos direitos humanos mais relevante para remover os obstáculos que impedem a equidade de representação política das mulheres.

Na esteira de Bareiro (2007), portanto, o instrumento normativo mais importante pela não discriminação contra as mulheres é, indubitavelmente, a CEDAW, a qual em seu artigo 1º estabelece que:

Artigo 1º. Para os fins da presente Convenção, a expressão “discriminação contra a mulher” significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.

A CEDAW insculpiu a igualdade política entre homens e mulheres no artigo 7º, impondo aos Estados-partes a adoção de medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país, garantindo igualdade de condições com os homens, o direito a: votar em todas as eleições e referendos públicos e ser elegível para todos os órgãos cujos membros sejam objeto de eleições públicas; participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas, e ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais; e, por último, participar em organizações e associações não governamentais que se ocupem da vida pública e política do país.

Há que se fazer referência também a outro dispositivo que explicita as medidas de caráter transitório para efetivar a igualdade substantiva entre homem e mulher, as quais não serão consideradas como discriminatórias:

Artigo 4º – 1. A adoção pelos Estados-partes de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher não se considerará discriminação na forma definida nesta Convenção, mas de nenhuma maneira implicará, como consequência, a manutenção de normas desiguais ou separadas; essas medidas cessarão quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados.

O dispositivo supra está em consonância com aquilo que a doutrina ao norte citada explicita: há a necessidade de adoção de medidas de discriminação inversa/positiva que reduzam, da forma mais rápida possível, a abissal desigualdade entre os gêneros. Atingida a plena igualdade, cessará a necessidade de sua utilização.

O artigo 8º da CEDAW positiva as medidas para garantir, em igualdade de condições com o homem e sem discriminações, a representação governamental das mulheres no plano internacional e nos trabalhos das organizações internacionais.

Em seu artigo 17, estabelece a conformação e funcionamento do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, cuja atribuição consiste em examinar os progressos na aplicação da CEDAW pelos Estados-partes, que compreende quatro principais funções:

[...] diálogo construtivo com os Estados-partes, por meio de recomendações e observações; pedidos de medidas provisórias (artigo 5º, Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher) e recomendações em casos individuais (artigo 7º, Protocolo), preparação de relatórios de investigação (artigo 8º, Protocolo) e recomendações gerais (artigo 21, CEDAW) (Tradução livre)⁸.

Nessa senda, os Estados-partes devem remeter, periodicamente, ao Secretário-Geral das Nações Unidas, para análise do Comitê, relatórios sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que adotarem para tornarem efetivas as disposições da CEDAW, de modo a possibilitar uma avaliação acerca de sua aplicação no plano nacional.

O Comitê, que se reúne pelo menos uma vez por ano por um período não superior a duas semanas, se encarrega de examinar os Relatórios (artigo 20). Os países, além de informar sobre as medidas aplicadas e os avanços, também apontam fatores e dificuldades que afetam o grau de cumprimento da Convenção. O Comitê faz sugestões e recomendações, com base no exame dos Relatórios e nos dados fornecidos pelos países (Tradução livre)⁹.

⁸ *Diálogo constructivo con los Estados partes, mediante recomendaciones y observaciones; solicitudes de medidas provisionales (artículo 5, Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer) y recomendaciones en casos individuales (artículo 7, Protocolo), confección de informes de investigación (artículo 8, Protocolo) y recomendaciones generales (artículo 21, CEDAW) (FLORES SALAZAR, 2016, p. 57).*

⁹ *El Comité, que se reúne una vez al año mínimamente, por un periodo no superior a las dos semanas, se encarga de examinar los Informes (artículo 20). Los países, además de informar acerca de las medidas aplicadas y los progresos, también puntualizan en factores y dificultades que afectan el grado de cumplimiento de la Convención. El Comité hace sugerencias y recomendaciones, con base en el examen de los Informes y los datos que proporcionan los países (FLORES SALAZAR, 2016, p. 57-58).*

Ademais, a observância da CEDAW é vinculante para todos os poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), de modo que devem, conjuntamente, envidar esforços para garantir seu cumprimento, vez que são os governos os responsáveis por cumprir as obrigações contidas no referido instrumento e, mais do que isso, prestar contas.

Nesse contexto, o Comitê da CEDAW insiste no estabelecimento de mecanismos efetivos de prestação de contas e na implementação transparente, coerente e sistemática da Convenção em todo o território (nacional, regional e local) (FLORES SALAZAR, 2016, p. 58).

O Comitê CEDAW emite recomendações de caráter geral com o objetivo de esclarecer, ampliar e complementar artigos que guardam relação com a não discriminação. No que se refere à participação política das mulheres, o Comitê emitiu as Recomendações Gerais n.ºs 23, 25 e 28, as quais trouxeram importantes contribuições no tocante à participação política das mulheres.

À guisa de exemplo, no parágrafo 22 da RG n.º 25, o Comitê esclarece confusão conceitual gerada pelo emprego equivocado das expressões “equidade” e “igualdade” como sinônimos. Tanto o alcance quanto a natureza das expressões são distintos, uma vez que a primeira se refere à tratamento justo, enquanto que o objetivo da CEDAW é a não discriminação e igualdade de fato e de direito entre homens e mulheres, devendo os Estados utilizarem a expressão “igualdade”:

Os Estados-partes são instados a utilizar exclusivamente os conceitos de igualdade entre a mulher e o homem ou a igualdade de gênero e não o conceito de equidade de gênero no cumprimento de suas obrigações em virtude da Convenção. Em algumas jurisdições, o último conceito é usado para se referir ao tratamento justo da mulher e do homem de acordo com suas respectivas necessidades. Isso pode incluir tratamento igual ou tratamento diferente, mas considerado equivalente em termos de direitos, benefícios, obrigações e oportunidades (Tradução livre)¹⁰.

Em relação ao Brasil, o Comitê (2003) manifestou preocupação porque o processo de aplicação da cota eleitoral de gênero – que será objeto de estudo no próximo capítulo – é controvertido e carece de eficácia, propondo sanções para o descumprimento. Passados alguns anos (2007), continuou apontando deficiências na aplicação destas medidas especiais, catalogando a Lei n.º 9.504/1997 (Lei das Eleições) como instrumento de resultado ineficaz e de pouco efeito.

¹⁰ *Se exhorta a los Estados partes a utilizar exclusivamente los conceptos de igualdad entre la mujer y el hombre o la igualdad entre los géneros y no el concepto de equidad entre los géneros al cumplir con sus obligaciones en virtud de la Convención. En algunas jurisdicciones este último concepto se utiliza para referirse al trato justo de la mujer y el hombre en función de sus necesidades respectivas. Esto puede incluir un trato igual, o un trato diferente pero considerado equivalente en cuanto a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las oportunidades.*

Essa ineficácia para colocar em prática o mecanismo de cota de participação política se configura como eixo central das observações do Comitê CEDAW (2012), que se preocupa com questões mais pontuais como difundir informação sobre sua aplicação e avaliar suas repercussões e impactos.

Relaciona a ineficiência no uso das medidas com atitudes patriarcais, estereótipos e fragilidades nos mecanismos que garantem sua aplicação (Brasil 2012); Aduz falta de conscientização e interesse dos partidos políticos (Panamá 2010). Argumenta que a falta de medidas especiais e a persistência de estereótipos e atitudes patriarcais no Chile (2012) são fatores que dificultam a participação das mulheres, assim como o machismo, a falta de recursos, a assistência técnica e os conhecimentos das mulheres para apresentar suas candidaturas na República Dominicana (2013). No caso da Colômbia (2013), apresenta mecanismos que asseguram a cota de 30% de mulheres nas listas eleitorais, em posições com possibilidades de vencer; que os partidos políticos alocam o orçamento para campanhas de mulheres e estabeleçam sanções, indicadores e cronogramas de cumprimento (Colômbia, 2013). Manifesta a sua preocupação sobre a não aplicação de medidas especiais em Cuba (2013), Chile (2012) e Venezuela (2014) e recomenda a sua adoção, especialmente para grupos de mulheres insuficientemente representadas, como as de ascendência africana, as idosas, indígenas, deficientes e rurais e a nível local (Tradução livre)¹¹.

Outro importante diploma internacional a estabelecer a igualdade quanto aos direitos políticos entre homens e mulheres é o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), o qual preconiza em seu artigo 3º que os Estados-partes comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos enunciados no Pacto. O artigo 2º dispõe sobre a necessidade dos Estados implementarem medidas legislativas destinadas à promover o respeito a tais direitos, sem qualquer forma de discriminação, inclusive em razão do sexo.

Por seu turno, o artigo 25 assenta que todo cidadão terá o direito e a possibilidade de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por

¹¹ *Relaciona la ineficacia en el uso de las medidas con actitudes patriarcales, estereotipos y debilidad en los mecanismos que velan por que se aplique (Brasil 2012); aduce falta de conciencia e interés de los partidos políticos (Panamá 2010). Argumenta que la falta de medidas especiales y la persistencia de estereotipos y actitudes patriarcales en Chile (2012) son factores que obstaculizan la participación de las mujeres, como también lo son el machismo y la falta de recursos, la asistencia técnica y los conocimientos de las mujeres para presentar sus candidaturas en República Dominicana (2013). En el caso de Colombia (2013), presenta mecanismos que aseguren la cuota de 30% de mujeres en las listas electorales, en puestos con posibilidades de ganar; que los partidos políticos asignen presupuesto a las campañas de las mujeres y se establezcan sanciones, indicadores y calendarios de cumplimiento (Colombia 2013). Manifiesta preocupación por la no aplicación de medidas especiales en Cuba (2013), Chile (2012) y Venezuela (2014) y recomienda su adopción, especialmente para grupos de mujeres insuficientemente representados, como mujeres de ascendencia africana, adultas mayores, indígenas, mujeres con discapacidad y mujeres rurales y en el ámbito local (FLORES SALAZAR, 2016, p. 70-71).*

sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; e de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

O Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas que monitora o cumprimento do PIDCP formulou a Observação Geral n.º 28 para melhor compreensão do alcance do artigo 3º, o qual trata da igualdade de direitos entre homens e mulheres. No parágrafo 29, consignou:

O direito de participar da vida pública não se materializa plenamente e em condições de igualdade em todos os lugares. Os Estados-partes devem assegurar que a lei garanta à mulher os direitos contidos no artigo 25 em pé de igualdade com o homem e adote medidas efetivas e positivas, incluindo as medidas necessárias de discriminação inversa, para promover e assegurar a participação da mulher nos assuntos públicos e no exercício de cargos públicos. As medidas efetivas adotadas pelos Estados-partes para assegurar que todas as pessoas com direito ao voto possam exercê-lo não devem discriminar em razão do sexo. O Comitê solicita aos Estados-partes que apresentem informações estatísticas sobre a porcentagem de mulheres que ocupam cargos eletivos, incluindo o Poder Legislativo e altos cargos da administração pública e do Poder Judiciário¹² (Tradução livre).

Os instrumentos internacionais que preveem a igualdade de gênero na esfera política não se encerram nesses que foram citados. Existem outros diplomas que também tratam da questão da igualdade na representação política entre homens e mulheres, a exemplo da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)¹³, da Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁴, da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem¹⁵, do Estatuto de Roma¹⁶, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar

¹² *El derecho a participar en la vida pública no se materializa plenamente y en condiciones de igualdad en todas partes. Los Estados Parte deberán cerciorarse de que la ley garantice a la mujer los derechos contenidos en el artículo 25 en pie de igualdad con el hombre y adoptar medidas eficaces y positivas, incluidas las medidas necesarias de discriminación inversa, para promover y asegurar la participación de la mujer en los asuntos públicos y en el ejercicio de cargos públicos. Las medidas efectivas que adopten los Estados Parte para velar por que todas las personas con derecho a voto puedan ejercerlo no deben discriminar por razón de sexo. El Comité pide a los Estados Parte que presenten información estadística acerca del porcentaje de mujeres que desempeñan cargos de elección pública, con inclusión del Poder Legislativo y de altos cargos de la administración pública y el Poder Judicial* (BAREIRO, 2007, p. 685).

¹³ Artigo 23, I. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

¹⁴ Artigo 21. 1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país. 3. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto.

¹⁵ Artigo XX. Toda pessoa, legalmente capacitada, tem o direito de tomar parte no governo do seu país, quer diretamente, quer através de seus representantes, e de participar das eleições, que se processarão por voto secreto, de uma maneira genuína, periódica e livre.

¹⁶ Artigo 36, 8, a, III. Na seleção dos juízes, os Estados Partes ponderarão sobre a necessidade de assegurar que a composição do Tribunal inclua uma representação justa de juízes do sexo feminino e do sexo masculino.

a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)¹⁷, a Convenção Interamericana Sobre a Concessão dos Direitos Políticos da Mulher¹⁸, a Carta Democrática Interamericana¹⁹, entre outras.

Destarte, com relação ao direito à participação política, tanto o sistema universal quanto o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos preveem instrumentos gerais ou específicos que promovem o direito das mulheres de participar nas decisões políticas de seu país, bem como ocupar cargos públicos e que reconhecem a importância e a necessidade de que os Estados-partes adotem medidas afirmativas que permitam a efetiva incorporação de mulheres na arena política.

Sonia Picado (2007, p. 58) assevera, no entanto, que as democracias representativas na América Latina são associadas aos homens:

A atividade política na América Latina centrou-se no modelo das democracias representativas, no qual a política esteve diretamente relacionada à esfera pública e, dentro dela, inferiu-se que a atividade democrática é uma extensão das atividades de ampla visibilidade social que, em geral, têm sido historicamente associadas aos homens (Tradução livre)²⁰.

Daí a importância de se por em prática mecanismos que reconheçam as desigualdades de gênero, de maneira a garantir um acesso efetivo e igualitário das mulheres nas esferas onde são tomadas as decisões políticas.

Em virtude da incorporação dos principais tratados internacionais de proteção dos direitos humanos (políticos das mulheres) no ordenamento jurídico pátrio por força do art. 5º, § 2º, da CF, os juízes nacionais estão obrigados a aplica-los no exercício da jurisdição, procedendo, caso necessário ao controle difuso de convencionalidade, caso alguma lei doméstica esteja em desacordo com a proteção dos direitos políticos das mulheres estabelecidos nos diplomas internacionais. Soma-se a isso o fato de que o descumprimento ou violação aos

¹⁷ Artigo 4º. Toda mulher tem direito ao reconhecimento, desfrute, exercício e proteção de todos os direitos humanos e liberdades consagrados em todos os instrumentos regionais e internacionais relativos aos direitos humanos. Estes direitos abrangem, entre outros: [...] j) direito a ter igualdade de acesso às funções públicas de seu país e a participar nos assuntos públicos, inclusive na tomada de decisões.

¹⁸ Artigo 1º. As Altas Partes Contratantes convêm em que o direito ao voto e à eleição para um cargo nacional não deverá negar-se ou restringir-se por motivo de sexo.

¹⁹ Artigo 28. Os Estados promoverão a participação plena e igualitária da mulher nas estruturas políticas de seus respectivos países, como elemento fundamental para a promoção e o exercício da cultura democrática.

²⁰ *La actividad política en América Latina se ha centrado en el modelo de las democracias representativas, en el que la política se ha relacionado en forma directa con la esfera pública y, dentro de ella, se ha inferido que la actividad democrática es una prolongación de las actividades de amplia visibilidad social que, por lo general, han estado históricamente asociadas a los varones.*

direitos políticos humanos das mulheres consignados nos tratados poderá acarretar aos Estados-partes sanções aplicadas pelos organismos internacionais.

1.1.1 Casos de violação aos direitos políticos das mulheres apresentados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Vários países do mundo, inclusive na América Latina, introduziram em seus ordenamentos medidas especiais de promoção à participação da mulher na política, a chamada “cota de gênero”. Assim, Argentina (1991), México (1996), Paraguai (1996), Costa Rica (1996), Brasil (1997), Peru (1997), Bolívia (1997), Equador (1997) e República Dominicana (1997) possuem leis eleitorais que asseguram percentual mínimo de mulheres nas listas de candidatos ao Poder Legislativo.

Ainda que algumas legislações se refiram à cota como sendo “de gênero”, isto é, de mulher ou de homem, decerto que sua finalidade precípua é, justamente, promover o incremento da participação feminina na política, tendo em vista que as mulheres são historicamente excluídas da vida pública.

A jurisprudência latino-americana – inclusive a brasileira – revela que são os próprios partidos políticos e os órgãos eleitorais que promovem o descumprimento da legislação de cotas. Dois casos chegaram ao conhecimento da CIDH e foram admitidos, os quais serão objetos de análise a seguir.

1.1.1.1 María Merciadri de Moroni vs. Argentina

Impende, precipuamente, consignar que este caso, apresentado perante a CIDH em 2001, foi determinante para que a Argentina se tornasse modelo mundial no tocante à ampla participação feminina na política, contando, atualmente, com 38,9% de representação na Câmara dos Deputados e 41,7% no Senado.

Em 15 de junho de 1994, María Merciadri de Moroni, filiada ao partido *Unión Cívica Radical*, após esgotar os recursos internos, apresentou petição perante a CIDH, na qual alegou que o Estado argentino violou seu direito ao devido processo (artigo 8º), seus direitos políticos (artigo 23), direito à igual proteção perante a lei (artigo 24), bem como direito à proteção judicial (artigo 25), todos previstos na CADH.

María Merciadri argumentou que o referido partido político apresentou lista com seis candidatos a deputados nacionais, para as eleições de 03.10.1993, pela Província de Córdoba,

alocando duas mulheres, respectivamente, na quarta e na sexta posição da lista de candidatos. Aduziu que tal conformação, realizada de comum acordo entre os dirigentes partidários, violava a Lei n.º 24.012/1991 (Lei de Cotas), bem como o Decreto governamental n.º 379/93 – que regulamentou a Lei de Cotas argentina –, a qual exigia que pelo menos duas mulheres figurassem entre os cinco primeiros candidatos da lista, bem como estabelecia um percentual mínimo de 30% de candidatas aos cargos de eleição em condições proporcionais às chances de serem eleitas.

A lei também estabelece o direito dos cidadãos votantes sob o direito constitucional do sufrágio, para poderem votar listas de candidatos em que as mulheres são representadas de acordo com a fórmula que a lei estipula. O próprio decreto regulamentador preconizava que quando houvesse cinco lugares a serem preenchidos, dois deveriam ser reservados às mulheres. Esta disposição é de observância obrigatória para os partidos políticos quando montam suas listas de candidatos, e a consequência pelo descumprimento é a negação da certificação.

María alegou que na condição de cidadã filiada àquela agremiação política, impugnou a lista perante a Junta Eleitoral, que foi rejeitada por considerar "que a lista de candidatos emergiu do consenso de todos os núcleos do partido, que concordaram em uma única lista". Depois de apelar dessa decisão, o tribunal federal rejeitou sua solicitação e declarou que não tinha legitimidade para agir. A petionária recorreu e a Câmara Federal Eleitoral também rejeitou sua legitimidade para agir, exigindo-lhe interesse próprio. Meriadri considera que a lista do partido *Unión Cívica Radical* vulnera o direito do eleitor de que haja real igualdade de oportunidades entre homens e mulheres para o acesso a cargos eletivos e qualquer cidadão-eleitor tem o direito de impugnar sem que seja necessário que se trate de pessoa prejudicada pelo lugar que ocupa na lista eleitoral. Cita também o artigo 57 da Lei Orgânica de Partidos Políticos n.º 23.298, que reconhece a personalidade de filiados aos partidos políticos "quando forem negados direitos concedidos pela Carta Orgânica e se encontrarem esgotadas as instâncias partidárias" (CIDH, 2001, *online*).

Noutras palavras, a petionária manejou os recursos internos disponíveis perante os tribunais domésticos. Entretanto, não apenas rejeitaram sua queixa, mas também negaram sua legitimidade processual para ação, uma vez que sua demanda carecia de interesse próprio, pois sequer havia sido candidata.

Em 18 de outubro de 1993, María interpôs recurso perante a Suprema Corte argentina, o qual foi indeferido em 2 de dezembro de 1993, alegando-se que:

[...] a petição da recorrente é abstrata, uma vez que as eleições de 3 de outubro de 1993, a *Unión Cívica Radical* obteve, no distrito em questão, um fluxo de votos que produziu a consagração de quatro deputados nacionais e a discussão dos autos seria sobre quem deveria ter ocupado a quinta posição (VILLANUEVA FLORES, 2009, p. 294. Tradução livre)²¹.

María Merciadri considerou que a questão "não foi abstrata" porque se deve reconhecer "direito em expectativa", uma vez que havia possibilidade *in concreto* de haver, eventualmente, vacância de uma vaga entre os eleitos. Se a vacância ocorresse, naquelas condições, ascenderia um homem – o quinto colocado – e não uma mulher. Portanto, uma mulher deveria ter sido colocada na quinta posição e um homem na sexta posição e que, mesmo no caso de quatro posições para preencher, duas mulheres deveriam ser escolhidas, porque uma mulher apenas representaria 25%, percentual menor que o exigido pela Lei de Cotas argentina.

Destarte, a peticionária alegou que o Estado argentino violou os artigos 8 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos porque o tribunal de primeira instância havia considerado que não tinha legitimidade para agir. Da mesma forma, considerou que, ao rejeitar sua demanda, a Corte Suprema de Justiça da Nação violou o princípio de igualdade insculpido no artigo 24, o que implica, por sua vez, um cerceamento dos direitos políticos previstos no artigo 23 da Convenção Americana.

Villanueva Flores (2009, p. 294) resume os argumentos levantados pelo Estado argentino em contraponto às alegações formuladas por María Merciadri de Moroni, filiada ao partido *Unión Cívica Radical*, consira que:

Entre outros argumentos, [...] alegou que não cabia à CIDH examinar a integração das listas de candidatos. Da mesma forma, indicou que tal integração não poderia ser entendida como uma violação de qualquer dos direitos estabelecidos na Convenção Americana. O Estado também alegou a doutrina da quarta instância, mediante a qual a CIDH não pode atuar como tribunal de apelação para examinar os supostos erros de fato ou de direito que possam ter sido cometidos pelos tribunais nacionais (Tradução livre)²².

Em 21 de setembro de 1999, por meio do Relatório n.º 102/99, a CIDH admitiu o caso. Em 8 de março de 2001, as partes – Ministro das Relações Exteriores Adalberto Rodríguez

²¹ [...] *la petición de la recurrente resulta abstracta desde que – celebradas las elecciones el 3 de octubre de 1993, la Unión Cívica Radical obtuvo en el distrito en cuestión, un caudal de votos que le produjo la consagración de cuatro diputados nacionales y en autos se debate quién debería haber ocupado la quinta candidatura* (VILLANUEVA FLORES, 2009, p. 294).

²² *Entre otros argumentos, [...] alegó que no correspondía a la CIDH examinar la integración de las listas de candidatos electorales. Igualmente, señaló que dicha integración no podía entenderse como violación de alguno de los derechos establecidos en la Convención Americana. El Estado también alegó la doctrina de la cuarta instancia, por la cual la CIDH no puede hacer las veces de un tribunal de alzada para examinar los supuestos errores de hecho o de derecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales.*

Giavarini, representando a Argentina, e María Teresa Merciadri de Moroni – subscreveram um acordo de solução amistosa. Segundo consta do supracitado Relatório, o então Presidente da Argentina, Fernando de la Rúa, com a finalidade de chegar a um acordo, expediu, em 28 de dezembro de 2000, o Decreto n.º 1246, cuja finalidade era regulamentar a Lei de Cotas, derogando o Decreto Regulamentar n.º 379/93.

Para se compreender o impacto da representação formulada por María Merciadri perante a CIDH, impende colacionar excertos da parte de “*considerandos*” do Decreto n.º 1246/2000, *in verbis*:

Que, ao se expedir o Decreto 379/93, levou-se em conta a necessidade de unificar pela via da regulamentação, os critérios gerais para a aplicação da referida norma, para que todos os partidos políticos e coligações dessem um tratamento homogêneo ao tema, tentando evitar posteriores impugnações partidárias ou judiciais.

Que, apesar desta intenção, os diferentes critérios aplicados pelos vários partidos políticos e também julgamentos dissonantes dos respectivos tribunais, tornam necessário emitir uma regra que leve em conta as mais claras e garantidoras interpretações judiciais.

Que significativos os casos que não foram capazes de chegar ao mais alto tribunal da nação, dado o curto espaço de tempo entre a impugnação da lista e o dia da eleição.

Que esta situação não mudou, a despeito da clara disposição do artigo 37 da Constituição Nacional, em vigor desde 1994, nem das disposições do artigo 4.1 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – que possui hierarquia constitucional de acordo com o artigo 75, inciso 22, da Constituição Nacional reformada em 1994.

Que se deve ter em conta que um dos critérios mais divergentes corresponde à posição de mulheres candidatas nas listas, o que levou, em muitos casos, que estas estivessem conformadas por homens nos lugares esperados, contrariando as disposições da referida Lei n.º 24.012, que indica claramente que as mulheres devem ocupar pelo menos trinta por cento (30%) da lista em posições com possibilidade de serem eleitas.

Que por todo o exposto e tendo em conta as disposições da Constituição Nacional e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos declarou admissível o Caso N.º 11.307 – María Merciadri Morini – Argentina e foi colocado à disposição das partes com a finalidade de alcançar uma solução amistosa baseada no respeito pelos direitos consagrados na Convenção Americana de Direitos Humanos, torna-se indispensável a revogação do Decreto n.º 379/93 e expedição de uma norma que efetivamente garanta o cumprimento das disposições da Lei n.º 24.012, da Constituição Nacional e dos tratados internacionais de direitos humanos, que têm uma hierarquia constitucional (CIDH, 2001, *online* – Tradução livre)²³.

²³ Que, al dictarse el Decreto n° 379/93, se tuvo en cuenta la necesidad de unificar por la vía de la reglamentación, los criterios generales en la aplicación de la norma citada, a fin de que en todos los Partidos Políticos y Alianzas se dé un tratamiento homogéneo al tema tratando de evitar posteriores impugnaciones partidarias o judiciales.

Que, a pesar de esta intención, el diferente criterio aplicado por los distintos partidos políticos y los fallos también discordantes de los respectivos tribunales, hacen indispensable dictar una norma que tenga en cuenta las más claras y garantizadoras interpretaciones judiciales.

Que son significativos los casos que no han podido llegar al más alto Tribunal de la Nación dado el escaso tiempo que corre desde la impugnación de la lista y el día de la elección.

Que esta situación no se ha modificado a pesar de la clara disposición del artículo 37 de la Constitución Nacional, en vigencia desde 1994, ni de lo dispuesto por el artículo 4.1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – que posee jerarquía constitucional conforme al artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional reformada en 1994.

Que debe tenerse en cuenta que uno de los criterios más divergentes corresponde a la ubicación de las candidatas mujeres en las listas, lo que ha motivado en muchos casos que estas estén conformadas por varones en los lugares

Nessa senda, faz-se mister trazer a lume o disposto nos artigos 3º e 11 do referido decreto:

Artigo 3º – A porcentagem mínima exigida pelo artigo 60 do Código Eleitoral Nacional substituído pela Lei nº 24.012 será aplicada a todos os candidatos da respectiva lista que cada Partido Político, Confederação ou Coligação indicar, mas só será considerada cumprida quando também for aplicada ao número de cargos que o Partido Político, a Confederação ou a Coligação renovarem na referida eleição.

Artigo 11 – Todas as pessoas inscritas no Registro Eleitoral de um Distrito têm o direito de impugnar perante a Justiça Eleitoral qualquer lista de candidatos, quando considerarem que fora conformada em violação à Lei nº 24.012 (CIDH, 2001, *online* – Tradução livre)²⁴.

A Argentina foi o primeiro país da América Latina a estabelecer uma política de cota feminina nas listas de candidatos aos cargos eletivos como condição de sua oficialização, em porcentagem não menor do que 30%, por meio da Lei n.º 24.012 de 1991, que modificou o Código Eleitoral argentino, introduzindo no ordenamento jurídico daquele país ação positiva/afirmativa de acesso aos mandatos populares (AMAYA, 2016, p. 92-93).

Essa disposição legislativa foi fortalecida a partir da reforma constitucional de 1994, a qual incorporou o princípio da igualdade real de oportunidades entre homens e mulheres, atribuindo ao Congresso argentino a tarefa de legislar e promover medidas de ação positiva que garantam tal igualdade.

A Argentina – que optou pelo sistema proporcional de lista fechada –, atualmente, serve como modelo de participação da mulher na política, contando, atualmente, com 38% de representação feminina na Câmara dos Deputados e 41% no Senado, ocupando a 18ª posição no ranking mundial (IPU, 2019).

expectables, contrariando lo dispuesto por la referida Ley nº 24.012, que claramente indica que las mujeres deben ocupar como mínimo el treinta por ciento (30%) de la lista en lugares con posibilidad de resultar electas. Que por todo lo expuesto y teniendo en cuenta las disposiciones de la Constitución Nacional, así como que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha declarado admisible el Caso nº 11.307 – María Merciadri de Morini – Argentina y se ha puesto a disposición de las partes con el fin de alcanzar una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se torna indispensable la derogación del Decreto Reglamentario nº 379/93 y el dictado de una norma que garantice efectivamente el cumplimiento de las disposiciones de la Ley nº 24.012, la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, que poseen jerarquía constitucional (CIDH, 2001, *online*).

²⁴ Artículo 3º - El porcentaje mínimo requerido por el artículo 60 del Código Electoral Nacional sustituido por la Ley nº 24.012. se aplicará a la totalidad de los candidatos de la lista respectiva que cada Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria nomine, pero sólo se considerará cumplido cuando se aplique también al número de cargos que el Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria renueve en dicha elección. Artículo 11º - Todas las personas inscritas en el Padrón Electoral de un Distrito tienen derecho a impugnar ante la Justicia Electoral cualquier lista de candidatos cuando consideren que ésta se ha conformado violando la Ley nº 24.012 (CIDH, 2001, *online*).

1.1.1.2 Janet Espinoza Feria e outras vs. Peru

Em 2 de agosto de 2001, Walter Albán Peralta, na qualidade de *Defensor del Pueblo en funciones*, e Victoria Villanueva Chávez, na condição de coordenadora geral do Movimento Manuela Ramos, apresentaram uma petição perante à CIDH, na qual alegam violação aos direitos políticos (artigo 23), a igualdade perante a lei (artigo 24) e o direito à não discriminação (artigo 1.1), preconizados na CADH, por parte da República do Peru, em prejuízo às candidatas aos Congresso da República dos distritos eleitorais de Callao, Ica e La Libertad e os eleitores Janet Espinoza Feria, Katia Iliana Chumo García e outros.

O art. 116 da Lei Orgânica de Eleições peruana (Lei n.º 26.859/1997), modificada pela Lei n.º 27.387, estabelece que as listas de candidatos para o Congresso devem incluir um número não inferior a 30% de mulheres ou de homens.

Alegam os peticionários que as autoridades eleitorais do Peru, em uma interpretação restritiva da Lei Eleitoral 26.859 que estabelece, entre outras disposições, as cotas eleitorais como ação afirmativa para promover a participação e o acesso das mulheres nos processos eleitorais em no mínimo 30%, favoreceram a discriminação de gênero por meio da edição da Resolução n.º 068-2001, de 22 de janeiro de 2001, a qual fixou em três dos vinte e cinco distritos eleitorais do país – quais sejam, Callao, Ica e La Libertad –, cotas eleitorais inferiores ao mínimo legal de 30% para as eleições do Congresso realizadas em abril de 2001.

Indicam que, efetivamente, para o Distrito de Ica, com direito a eleger quatro congressistas, o mínimo de um candidato masculino ou feminino para cada lista foi regulamentado. Que no Distrito de La Libertad, com direito a eleger sete congressistas, o mínimo de dois candidatos do sexo masculino ou feminino foi regulado para cada lista, e no Distrito de Callao, com o direito de eleger quatro congressistas, o mínimo de um candidato masculino ou feminino para cada lista foi regulamentado.

Com efeito, nos distritos eleitorais de Ica e Callao a cota de mulheres foi reduzida para 25% do total de candidatos de cada lista e no distrito de La Libertad a cota de mulheres foi reduzida para 28,5%.

Consectariamente, com a fixação, por intermédio da resolução supramencionada, de percentuais mínimos abaixo do previsto na Lei Orgânica de Eleições, não se conseguiu eleger um número maior de mulheres nas eleições de 8 de abril de 2001.

O Defensor do Povo provocou, em 31 de janeiro de 2001, o *Jurado Nacional de Elecciones*, órgão competente para assegurar o cumprimento das regras eleitorais, a fim de alterar a Resolução n.º 068-2001-JNE, com o fito de dar cumprimento à Lei Eleitoral, no sentido

de fixar em dois o número mínimo de candidatas para os distritos eleitorais de Ica e Callao e em três para o distrito eleitoral de La Libertad, levando em conta as disposições do artigo 116 da Lei Orgânica de Eleições, quando preconiza que "as listas de candidatos para o Congresso em cada distrito eleitoral devem incluir um número não inferior a 30% de mulheres ou homens".

Um pedido semelhante formulado ao mesmo órgão foi realizado pela Presidente da Comissão da Mulher e Desenvolvimento Humano do Congresso da República, bem como pelo Movimento Manuela Ramos (VILLANUEVA FLORES, 2009, p. 297).

O *Jurado Nacional de Elecciones*, ignorando a natureza das ações afirmativas, declarou improcedentes os pedidos apresentados. Ademais, por meio da Resolução n.º 122-2001-JNE, de 5 de fevereiro de 2001, declarou inadmissíveis os pedidos de retificação formulados, considerando, entre outros, que a legislação eleitoral sobre as reservas de cotas para participação política não se refere exclusivamente ao gênero feminino, que não é discriminatória porque é uma regra que busca consolidar a igualdade jurídica entre os gêneros e que a participação eleitoral é um direito das partes, cujo requisito essencial é o livre consentimento.

Inconformado, o Defensor del Pueblo apresentou outros recursos perante os *Jurados Electorales Especiales* de cada um desses distritos eleitorais, como órgãos temporários responsáveis pela administração da justiça nesta matéria. O único *Jurado Electoral Especial* que respondeu foi o do distrito judicial de Ica, mediante resolução de 9 de fevereiro de 2001, que decidiu não aceitar o pedido, decisão atacada em recurso ao *Jurado Nacional de Elecciones*, que, por meio da Resolução n.º 295-2001-JNE, de 4 de abril de 2001, declarou o recurso interposto improcedente, com os mesmos argumentos que haviam sido levantados por ocasião do pedido anterior feito diretamente pela Defensoría del Pueblo e pelas outras duas entidades mencionadas.

Destarte, as eleições gerais no Peru ocorreram em 8 de abril de 2001 sem respeitar, em três distritos eleitorais, os direitos das mulheres de participação política em condições de igualdade (VILLANUEVA FLORES, 2009, p. 299).

A petição apresentada perante a CIDH foi admitida por meio do Relatório n.º 51/02, pela alegada violação dos artigos 1.1, 23 e 24 da CADH.

O Estado peruano alegou falta de interesse para agir, pois, segundo alega, os peticionários não esgotaram todos os recursos previstos na legislação interna antes de recorrer às instâncias supranacionais. Aduziu que a cota é de gênero, portanto não se trata de uma ação afirmativa de participação política das mulheres.

Por fim, destaca que para o *Jurado Nacional de Elecciones*, há dificuldade em cumprir matematicamente o percentual de 30% legalmente estabelecido no artigo 116 da Lei 27859, já que segundo a distribuição de candidatos para cada distrito eleitoral indicado na Resolução n.º 069-2001-JNE, de 22 de janeiro de 2001, não seria possível determinar exatamente o número de assentos a serem concedidos das cotas mínimas para cada distrito eleitoral, procedendo então como uma solução para arredondar para o número mais próximo, como previsto no artigo 21 da Lei Orgânica de Eleições.

Os peticionários também assinalam que a verdade histórica no Peru, é que as listas para o Congresso sempre foram conformadas majoritariamente por homens, pelo que se trata de uma ação afirmativa a previsão legal das cotas.

Este caso, ainda não finalizado, caminha no mesmo sentido do caso *María Merciadri vs. Argentina*, já tendo havido, em 3 de janeiro de 2003, manifestação da Defensoría del Pueblo e do Movimento Manuela Ramos expressando sua disposição para chegar a uma solução amistosa com o Estado peruano.

1.2 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO

Em 1995, o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) incorporou dois indicadores para medir a situação de desigualdade entre homens e mulheres, quais sejam, Índice de Desenvolvimento de Gênero (IDG), o qual mensura o desenvolvimento humano (IDH) das mulheres em cada país, centrado em apontar a diferença no desenvolvimento entre homens e mulheres, e o Índice de Potenciação de Gênero (IPG), o qual, por sua vez, busca analisar a evolução das mulheres em termos de participação política e econômica e acesso às funções-chaves para tomada de decisões.

Clara Fassler (2007, p. 378) ao explicar a função dos referidos índices, preleciona que:

Este índice [de Potenciação de Gênero] é particularmente expressivo porque permite identificar mais claramente a posição das mulheres na estrutura de poder em cada país, especialmente em relação à tomada de decisões no legislativo e nas empresas. O IPG nos fala sobre as oportunidades que as mulheres têm para alcançar posições de decisão em determinadas áreas.

O IDG [Índice de Desenvolvimento de Gênero] é inferior ao IDH em todos os países, o que mostra a situação de desigualdade nas condições de existência entre mulheres e homens (Tradução livre)²⁵.

²⁵ Este índice [de Potenciação de Gênero] es particularmente expresivo ya que permite identificar más claramente la posición de las mujeres en la estructura de poder en cada país, especialmente, en relación con la tomada de

Em relação à comparação entre o IDG e o IDH, a diferença entre tais índices se acentua nos países com menor desenvolvimento, inobstante inexistir uma relação linear entre os indicadores. Analisando o IPG, em todos os países, qualquer que seja o grau de desenvolvimento humano, as mulheres ocupam um espaço bem menor que os homens nos postos-chave, mormente quando se refere à presença feminina no parlamento, como mostra o citado relatório.

Faz-se mister consignar que não há relação direta entre o IPG e desenvolvimento humano. Países com alto nível de desenvolvimento humano, como é o caso dos Emirados Árabes, apresentam um IPG muito baixo, ao passo que países como Trinidad e Tobago e Letônia apresentam um IPG mais elevado se comparados a países que se destacam no IDH, como a Itália, por exemplo.

Outro indicador é o Global Gender Gap Index (GGI), divulgado desde 2006 pelo Fórum Econômico Mundial. Conforme Cristiane Soares (2010, p. 5):

O GGI mensura a desigualdade de gênero em quatro dimensões: participação **econômica** (taxa de participação no mercado de trabalho, razão de rendimento, medida de igualdade de salário para trabalhos similares e razão entre mulheres e homens em dois grupos ocupacionais: gerencial e técnico-profissional), **educação** (taxa de alfabetismo e frequência nos três níveis de ensino), saúde (expectativa de vida e razão de sexo ao nascer) e ‘*empoderamento*’ **político** (razão em relação à participação entre mulheres e homens nas esferas: ministerial e parlamentar e números de anos com mulher como chefe de estado ou de governo) [destaques no original].

Em 2010, o RDH apresentado pelo PNUD apresentou um novo indicador, qual seja, o Índice de Desigualdade de Gênero, com o fim de mensurar as desvantagens das mulheres e as perdas de potencial de desenvolvimento em três dimensões que espelham o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH: saúde reprodutiva, empoderamento (autonomia) e atividade econômica.

O índice mede a perda no desenvolvimento humano resultante da desigualdade entre homens e mulheres, variando de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade entre os gêneros. Segundo o relatório, a desigualdade entre homens e mulheres ocasiona a perda de 63% do potencial de desenvolvimento humano no Brasil. O país aparece em 80º lugar na lista, em que estão presentes 138 nações e territórios. O Índice de Desigualdade de Gênero do Brasil

decisiones en el poder legislativo y en las empresas. El IPG nos habla de las oportunidades que tienen las mujeres de acceder a posiciones de decisión en esferas determinadas.

El IDG [Índice de Desenvolvimento de Gênero] es menor que el IDH en todos los países, lo que muestra la situación de desigualdad en las condiciones de existencia entre mujeres y hombres.

é de 0,631. No outro indicador de empoderamento (autonomia) – o percentual de cadeiras no parlamento nacional para pessoas do sexo feminino – o desempenho do país é muito ruim. O Brasil ocupa apenas o 127º lugar (OBSERVATÓRIO DE GÊNERO, 2010, *online*).

Os dados acima revelam que, apesar de todas as conquistas desde o século passado, ainda hoje em todos os países as mulheres vivem em situação de desigualdade em relação aos homens em todas as searas da sociedade, seja no mercado de trabalho, no comando das grandes empresas, e, principalmente, na ocupação dos espaços nas esferas de poder. Tal situação é mais agravada nos países em desenvolvimento.

As concepções sobre desenvolvimento sofreram várias mudanças ao longo das últimas décadas. O conceito de desenvolvimento foi ampliado para responder aos desafios impostos por uma realidade vertiginosamente cambiante. Durante a década de 1970, o desenvolvimento era entendido, fundamentalmente, como crescimento econômico. Supunha-se que o aumento da riqueza, por si só, elevaria o nível de vida da população.

Essa visão do desenvolvimento centrada no aspecto puramente econômico – a despeito do crescimento econômico experimentado por alguns países no final da década de 1970 – trouxe consigo graves problemas sociais, dentre os quais se destacam o aumento da marginalidade na zona urbana, o aumento da pobreza e da insuficiência dos serviços básicos. A partir de tal experiência, o conceito de desenvolvimento passou a ser centrado nas pessoas e na promoção do bem-estar dos indivíduos.

O economista indiano Amartya Sen (2000, p. 28-29) apresenta uma concepção de desenvolvimento que engloba conceitos antes ignorados. A despeito da importância do crescimento econômico para o desenvolvimento, deve-se enxergar muito além da acumulação de riqueza e crescimento do Produto Nacional Bruto.

Sen (2000, p. 30) centraliza as liberdades reais individuais como núcleo do processo de desenvolvimento. Assim, democracia e direitos políticos encerram papel relevantíssimo nesse cenário, na medida em que, na visão do autor, o funcionamento desses valores pode impedir a ocorrência de fomes coletivas e desastres econômicos.

A importância dos Direitos Políticos para o desenvolvimento foi apontada com acuidade por Juliana Freitas (2016, p. 123):

[...] surge inegável que os direitos políticos compõem um dos núcleos essenciais para a promoção e efetivação do Direito ao Desenvolvimento, como elementos estruturantes que são do Estado Democrático de Direito brasileiro, e, inclusive, por serem um dos principais fatores de transformação e solidificação do ideal desenvolvimentista, se consubstanciando não apenas a partir da sua previsão nacional-constitucional ou internacional, mas, em nível infraconstitucional, com o rol considerável de leis eleitorais através das quais a manifestação popular de escolha dos seus representantes, num processo que se pretende democrático, se instrumentaliza.

As lições acima colacionadas estão em total consonância com o que dispõe o artigo 1º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, diploma que reconhece o Direito ao Desenvolvimento como direito humano:

Artigo 1º

§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

§2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

Na esteira desse novo espectro do conceito de desenvolvimento, Amartya Sen (2010) eleva a mulher à condição de agente ativo na sociedade hodierna. É incompatível com a mulher contemporânea a figura de mera receptora passiva de ações que vise melhorar seu bem-estar ou posição nos espaços decisório da sociedade. É a mulher a principal agente transformadora não apenas de sua própria vida, mas da vida da sociedade em geral. Nesse sentido:

Já não mais receptoras passivas de auxílio para melhorar seu bem-estar, as mulheres são vistas cada vez mais, tanto pelos homens como para elas próprias, como agentes ativo de mudanças: promotoras dinâmicas de transformações sociais que podem alterar a vida das mulheres e dos homens (SEN, 2010, p. 246).

O prestigiado autor conclui atrelando a participação feminina na sociedade ao desenvolvimento desta, aduzindo que atualmente nada é tão importante na economia política do desenvolvimento quanto um reconhecimento adequado da participação e liderança política, econômica e social das mulheres. Para Sen, esse é um aspecto crucial do desenvolvimento como liberdade (SEN, 2000, p. 235).

A doutrina do economista indiano, por sua vez, está em consonância com o artigo 2º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, o qual estabelece, dentre outras coisas, que os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento²⁶.

²⁶ **Artigo 2º. §1.** A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento. **§2.** Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento. **§3. Os Estados têm o direito e o dever de formular**

Ao trabalhar a articulação entre mulher e desenvolvimento dentro do contexto da participação política, Clara Fassler (2007, p. 384-385) obtempera:

Essas definições significam conscientemente buscar o maior protagonismo das mulheres no nível social e político e legitimar seu lugar como ator na sociedade. Para isso, as mulheres devem ser capazes de expressar suas necessidades e defender seus interesses no mundo público e no mundo privado e expandir seus campos de ação tradicionais. Os projetos de desenvolvimento devem contribuir e estimular a autonomia das mulheres, promovendo o desenvolvimento de habilidades que lhes permitam exercer seus direitos como cidadãs. Para esse fim, se têm envidado esforços em fortalecê-las como pessoas e como coletivo. Pretende-se promover o empoderamento das mulheres, "processo pelo qual as pessoas adquirem um poder crescente e controle sobre suas vidas. O empoderamento envolve processos de conscientização e autonomia, participação social e exercício de direitos e cidadania" (Tradução livre)²⁷.

Nessa senda, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento impõe, no § 1º do artigo 8º, que medidas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham participação ativa no processo de desenvolvimento, *verbis*:

Artigo 8º

§1. Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. **Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento.** Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais (destacamos).

Com efeito, é dever do Estado disponibilizar à mulher instrumentos que acelerem o processo de transformação de meras receptoras passivas à agente ativo no que se refere ao empoderamento político da mulher, tendo em vista se tratar de medida garantidora do pleno desenvolvimento da sociedade.

políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes (destacamos).

²⁷ *Estas definiciones significan buscar conscientemente el mayor protagonismo de las mujeres a nivel social y político y legitimar su lugar de actor en la sociedad. Para ello las mujeres deben ser capaces de expresar sus necesidades y defender sus intereses en el mundo público y en el mundo privado y ampliar sus ámbitos tradicionales de acción. Los proyectos de desarrollo deben contribuir y estimular la autonomía de las mujeres promoviendo el desarrollo de capacidades que les permitan ejercer sus derechos como ciudadanas. Con esa finalidad, se han concentrado esfuerzos en fortalecerlas como personas y como colectivo. Se pretende promover el empoderamiento de las mujeres, "proceso mediante el cual las personas adquieren un creciente poder y control sobre sus vidas. El empoderamiento involucra procesos de toma de consciencia y de autonomía, la participación social y el ejercicio de derechos y ciudadanía".*

Destarte, toda sociedade democrática tem como pressuposto a plena vigência e exercício, em condições de igualdade, do direito fundamental à participação política, reconhecido tanto nas Constituições dos países ibero-americanos como nos tratados de direitos humanos ratificados pelos respectivos Estados e que são, portanto, de cumprimento obrigatório.

O direito humano fundamental à participação política compreende, por exemplo, o direito a ser eleito, bem como de eleger os representantes do povo, assim como de participar da formação da vontade estatal e dos órgãos políticos do Estado, ou seja, dá ao cidadão o poder de participar de diversos aspectos da vida em sociedade.

Em matéria de direitos políticos das mulheres, a primeira metade do século XX foi uma época de expansão e extensão do direito ao voto, sobretudo nos países ocidentais²⁸. Já no final do século XX e início do século XXI, esse debate evoluiu para a necessidade de garantir o direito das mulheres serem votadas, ou seja, viu-se a necessidade de maior participação feminina no poder político: igualdade na representação política entre mulheres e homens.

O Brasil não é exceção. O incremento de medidas legislativas a partir da segunda metade da década de 1990 confirma essa tendência internacional. Desde a outorga do voto feminino pelo Decreto n.º 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, o qual instituiu o Código Eleitoral, no governo de Getúlio Vargas, até os dias atuais, houve considerável avanço na participação feminina na política, ainda que paulatino. Há pouco mais de 86 anos, quando a mulher sequer podia votar no Brasil, passou ao pleno exercício do direito de ser votada e participar ativamente da vida política do país. Entretanto, faz-se mister consignar que ainda há muito a ser feito para atingirmos a tão desejada paridade de representação política no parlamento brasileiro.

Se na primeira metade do século passado se centrou esforços para normatizar o reconhecimento do voto feminino, desde a última metade – sobretudo com mais força a partir da década de 1990 – se tem centrado lograr a participação efetiva de mulheres nas decisões de poder, assumindo cargos de eleição popular. Este último objetivo, entretanto, é mais difícil, o que desafiou a criação de medidas que garantissem uma igualdade real entre homens e mulheres na política.

Nessa senda, se considerarmos a porcentagem do eleitorado feminino no Brasil (52,5%) com a porcentagem de representação de mulheres no Congresso Nacional (15% na Câmara dos

²⁸ O Canadá foi o primeiro país a outorgar, ainda que parcialmente, o direito ao voto às mulheres, em 1918. Os Estados Unidos da América garantiu o voto feminino em 1920. Equador foi o primeiro país sul americano a assegurar o voto feminino na América do Sul, em 1929. Brasil e Uruguai, em 1932. Cuba, em 1934. El Salvador (parcial), em 1939. República Dominicana, em 1942. Jamaica, em 1944. Guatemala (parcial) e Panamá, em 1945. Trinidad e Tobago, em 1946. Argentina e Venezuela, em 1947. Suriname, em 1948. Chile e Costa Rica, em 1949. Haiti e Barbados, em 1950. México e Guiana, em 1953. Nicarágua, Honduras e Peru, em 1955. Colômbia, em 1957. Paraguai em 1961. Etc.

Deputados e 14,8% no Senado Federal), observa-se um quadro de sub-representação das mulheres, é dizer, a ampliação da participação feminina e redução desse quadro de profunda desigualdade, segue sendo um desafio à representatividade democrática.

Com efeito, a realidade comprova que fatores, dentre outros, como o sexo e a procedência étnica podem condicionar – como de fato condicionam – o exercício de uma série de direitos fundamentais, entre eles o direito à participação política.

Sobre a importância de se promover a inclusão das mulheres na política, assevera Guerrero Aguirre (2014, p. 48):

A inclusão das mulheres na política não deve ser entendida apenas como uma exigência da democracia em termos numéricos, mas a participação plena das mulheres é essencial para atender suas necessidades específicas, tornar visíveis as diferenças entre mulheres e homens e que isto permita impulsionar ações especiais temporárias que ajudem a reduzir as brechas entre os sexos, bem como políticas permanentes para melhorar as condições das mulheres.

Neste contexto, e com base na igualdade jurídica e no reconhecimento da desigualdade real, de condições, interesses, necessidades, circunstâncias e prioridades, teria que aplicar políticas equitativas que nos conduzam a igualdade real, à igualdade substantiva, de conteúdo entre mulheres e homens (Tradução livre)²⁹.

Em matéria de direitos políticos, a Corte IDH assentou que a obrigação dos Estados em respeitá-los não se cumpre com a simples emissão de uma norma que reconheça formalmente estes direitos, mas requer que o Estado adote as medidas necessárias para garantir seu pleno exercício, considerando a situação de debilidade ou desamparo em que se encontram os integrantes de certos setores ou grupos sociais, sendo indispensável que o Estado gere as condições e mecanismos ótimos para que os direitos políticos possam ser exercidos de forma efetiva, respeitando o princípio de igualdade e não discriminação³⁰.

Outrossim, o princípio da igualdade de oportunidades é axioma do eleitoralismo mundial. Sobre este, trazemos a lume o magistério de J. J. Gomes Canotilho (2003, p. 430):

Esta igualdade conexas-se, por um lado, com uma política de justiça social e com a concretização das imposições constitucionais tendentes à efetivação dos direitos económicos, sociais e culturais. Por outro lado, ela é inerente à própria ideia de *igual*

²⁹ *La inclusión de las mujeres en la política no solo debe ser entendida como un requisito de la democracia en términos numéricos, sino que la participación plena de las mujeres es indispensable para atender sus necesidades específicas, hacer visibles las diferencias entre mujeres y hombres, y que esto permita impulsionar acciones especiales temporales que ayuden a reducir las brechas entre ambos sexos, así como políticas permanentes de mejora de las condiciones de las mujeres.*

En este contexto, y sobre la base de la igualdad jurídica y el reconocimiento de la desigualdad real, de condiciones, intereses, necesidades, circunstancias y prioridades, habría que aplicar políticas equitativas que nos lleven a una igualdad real, a una igualdad sustantiva, de contenido entre mujeres y hombres.

³⁰ Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de junho de 2005, parágrafos 195 e 201.

dignidade social (e de igual dignidade da pessoa humana) consagrada no artigo 13.º/2 que, **deste modo, funciona não apenas com fundamento antropológico-axiológico contra discriminações**, objectivas ou subjectivas, **mas também como princípio jurídico-constitucional impositivo de compensação de desigualdade de oportunidades** e como princípio sancionador da violação da igualdade por comportamentos omissivos (inconstitucionalidade por omissão) [destacamos].

Entretanto, ao contrário, por exemplo, da Constituição Nacional da Argentina, que estabelece no parágrafo segundo do artigo 37 a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres ao acesso a cargos eletivos³¹, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não contempla a igualdade de representação política especificamente, como o faz a Carta Política argentina.

Discorrendo sobre a igualdade política como um ideal democrático, Juliana Freitas (2016, p. 125-127) assevera que:

[...] a igualdade política implica na rejeição ao sistema de castas, pelo qual são priorizados os interesses de um grupo minoritário, já titular de uma série de regalias, em detrimento aos da maioria desfavorecida. [...]

[Cass Sustein] sugere a igualdade política a partir da minimização das diferenças de oportunidades, pois, ainda que se admita a possibilidade da igualdade real entre todos, as diferenças humanas são produtos também das diferenças de oportunidades, as quais podem ser atenuadas pelas ações governamentais. [...]

A igualdade política conduz ao relativismo que integra o ideal democrático porque confere a cada cidadão a mesma possibilidade de participar, de expor suas opiniões e de buscar o convencimento de outros cidadãos. Porém, é necessário lembrar que a ideia de democracia não se resume à prevalência absoluta da vontade da maioria, constatada pela expressão da vontade popular das últimas eleições. Como o regime democrático pressupõe livre oposição e espaço para o debate público, atribuir mais recursos e espaços para os partidos que já ocupam maior parcela do poder político no Estado significa criar um sistema de retroalimentação do poder das agremiações consolidadas, com o comprometimento do pluralismo e das alternativas políticas, impedindo, assim, **uma oxigenação intrapartidária que permita que pessoas de sexos distintos tenham as mesmas oportunidades não apenas formais, mas materiais, de se candidatar e, assim, tornarem-se representantes da diversidade de gênero nas instituições estatais** (destacamos).

Jorge Amaya (2016, p. 92) advoga a necessidade de distribuição desigual de instrumentos como condição para cumprimento da igualdade:

Portanto, a distribuição desigual de instrumentos constitui uma condição necessária para o cumprimento da igualdade. Quando a desigualdade social é a norma imperante no contexto inicial anterior à distribuição de ferramentas, não podemos esperar que a mera igualdade abstrata de oportunidades seja capaz de garantir a igualdade de resultados. Isso é especialmente relevante para o propósito de avaliar a legitimidade do sistema de cotas para mulheres, em um contexto onde a discriminação de gênero e a hierarquia social são a norma (Tradução livre)³².

³¹ *La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.*

³² *Por lo tanto, la distribución desigual de instrumentos constituye una condición necesaria para el cumplimiento de la igualdad. Cuando la desigualdad social es la norma imperante en el contexto inicial previo a la distribución de herramientas, no podemos esperar que la mera igualdad abstracta de oportunidades sea capaz de asegurar la*

Na esteira do magistério de Juliana Freitas e Jorge Amaya, pode-se concluir que uma quantidade maior de legisladoras possibilita, indubitavelmente, ampliar as bases de legitimação democrática, uma vez que uma maior presença de mulheres no parlamento implica numa maior pluralidade de opiniões e diferentes posturas de diálogo, e, por conseguinte, certamente, numa maior possibilidade de tomar melhores decisões políticas em prol da sociedade como um todo.

Amparada na doutrina de John Hart Ely, Eneida Desiree Salgado (2015, p.190) aduz que a igualdade política se estende desde o valor do voto, à representação política e à disputa eleitoral:

[...] qualquer significação de democracia, ainda que leve em conta todas as inúmeras variáveis que compõem seu significado, tem como elemento central a igualdade política, conforme acentua John Hart Ely. Essa igualdade se impõe em relação ao valor do voto, à efetiva representação e à disputa eleitoral. [...]
A ideia de igualdade entre os candidatos, segundo Óscar Sánchez Muñoz, pode ser compreendida a partir de um princípio de não discriminação, de cunho liberal, ou a partir da exigência de uma intervenção estatal que assegure um equilíbrio.

Nessa senda, como instrumento garantidor da igualdade política, foi criado o sistema de cotas eleitorais de gênero. No escólio de Corona Nakamura (2016, p. 117):

As cotas de gênero são um sistema de ação afirmativa em que o objetivo é abrir espaços para que as mulheres ocupem posições políticas. Indica a percentagem de mulheres que devem integrar um organismo público ou daqueles que aspiram ou candidatam-se a cargos de eleição popular.

As cotas de gênero também são chamadas de cotas para a participação das mulheres e visam garantir a participação das mulheres em cargos eletivos dos partidos políticos. Em outras palavras, é um sistema obrigatório em que as mulheres devem ser incluídas nas listas de candidatos (Tradução livre)³³.

O marco normativo inaugural da política de inclusão da mulher na política no Brasil, no plano infraconstitucional, foi a Lei n.º 9.100/1995, posteriormente revogada pela atual Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/97).

Sobre o tema, Flávia Piovesan (s.d., p. 6) obtempera:

Observe-se que a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, ao estabelecer normas para as eleições, dispôs que cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Anteriormente, a Lei n.º 9.100, de 2 de outubro de 1995, previa uma cota mínima de 20% das vagas de cada partido ou

igualdad de resultados. Esto es especialmente relevantes a los efectos de evaluar la legitimidad del sistema de cuotas para mujeres, en un contexto donde la discriminación de género y la jerarquía social son norma.

³³ *Las cuotas de género son un sistema de acción afirmativa donde el objetivo es abrir espacios a las mujeres para que ocupen posiciones políticas. Indica el porcentaje de mujeres que deben integrar un organismo público o de quienes aspiran o se postulan a cargos de elección popular.*

Las cuotas de género también son llamadas como cuotas de participación de las mujeres, y tiene como objetivo garantizar la participación de las mujeres en cargos de elección de los partidos políticos. Es decir es un sistema obligatorio donde se tienen que incorporar a las mujeres en las listas de candidaturas.

coligação para a candidatura de mulheres. Tais comandos normativos estão em absoluta consonância com a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, que estabelece não apenas o dever do Estado de proibir a discriminação, como também o dever de promover a igualdade, por meio de ações afirmativas. Essas ações constituem medidas especiais de caráter temporário, voltadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher (art. 4º da Convenção).

Nessa esteira, a próxima seção analisará a evolução da política de cotas eleitorais de gênero no Brasil, sem descuidar de tratar, na última seção deste capítulo, do atual estado de sub-representação política da mulher no processo de tomada de decisões.

1.3 A IMPLANTAÇÃO DAS COTAS DE GÊNERO NO BRASIL: EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E JURISPRUDENCIAL

As cotas de gênero foram instituídas no Brasil a partir da Lei Eleitoral n.º 9.100/1995, representando uma importante política pública cujo fim é aumentar a ocupação feminina nos parlamentos, eliminando sua sub-representação.

Antes de avançar nessa discussão e efetuar um relato histórico de sua implantação, objetivo desta seção, faz-se uma breve discussão sobre o conceito de políticas públicas, como se verá a seguir.

Política pública é um conceito que remete à relação entre Estado e sociedade no contexto democrático e à ideia de ação (ou inação) do poder público. Na visão de Saravia (2006), que destaca esses pontos sob a ótica da gestão pública, trata-se de um sistema de decisões que alteram ou mantêm uma realidade da vida social, estratégias definidas por grupos que participam do processo decisório, com alocação de recursos para atingir determinados objetivos.

Da mesma forma, Souza (2006) destaca as políticas públicas a partir da importância da ação de governos democráticos e de sua capacidade de produzir mudanças no mundo real:

[...] como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Em outra obra, autora enfatiza que as cotas de gênero nas candidaturas podem ser tomadas como política pública, com o fito de alterar o comportamento coletivo e estimular o voto em candidatas mulheres. Aduz que política pública é “[...] uma regra formulada por alguma

autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo” (SOUZA, 2007, p. 68), podendo os incentivos serem positivos ou negativos.

Di Giovanni (2009), por sua vez, apresenta um conceito de política pública que ultrapassa a ideia de intervenção do Estado numa situação social problemática. O autor pensa a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade.

Enfatizando o aspecto jurídico das políticas públicas, Smanio (2013, p. 7) destaca o papel dos três poderes estatais, quando, na esteira de Oswaldo Canela Junior, define políticas públicas como o conjunto de atividades do Estado tendentes a seus fins, de acordo com metas a serem atingidas, tratando-se de um conjunto de normas (Poder Legislativo), atos (Poder Executivo) e decisões (Poder Judiciário) que visam à realização dos fins primordiais do Estado.

Mais adiante, ressalta que essa conceituação jurídica permite que o Estado possa efetivar as decisões políticas e ter sua atuação controlada, notadamente objetivando assegurar os direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos (SMANIO, 2013).

Dessa forma, as políticas públicas podem ser vistas como instrumentos importantes para a concretização dos Direitos Fundamentais, uma vez que exigem a atuação da administração e dos órgãos e poderes do Estado para sua consecução, inclusive do próprio Poder Judiciário.

Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39), tratando política pública como um programa de ação governamental, ressalta o aspecto processual no conceito:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

O conjunto de normas que estabelece e legitima juridicamente as políticas públicas deve, portanto, ser eficiente para que os objetivos “politicamente determinantes” sejam alcançados.

Conjugando os conceitos acima expostos, percebe-se que uma política pública pode ser deflagrada para transformar uma determinada realidade social, visando alcançar objetivos socialmente relevantes. Para atingir esses resultados, faz-se necessária uma atuação integrativa entre os três poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), cada qual atuando no limite de sua competência, sem, contudo, invadir indevidamente a esfera de atuação típica de outro poder.

É cediço que, na CF/88, a igualdade perante a lei entre homem e mulher resta cravada na norma do art. 5º, *caput*, assim como a igualdade em direitos e obrigações (art. 5º, I, da CF). Entretanto, faz-se necessário ultrapassar a ideia de que a mera positivação da igualdade no texto constitucional e da proibição normativa de discriminação são suficientes para garantir a igualdade (material) real de condições e oportunidades entre homem e mulher (QUINTELA; DIAS, 2016, p. 53).

Nessa perspectiva, Eneida Salgado (2016, *online*), chama atenção para a necessidade de adoção de ações afirmativas e políticas públicas de redução dessas desigualdades, destacando a ideia de igualdade e o fato de que as mulheres têm sido muitas vezes ignoradas pelo Parlamento:

Parte-se aqui de duas premissas. A primeira é que a ideia constitucional de igualdade impõe a adoção de medidas de discriminação positiva, em face da leitura dos objetivos da República estabelecidos pelo artigo 3º da Constituição de 1988: construir uma sociedade livre, justa e solidária, reduzir as desigualdades e promover o bem de todos implicam na configuração de um modelo social de Estado. O cumprimento da Constituição demanda, inafastavelmente, a intervenção do Estado e na compreensão das dimensões prestacionais dos direitos fundamentais, inclusive os direitos de liberdade.

A segunda premissa é que as mulheres compõem uma minoria política relevante cujas pautas políticas e sociais têm sido sistematicamente ignoradas pelo Parlamento, fato que implica em uma desigualdade ofensiva à Constituição. O retrocesso na defesa dos direitos reprodutivos, a persistente desigualdade de salários e de posições de poder e a permanente violência real e simbólica contra as mulheres são exemplos (não exaustivos) da necessidade de que mais mulheres participem das deliberações e construam as políticas públicas legislativas para a superação deste estado de coisas. Ou seja: parte-se do pressuposto que uma maior presença de mulheres no Parlamento é necessária e desejável.

A política de cotas eleitorais foi instituída para esse fim, é dizer, em não apenas reduzir a desigualdade na representação política entre homens e mulheres, como, também, alcançar a paridade representativa, como será discutido a seguir.

Em 1995, o Congresso Nacional deflagrou norma visando, em tese, aproximar a abismal distância dos gêneros na ocupação de espaço nos parlamentos (municipal, estadual, distrital e federal) da Nação.

A Lei Eleitoral n.º 9.100/1995, que regulou o pleito de 1996, prescrevia, em seu art. 11, § 3º, a exigência do registro de, no mínimo, 20% (vinte por cento) de candidaturas de mulheres por coligação ou partido. O termo utilizado era “mulheres”. Logo, a cota era feminina e não de gênero.

Porém, além de as eleições naquele ano serem restritas ao âmbito municipal, foi utilizado o artifício de elevar o número de candidatos que cada partido poderia apresentar, dando pouca efetividade à norma, como destacam Quintela e Dias (2016, p. 54):

Além de se limitar ao âmbito municipal, a medida, concomitantemente, ampliou de 100% para 120% das vagas o número de candidatos que cada partido poderia apresentar, esvaziando, assim, de certo modo, o incremento da participação feminina que se dizia disposta a alcançar.

Não tendo alcançado o propósito idealizado, com o advento da Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/1997), em vigor atualmente, ampliou-se o espaço de ocupação feminina no processo eleitoral para 30% (trinta por cento). A cota, entretanto, deixou de ser “feminina”, passando a ser de gênero, inobstante o fato de que até hoje as mulheres sempre são minoria.

A redação originária dessa norma eleitoral (§3º³⁴, art. 10, LE), em especial a locução “*deverá reservar*” não realizou o propósito da lei, pois, os partidos não incrementaram a participação feminina no processo eletivo, pois, se limitaram a “reservar 30% das vagas” em disputa, sem se empenhar por sua efetiva ocupação.

No escólio de Maschio (2003, *online*), o fator determinante para a baixa participação feminina nas candidaturas residia na própria ineficácia da lei, ao permitir o lançamento de candidaturas em quantidade superior ao número de vagas pleiteadas, bem como o fato de que nenhuma penalidade seria imposta à agremiação partidária que descumprisse a lei de cotas. Naquele momento, “o único inconveniente que o partido sofre ao não preencher o percentual mínimo de 30% das vagas com mulheres é simplesmente que não poderá preenchê-las com homens”.

A minirreforma eleitoral de 2009 corrigiu essa distorção. O parágrafo 3º do artigo 10³⁵, com a nova redação da Lei 12.034/2009, substituiu a locução “reservar” pelo termo “preencherá”.

Inicialmente, a Justiça Eleitoral não acolheu representações do Ministério Público Eleitoral no sentido de recusar o registro das chapas proporcionais que vinham sem cumprimento dos percentuais mínimo e máximo para cada gênero. Aos poucos foi-se firmando orientação jurisprudencial no sentido de devolução do DRAP – Documento de Regularidade dos Atos Partidários, para que as agremiações conformassem suas chapas às exigências legais, existindo decisões que, diante da omissão dos partidos, simplesmente procediam aos ajustes percentuais de números de candidatos a partir da quantidade de mulheres (GONÇALVES, 2018, p. 358).

³⁴ Artigo 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher. § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação **deverá reservar o mínimo de trinta por cento** e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo (grifo nosso).

³⁵ Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

[...]

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação **preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento)** e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009) [grifo nosso].

Mesmo com a imposição legal de efetivamente registrar percentual mínimo de 30% de candidatos de cada sexo, nas eleições gerais de 2010, da totalidade dos candidatos registrados, apenas 22,43% eram do gênero feminino. Nem mesmo nas eleições gerais de 2014 o mínimo fora matematicamente alcançado, com as mulheres representando 29,73% do total de concorrentes (BRASIL; TSE, 2014).

Registre-se que desde a instituição da cota de gênero, em 1997, a primeira vez que houve cumprimento formal do percentual mínimo legal foi somente nas eleições municipais de 2012, quando partidos políticos e coligações atingiram o percentual de 32,57% de candidatas do sexo feminino (BRASIL; TSE, 2016).

Atualmente, a orientação jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral – ante a obrigatoriedade do preenchimento da cota de 30% – é no sentido de que o partido político que não atender à exigência legal será notificado pelo Tribunal Regional Eleitoral, quando da análise do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP), para sanar a irregularidade, incrementando o número de candidatos do sexo minoritário – geralmente mulheres –, ou diminuindo o número de candidatos do sexo majoritário – preponderantemente homens. A consequência do não cumprimento da diligência/determinação judicial é o indeferimento do DRAP e, por conseguinte, o indeferimento de todos os requerimentos de registro de candidatura (RRC) apresentados pelo partido, ficando impossibilitado de disputar o pleito.

A introdução deste hermético espaço de ocupação política por gênero, expressa um salto de qualidade na erradicação das agudas desigualdades entre sexos que permeiam a competição eleitoral.

A concepção desse modelo de controle das oportunidades de ascensão e/ou surgimento de novas lideranças, além de oxigenar a sociedade política, concretiza viés afirmativo à plena cidadania.

Em março de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral, no exercício do seu poder consultivo – mais uma característica da Justiça Eleitoral que a diferencia das suas congêneres –, por meio da consulta formulada pela Senadora da República Maria de Fátima Bezerra (PT – RN), sob relatoria do Ministro Tarcísio Vieira, considerou que a expressão “cada sexo” contida na norma insculpida no art. 10, § 3º, da Lei n.º 9.504/97 não se refere a sexo biológico, mas ao gênero. Por conseguinte, por exemplo, uma mulher trans se encaixa na cota feminina. A partir das eleições de 2018, os transgêneros serão tratados de acordo com sua identidade de gênero. Emprestando as palavras do ex-Presidente do TSE, Luiz Fux, um “avanço totalmente progressista” (BRASIL; TSE, 2018a).

O gênero como categoria de análise não é constituído por mulheres ou por homens como grupos de indivíduos, mas como elemento de identidade social.

É insofismável que, via de regra, as candidaturas femininas delimitam as candidaturas masculinas – porquanto a realidade demonstra que as candidaturas femininas sempre operam em menor número (VELASCO; SARMENTO; GELAPE; VIDIGAL, 2018, *online*) –, devendo estas se adequarem àquelas. Segundo entendimento do TSE, no Recurso Especial Eleitoral (REspe) nº 2939, o número de candidaturas do gênero menor delimita o gênero maior, é dizer, caso, por exemplo, um partido ou coligação consiga registrar apenas três candidaturas femininas (30%), o número máximo de candidaturas masculinas é sete (70%), totalizando dez candidaturas (BRASIL; TSE, 2012).

Ademais, o Tribunal Superior Eleitoral (REspe nº 21498) possui firme compreensão que a cota de gênero deverá ser atendida em todo encadeamento do processo eleitoral, alcançando não somente o momento da postulação (pedido de registro), como também, o universo das candidaturas deferidas, as vagas remanescentes e eventuais substituições (BRASIL; TSE, 2013).

Com efeito, caso uma candidata desista de sua candidatura, deverá ser substituída por outra mulher, e, se tal medida não for possível, o partido ou coligação deverá abrir mão de tantas candidaturas masculinas sejam necessárias para se adequar ao cumprimento da conta mínima.

Outra situação hipotética seria no caso de o partido requerer, dentro do limite legal, o registro de 15 (quinze) candidaturas, sendo 10 (dez) masculinas e 05 (cinco) femininas. Ao se deparar com os requerimentos de registro de candidatura, o juiz eleitoral percebe que duas das cinco mulheres não possuem filiação partidária, condição constitucional de elegibilidade (CF, art. 14), motivo que o leva a indeferir suas candidaturas.

Nesse caso, remanesceriam 13 (treze) candidaturas, 10 (dez) masculinas e 03 (três) femininas. A solução seria o magistrado notificar o partido para regularizar a situação, devendo este desistir de 03 (três) candidaturas masculinas, sob pena de indeferimento total do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP), o que ensejaria a impossibilidade de a agremiação partidária lançar qualquer candidato ao pleito proporcional. Noutras palavras, ficaria o partido político impedido de concorrer às eleições.

Assim, desde o pleito de 2010, é obrigatório o registro de 30% (trinta por cento) de candidata feminina, ou seja, não é tema inédito ou inovador. As agremiações desfrutaram de tempo razoável para implementar logística no atendimento deste ônus legal. Entretanto, a prática revela que optam pelo “jeitinho”, pela fraude à lei para escamotear o fiel cumprimento

da legislação, a partir do registro de candidaturas femininas fictícias/fantasma/laranjas, com o fito de apenas preencher o percentual mínimo no momento do pedido de registro de candidaturas (JUVÊNCIO, 2013; MACHADO; ALMEIDA, 2018), como será discutido ao final deste capítulo.

Por outro lado, a legislação brasileira dispõe – além das cotas nas listas de candidatos – de outras disposições normativas que visam incentivar a participação feminina na política, com o fito de alcançar a igualdade de gênero.

A Lei n.º 9.096/95 – Lei dos Partidos Políticos – previa, a partir da minirreforma eleitoral de 2009 (Lei n.º 12.034/09), a exigência de que a propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão promovesse e difundisse a participação política feminina, “dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento)”.

Em 2015, com a minirreforma eleitoral (Lei n.º 13.165/15), o art. 45 passou a vigor com a seguinte redação: IV – promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a que se refere o art. 49.

Noutras palavras, todo partido político com pelo menos um representante no Congresso Nacional teria os direitos relacionados à propaganda partidária gratuita garantidos, reservando 10% do tempo para promover a participação feminina na política.

Entretanto, em meio às tratativas para aprovar o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, a Lei n.º 13.487/17 extinguiu a propaganda partidária gratuita, revogando o art. 45 e seguintes da Lei dos Partidos Políticos.

Também sob a égide da Lei 12.034/09, passou-se a exigir que os recursos do fundo partidário fossem aplicados “na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total”, percentual esse mantido na minirreforma de 2015:

Lei n.º 9.096/95. Art. 44: V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

[...]

§ 5º O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do caput deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício

financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do caput, a ser aplicado na mesma finalidade.

§ 5º-A. A critério das agremiações partidárias, os recursos a que se refere o inciso V poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido.

[...]

§ 7º A critério da secretaria da mulher ou, inexistindo a secretaria, a critério da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, os recursos a que se refere o inciso V do caput poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido, não se aplicando, neste caso, o disposto no § 5º.

O Tribunal Superior Eleitoral, a partir de 2013, com a Lei n.º 12.891, a qual deu nova redação à Lei n.º 9.504/97 – Lei das Eleições –, alterada posteriormente pela Lei n.º 13.165/2015, promove propaganda institucional, no rádio e televisão, com a finalidade de incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política:

Lei n.º 9.504/97. Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.

Em nova alteração redacional, Lei n.º 13.488/17 contemplou, também, os jovens e a comunidade negra como segmentos para fomento à participação política:

Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.

Como dito alhures, o incentivo à participação feminina está previsto no artigo 44, inciso V, da Lei dos Partidos Políticos. A ausência de aplicação de recursos do Fundo Partidário para a difusão da participação política feminina na política dá ensejo não só à reprovação das contas anuais da agremiação partidária, mas também à aplicação de sanções, tais como o acréscimo do valor a ser empregado para tal finalidade, bem como a suspensão no repasse de verba do fundo para o partido político.

Em 1º de fevereiro de 2019, o TSE, julgando prestação de contas anuais do Partido Social Democrático (PSD), referente ao exercício de 2013, determinou a desaprovação das contas da agremiação, em razão do reiterado descumprimento da destinação de recursos do

fundo partidário à participação feminina na política, aplicando a sanção de acréscimo de 2,5% do Fundo Partidário referente a essa destinação no exercício de 2013, ao valor de R\$ 1.081.861,25 (um milhão, oitenta e um mil, oitocentos e sessenta e um reais e vinte e cinco centavos), corrigidos monetariamente para a específica promoção da participação política das mulheres, devendo tal implementação ocorrer no exercício seguinte ao do julgamento das contas (2020), a fim de se garantir a efetiva aplicação da norma, sem prejuízo do valor a ser destinado a esse fim em 2019 (BRASIL; TSE, 2019a).

O TSE determinou, ainda, a suspensão do repasse de uma única cota do Fundo Partidário, conforme dispõe o art. 37, § 3º, da Lei nº 9.096/95³⁶. É dizer, ainda que a irregularidade nas contas partidárias atinja apenas 5% do total, a desaprovação das contas em razão da relutância da agremiação em cumprir ação afirmativa é medida que se impõe diante da gravidade da irregularidade sob o prisma de sua natureza³⁷.

³⁶ Art. 37. A desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento). [...]

§ 3º A sanção a que se refere o caput deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de um a doze meses, e o pagamento deverá ser feito por meio de desconto nos futuros repasses de cotas do Fundo Partidário, desde que a prestação de contas seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, em até cinco anos de sua apresentação.

³⁷ Sobre o tema, pela argúcia de seus fundamentos, impende colacionar os argumentos levantados pela ex-Ministra do TSE, Luciana Lóssio, no julgamento da PC nº 267-46/DF, na qual teceu sua preocupação com a omissão e o descaso das agremiações no cumprimento da ação afirmativa estabelecida no inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096/95: **“Entre as irregularidades verificadas nas contas do Partido Progressista, a meu ver, a mais devastadora aos princípios republicanos, à participação e equiparação de gênero na política e à paridade de armas nas eleições é a ausência de aplicação do percentual mínimo legal em programas de promoção e difusão feminina na política por dois exercícios consecutivos (2010 e 2011).**

Esse fato leva à triste conclusão de que as agremiações partidárias não estão dando a devida atenção às políticas afirmativas para a inclusão da mulher nas cadeiras legislativas e na titularidade do executivo em todos os seus níveis: municipal, estadual e federal.

E não adianta justificar a falta de interesse das mulheres por política. Essa narrativa ficta, entoada como um mantra por muitos, foi criada para menosprezar a difícil luta pela paridade e não condiz com a realidade.

Em verdade, à mulher não é dada voz dentro dos partidos políticos. Elas não dispunham sequer de tempo na propaganda partidária gratuita, tendo sido necessária a edição de uma lei para que lhes fosse reservado um mínimo de 10% de aparição e, agora, de 20% por duas eleições ao menos.

Para desmistificar essa ideia, de que mulheres não se filiam a partidos políticos, e ilustrar o quadro da realidade nacional, faço uso de dados oficiais do TSE sobre as filiações partidárias dos 35 partidos políticos hoje existentes no Brasil. Tenho notícias de que, nos quadros partidários, quase se igualam as representações femininas e masculinas. Digo quase porque, em sua maioria, a diferença percentual entre os sexos é bastante pequena, visto que a média de filiadas alcança 44,20%.

E esse cenário não é diferente no Partido Progressista. A representação de filiadas nessa agremiação chega a 44,30%.

Vê-se, portanto, que as agremiações partidárias contam, sim, com muitas mulheres que se interessam pela política e que estão aptas a participar do processo eleitoral, basta que lhes seja dada oportunidade. E essa chance tem relação direta com a composição dos órgãos diretivos dos partidos políticos, cuja postura mudará com o amadurecimento forçado imposto pelo art. 39 da Res.-TSE nº 23.465/2015, que põe fim à ditadura intrapartidária ao estipular um prazo de validade para as comissões provisórias, com a reserva do percentual mínimo de 5% em programas de promoção e difusão à participação da mulher na política, acrescido das demais ações afirmativas já incluídas na legislação eleitoral.

1.4 A SUB-REPRESENTAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA BRASILEIRA

O Brasil, assim como em outros países ao redor do mundo, instituiu as cotas de gêneros nas candidaturas para diminuir as barreiras no lançamento de candidaturas femininas, por entraves socioculturais.

Destaca-se negativamente a sub-representação feminina nas Casas Legislativas brasileiras – Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, inobstante o fato de representarem a maioria da população e do eleitorado brasileiro. Nessa esteira, impende trazer à colação as lições doutrinárias de Walber Agra (2015):

Insofismável que as mulheres ocupam um lugar na representação política que não lhes é merecido. Desde a formação da sociedade patriarcal, nos albores da civilização, que, infelizmente, elas são colocadas de forma secundária na organização social, não apenas na seara política, mas na econômica, cultural, religiosa etc. Juridicamente, a Constituição Cidadã de 1988 em seu art. 5º, I, planteou que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, mas essa igualdade ainda não se alastrou para o plano da isonomia material (AGRA, 2015, p. 1083).

Segundo dados obtidos no sítio do Tribunal Superior Eleitoral na Internet, verifica-se que, até o mês de março de 2019, o Brasil possuía um total de 147.934.585 (cento e quarenta e sete milhões, novecentos e trinta e quatro mil, quinhentos e oitenta e cinco) eleitores. Do total, as mulheres representam 52,52%, atingindo a marca de 77.693.566 (setenta e sete milhões, seiscentos e noventa e três mil, quinhentos e sessenta e seis) eleitoras. Por sua vez, os homens representam 47,44%, perfazendo 70.180.778 (setenta milhões, cento e oitenta mil, setecentos e setenta e oito) eleitores (BRASIL; TSE, 2019b).

Inobstante as mulheres formarem a maioria do eleitorado no país, consoante levantamento divulgado pelo Inter-Parliamentary Union (IPU, 2018) referente ao ano de 2017, o Brasil aparece como um dos piores países do mundo em representação política feminina no parlamento. Os dados revelavam que de 193 países pesquisados, o Brasil ocupava, até o ano de 2018, a 154ª posição, apresentando os vexaminosos percentuais de 10,7% de mulheres na

Nas Eleições 2016, apesar de todos esses incentivos legais e normativos promovidos, respectivamente, pelo Congresso Nacional e o Tribunal Superior Eleitoral, o percentual de cargos conquistados pelas mulheres, seja na eleição majoritária ou na proporcional, ficou bastante aquém da desejada paridade de representação de gênero na política brasileira.

A igualdade de gênero na política é um tema muito caro para a Justiça Eleitoral e fundamental para o fortalecimento da democracia, que tem a igualdade entre homens e mulheres como um dos pilares do Estado democrático de direito na linha do que preceitua o art. 5º, I, da Constituição Cidadã.

Enfim, não basta às mulheres comporem o quadro de filiados dos partidos políticos; reclama-se a sua participação no polo ativo do cenário político, principalmente nos quadros do legislativo, cuja função legiferante traz reflexos na vida, no trabalho, nas relações e no patrimônio da população em geral. A atuação da mulher nesse palanque agrega maior sensibilidade e equilíbrio” (BRASIL; TSE, 2017, destacamos).

Câmara dos Deputados (55 dos 513 Deputados Federais) e 14,8% de mulheres no Senado Federal (12 dos 81 Senadores da República).

Dados do IPU, de 1º de janeiro de 2019 – considerando a nova conformação da Câmara dos Deputados com o resultado das eleições de 2018 –, demonstram tímida melhora. O Brasil saltou da 154ª à 133ª posição (IPU, 2019).

Em comparação com 33 países do continente americano, o Brasil ocupava a injustificada 29ª posição quanto à presença feminina no parlamento, perdendo, inclusive, para países como a Venezuela (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2013). Noutra comparação, da Procuradoria Especial da Mulher em 2016, o Brasil ocupava a 19ª posição de 20 países da América em representação de mulheres nas Câmaras Baixas.

Dados do IPU publicados em 2019 mostram que a média mundial de representação feminina no parlamento é de 24,3% e nas Américas é um pouco superior (30,7%), evidenciando que o Brasil tem uma baixa representação feminina no Poder Legislativo.

O Ministério Público Federal aponta, na ADI 5617, que o Brasil tem menor participação proporcional de mulheres no legislativo do que outras nações de menor consolidação democrática, menor abertura política e cultural ou menor condição socioeconômica, como Etiópia (38,8%), Burundi (36,4%), Lesoto (25%), Azerbaijão (16,9%), Turquia (14,9%) e Myanmar (12,7%).

No Estado do Pará, por exemplo, em que pese o incremento da presença feminina no Poder Legislativo estadual, as mulheres ainda representam menos de ¼ do total de Deputados Estaduais. Nas penúltimas eleições para o cargo de Deputado Estadual (2014), dos 41 Deputados eleitos, apenas quatro mulheres foram eleitas, o que representa o baixíssimo percentual de 9,75% de representação feminina no Poder Legislativo, muito aquém das médias aqui mencionadas. O quadro teve significativa melhora com as últimas eleições de 2018, com a eleição de dez mulheres para o cargo de Deputada Estadual, representando 24,3% dos parlamentares eleitos, acima da média nacional, resultando num aumento de 150% da bancada feminina no parlamento estadual paraense.

Nas eleições para governador, o quadro não é menos preocupante. Entre 1994 e 2010, o Brasil teve pelo menos uma mulher eleita em algum Estado. O ano que se registrou o maior número de mulheres eleitas foi 2006, nos Estados do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e no Pará. Nas duas últimas eleições gerais (2014 e 2018), entre 27 unidades da federação, apenas uma teve representação feminina (VELASCO, 2018, *online*).

Segundo dados do TSE, no âmbito municipal o quadro também é de piora e extrema desigualdade. Nas últimas eleições municipais de 2016, de 5.668 municípios, apenas 641

mulheres foram eleitas ao cargo de Prefeita, representando 11,57% do total. A participação feminina é ínfima se comparada aos homens, que nas últimas eleições elegeram 4.898 prefeitos, total de 88,43%. Impende registrar que também houve redução na representatividade feminina se comparada com as eleições de 2012, quando elas somavam 659 prefeitas eleitas, o que correspondeu a 11,84% do total (BRASIL; TSE, 2016, *online*).

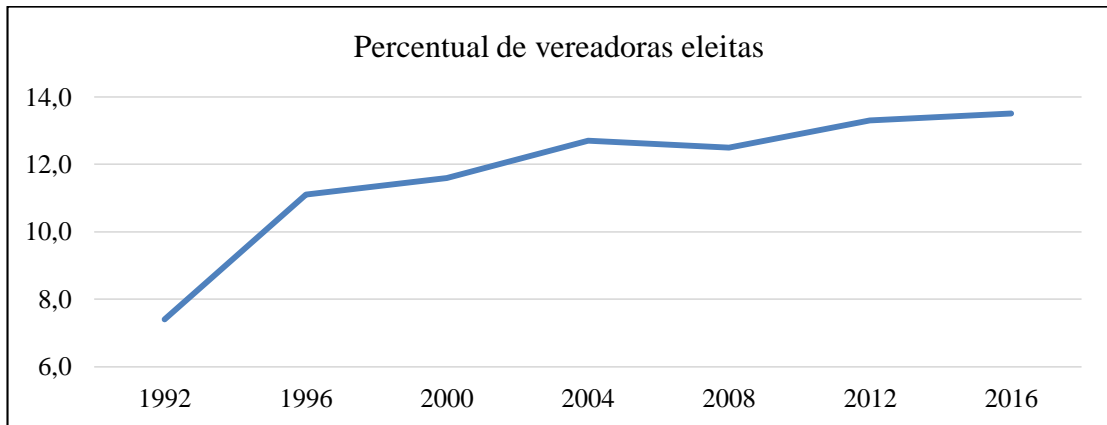
O mesmo cenário se apresenta no parlamento municipal. De 5.668 municípios, as mulheres são maioria em apenas 24, dentre eles o município de Breu Branco, no Pará, que, dos 13 parlamentares, elegeu 7 mulheres e 6 homens. Ademais, em 1.286 municípios brasileiros, todos os vereadores são do sexo masculino.

Outrossim, em 13 capitais brasileiras o número de vereadoras também foi reduzido. Como exemplo, também, traz-se a realidade experimentada na Câmara de Vereadores do Município de Belém, capital do Estado do Pará. Em 2012, cinco mulheres foram eleitas vereadoras e 30 homens eleitos vereadores. Em 2016, esse número ficou em três vereadoras e 32 vereadores, o que representa apenas 8,5% de representação de mulheres no parlamento municipal. A tabela e o gráfico abaixo demonstram a evolução da representatividade feminina no âmbito municipal em todo o Brasil, de 1992 a 2016 (últimas eleições municipais):

Tabela 1 – Número e percentual de vereadoras eleitas no Brasil, de 1992 a 2016.

Ano	Número de vereadoras eleitas	Porcentagem de vereadoras eleitas
1992	3952	7,4
1996	6536	11,1
2000	7001	11,6
2004	6555	12,7
2008	6512	12,5
2012	7648	13,3
2016	7803	13,5

Fonte: Elaboração própria (2019).

Gráfico 1 – Porcentagem de vereadoras eleitas no Brasil, de 1992 a 2016.

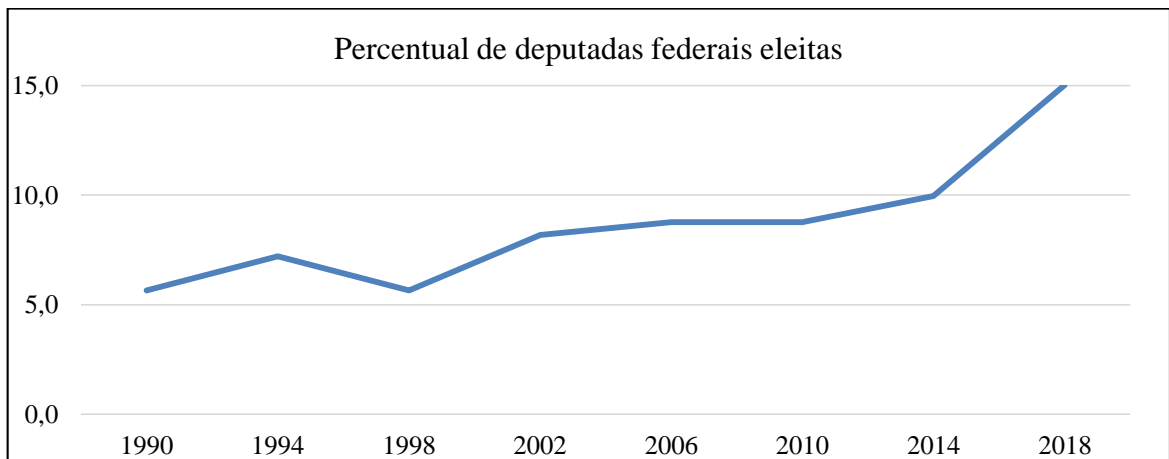
Fonte: Elaboração própria (2019).

Em relação às eleições gerais de 2018, houve aumento na representatividade feminina no Brasil. Nas últimas eleições, 9.204 mulheres – 31,6% do total de candidaturas no país – concorreram a um cargo eletivo. O número de mulheres eleitas em 2018 (290 candidatas) resulta 16,2% do total de candidatos eleitos, representando um aumento de 52,6% em relação às eleições gerais de 2014, oportunidade em que 190 candidatas foram eleitas, o que equivalia a 11,1% do total de 1.711 candidatos eleitos. Por conseguinte, em 2018 houve acréscimo de 5,1% com relação às eleições de 2014 (BRASIL; TSE, 2019, *online*). A tabela e o gráfico abaixo demonstram a evolução da representatividade feminina na Câmara dos Deputados, de 1990 a 2018:

Tabela 2 – Número e percentual de deputadas federais eleitas no Brasil, de 1990 a 2018.

Ano	Nº de deputadas eleitas	Porcentagem de deputadas eleitas
1990	29	5,7
1994	37	7,2
1998	29	5,7
2002	42	8,2
2006	45	8,8
2010	45	8,8
2014	51	9,9
2018	77	15,0

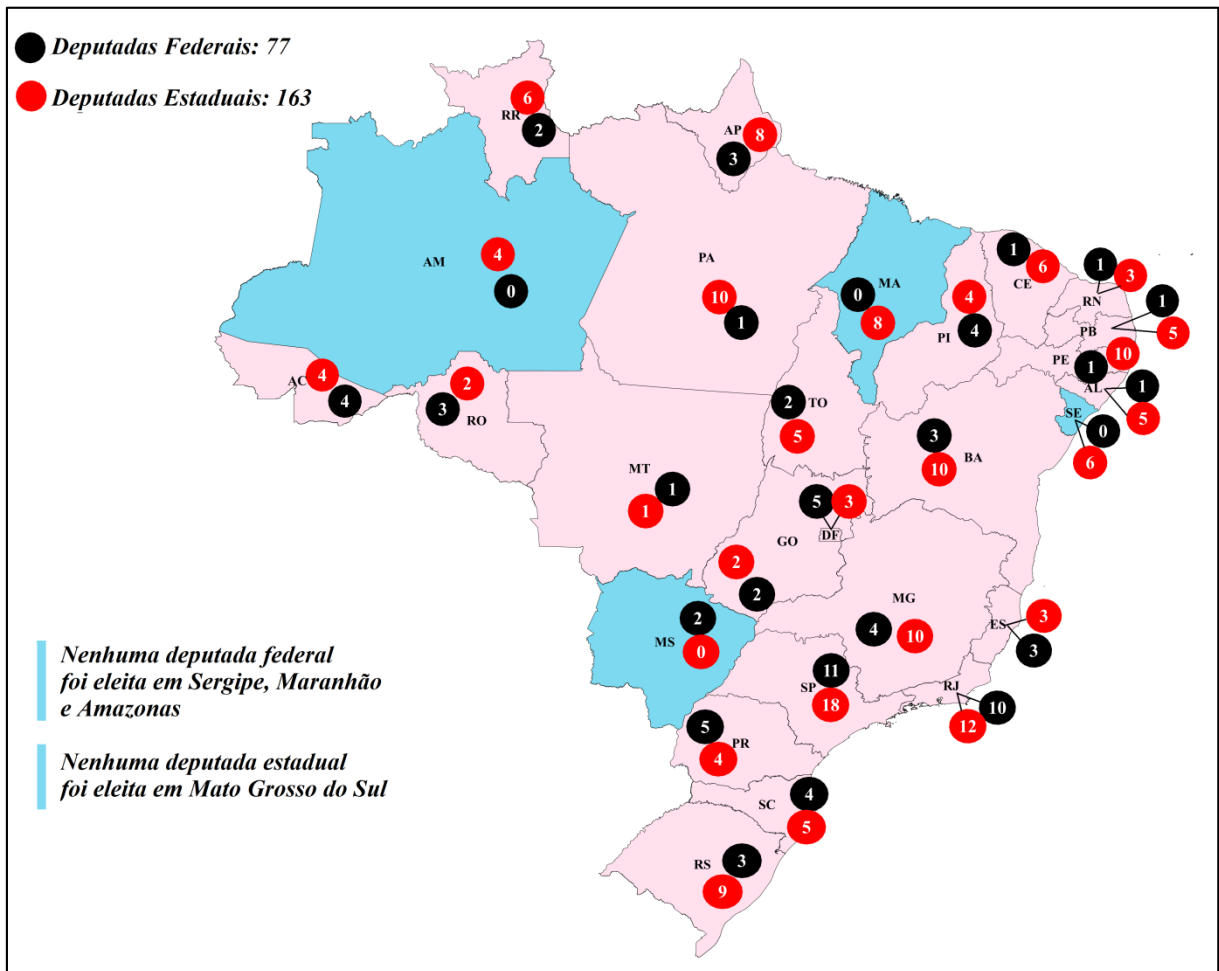
Fonte: Elaboração própria (2019).

Gráfico 2 – Porcentagem de deputadas federais eleitas no Brasil, de 1990 a 2018.

Fonte: Elaboração própria (2019).

O Brasil aumentou sua representatividade feminina na Câmara dos Deputados a partir das eleições de 2018, passando a contar com 77 parlamentares (15% do total de deputados federais), um aumento de 51% em relação às eleições de 2014, quando foram escolhidas 51 mulheres para a casa. Nas Assembleias Legislativas, do total de 1059 cargos, foram eleitas 163 representantes (15% do total de deputados estaduais), um crescimento de 37% em relação a 2014, quando foram escolhidas 119 mulheres para o cargo de deputada estadual. A figura abaixo demonstra a quantidade de parlamentares estaduais e federais eleitas em cada Estado da federação:

Figura 1 – Número de deputadas eleitas em 2018 no Brasil



Fonte: UOL (2018, adaptado).

No Senado Federal, dos 54 candidatos eleitos, 7 mulheres foram escolhidas – mesmo número de 2010 – e, agora, continuam representando 14,8% dos parlamentares da casa.

Diante desse contexto, são fortes as evidências de que a política de cotas de gênero nas candidaturas não tem produzido o resultado esperado, não havendo relação entre o percentual mínimo de candidaturas femininas com o número de cadeiras conquistadas pelas mulheres no parlamento.

Dentre os fatores que contribuem para esse quadro, destaca-se o fato de que como os partidos políticos têm autonomia para distribuir entre seus candidatos – homens e mulheres – recursos financeiros e tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, não há “nenhuma garantia de que, uma vez constando como candidata, a mulher tenha apoio real de seu partido para sua candidatura” (SANTOS; BARCELOS, 2015, p. 42).

Assim, para tornar efetiva a política de cotas, emergiram vários estudos, os quais abordam a matéria sob diferentes perspectivas. Alguns defendem cota de cadeiras no

parlamento para mulheres, enquanto outros defendem a ampliação das políticas públicas de incentivo à participação feminina na política, de modo que a mulher e o homem possam, na corrida eleitoral, partir do mesmo ponto de partida, ou seja, conferir paridade entre os sexos para que ambos tenham iguais condições de competição e de conquistar a vaga no parlamento.

Quintela e Dias (2016) estão entre os que defendem a paridade na representação. Ao revés, entre os que combatem veementemente esta proposta, acreditando que a evolução da questão passa pela ampliação das políticas públicas, está Agra (2015).

Como defende Agra (2015), imposições normativas de natureza tão exacerbada acabam por impedir o cidadão de escolher livremente seus representantes, focando a escolha no gênero, desconsiderando outras qualidades, e afetando a legitimidade do sistema:

[...] no que deixa de levar em consideração qualidades pessoais imprescindíveis, como capacidade, honestidade, crença política etc., o sistema perde ainda mais a sua legitimidade e expressa menos ainda o desejo da população. [...] O incremento da democracia não é feito por intermédio de imposições normativas, mas da mais ampla liberdade de escolha possível, o que faz com que a imposição de cotas de representação se configure em um acinte à própria soberania popular (AGRA, 2015, p. 1089).

Consoante o autor, sua corrente apresenta proposta muito mais efetiva para se atingir, de fato, a tão sonhada isonomia material. Instituir uma cota de representação é, portanto, teratológico, haja vista que acaba por criar novas formas de desigualdade e discriminações ao retirar do povo o direito de escolher livremente seus representantes.

Defende-se o incremento na luta contra a discriminação das mulheres, com a imposição de duras sanções legais, e até mesmo o estabelecimento de políticas públicas de incentivo, todavia, desde que essas políticas não acarretem acintes ao princípio da isonomia e não proliferem outras discriminações (AGRA, 2015, p. 1086).

David Carneiro (2018, p. 169), ao dissertar sobre a questão, aduz que a reserva de assentos cria um universo eleitoral reservado e pode ser compreendido como um sistema injusto pelo eleitorado, apontando o sistema de lista fechada ou flexível como sendo o mais eficaz para o incremento da participação de mulheres na política, uma vez que responde melhor às críticas em relação à distorção da soberania popular pelo fato de que não há qualquer arranjo para definir os vencedores das eleições, tendo em vista que as listas votadas já estariam conformadas com a presença de mulheres em mandatos de posição.

Carneiro (2018, p. 178), entretanto, não descarta a possibilidade do sistema de reserva de vagas ser absorvido pela cultura política de uma sociedade.

A tese agasalhada nessas linhas defende o incremento nas ações afirmativas às mulheres durante o processo eleitoral, inclusive com a regulamentação de distribuição equitativa de recursos às campanhas femininas, bem como a previsão objetiva de sanções aos partidos políticos que, eventualmente, descumprirem a norma, de modo que possam disputar em condições de igualdade com os candidatos do sexo masculino.

Não raro as mesmas desistem de suas candidaturas no meio do processo eleitoral por, dentre outros motivos, não terem condições materiais para continuarem suas campanhas, é dizer, faltavam-lhes recursos financeiros, bem como a não participação nas propagandas eleitorais no rádio e na televisão contribuía para distanciá-las das campanhas de candidatos homens.

Conforme já esposado ao norte, a falta de condições reais para o desenvolvimento de suas candidaturas tem levado os partidos políticos e coligações a praticarem fraudes consistentes na apresentação de candidatas mulheres laranjas, apenas para atingir o percentual mínimo obrigatório de 30% a quando do requerimento dos registros de candidaturas. Polianna Santos, Júlia Barcelos e Nicole Porcaro (2018, p. 132-133) prelecionam que:

[...] o arranjo normativo que teria a finalidade de incentivar a participação da mulher na política gerou um quadro preocupante: as chamadas candidaturas laranja. Isto é, mulheres apresentadas como candidatas sem seu conhecimento ou consentimento, seja por meio de pedido de registro de candidatura com assinatura falsificada, seja por requerimento firmado por dirigentes partidários sem procuração com poderes especiais para tanto.

Com efeito, a exigência de que fosse apresentado determinado percentual de candidatas, em vez de funcionar como um móvel para a viabilidade da candidatura feminina, foi tratada como mera formalidade, a qual nem sequer foi satisfatoriamente atendida como tal.

José Juvêncio (2013, p. 4) conceitua “laranja” como sendo “alguém que com consentimento prévio assume uma identidade de maneira indevida e enganosa” ou que “mesmo sem o consentimento prévio [...] assume de forma enganosa uma identidade social”, podendo, neste último caso, ser uma espécie de vítima.

Classificando as candidaturas laranjas como ilegítimas, o autor assevera que, nestas condições, as mulheres se apresentam como um mecanismo de burlar a lei de cotas: “concorrentes que não irão ter chances reais de ganhar as eleições por apenas cumprirem uma exigência legal, pessoas que não estão dispostas a irem para a guerra dos votos, candidatas que não atendem aos padrões considerados corretos em uma democracia representativa” (JUVÊNCIO, 2013, p. 13).

Juvêncio (2013, p. 18) aduz que as candidatas ilegítimas ou laranjas são tratadas como “fraudadoras de expectativas”, uma vez que não há disposição da candidata em participar da disputa eleitoral, seja porque atua em unidade de desígnios com os dirigentes partidários, seja porque sequer tem conhecimento da existência de sua candidatura.

Assim, “elas são apresentadas como algo que está à margem da democracia: não apresentam propostas, não possuem plataforma política, ‘não representam’ uma parcela da população” (JUVÊNCIO, 2013, p. 18).

Raquel Machado e Jéssica Almeida (2018, p. 139-140) asseveram que a prática de atos de campanha – como pedir votos, apresentação de propostas, etc. – integram o campo das expectativas que se espera de qualquer candidato. No entanto:

O problema surge quando essas atividades típicas de campanha eleitoral [...] deixam de ser desenvolvidas não por conta da vontade do candidato e candidata, mas por um acordo ou simulações prévias, no âmbito da agremiação partidária, com a finalidade de fraudar a legislação eleitoral, que é o que acontece com algumas candidatas mulheres (MACHADO; ALMEIDA, 2018, p. 140).

Por conseguinte, é muito fácil chegar à conclusão do motivo pelo qual as mulheres continuam sendo sub-representadas no Brasil, mesmo depois de mais de 20 anos de vigência da cota de gênero. Num primeiro momento (de 1997 a 2009), os partidos políticos não precisavam efetivamente registrar os 30% de candidatas, bastando “reservar” as vagas. De 2009 até os dias atuais, com a obrigatoriedade do efetivo lançamento de, no mínimo, 30% de candidatas, sob pena do partido político que não observar a cota não participar do pleito eleitoral, as agremiações tem lançado mão de candidaturas aparentes, *pro forma*, as quais são requeridas com intuito fraudulento.

Entretanto, a Justiça Eleitoral, a partir de provocações iniciadas nas eleições de 2010, vem, desde as eleições de 2016, aplicando severas sanções aos partidos e coligações que praticam esse tipo de fraude, como será mais bem analisado no último capítulo do trabalho, quando serão estudadas as consequências jurídico-eleitorais da configuração de fraude à cota de gênero.

2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS DESDE UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO

Inobstante os inegáveis avanços legislativos identificados até então, as candidaturas femininas continuaram sem condições de desenvolvimento, uma vez que os recursos do fundo partidário eram empregados em suas campanhas em quantidade muito inferior se comparado às campanhas masculinas. A falta de recursos financeiros sempre foi apontada como um dos principais fatores que obstaculizam a carreira política das mulheres (SACCHET; SPECK, 2012; ASSIS, 2017).

Embora a legislação tenha incorporado normas de incentivo à participação política das mulheres, em muitos casos isso não tem sido suficiente e, tendo superado obstáculos legais, impõem-se barreiras sociais, culturais e, sobretudo, econômicas que impedem a integração das mulheres na política (FERREIRA RUBIO, 2015, p. 136).

Destarte, faz-se necessário revisar as condições de factibilidade para que a paridade na representação de gênero seja realidade. O acesso a recursos financeiros encerra papel fundamental para o pleno desenvolvimento das campanhas eleitorais das mulheres, uma vez que sem dinheiro é muito difícil competir, afinal é inexorável a relação umbilical entre poder econômico e poder político, mormente no que se refere ao financiamento de campanhas eleitorais.

Alguns trabalhos acadêmicos, inclusive, já cuidaram de analisar as prestações de contas de campanha encaminhadas pelos candidatos à Justiça Eleitoral, e concluíram pela existência de uma clarividente correlação entre arrecadação de recursos e resultado nas urnas (SPECK, 2005; FIGUEIREDO FILHO, 2009).

Decerto, portanto, que há íntima relação entre financiamento de campanha e sucesso eleitoral, de modo que o subfinanciamento das campanhas femininas em relação às masculinas contribui para a manutenção do *status quo*. Nessa senda, Assis (2017, p. 23) aduz que:

A relação entre a competição política e os recursos financeiros, se dá na medida em que os candidatos precisam de uma “quantia mínima” para viabilizar sua comunicação política com os eleitores [...]. Para os especialistas, a atividade política está ligada em múltiplos sentidos ao dinheiro, pois ele é como ponto fundamental para adquirir recursos e mobilizá-los, é um dos principais objetos da política [...]. Contudo, os recursos financeiros que chegam até as candidaturas das mulheres na sua maioria são menores em relação ao dos homens na maioria dos cargos disputados, [...] ficando mais claro que o financiamento de campanha tem uma estreita relação com o sucesso eleitoral.

É cediço, inclusive, “que os partidos discriminam as mulheres na distribuição de recursos do fundo partidário, contribuindo, portanto, para acentuar as desvantagens de financiamento que elas têm em relação aos homens a partir de outras fontes de doação” (SACCHET; SPECK, 2012, p. 179).

Segundo dados levantados pela ONG Às Claras, referentes às eleições para deputado(a) de 2014, quando eram permitidas as doações de pessoas jurídicas às campanhas de partidos e candidatos, dos recursos oriundos das 15 maiores empresas doadoras daquele pleito, R\$ 41.929.384,00 (11,42%) foram destinados a campanhas de mulheres e R\$ 325.447.961,00 (88,58%) para os homens (AS QUINZE..., 2014, *online*).

David Carneiro (2018, p. 172) obtempera que a desigualdade de recursos figura como importante elemento na perpetuação do fosso verificado entre homens e mulheres:

Os números oficiais de financiamento de campanha mostram, por exemplo, que candidatas mulheres gastam bem menos nas eleições do que os candidatos do sexo masculino [...]. [É] possível verificar que enquanto os 3.885 candidatos do sexo masculino a cargos proporcionais gastaram, em 2014, uma média de 277 mil reais na campanha, as 1.534 candidatas gastaram uma média de 75,6 mil reais. Isto é, as campanhas de candidatos do sexo masculino tiveram um financiamento médio mais do que três vezes superior ao registrado para candidatas do sexo feminino.

Logo, o acesso aos recursos financeiros revela-se como fator preponderante de sucesso eleitoral. Conforme narrado no início do primeiro capítulo desta pesquisa, o sistema proporcional de lista aberta – cujas candidaturas são focadas no indivíduo e não no partido – desfavorece a eleição de mulheres, inclusive, no que se refere à capacidade de atrair recursos (BOLOGNESI, 2012, p. 116).

Com efeito, “antes das eleições de 2016, não havia qualquer previsão legal que garantisse uma destinação mínima de recursos partidários para as campanhas das mulheres” (NUNES, COELHO, 2018, p. 143). Eis que, com o advento da Lei n.º 13.165/15 – minirreforma eleitoral de 2015 –, se estabeleceu, pela primeira vez na legislação pátria, um percentual mínimo e máximo para o emprego de recursos do fundo partidário nas campanhas eleitorais de mulheres:

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.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (destacamos).

Em 2015, o Congresso Nacional deflagrou norma violenta aos direitos políticos fundamentais das mulheres, os quais restavam totalmente admoestados pela inconstitucionalidade do texto legal positivado no plexo normativo pelo legislador ordinário por meio da minirreforma eleitoral.

A referida legislação introduziu norma no ordenamento jurídico brasileiro que, na contramão da luta pela igualdade de gênero na política, produziu incontestável desigualdade entre as campanhas eleitorais de homens e mulheres, invertendo o próprio sistema de cotas eleitorais. O art. 9º da referida legislação previa limite mínimo e máximo para o financiamento de campanhas eleitorais de mulheres: um verdadeiro “teto de gastos”. O Fundo Partidário somente poderia destinar às campanhas femininas o máximo de 15% dos recursos, sendo que o mínimo alcançava o percentual de 5%. A distorção da norma era evidente.

Em vista de tal fato, o Ministério Público Federal, então, interpôs a ADI n.º 5617/DF com o fito de provocar o Supremo Tribunal Federal a declarar a inconstitucionalidade da referida norma introduzida pela minirreforma de 2015, argumentando que além de agravar a desigualdade entre homens e mulheres – uma vez que 85% dos recursos seriam destinados às campanhas eleitorais masculinas e apenas 15% às femininas –, tal norma violaria a autonomia partidária, visto que impediria que o partido político dividisse os recursos de forma igualitária às campanhas de candidatos e candidatas.

A positivação de uma norma como essa, em 2015, confirma a enorme força e presença firme da cultura patriarcal no Brasil, realidade que somente será mudada quando as mulheres ocuparem, de fato, os espaços de poder e influenciarem as tomadas de decisões políticas no país.

A ADI 5617 chamou atenção para o já conhecido fato de que a ausência de recursos financeiros nas campanhas femininas era uma das razões para a pouca efetividade da política de cotas, uma vez que, ainda que garantindo 30% de candidaturas, estas não dispunham de meios para estruturar suas campanhas eleitorais.

A Procuradoria-Geral da República consignou que a redação do art. 9º da Lei n.º 13.165/2015 se reveste de flagrante inconstitucionalidade, restringindo, indevidamente, a possibilidade de reserva do montante dos recursos do Fundo Partidário para aplicação em campanhas femininas ao máximo de 15%.

A pretexto de salvaguardar recursos mínimos para as campanhas das candidatas mulheres, a norma acabou por criar odiosa distinção entre os limites de aplicação dos recursos nas campanhas eleitorais.

A Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep, admitida como *amici curiae*, defendeu, em sua manifestação, a inconstitucionalidade do art. 9º da Lei nº 13.165/2015 em virtude da violação aos princípios da igualdade, da autonomia partidária, da eficiência e da finalidade. Afirmou que a previsão de limite máximo de gastos com candidaturas femininas redundará numa situação de flagrante desigualdade em relação aos candidatos homens, criando uma discriminação negativa injustificada na medida em que:

[...] os homens ocuparão 70% das vagas a serem registradas com disponibilidade de, no mínimo, 85% dos recursos partidários em suas campanhas – podendo chegar a 95%, já que às mulheres somente precisa ser reservado o mínimo de 5% dos recursos do fundo partidário direcionado às candidaturas. [...]
O que se verifica, no caso em tela, é que a limitação é na verdade uma forma de aumentar o desequilíbrio historicamente existente entre as candidatas mulheres e os candidatos homens. Os homens, que tem ampla maioria na representação política e privilégios históricos em relação às mulheres, são, pelo texto do artigo impugnado, francamente beneficiados com maior repasse de verbas para suas candidaturas (BRASIL; STF, 2018).

Em março de 2018, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ação direta para declarar: i) a inconstitucionalidade da expressão “três”, contida no art. 9º da Lei 13.165/2015, eliminando o limite temporal até então fixado; ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de mulheres), 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 as 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) a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995³⁸.

³⁸ Ementa: 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. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar as alegações de inconstitucionalidade de norma, deve fixar a interpretação que constitucionalmente a densifique, a fim de fazer incidir o conteúdo normativo cuja efetividade independe de ato do Poder Legislativo. Precedentes. 2. O princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas. No entanto, utilizar, para qualquer outro fim, a diferença estabelecida com o objetivo de superar a discriminação ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle das pessoas, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada. Precedente do CEDAW. 3. A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação

Sobre este tema, faremos uma análise percuciente, nas próximas seções, à luz da teoria do direito e da doutrina constitucional. Por ora, impende trazer a lume os apontamentos de Luiz Carlos Gonçalves (2018, p. 360-361):

A despeito de seu caráter inaugural na previsão de valores – e do mecanismo de controle consistente na criação de conta-corrente específica – a lei trouxe percentuais tão acanhados que incidiu em inconstitucionalidade. Afinal, como conciliar 30% de candidaturas femininas com, no máximo, 15% dos recursos? Os homens, que ficaram com 70% das vagas, teriam, em contrapartida, 85% dos recursos... Observe-se que, no final das contas, estes 15% podem ser compostos com a inclusão dos 5% do art. 44, V, da Lei 9.096/95, que eram destinados a programas de incentivo à participação feminina. Ou seja, se 15% já era pouco, o que se tem, na verdade, é 10%. A limitação da medida a três eleições, por igual, parecia desarrazoada. O Procurador-Geral da República ajuizou, com esses fundamentos, Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, com o escopo de ampliar estes percentuais (ADI 5.617, Rel. Min. Edson Fachin). O STF considerou inconstitucionais tanto o limite máximo de 15%, quanto o prazo de três eleições para esta medida.

O STF, portanto, ao interpretar o art. 9º da Lei n.º 13.165/2015 conforme à Constituição, determinou a distribuição de recursos do Fundo Partidário para as campanhas das mulheres na mesma proporção da cota de gênero para as candidaturas, isto é, no mínimo 30% (trinta por cento). Determinou, ainda, que caso o percentual de candidaturas femininas supere os 30%, a distribuição dos recursos deverá aumentar na mesma proporção.

A decisão proferida, cuja relatoria coube ao Ministro Edson Fachin, não apenas se limitou a declarar a inconstitucionalidade da norma, como também estabeleceu os parâmetros mínimos de distribuição igualitária dos recursos entre as candidaturas de cada sexo.

Como dito alhures, um dos maiores entraves à efetiva representação das mulheres nos parlamentos do país era, justamente, a falta de recursos para investir nas campanhas eleitorais das candidatas, as quais, até então, eram totalmente alijadas dessa distribuição, cujo reflexo era sentido nas urnas, vez que suas candidaturas restavam inviabilizadas.

Assim, o Supremo Tribunal Federal ao adotar o critério de cotas nas candidaturas para uma distribuição mais equânime de recursos entre as candidaturas de cada sexo, pretendeu

das mulheres. 4. Ação direta julgada procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três ” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95. (ADI 5617, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 02-10-2018 PUBLIC 03-10-2018).

tornar a política de cotas mais efetiva, tendo em vista que agora, em tese, as mulheres terão melhores condições de disputar os pleitos³⁹.

Também em março de 2018, na esteira do decidido pelo STF na ADI 5617, o TSE, conhecendo consulta formulada por algumas Senadoras da República e Deputadas Federais, proferiu decisão de relevantíssima importância à luta por uma maior representação feminina na política.

A referida consulta – sob a relatoria da Ministra Rosa Weber – indagou ao TSE se a decisão proferida na ADI 5617 aplicava-se para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previstos nos arts. 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, bem como se também se aplicava à distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, prevista nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, devendo-se, por conseguinte, equiparar o mínimo de recursos do Fundo Especial e tempo de propaganda, ao patamar legal de 30% de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n.º 9.504/97.

Entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Advogadas (ABRA), Grupo Mulheres do Brasil peticionaram manifestando integral apoio à consulta. O Ministério Público Eleitoral opinou por responder afirmativamente aos quesitos formulados.

O TSE, aplicando a diretriz hermenêutica “*ubi eadem ratio ibi idem jus*”, ou seja, onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito, respondeu afirmativamente aos quesitos, inclusive em relação à distribuição do tempo de propaganda, disciplina cuja normatização em termos de percentual de gênero inexistente.

A Corte Superior Eleitoral entendeu aplicar a mesma *ratio decidendi* adotada pela Suprema Corte na ADI 5617, “com prevalência aos direitos à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e à igualdade de gênero (art. 5º, *caput*, da CF)”. Ainda nas palavras da Ministra Rosa Weber, “seguramente, não há outro caminho para a correção de histórica disparidade entre as representações feminina e masculina no parlamento” (BRASIL; TSE, 2018).

Com efeito, as históricas e recentíssimas decisões proferidas pelo STF na ADI 5617 e pelo TSE na Consulta n.º 0600252-18.2018.6.00.0000, têm potencial para modificar o quadro de desigualdade na representação política das mulheres, visto que potencialmente eliminam

³⁹ Evidente que não se espera que a decisão em questão possa, por si mesma, produzir mudanças. Afinal, como a experiência vem demonstrando (mais à frente serão analisados casos que envolvem acusações de liberação de vultosos valores de verba pública eleitoral a candidatas supostamente “laranjas”, eis que receberam, ao final do pleito, quantia inexpressiva de votos) a criatividade para criar mecanismos de burla ao ordenamento jurídico parece ser inesgotável. Todavia, é inquestionável o avanço presente em tal decisão, e como ele pode ser usado para, como um excelente ponto de partida, reduzir as desigualdades de gênero também presentes do microcosmo eleitoral, inspirando e embasando lutas sociais e políticas com essa finalidade.

dois dos entraves à efetiva participação feminina no processo eleitoral: ausência de recursos e baixíssima participação na propaganda eleitoral no rádio e televisão.

O Poder Judiciário atuou como verdadeiro poder político; como partícipe do processo de inclusão (CLÈVE, 2016, p. 82-102). Com essas duas decisões, as mulheres passaram a ter, em tese, maiores chances de ser eleitas no pleito eleitoral. Nossa análise pode ser otimista, mas acreditamos que um novo cenário político, de menos desigualdade, está sendo construído. Logo, entende-se que o Poder Judiciário brasileiro proporcionou, nos dois casos ora analisados, verdadeira conquista civilizatória ao reforçar e implementar importante política pública.

2.1 O PODER NORMATIVO DA JUSTIÇA ELEITORAL: AS RESOLUÇÕES DO TSE N.ºS 23.553/2017 E 23.575/2018

A função normativa da Justiça Eleitoral é, indubitavelmente, um dos aspectos que a distingue das suas congêneres. Desde a criação da Justiça Eleitoral no Brasil, com o advento do primeiro Código Eleitoral brasileiro (Dec. 21.076, de 24.02.1932), percebe-se a inserção de sua função normativa como atividade legislativa regulamentar. O referido diploma dispunha que eram atribuições do Tribunal Superior, dentre outras, "fixar normas uniformes para a aplicação das leis e regulamentos eleitorais, expedindo instruções que entenda necessárias" (BRASIL, 1932, art. 14, IV).

No Código Eleitoral vigente – Lei nº 4.737 de 15.07.1965 –, a função normativa está positivada nos arts. 1º, parágrafo único, e 23, IX, os quais, respectivamente, preconizam que “o Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para sua fiel execução”, e que a ele compete “expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código” (BRASIL, 1965).

Sobre o tema, Torquato Jardim (1998, p. 46) aduz que:

A norma confere extenso poder regulamentar ao Tribunal Superior Eleitoral, e com ela afasta-se a possibilidade de lacuna ou antinomia normativa. Afasta-se, por igual, a ocorrência de fato ou circunstância, política ou administrativa, que não possa, de pronto, ser submetida à normatividade eleitoral.

No mesmo sentido, dispõe o art. 105, *caput*, da Lei nº 9.504/97:

Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos (BRASIL, 1997).

Da leitura realizada, do dispositivo retromencionado, infere-se que o legislador preocupou-se em limitar o poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, impedindo que ele agisse como um verdadeiro legislador, estabelecendo que a atividade normativa do TSE, na expedição de instruções, baixadas na forma de resoluções, não pode ser *contra legem*. Nem precisaria ser dito, por óbvio, que as resoluções baixadas pelo TSE não podem conflitar com as normas insculpidas na Constituição da República de 1988.

À guisa de corroboração, é de todo oportuno trazer à baila o entendimento de Almeida Neto (2014, p. 112), quando preleciona que:

A função normativa da Justiça Eleitoral é aquela exercida pelo TSE, no uso de seu poder regulamentar, por meio de regulamentos autônomos e independentes impregnados de abstratividade, impessoalidade e generalidade, com força de lei ordinária federal. **Por essas características, esses regulamentos são aptos a instaurar o controle abstrato de constitucionalidade, concentrado no STF** (sem destaques no original).

Em relação à função normativa, reputamos esta de alta relevância, pois, conforme assinala Walber de Moura Agra (2014, p. 16):

A elaboração de resoluções pelo Colendo TSE é de extrema importância para o processo eleitoral, pois é inegável a demora do legislador na produção de leis, gerando, assim, vários vazios normativos e, conseqüentemente, insegurança jurídica. Diante desse impasse, a atuação normativa do Tribunal Superior Eleitoral tem o escopo de melhor conduzir os postulados fundamentais que servem de rumo seguro ao processo eleitoral. As resoluções eleitorais ocupam uma função de especificação da legislação, fazendo com que sua execução ocorra de forma mais simplificada possível. **Entretanto, ela não pode se tornar fonte normativa preponderante do Direito Eleitoral, sob pena de estorvar irremediavelmente o Estado Democrático de Direito** (sem destaques no original).

Nessa senda, se o TSE exceder sua competência normativa, invadindo a competência legislativa do Congresso Nacional, nascerá o direito dos partidos políticos e do Ministério Público Eleitoral de exercerem o controle de constitucionalidade em face dos regulamentos expedidos que ultrapassem a competência regulamentar do TSE, que se limita à fiel execução da legislação eleitoral brasileira.

Com efeito, infere-se que o poder regulamentar do TSE limita-se *secundum legem*, tendo em vista que muito embora as resoluções expedidas pela Corte Superior Eleitoral tenha *força de lei*, não é lei no seu sentido formal.

Nesse sentido, lapidares são as lições de Carlos Mário da Silva Velloso e Walber de Moura Agra (2014, p. 37), os quais aduzem, *verbo ad verbum*:

Deve-se admitir que o poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral só pode ser realizado dentro do programa normativo das leis (*secundum legem*), ou para suprir eventual omissão ou insuficiência das mesmas (*praeter legem*). Ao expedir resoluções e instruções para conformar a realização das eleições fora dos limites legais, estará o Tribunal Superior Eleitoral se contrapondo ao princípio constitucional da legalidade (art. 5º, II, da CF), apanágio indelével do Estado Democrático de Direito.

Assim, quando o Tribunal Superior Eleitoral atuar *contra legem*, afirma-se ser possível o controle da suprallegalidade, principalmente pelos partidos políticos, analisando se os atos regulamentares se coadunam com os *standards* legais e constitucionais estabelecidos. Outrossim, quando estes atos regulamentares causarem efeitos concretos, também será cabível mandado de segurança.

José Jairo Gomes (2014, p. 72) reconhece a importância das resoluções expedidas pelo TSE, porém lembra que as mesmas são hierarquicamente inferiores às leis:

As resoluções expedidas pelo TSE ostentam força de lei. Note-se, porém, que *ter força de lei* não é o mesmo que *ser lei*! O *ter força*, aí, significa gozar do mesmo prestígio, deter a mesma eficácia geral e abstrata atribuída às leis. Mas estas são hierarquicamente superiores às resoluções pretorianas. [...] Reconhece-se, todavia, que as resoluções do TSE são importantes para a operacionalização do Direito Eleitoral, sobretudo nas eleições, porquanto consolidam a copiosa e difusa legislação em vigor. Com isso, proporciona-se mais segurança e transparência na atuação dos operadores desse importante ramo do Direito.

Dessarte, indelével a significância das instruções de caráter normativo que possuem como objetivos precípuos os de regulamentar, organizar e executar as eleições. Entretanto, a atuação regulamentar deve se submeter ao pálio da legalidade, sem interferências na competência legiferante do Congresso Nacional.

Portanto, o exercício do poder normativo da Justiça eleitoral deve ser exercido com comedimento e cautela, de modo que não haja extravasamento da competência regulamentar da Corte Superior Eleitoral, causando interferências nas esferas de competências dos demais poderes constituídos e, por conseguinte, instabilidade nas relações entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, como sói acontecer em diversos casos⁴⁰.

A Res. TSE n.º 23.553/2017 normatiza, de forma muito rigorosa, a arrecadação (receita) e os gastos (despesas) de recursos por partidos políticos e candidatos e também sobre a prestação de contas nas eleições de 2018.

⁴⁰ Observamos que o TSE vem, reiteradas vezes, extrapolando os limites fixados nas leis e na Constituição Federal, inovando no ordenamento jurídico, tanto na seara administrativa, como na criação judicial do Direito, criando normas processuais e de competência, como é o caso da Resolução n.º 22.610/07 do TSE, que trata das hipóteses de perda do mandato eletivo nos casos de infidelidade partidária. Nessas hipóteses, a toda evidência, a Justiça Eleitoral desborda de sua competência regulamentar e normativa para interferir, de forma inconstitucional, em matérias reservadas ao Congresso Nacional (ALMEIDA NETO; 2014, p. 133). Macedo e Soares (2015, p. 71) asseveram que “o poder normativo surge no e do (nefasto) silêncio do Poder Legislativo, aqui a sanha normatizadora pode ganhar contornos de abuso de poder, o que arrosta o Estado democrático de Direito e, no âmbito processual, o devido processo legal”.

Tal resolução disciplina a forma de arrecadação de recursos, ou seja, como, quando, de quem e até quando pode ser feita. Regula também como, quanto, até quanto e com o quê se pode gastar na campanha. Por fim, estabelece quem, a quem, quando e de que forma será feita a prestação de contas eleitorais de tudo que foi arrecadado e gasto durante o período eleitoral.

O art. 17 da referida Resolução estabelece que, além de recursos próprios dos candidatos, doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas, doações de outros partidos políticos e de outros candidatos, comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político, os recursos destinados às campanhas eleitorais somente são admitidos quando provenientes de recursos próprios dos partidos políticos, desde que identificada a sua origem e que sejam provenientes do Fundo Partidário, de que trata o art. 38 da Lei nº 9.096/1995⁴¹, e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), instituído pela Lei n.º 13.487/2017.

Com a declaração de inconstitucionalidade das doações eleitorais provenientes de pessoas jurídicas pelo STF, quando do julgamento da ADI 4650, em 2015, os partidos políticos não tiverem outra opção senão buscar outras fontes de custeio para as suas campanhas políticas.

O Congresso Nacional, à época, aprovou o aumento do valor do Fundo Partidário repassado pela União aos partidos políticos, triplicando-o, passando de R\$ 289,56 milhões para R\$ 867,56 milhões, afora a aprovação da criação do FEFC, no valor de R\$ 1,7 Bilhão, equivalente a 30% do valor total das emendas parlamentares de bancada previstas para 2018 e ainda por recursos equivalentes à compensação fiscal que era dada até agora às emissoras de rádio e televisão pela veiculação de propaganda partidária em anos não eleitorais, extinguindo-a, e, com ela, os programas de promoção da participação feminina na política.

Como as pessoas no Brasil não tem o costume de doar para as campanhas eleitorais, o financiamento das campanhas eleitorais, hoje, no Brasil, é majoritariamente público, proveniente do Fundo Partidário e do FEFC.

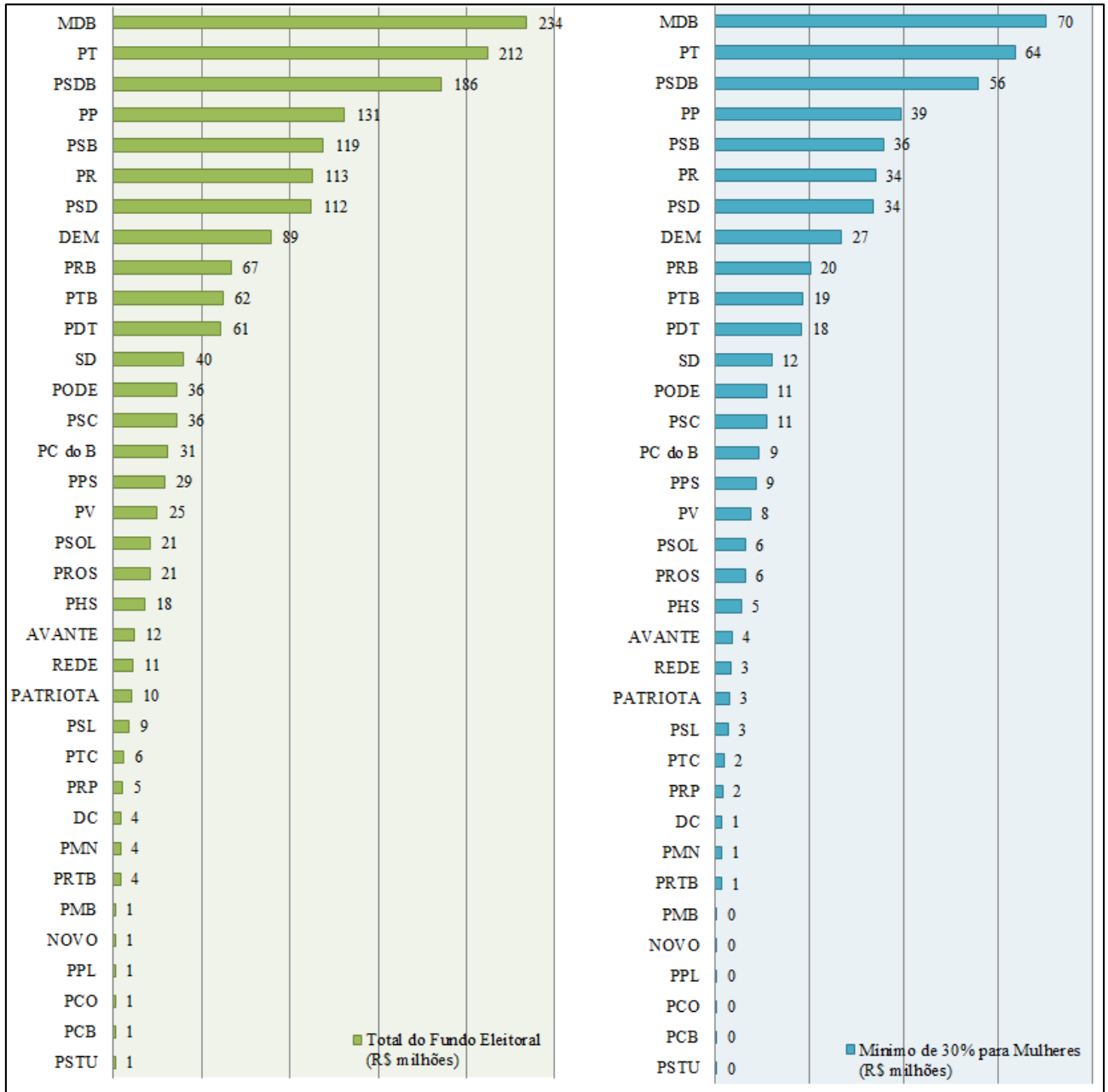
O FEFC é disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao Tribunal Superior Eleitoral e distribuído aos diretórios nacionais dos partidos políticos na forma disciplinada pelo TSE na Res. 23.553/2017. Com o julgamento da ADI 5617 pelo STF, em março de 2018, e da Consulta n.º 0600252-18 pelo TSE, em maio do mesmo ano – ou seja, após a publicação da Resolução, que

⁴¹ Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

obrigaram os partidos a destinarem, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Partidário e do FEFC às campanhas eleitorais das mulheres, o TSE, em agosto de 2018, publicou nova resolução, a Resolução TSE n.º 23.575/2018, a qual promoveu alterações na Resolução TSE n.º 23.553/2017, de modo a adequá-la às exigências determinadas pelo STF e pelo próprio TSE.

O art. 19, §§ 3º e 4º da referida resolução dispõe que os partidos políticos devem destinar no mínimo 30% do montante do FEFC (equivalente à R\$ 515.000.000,00 – quinhentos e quinze milhões de reais) para aplicação nas campanhas de suas candidatas, de modo que em havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos do FEFC deve ser aplicado no financiamento das campanhas de candidatas na mesma proporção. Os gráficos abaixo demonstram a distribuição dos recursos do Fundo Eleitoral aos partidos políticos e o *quantum* destinado às campanhas das mulheres, conforme Gráficos 3 e 4:

Gráficos 3 e 4 – Total do Fundo Eleitoral destinado a cada partido político em 2018, bem como os valores mínimos reservados às candidaturas femininas.



Fonte: TSE – Eleições 2018 (2018, adaptado)⁴².

Importante ressaltar que a verba oriunda da reserva de recursos do FEFC, destinada ao custeio das candidaturas femininas, deve ser aplicada pela candidata no interesse de sua campanha ou de outras campanhas femininas, sendo ilícito o seu emprego, no todo ou em parte, exclusivamente para financiar candidaturas masculinas. Contudo, isso não impede o pagamento de despesas comuns com candidatos do gênero masculino, a transferência ao órgão partidário

⁴² Ver Tabela completa em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/montante-total-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha>

de verbas destinadas ao custeio da sua cota-parte em despesas coletivas, outros usos regulares dos recursos provenientes da cota de gênero, desde que, em todos os casos, haja benefício para campanhas femininas.

Impende consignar que o emprego ilícito dos recursos do FEFC destinados às campanhas das mulheres – a exemplo da transferência para candidatos homens financiarem suas campanhas –, sujeitará os responsáveis à negação do diploma, ou sua cassação, caso já tenha sido expedido, nos termos do art. 30-A da Lei n.º 9.504/97 (Lei das Eleições).

Idêntico raciocínio se aplica aos recursos do Fundo Partidário⁴³, com a única diferença que os partidos políticos, em cada esfera, devem destinar ao financiamento de campanhas de suas candidatas no mínimo 30% dos gastos totais contratados nas campanhas eleitorais com recursos do Fundo Partidário, incluídos nesse valor os recursos destinados à criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

Sobre essa nova modalidade de ilícito, engendrada para burlar a decisão do STF e do TSE, respectivamente, no julgamento da ADI 5617 e da Consulta n.º 0600252-18, a Folha de S. Paulo publicou instigante matéria denunciando a configuração, em tese, de 53 candidaturas laranjas, de pelo menos 14 partidos, que receberam quantias vultosas de recursos públicos, porém obtiveram votação pífia nas eleições 2018. Desse total, 49 são mulheres (FOLHA DE S. PAULO, 2019, *online*).

A matéria jornalística denuncia que, dentre outros casos, candidata a Deputada Estadual no Acre, Sônia Fátima Silva Alves (DEM), recebeu R\$ 279,6 mil para fazer campanha, mas obteve apenas seis votos. Maria de Lourdes Paixão (PSL), candidata a Deputada Federal pelo Estado de Pernambuco, recebeu R\$ 400 mil, porém teve tão somente 274 votos. Foi apurado, ainda, que somando essas 53 candidaturas supostamente fantasmas, foi despendido o montante de R\$ 15 milhões de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral.

A hipótese que se levanta é que, caso comprovada a fraude, possivelmente, os recursos que deveriam ter abastecido campanhas eleitorais de mulheres, tenham sido ilicitamente direcionado para campanhas de candidatos homens.

Embora não se possa atribuir grau de certeza, uma vez que a questão ainda não foi levada à apreciação do Judiciário, e, por conseguinte, não submetida sob o fogo cruzado do contraditório e da ampla defesa, os casos das candidatas Marcele Rebello e Amanda Novaes, ambas do PROS-RJ revelam fortes indícios da transferência ilegal de verba dos fundos destinada à campanha feminina para candidato do sexo masculino.

⁴³ Para 2018, o valor aprovado pelo Congresso Nacional para o Fundo Partidário foi de R\$ 888,7 Milhões.

Marcele, assessora do Deputado Federal Felipe Bornier, recebeu R\$ 287,5 mil do diretório nacional do Partido dos Trabalhadores (PT) e terminou a eleição com apenas 88 votos. Desse montante, R\$ 62,7 mil foram repassados à Cotton Brasil Publicidade, empresa que presta serviço ao mandato de Felipe Bornier na Câmara dos Deputados. Amanda recebeu a mesma quantia que Marcelle, porém, em suas redes sociais, fazia campanha pedindo votos para o Deputado Felipe Bornier.

No Estado do Pará, Norma Suely Lima, filiado ao Partido Social Democrático (PSD), foi candidata a Deputada Estadual, tendo recebido a quantia de R\$ 390 mil proveniente do FEFC, porém apenas obteve 301 votos, gerando a suspeita de que sua candidatura foi, em tese, *pro forma*, mormente pelo fato de que, consoante apurado em matéria jornalística, R\$ 244 mil (cerca de 62% do total) foi destinado ao pagamento de despesas com material gráfico, contudo, “no endereço declarado no CNPJ da empresa, não funciona atualmente nenhum tipo de escritório do segmento de editoração ou serviços gráficos de impressão” (O LIBERAL, 2019, *online*).

Tais fatos evidenciam, em tese, a um só tempo, práticas de abuso de poder econômico, captação e gastos ilícitos em campanha eleitoral, bem como fraude à lei no lançamento de candidaturas femininas fictícias, condutas aptas a reclamar o ajuizamento de representações eleitorais com o fito de se cassar o registro de candidatura e/ou diploma de todos os membros do partido político ou coligação em que tal prática tenha sido comprovada, conforme será estudado mais a frente.

Reconhece-se, por conseguinte, a importância do poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral na atual conjuntura, visto que, com a evolução da democracia e da própria sociedade, a produção legiferante em matéria eleitoral do Poder Legislativo não acompanha essas mudanças – como nos casos relatados nos parágrafos anteriores –, cabendo ao Judiciário regulamentar - *mens legis* e *mens legislatoris* - a legislação para atribuir maior estabilidade institucional e legitimidade ao processo eleitoral.

Com efeito, evidencia-se que a *voluntas legis* e a *voluntas legislatoris* ainda não estão sendo alcançadas, conforme se vislumbra do atual estado de sub-representação feminina no parlamento brasileiro, objeto de análise da última seção do capítulo anterior.

2.2 A ADEQUAÇÃO DAS DECISÕES PROLATADAS NOS JULGAMENTOS DA ADI 5617, PELO STF, E DA CONSULTA N.º 0600252-18, PELO TSE, À ORDEM JURÍDICO-CONSTITUCIONAL: APORTES DA TEORIA DO DIREITO E DA DOCTRINA CONSTITUCIONAL

Como esposado na seção anterior, o STF determinou que os partidos políticos aplicassem no mínimo 30% dos recursos da fatia do Fundo Partidário destinada ao financiamento das campanhas eleitorais, julgando procedente a ADI n.º 5617 proposta pelo Ministério Público Federal, que impugnava dispositivos da Lei n.º 13.165/2015, a qual estipulou um limite de gastos de 15% nas campanhas de mulheres, podendo ser empregado, no mínimo, 5%, aplicando a técnica de interpretação conforme à Constituição ao equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados. O julgamento, entretanto, não foi unânime.

Abrindo a divergência, o Ministro Marco Aurélio, por conta da ausência de normatização, votou pela procedência, em parte, para considerar apenas o limite de gastos (15%) inconstitucional, alegando que “o preceito não merece – a pretexto de ter-se interpretação conforme – alargamento para transportar-se a percentagem alusiva à reserva de vagas para o campo do financiamento”. Para o Ministro, o raciocínio construído pelo Relator, Ministro Edson Fachin – seguido pela maioria –, revela uma atuação do STF como legislador positivo, substituindo-se ao parlamento (BRASIL; STF, 2018).

O Ministro Gilmar Mendes foi o único magistrado a seguir a divergência inaugurada pelo Ministro Marco Aurélio. Em sua visão, o *locus* de decisão desse tipo de matéria é o Poder Legislativo e não o Judiciário, de modo que este último estaria promovendo uma Reforma Política.

Por seu turno, o TSE, seguindo a mesma *ratio decidendi*, em maio de 2018, estendeu a previsão de emprego de no mínimo 30% de recursos também em relação ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, bem como ao tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão.

Se admitirmos que a razão encontra-se na divergência apontada pelos Ministros Marco Aurélio e Gilmar Mendes, significaria reconhecer a incidência, neste caso, do chamado positivismo jurisprudencial, o qual representa a última etapa do positivismo no âmbito da evolução da doutrina constitucional no século XX.

Noutras palavras, se admitirmos que o STF – e conseqüentemente o TSE – ultrapassou os limites de suas funções no exercício da jurisdição constitucional, invadindo o campo de atuação parlamentar, significaria sustentar que, ao invés de se utilizar da técnica de interpretação conforme, a Suprema Corte brasileira criara judicialmente o direito.

Nessa senda, a problemática que será levantada nesta seção é saber se, de fato, o STF atuou como legislador positivo, reproduzindo o positivismo jurisprudencial, ou se a decisão proferida em controle de constitucionalidade privilegia as metas e objetivos constitucionais, bem como efetiva princípios – mormente o da igualdade – e concretiza direitos fundamentais. Para tanto, apoiar-se-á em bases jurídico-filosóficas, bem como na doutrina constitucional.

2.2.1 Levando os direitos políticos das mulheres à sério: análise das decisões do STF e do TSE à luz da teoria da igualdade de Ronald Dworkin

Ronald Dworkin, filósofo e jurista norte-americano, considerado “um dos principais expoentes do igualitarismo liberal anglo-saxão” (FERRAZ, 2007), em *Justiça para Ouriços*, assevera que nas democracias maduras, os governos devem tratar os governados com igual preocupação, bem como conceder-lhes as liberdades de que necessitam para definirem uma vida de sucesso para si mesmos. O teórico do direito aduz que:

Uma comunidade política só tem força moral para criar e impor obrigações aos seus membros, se os tratar com preocupações e respeito iguais; ou seja, se as suas políticas tratarem as vidas dos seus membros como igualmente importantes e respeitarem as suas responsabilidades individuais sobre as suas próprias vidas. Este princípio da legitimidade é a origem mais abstrata dos **direitos políticos** (DWORKIN, 2012, p. 338, grifo nosso).

Para Dworkin (2012), portanto, o direito de serem tratados com igual preocupação e respeito que gozam os membros de uma comunidade política integra os direitos políticos.

Nesse viés, leis que proíbem ou limitam o poder político para as mulheres não se podem conciliar com a responsabilidade das mesmas pelos seus próprios destinos (DWORKIN, 2012, p. 345).

A partir dessas premissas teóricas, objetiva-se analisar os julgamentos da ADI 5617, pelo STF – que declarou inconstitucional “teto de gastos” (mínimo de 5% e máximo de 15%) para campanhas eleitorais das mulheres, determinando a aplicação de, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Partidário para as campanhas femininas –, e da Consulta n.º 0600252-18, pelo TSE – que aplicou a mesma *ratio decidendi* da ADI 5617 para determinar o emprego de,

pelo menos, 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, bem como do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão para as campanhas das mulheres –, à luz da Teoria da Igualdade de Ronald Dworkin, em sua obra *A Virtude Soberana*.

Ante o exposto, indaga-se: as decisões proferidas nos julgamentos das ações supracitadas estão em consonância com as premissas teóricas da igualdade de Ronald Dworkin? É o que pretendemos responder.

Antes, contudo, de adentrarmos no mérito da teoria igualitária dworkiniana, impende ratificar a legitimidade democrática das decisões supra do ponto de vista jurídico-político, tendo como pano de fundo para análise o tratamento dado por Dworkin acerca da possibilidade do Poder Judiciário decidir matérias que envolvam aspectos centrais de uma nação.

A judicialização da política é uma expressão cunhada para designar a expansão do Poder Judiciário no processo decisório nas democracias contemporâneas, a partir do crescente aumento do número de demandas (protagonismo judicial) e do poder conferido ao Judiciário para garantir a supremacia da Constituição. Tal expansão insere-se na análise de políticas legislativas ou executivas pelo Estado-Juiz.

A judicialização da política “ocorre em função do comportamento interno ordinário do Poder Judiciário. Ela é identificada nos procedimentos judiciais que geram não apenas consequências jurídicas, mas também consequências de caráter político” (AIETA, 2017, p. 54).

A importância da atividade judicial no Brasil cresce à medida que grandes questões políticas são levadas à apreciação do Poder Judiciário. Muito se questiona, inclusive, acerca da legitimidade do papel exercido pelo Judiciário quando questões políticas são transferidas à seara jurídica.

Loiane Verbicaro (2005, p. 2-3) leciona que:

O fundamento da judicialização da política reside, assim, no primado da supremacia da Constituição. Destarte, o Judiciário, quando atua no âmbito político, não invade a esfera de outros poderes, mas apenas garante a respeitabilidade da Constituição. [...] Assim, a judicialização da política como fenômeno social nas sociedades contemporâneas passa a introduzir uma nova caracterização para os conflitos sociais na medida em que transfere para o Judiciário a incumbência de resolver conflitos antes adstritos aos poderes institucional e democraticamente constituídos para tanto.

Existem divergentes correntes que analisam esse fenômeno sob óticas distintas. Trata-se, em verdade, de uma bipolarização entre substancialistas e procedimentalistas. A primeira corrente, cujos maiores expoentes são Ronald Dworkin e Mauro Cappelletti, defende que a judicialização da política é necessária para garantir a concretização dos direitos fundamentais, sustentando uma maior e mais efetiva participação do Judiciário nas democracias

contemporâneas. A segunda corrente, representada por Jürgen Habermas, Antoine Garapon e Cass Sunstein, enxerga nessa prática uma violação à soberania popular e aos preceitos da democracia deliberativa, defendendo uma autocontenção do Poder Judiciário.

De acordo com o eixo procedimentalista, a igualdade, ao reclamar mais Estado em nome da justiça distributiva, favorece a privatização da cidadania. A democratização social tem como consequência a estatização dos movimentos sociais, a decomposição da política e a judicialização da mesma. O gigantismo do poder Judiciário gerou um desestímulo a um agir orientado para fins cívicos, tornando o juiz e a lei como as únicas referências para indivíduos socialmente perdidos. [...] Para o eixo substancialista, o redimensionamento do papel do Judiciário e a invasão do direito nas sociedades contemporâneas soam como uma extensão da tradição democrática a setores ainda pouco integrados à sua ordem. Nesse sentido, ele valoriza o ativismo judicial (OLIVEIRA; CARVALHO NETO, 2009).

O mais notório defensor do eixo substancialista, Ronald Dworkin, vale dizer, integra a corrente que entende que o redimensionamento do papel do Poder Judiciário não é estranho à tradição democrática. “Estou afirmando agora apenas que os legisladores não estão, institucionalmente, em melhor posição que os juízes para decidir questões sobre direitos” (DWORKIN, 2005a, p. 27). Ao contrário, podem os juízes ser o elemento propulsor desse ideal (VERBICARO, 2005, p. 13).

Dworkin defende que as questões políticas levadas à apreciação do Judiciário devem ser resolvidas utilizando-se de fundamentação jurídica, não política. Na hipótese, o juiz deve tomar decisões de princípio, não de política. “Minha visão é que o Tribunal deve tomar decisões de princípio, não de política – decisões sobre que direitos as pessoas têm sob nosso sistema constitucional, não decisões sobre como se promove o bem-estar geral” (DWORKIN, 2005a, p. 101).

Não é toda vez, entretanto, que o Poder Judiciário conhecerá de questões políticas, hipóteses em que se recusará a substituir o seu julgamento pelo do legislador. Nessa senda, Loiane Verbicaro (2017, p. 382) obtempera:

[...] qualquer diretriz política ou objetivo social coletivo que porventura contrarie preceitos constitucionais, sofrerá o controle do Poder Judiciário. Entretanto, à luz da teoria de Dworkin, nem sempre os casos apresentados ao Poder Judiciário terão a sua apreciação. Isso ocorre especialmente em casos que envolvam objetivos coletivos da comunidade. Nessa hipótese, o Poder Judiciário será deferente à política, *i.e.*, aos processos majoritários de formação da vontade política. Segundo ele [Dworkin], o Poder Legislativo, eleito pelo povo, é o poder com melhores condições a traçar as diretrizes políticas gerais que o Estado deve seguir.

Faz-se mister consignar que Dworkin – não obstante defenda possibilidade do Judiciário analisar questões políticas – repudia o chamado ativismo judicial.

Por ativismo judicial deve-se entender o exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento, que incumbe ao Poder Judiciário atuar resolvendo litígios marcados pela subjetividade (conflito de interesses) e controvérsias de natureza objetiva (conflitos normativos).

O ativismo judicial é um problema do universo da Hermenêutica Constitucional, notadamente da teoria da interpretação, pois a sua definição conceitual vai depender de que forma o intérprete analisa o desafio da interpretação jurídica (AIETA, 2017, p. 50).

Dworkin (2007, p. 451-452) alerta para o perigo do ativismo:

O ativismo é uma forma virulenta de pragmatismo jurídico. Um juiz ativista ignoraria o texto da Constituição, as decisões anteriores da Suprema Corte que buscaram interpretá-la e as duradouras tradições da nossa cultura política. O ativista ignoraria tudo isso para impor a outros poderes do Estado o seu próprio ponto de vista sobre o que a justiça exige. O direito como integridade condena o ativismo e qualquer prática de jurisdição constitucional que lhe esteja próxima.

Na obra *Freedom's Law*, Ronald Dworkin (1996, p. 10) assevera que juízes não devem ler na Constituição suas próprias convicções. Não devem, inclusive, ler cláusulas morais abstratas como se manifestassem algum tipo de julgamento moral, não importa quanto esse julgamento lhes seduza, a não ser que eles o achem consistente na estrutura da Constituição como um todo, e também com os precedentes dominantes da interpretação feita no passado por outros juízes. Eles devem considerar a si mesmos como parceiros de outros agentes públicos, levando em conta tanto o passado quanto o futuro, para então trabalhar com uma moralidade constitucional coerente⁴⁴.

Inobstante, Dworkin também refuta um papel passivista ao Poder Judiciário. Sobre o tema, aduz Loiane Verbicaro (2005, p. 13):

Apesar de Dworkin rejeitar um papel passivista ao Poder Judiciário, nem por isso pode-se designar o seu juiz de ativista. É que ele repudia tanto o passivismo como o ativismo. Segundo Dworkin, o juiz passivista só anula atos de outros poderes em último caso, enquanto o ativista o faz sempre que os desaprova. O passivismo considera indecidível a questão do alcance do conteúdo das fórmulas abstratas e inseguro e impertinente recorrer às intenções do legislador. Considera mais democrático deixar as questões de alcance concreto aos legisladores, que podem ser renovados a cada eleição, do que confiá-las à suprema corte, a que o povo só pode opor-se mediante a difícil via da emenda constitucional. O passivismo supõe que a equidade é a principal virtude de uma prática constitucional e ignora que certas regras constitucionais têm precisamente a função de impedir que a maioria se faça valer contra a minoria em questões de justiça. Conduziria a inexistência mesma de direitos

⁴⁴ No original: “*Judges may not read their own convictions into the Constitution. They may not read the abstract moral clauses as expressing any particular moral judgment, no matter how much that judgment appeals to them, unless they find it consistent in principle with the structural design of the Constitution as a whole, and also with the dominant lines of past constitutional interpretation by other judges. They must regard themselves as partners with other officials, past and future, who together elaborate a coherent constitutional morality, and they must take care to see that what they contribute fits with the rest*”.

constitucionais explícitos. Deve, portanto, ser rejeitado. Nem por isso se torna aceitável o ativismo, que é uma forma de pragmatismo jurídico, nega qualquer valor à equidade e é incapaz de fornecer uma justificativa política adequada para o uso da coação.

Ao passo em que repudia o ativismo judicial, constrói sua teoria do direito como integridade a partir dos ideais – o que Dworkin denomina como *virtudes* – da equidade, da justiça e do devido processo legal adjetivo.

No escólio de Priscila Lopes (2015, p. 352):

O que se persegue na visão do direito como integridade é que haja uma coerência de princípio, ou seja, apontar os princípios que justificam as leis e os precedentes do passado. Dessa forma, a fonte de direitos passa a ser essa coerência de princípios, **permitindo que os cidadãos possam ter direitos que não foram declarados explicitamente em precedentes ou na legislação, mas apenas implicitamente por meio de princípios** que justificam as decisões anteriores (grifo nosso).

Para fundamentar sua teoria argumentativa do direito como integridade, Dworkin (2007) cria a figura do juiz Hércules, dotado de talentos sobre-humanos, aduzindo que ele não é ativista. Hércules vai recusar-se a substituir seu julgamento pelo do legislador quando entender que a questão levada a sua apreciação é eminentemente política, e não de princípio, é dizer quando o argumento for sobre as melhores estratégias para satisfazer inteiramente o interesse coletivo por meio de metas, tais como a prosperidade, a erradicação da pobreza ou o correto equilíbrio entre economia e preservação (DWORKIN, 2007, p. 474-475).

Loiane Verbicaro (2005, p. 14) preleciona que a transferência de decisões da esfera legislativa à judiciária é benéfica, sobretudo, às minorias ligadas a setores pouco integrados à tradição democrática.

Se os tribunais tomam a proteção de direitos individuais como sua responsabilidade especial, então as minorias ganharão em poder político, na medida em que o acesso aos tribunais é efetivamente possível e na medida em que as decisões dos tribunais sobre seus direitos são efetivamente fundamentadas (DWORKIN, 2005, p. 32).

Dworkin (2005a, p. 32) afirma que a transferência das decisões do legislativo ao judiciário não retardará o ideal democrático de igualdade do poder político. Ao revés, pode muito bem promover esse ideal.

Não estamos a defender, frisa-se, a aplicação integral da teoria dworkiniana no contexto brasileiro, vez que há muitas diferenças jurídico-institucionais entre o direito brasileiro e o direito americano. No entanto, em alguns cenários, a aplicabilidade da teoria de Ronald Dworkin no direito brasileiro se revela como possível nos casos em que questões políticas são decididas pelo Poder Judiciário visando à concretização de direitos fundamentais.

Nesse sentido, impende trazer a lume as lições de Loiane Verbicaro (2011, p. 457):

No Brasil, tanto os juízes de primeiro grau, através do controle difuso de constitucionalidade (de inspiração norte-americana), como o Supremo Tribunal Federal, com o controle concentrado de constitucionalidade (de inspiração austríaco-kelseniana), estão autorizados, constitucionalmente, a intervir, quando solicitados, no controle de constitucionalidade das leis e no processo de elaboração e de implementação de políticas públicas, a partir de uma atuação limitadora da ação dos outros poderes do Estado.

Na esteira do magistério de Verbicaro, o julgamento das ações de controle abstrato da constitucionalidade das leis é exemplo de quando o judiciário vira palco de discussões, não raras vezes, de natureza eminentemente política, tal qual foi o caso analisado no capítulo anterior, oportunidade em que o STF declarou a inconstitucionalidade de dispositivos legais que violavam, dentre outros, o princípio da igualdade.

Diante do exposto nesta seção, longe de incidir em ativismo, defendemos a legitimidade democrática da decisão prolatada pelo STF no julgamento da ADI 5617, bem como da decisão proferida pelo TSE no julgamento da Consulta n.º 0600252-18, uma vez que tais decisões concretizaram direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos. Entende-se que os fundamentos utilizados nos julgamentos das demandas são de princípio, não de política, o que ratifica sua legitimidade democrática.

Adentrando no núcleo da teoria da igualdade de Dworkin, o autor aduz que “um sistema político não-igualitário não se torna justo simplesmente porque todos acreditam equivocadamente que é justo” (DWORKIN, 2005b, p. 22).

“A igualdade é espécie ameaçada de extinção entre os ideais políticos” (DWORKIN, 2005b, p. IX). Assim, Dworkin inicia a obra *A Virtude Soberana*. O autor afirma que nenhum governo é legítimo se não demonstrar igual consideração pelo destino de todos os cidadãos sobre os quais afirme seu domínio e aos quais reivindica fidelidade.

A consideração igualitária é a virtude soberana da comunidade política – sem ela o governo não passa de tirania – e, quando as riquezas da nação são distribuídas de maneira muito desigual, como o são as riquezas de nações muito prósperas, então sua igual consideração é suspeita, pois a distribuição das riquezas é produto de uma ordem jurídica: a riqueza do cidadão depende muito das leis promulgadas em sua comunidade – não só as leis que governam a propriedade, o roubo, os contratos e os delitos, mas suas leis de previdência social, fiscais, **de direitos políticos**, de regulamentação ambiental e de praticamente tudo o mais (DWORKIN, 2005b, p. IX-X, grifo nosso).

Dworkin (2005b, p. XI) afirma que a verdadeira igualdade significa igualdade de oportunidades e que a igual consideração é pré-requisito da legitimidade política de uma

comunidade. Sustenta que dois princípios do individualismo ético dão forma e sustentam a teoria da igualdade defendida em sua obra:

O primeiro é o princípio da igual importância: é importante, de um ponto de vista objetivo, que a vida humana seja bem-sucedida, em vez de desperdiçada, e isso é igualmente importante, daquele ponto de vista objetivo, para cada vida humana. O segundo é o princípio da responsabilidade especial: embora devamos todos reconhecer a igual importância objetiva do êxito na vida humana, uma pessoa tem responsabilidade especial e final por esse sucesso – a pessoa dona de tal vida. [...] O primeiro princípio requer que o governo adote leis e políticas que garantam que o destino de seus cidadãos, contanto que o governo consiga atingir tal meta, não dependa de quem eles sejam – seu histórico econômico, sexo, raça ou determinado conjunto de especializações ou deficiências. O segundo princípio exige que o governo se empenhe, novamente se o conseguir, por tornar o destino dos cidadãos sensível às opções que fizeram (DWORKIN, 2005b, p. XV-XVII).

Com isso, o jusfilósofo norte-americano quer dizer que garantida a igualdade de oportunidade a todos os membros da comunidade, cada um é responsável por seu próprio destino; pelo sucesso de sua vida. Noutras palavras, somos todos responsáveis pelas consequências das escolhas que fazemos.

Nesse sentido, Simone Nobre (2015, p. 362) consigna que “a igualdade distributiva para Dworkin deve estar assente em dois princípios de ideal político: a igualdade de tratamento e a igualdade de oportunidade”.

Por sua vez, a igualdade política consiste em tratar todos os cidadãos como iguais na distribuição do poder político dentro de uma comunidade.

Se a igualdade política é uma dimensão distinta, independente, da igualdade, então o poder é a única maneira inteligível de avaliar essa dimensão. O processo político equânime deve ser um processo que distribua o poder político com igualdade (DWORKIN, 2005b, p. 262).

Dworkin (2005b, p. 262), então, apresenta ao leitor alguns questionamentos: o que é a igualdade de poder político? Como avaliar o poder político? Em quais circunstâncias é equânime? Para responder essas questões, Dworkin aduz que qualquer teoria adequada precisa comparar o poder político em duas dimensões: horizontalmente, comparando o poder dos diversos cidadãos ou grupo de cidadãos; verticalmente, comparando o poder individual dos cidadãos com o de cada autoridade. “Se a democracia é uma questão de igualdade de poder político, é preciso que ambas as dimensões sejam contempladas” (DWORKIN, 2005b, p. 262).

O jusfilósofo assevera que a igualdade de poder horizontal, por si só, não proporciona uma democracia genuína. Cita como exemplo as ditaduras totalitárias, em que todos os cidadãos têm o mesmo poder político: nenhum. Outro exemplo são as cínicas e fingidas democracias,

com apenas um partido político, que outorgam aos cidadãos um – e apenas um – voto para tal partido. Por isso faz-se necessário que a dimensão vertical entre em cena (DWORKIN, 2005b, p. 262).

Dworkin (2005b, p. 263) questiona como rever nossas estruturas e práticas políticas sem destruir o sistema representativo ao atribuir ao cidadão com idade eleitoral o mesmo poder sobre os assuntos nacionais que tem um parlamentar recém-eleito, ou mesmo o Presidente da República.

Assim, uma concepção de igualdade política que exige igualdade de poder político, cai em um dilema no início. Se insistir apenas na igualdade horizontal, na igualdade entre os governados, suas exigências mais rigorosas poderiam ser satisfeitas por tiranias claramente antidemocráticas. Se também exigir igualdade vertical, então é totalmente irrealista (Tradução livre) (DWORKIN, 1990, p. 332, tradução livre)⁴⁵.

O autor frisa que se deve ter em mente essa ameaça do dilema ao se aferir o que pode significar a igualdade de poder. O autor distingue em duas interpretações, quais sejam, a igualdade de impacto e a igualdade de influência, cuja diferença reside no fato de que o impacto de alguém na política é o que pode um cidadão fazer, sozinho, ao votar ou decidir escolher uma decisão em detrimento de outra. Noutro giro, a influência é o que um cidadão pode fazer não apenas sozinho, mas, através de um poder de persuasão, comandar ou induzir outras pessoas a acreditar, votar ou escolher o mesmo que ele (DWORKIN, 2005b, p. 263).

Alerta, ainda, que a igualdade vertical de poderes é impossível se significar igualdade de impacto político (DWORKIN, 2005, p. 264).

De fato, não faz sentido, mesmo como ideal inatingível, invocar a igualdade vertical de impacto em uma estrutura de governo representativo, pois o impacto da estrutura representativa é, obrigatoriamente, bem diferente se visto da perspectiva vertical. Porém faz sentido invocar a igualdade vertical, como ideal, se a igualdade em questão for a igualdade de influência (DWORKIN, 2005b, p. 265).

Por outro lado, analisando a questão sob a perspectiva horizontal, Dworkin (2005b, p. 265) expõe que também sob esta ótica seria implausível interpretar a igualdade de poder como igualdade de impacto, mas pelo motivo oposto. Dworkin (2005b, p. 266) aduz ser preciso ultrapassar a ideia do impacto igualitário para chegar à de influência igualitária.

⁴⁵ “So a conception of political equality that demands equality of political power might seem caught in a dilemma at the start. If it insists on horizontal equality only, equality among the governed, its most stringent requirements might be satisfied by plainly undemocratic tyrannies. If it demands vertical equality as well, then it is wholly unrealistic”.

Ao discutir sobre se a influência deve ser igualitária – ou, noutras palavras, se igualdade de influência é realmente um ideal desejável – Dworkin mira na ausência de todos os tipos de poderes para as mulheres.

Vejamos a queixa comum, e totalmente justificada, de que as mulheres têm pouquíssimo poder de quaisquer tipos na maioria das sociedades. Alguém que pense assim poderia achar que a organização social é falha, a menos que as mulheres em geral tenham a mesma influência sobre os acontecimentos (avaliados de maneira específica) quanto os homens. Todavia outra pessoa com o mesmo descontentamento poderia ter outra coisa em mente: não que os homens e as mulheres devam, por direito, ter em média a mesma influência, mas que a menor influência que as mulheres têm hoje é o resultado da combinação de injustiça econômica, estereótipos e outras formas de opressão e preconceito, algumas das quais, talvez, sejam tão fundamentais que estão entranhadas na cultura da comunidade. A diferença entre essas duas atitudes revela-se mais clara, novamente, se tentarmos imaginar uma sociedade na qual a discriminação econômica, social e cultural contra as mulheres tenha sido eliminada. Se o poder de homens e mulheres, em média, for assimétrico em tal sociedade – como talvez seja, em qualquer direção – esse fato, por si só, contaria como falha na organização social? (DWORKIN, 2005b, p. 270).

Dworkin (2005b, p. 270) diz expressamente que espera que os leitores continuem atraídos pelo ideal da simetria de poder, se não em todas as esferas da vida, mas pelo menos na política. Aduz, ainda, que uma sociedade igualitária deseja que seus cidadãos ingressem na política devido a um interesse compartilhado e intenso pela justiça dos resultados, devido a uma preocupação compartilhada e intensa para que as decisões distributivas tratem a todos com igual consideração.

Não há falar em simetria do poder político num país demasiadamente desigual como o Brasil, onde 52,5% do eleitorado é feminino e possui apenas 15% de representação de mulheres na Câmara dos Deputados. A promulgação do artigo 9º da Lei n.º 13.165/2015 ratifica o fato de que o governo brasileiro não trata com igual respeito e consideração homens e mulheres, bem como de que não existe igualdade nas dimensões horizontal e vertical tal como concebida por Dworkin.

A igualdade de oportunidades constitui um elemento essencial das sociedades democráticas liberais. Ela depende, para sua consecução, de uma ação política. A partir desse entendimento, presume-se que se eliminem as barreiras que impedem determinados setores da sociedade avançar na realização de seus projetos de vida.

A igualdade de oportunidades – verdadeiro significado da igualdade para Dworkin – é, como dito alhures, axioma do eleitoralismo mundial. Nesse sentido, as ações afirmativas (*affirmative action*, como se denomina nos Estados Unidos da América), constituem forma de concreção da política de igualdade de oportunidades.

As políticas de igualdade de oportunidades destinam-se a eliminar os obstáculos para que as mulheres possam, abertamente, competir no espaço público, possibilitando sua presença e seu desempenho em igualdade de condições com os homens.

A implementação de políticas públicas pelo Estado que visem garantir a igualdade de tratamento, que, para Dworkin, é pré-requisito para legitimidade política de uma sociedade, produzindo uma maior simetria de poder político, é medida necessária, ainda que crie uma desigualdade temporária.

Gustavo Arosemena (2016, p. 109-110) assevera, dentre outras coisas, que a igualdade é o *standard* utilizado para aferir a legitimidade de qualquer política pública. Veja-se:

Igualdade é o *standard* aplicável como padrão para julgar a legalidade e legitimidade de qualquer política pública. O estado pode se afastar da igualdade desde que tenha razões objetivas para fazê-lo. Essas razões objetivas referem-se ao que todos podemos aceitar desde um ponto de vista moral e igualitário. Consequentemente, a igualdade na prática só pode ser substituída por considerações igualitárias de natureza mais profundas, não por considerações utilitaristas ou perfeccionistas. [...] Isso deixa a porta aberta para causar desigualdade para obter uma igualdade muito maior. Nesse sentido, a igualdade é entendida por Dworkin de forma "teleológica", como um fim a alcançar. O Estado deve tomar todas as medidas necessárias para alcançar um estado de igualdade, incluindo medidas superficialmente desiguais. Medidas como ação afirmativa são positivamente acolhidas por Dworkin (Tradução livre)⁴⁶.

Aduz, ainda, que “Dworkin legitima o uso de medidas desiguais, como a ação afirmativa e a intervenção ativista de juízes constitucionais como meios para obter mais igualdade, que é o objetivo final da organização social”⁴⁷ (AROSEMENA, 2016, p. 114, tradução livre).

A igualdade para Dworkin, portanto, é um fim a ser alcançado, mesmo que, para tanto, o Estado precise proceder à adoção de medidas desiguais, como as ações afirmativas, por intermédio da intervenção ativista – aqui a expressão “ativista” não se confunde com o ativismo judicial criticado por Dworkin – dos juízes constitucionais.

⁴⁶ “La igualdad es el estándar aplicable por defecto para juzgar la legalidad y la legitimidad de cualquier política pública. El estado se puede apartar de la igualdad siempre y cuando tenga razones objetivas para hacerlo. Estas razones objetivas hacen referencia a lo que todos podemos aceptar desde un punto de vista moral e igualitario. En consecuencia, la igualdad en la práctica, solo puede verse desplazada por consideraciones igualitarias de naturaleza más profundas, no por consideraciones utilitarias o perfeccionistas. [...] Esto deja abierta la puerta a causar desigualdad para obtener una igualdad mucho mayor. En este sentido la igualdad es entendida por Dworkin de forma "teleológica", como un fin a lograr. El estado debe tomar todas las medidas necesarias para llegar a un estado de igualdad incluyendo medidas superficialmente desiguales. Medidas como la acción afirmativa son acogidas positivamente por Dworkin”.

⁴⁷ “Dworkin legitima el uso de medidas desiguales como la acción afirmativa y la intervención activista de los jueces constitucionales como medios para obtener más igualdad que es el fin último de la organización social”.

Para definir o conceito de *ação afirmativa* – ou ação positiva –, trazemos à lume o magistério de Moehlecke (2002, p. 200):

Podemos falar em ação afirmativa como uma ação reparatória/compensatória e/ou preventiva, que busca corrigir uma situação de discriminação e desigualdade infringida a certos grupos no passado, presente ou futuro, através da valorização social, econômica, política e/ou cultural desses grupos, durante um período limitado. A ênfase em um ou mais desses aspectos dependerá do grupo visado e do contexto histórico e social.

O fundamento para estas ações seria a necessidade de se promover a representação de grupos inferiorizados na sociedade e conferir-lhes uma preferência a fim de assegurar seu acesso a determinados bens, econômicos ou não (SOUSA, 2014, p. 53). As ações positivas, por sua própria natureza, são temporais, pois objetivam cumprir alguns propósitos em favor de grupos discriminados em determinado momento.

As ações afirmativas são analisadas em dois capítulos – 11 e 12 – do livro *A Virtude Soberana*, de Ronald Dworkin. Trabalharemos com mais afinco o capítulo 12, no qual o autor elabora sua teoria de justiça.

Importa consignar que para o pensador norte-americano a cláusula da igual proteção revela-se como forma de proteção ao cidadão contra discriminações e classificações jurídicas que lhes sejam desvantajosas (DWORKIN, 2005b, p. 583-584).

Defende o autor que são diversos os motivos que levam as autoridades a tomarem suas decisões políticas. Nesse sentido, as mesmas deveriam decidir conforme o interesse geral de toda a comunidade, ainda que tais decisões beneficiem alguns cidadãos e prejudiquem outros. Chama, ainda, atenção para a existência dos chamados grupos de interesses, os quais possuem influência determinante na tomada de decisões, aduzindo que um grupo que perdeu uma batalha legislativa pode ter sido uma minoria com ausência de poder político. Veja-se:

Na prática, a política de grupos de interesses quase sempre tem papel importantíssimo: o ramo de atividades a que se nega proteção ou que se escolhe para regulamentação pode ter perdido sua batalha legislativa, não porque outra decisão seria menos favorável ao interesse público, mas porque lhe faltava poder político, em tal ocasião, para forçar uma decisão diferente (DWORKIN, 2005b, p. 584).

O jusfilósofo, entretanto, afirma que não apenas as consequências da lei, mas também, e fundamentalmente, os motivos da decisão em relação a determinado grupo devem ser levados em consideração, de modo que não há transgressão à cláusula da igual proteção quando tal decisão ocorre pela perda do grupo sobre os méritos do caso ou por intermédio da política (DWORKIN, 2005b, p. 584).

Dworkin (2005b, p. 584) aduz, ainda, que haverá violação da cláusula de igual proteção não quando algum grupo perde uma decisão relevante, “mas quando sua perda resulta em vulnerabilidade especial ao preconceito, à hostilidade ou aos estereótipos e à sua consequente situação diminuída – cidadania de segunda classe – na comunidade política”.

A cláusula não garante que todos os cidadãos terão benefícios iguais em todas as decisões políticas; ela lhes garante somente o tratamento igualitário – com igual consideração e respeito em deliberações e processos políticos que resultem em tais decisões (DWORKIN, 2005b, p. 584).

Segundo Dworkin (2005b, p. 584) o desafio imposto aos tribunais reside, justamente, na análise das leis que regulamentem determinado grupo sob a ótica não apenas de suas consequências, mas também os motivos dessas leis.

Analisando esta questão, obtempera Virgínia Motta Sousa (2014, p. 67):

Devido à dificuldade de identificação da intenção do legislador, das outras autoridades, e dos motivos do próprio constituinte, a análise dos motivos das leis gerais é difícil, porém sustenta Dworkin, em alguns casos trata-se de um julgamento fácil, citando-se como exemplo a correta decisão da Corte constitucional americana, quando decidiu em 1954, “que a segregação racial nas escolas transgredia os direitos de igual proteção das crianças negras, pois a segregação indicava sua inferioridade e exclusão”.

Na avaliação de Dworkin (2005b, p. 585), a Corte decidiu com justiça, em 1996, que uma emenda constitucional do estado do Colorado, que proibia qualquer proteção antidiscriminatória local a favor de homossexuais, violava os direitos de igual proteção daquele grupo. Indubitavelmente que a decisão do legislador de proibir a proteção antidiscriminatória dos homossexuais foi tomada pelo preconceito e animosidade em relação àquele grupo, o que, para Dworkin, como dito alhures, transgride a cláusula de igual proteção.

Dworkin (2005b, p. 586) preleciona que os tribunais se imiscuem na questão mais objetiva das consequências reais da lei, tratando indiretamente da questão dos motivos, amparados em doutrinas que os expõem publicamente de forma inadequada.

Se a decisão impõe desvantagens graves ao que a Suprema Corte chama de classe “suspeita” – uma classe que, segundo certa definição famosa, “está dominada por tais incapacidades, ou sujeita a uma história de tratamento desigual proposital, ou relegada a uma posição de impotência política que exige proteção extraordinária do processo político majoritário” – então a decisão deve sujeitar-se a um “escrutínio estrito” (DWORKIN, 2005b, p. 586).

Somente no caso em que restar provada que a desvantagem imposta à “classe suspeita” atende à proteção de algum interesse “irresistível” importância para o governo, é que a decisão pode ser aceita. Noutras palavras, caso não haja provas de que a desvantagem à “classe suspeita” vise à essencial proteção de um interesse governamental, a decisão deverá ser sumariamente rejeitada por transgressão à cláusula de igual proteção (DWORKIN, 2005b, p. 586).

Mas se aqueles a quem a lei prejudica não configuraram essa classe ‘suspeita’ – se forem apenas membros de determinado ramo de atividades ou profissão, ou residentes de determinada área, e não forem diferentes dos concidadãos de nenhuma maneira historicamente associada ao preconceito ou à antipatia –, então tal lei só está sujeita a um escrutínio ‘frouxo’: é constitucional, a não ser que seja possível demonstrar que não tem utilidade nenhuma (DWORKIN, 2005b, p. 586).

Amparado no famoso comentador Gerald Gunther, Dworkin (2005b, p. 587) consigna que “praticamente nenhum interesse pareceu ter importância suficientemente ‘irresistível’ para justificar que se imponham mais desvantagens a uma classe suspeita”, motivo que o leva a afirmar que o escrutínio estrito é “‘estrito’ na teoria e fatal de fato”. Ao passo que o escrutínio “frouxo” não é escrutínio nenhum, pois até mesmo às leis mais fúteis é possível atribuir uma finalidade ou outra.

Existem leis que, por sua natureza, envolvem risco tão alto de discriminação hostil que a hipótese de hostilidade deva ser quase irrevogavelmente presumida (DWORKIN, 2005b, p. 588).

Por outro lado, a principal crítica direcionada ao embasamento teórico construído por Dworkin para defender a adoção de ações afirmativas para diminuir o preconceito racial nas escolas norte-americanas reside no fato de que o tratamento diferenciado entre negros e brancos criaria uma discriminação inversa justificada pelos erros cometidos no passado em relação a esse grupo específico.

No que se refere ao tema da presente pesquisa, poder-se-ia dizer que as mulheres sofreram muito preconceito no passado, tendo, inclusive, sido alijadas por décadas da própria condição de cidadãs, pois sequer poderiam exercer a capacidade eleitoral passiva (*ius suffragii*). Portanto a cota eleitoral seria uma medida para compensá-las pelos erros cometidos no passado.

Nessa senda, Pojman (1977, p. 428) afirma que a compensação histórica parte de uma noção distorcida da questão⁴⁸.

⁴⁸ No original: “Sometimes compensation is extended to groups of people who have been unjustly harmed by the greater society. For example, the United States government has compensated the Japanese-Americans who were interred during the Second World War, and the West German government has paid reparations to the survivors

Sobre a questão, Costa (2015, p. 55) aduz que:

[...] não parece ser justo pedir a alguém para compensar uma injustiça que foi comprovadamente cometida no passado e da qual ele não teve participação. Ou seja, é injusto responsabilizar coletivamente e por várias épocas aqueles que não discriminaram outrora. Dessa forma, a defesa de uma discriminação às avessas através desse tipo de ações afirmativas seria promotora de injustiça ao tentar dar privilégios a grupos baseando numa discriminação vivenciada em outros tempos.

Concorda-se com a crítica de Pojman e endossa-se a observação de Costa (2015), na medida em que é injustificável lançar mão de uma discriminação às avessas para tentar corrigir erros cometidos em outros tempos, pois dois erros não podem gerar uma tese correta (*two wrongs do not make a right thesis*).

Entretanto, o argumento de Dworkin é mais sofisticado e não se limita à questão de compensação histórica, vez que “Uma convicção crescente de que a diversidade racial em faculdades e escolas profissionais é necessária não como uma compensação às minorias pela discriminação do passado contra elas, mas como uma contribuição prática crucial para o futuro de toda a comunidade (DWORKIN, 2003, p. 3, tradução livre)⁴⁹.

No escólio de Dworkin (2005b, p. 606), as universidades devem educar mais negros e outros alunos minoritários não para compensá-los por injustiças passadas, mas para proporcionar um futuro melhor para todos, auxiliando-os a acabar com a maldição que o passado deixou.

O argumento de Dworkin na defesa das ações afirmativas é no sentido da integração e não da compensação. O jusfilósofo norte-americano objetivava diminuir a discriminação por meio da participação de todos os grupos na sociedade. Noutras palavras, o que Dworkin defende é o pluralismo nos mais variados segmentos da comunidade.

Segundo Dworkin – e aplicando analogicamente à questão enfrentada nesta pesquisa –, não há como modificar a consciência político-social fazendo uso de meios neutros, esperando uma mudança natural do padrão de comportamento e de consciência da comunidade.

of Nazi concentration camps. But here a specific people have been identified who were wronged in an identifiable way by the government of the nation in question. On the face of it, demands by blacks for compensation does not fit the usual pattern. Perhaps Southern States with Jim Crow laws could be accused of unjustly harming blacks, but it is hard to see that the United States government was involved in doing so. Much of the harm done to blacks was the result of private discrimination, not state action. So the Germany/US analogy doesn't hold. Furthermore, it is not clear that all blacks were harmed in the same way or whether some were unjustly harmed or harmed more than poor whites and others (e.g. short people)” (POJMAN, 1977, p. 428).

⁴⁹ “a developing conviction that racial diversity in colleges and professional schools is necessary not as compensation to minorities for past discrimination against them, but as a crucial practical contribution to the entire community's future” (DWORKIN, 2003, p. 3).

Dessa maneira, a utilização da cota de gênero para garantir uma maior integração e participação feminina na política jamais poderia ser declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário. Por conseguinte, fazer uso da cota eleitoral é medida para enfrentar um problema existente no Brasil e a utilização da ação afirmativa seria não apenas justa como também necessária porque a força da cultura patriarcal ainda é muito arraigada em nossa sociedade. Para o caso brasileiro, Dworkin almejava que o aumento da participação feminina na política resultasse na diminuição do preconceito e da discriminação em relação às mulheres.

Nesse contexto, afirma que as ações afirmativas são medidas especiais voltadas para o futuro, não para o passado. Assevera que os alunos minoritários a quem elas beneficiam não foram, obrigatoriamente, vítimas, individuais, de nenhuma injustiça no passado (DWORKIN, 2005b, p. 606).

O próprio autor refuta as justificativas compensatórias de que a ação afirmativa é necessária para compensar as minorias de uma classe ou grupo pelos danos sofridos no passado, assinalando o erro do argumento de que uma raça deve compensar outra (DWORKIN, 2005b, p. 605).

Assim, encerra o 12º capítulo de sua obra aduzindo que os juízes terão servido bem se reconhecerem esse aspecto do que as melhores universidades pretendem fazer, bem como sua necessidade acadêmica de diversidade educacional. Assenta, ainda, que se assim agirem, terão agido não só como juízes que permitiram a continuidade de uma iniciativa educacional essencial, mas também como professores que ajudaram a explicar à nação o verdadeiro e duradouro preço, para todos, do passado racista, e a promessa nítida de uma política educacional que possa ajudar a alcançar uma união mais perfeita (DWORKIN, 2005b, p. 607).

Esse desfecho poderia muito bem ser empregado na realidade trazida a lume nesta dissertação. Os juízes do STF e do TSE serviram muito bem à nação brasileira ao determinar uma distribuição de recursos para o financiamento das campanhas eleitorais das mulheres de forma mais equitativa, eliminando uma das principais barreiras ao acesso das mulheres ao poder político, visto que a esmagadora maioria do público feminino, até então, não tinha condição de desenvolver suas campanhas.

As ações afirmativas (ou positivas) foram concebidas como um dos mais importantes instrumentos para cumprir o objetivo de garantir os direitos substantivos das mulheres. Assim, tem sido argumentado que as ações positivas podem ser justificadas com base em três fundamentos: justiça compensatória, justiça distributiva e utilidade social.

A justiça compensatória refere-se à indenização pelos danos causados no passado e que se tornaram claras desvantagens, como é o caso da participação política das mulheres; a justiça distributiva destina-se a eliminar as sequelas atuais e para prevenir consequências futuras dessa situação, e sua finalidade é alocar recursos de maneira equitativa, e a utilidade social se manifesta, no caso que está aqui, quando as mulheres podem representar seus próprios interesses e expressar sua voz em diferentes assuntos, para que suas contribuições sejam reconhecidas (TRIMIÑO VELÁSQUEZ, 2013, p. 375, tradução livre)⁵⁰.

Agora, no desenvolvimento de sua "capacidade expansiva" – que é uma característica das ações positivas – essas medidas vão além e penetram no sistema de representação política como parte constitutiva da democracia.

Em todo caso, a controvérsia e as posições contrárias que provocam medidas de ação positiva permitem abrir espaços de análise e deliberação nas esferas acadêmica, jurídica, social e política, e ajudam a questionar tanto as diferentes formas de desigualdade em relação às mulheres, quanto à responsabilidade que cabe ao Estado e à sociedade eliminá-las, a fim de alcançar a igualdade contemplada nos ordenamentos jurídicos (TRIMIÑO VELÁSQUEZ, 2013, p. 378)⁵¹.

A participação política das mulheres é um dos cenários em que ações afirmativas foram implementadas para reduzir a lacuna de discriminação, enquanto o poder político, seus andaimes institucionais e sua expressão organizada são formados principalmente por homens. A ação afirmativa mais aplicada para aumentar a representatividade feminina são as cotas eleitorais (de gênero). O objetivo central desta ação afirmativa é garantir a efetiva integração das mulheres em cargos eletivos de tomada de decisões nos partidos políticos e no Estado.

A Recomendação Geral 25, emitida pelo Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, investiga as ações afirmativas entre as quais estão as cotas de gênero, instando os Estados Partes a "incluir em suas constituições ou em suas legislações nacionais disposições que permitem a adoção de medidas especiais de natureza temporária", afirmando que não devem ser consideradas discriminatórias, uma vez que visam acelerar a igualdade material entre mulheres e homens.

⁵⁰ “*La justicia compensatoria se remite al resarcimiento por los perjuicios ocasionados en el pasado y que han devenido en claras desventajas, como en el caso de la participación política de las mujeres; la justicia distributiva está orientada a eliminar las secuelas presentes y a prevenir futuras consecuencias de esta situación, y su propósito es adjudicar equitativamente los recursos, y la utilidad social se manifiesta, en el caso que aquí compete, cuando las mujeres pueden representar sus propios intereses y expresar su voz en diferentes asuntos, de modo que sus aportaciones sean reconocidas*”.

⁵¹ “*En todo caso, la polémica y las posiciones encontradas que suscitan las medidas de acción positiva permiten abrir espacios de análisis y deliberación en el ámbito académico, jurídico, social y político, y ayudan a cuestionar tanto las diversas formas de desigualdad hacia la mujer, como la responsabilidad que les compete al Estado y a la sociedad para eliminarlas, con el fin de alcanzar la igualdad contemplada en los ordenamientos jurídicos*”.

De igual forma, a CIDH assinalou que:

[...] nos casos em que a discriminação de direito ou de fato restringe o pleno exercício das mulheres em seu direito de participar do governo e dos assuntos públicos de seu país, essa inconformidade deve ser respondida com ações concretas. Uma das formas concretas de cumprir o dever de respeitar e garantir os direitos controversos é a adoção de medidas de ação afirmativa para promover a participação das mulheres nessa esfera... Tais iniciativas buscam promover a participação da mulher na vida pública dentro do objetivo mais amplo de aumentar e salvaguardar a diversidade na representação política.

[...] as medidas de ação afirmativa estão em total conformidade com o princípio da não-discriminação e com as disposições aplicáveis da lei de direitos humanos; na verdade, tais medidas podem ser necessárias para alcançar uma igualdade substantiva de oportunidades (CIDH, 1999, *online*, tradução livre)⁵².

Destarte, a implementação de cotas de gênero é uma medida que objetiva encontrar um equilíbrio na representação e expressão na tomada de decisões. Geralmente se estabelecem por meio de porcentagens mínimas de candidaturas de ambos os sexos, a fim de garantir uma representação popular equilibrada. Como muitas outras medidas afirmativas, as cotas de gênero pretendem ser uma medida temporária, desde que sejam integradas a outras políticas públicas que visem combater o impacto das condicionantes sociais que discriminam as mulheres ou alguns grupos em situação de discriminação.

A pedra angular argumentativa das cotas de gênero é a meta de uma sociedade mais igualitária, na qual o sexo é irrelevante para a participação política. As cotas de gênero podem encontrar sua sustentação nos marcos normativos constitucionais, na legislação ordinária e até nos diplomas internacionais de proteção dos direitos humanos.

As cotas de gênero são uma medida para privilegiar o acesso das mulheres à participação política e também tiveram um impacto favorável na representação das perspectivas das mulheres nas políticas públicas e no exercício do poder. No entanto, as cotas requerem ações afirmativas complementares, destinadas a promover o exercício responsável do poder por mulheres e homens, na busca por governos e sociedades equitativas.

⁵² “[...] en los casos en que la discriminación de derecho o de hecho restringe el pleno ejercicio por parte de la mujer de su derecho de participar en el gobierno y en los asuntos públicos de su país, se debe responder a esa inconformidad con acciones concretas. Una de las formas concretas en que se puede cumplir con el deber de respetar y garantizar los derechos controvertidos es a través de la adopción de medidas de acción afirmativa para promover la participación de la mujer en esta esfera... Tales iniciativas buscan promover la participación de la mujer en la vida pública en el marco del más amplio objetivo de incrementar y salvaguardar la diversidad en la representación política.

[...] las medidas de acción afirmativa están en pleno cumplimiento del principio de no discriminación y de las disposiciones aplicables de la ley de derechos humanos; de hecho, tales medidas bien podrían ser requeridas para lograr la igualdad sustantiva de oportunidades (CIDH, 1999, *online*)”.

A teoria de Dworkin, aplicada ao caso trazido a lume neste estudo, almeja que a desigualdade de gênero engendrada pelas ações afirmativas possa diminuir a diferença na representação política entre homens e mulheres na sociedade norte-americana. E, assim, utilizando como artifício as cotas de gênero nas candidaturas, na distribuição dos recursos dos fundos partidário e para financiamento de campanha, bem como na divisão do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão como dispositivos de distribuição equitativa, a política de ação afirmativa seria um recurso de promoção de justiça distributiva igualitária que reconhece as diferenças de caráter social (ou sociocultural) que marcam homens e mulheres no Brasil, especialmente, na seara política.

O ponto de partida de mulheres e homens na corrida eleitoral para conquista dos cargos eletivos é assimétrico e, portanto, adotar regras neutras conduziria a resultados desiguais. Nesse sentido, as ações positivas ou afirmativas com vistas a garantir a igualdade de oportunidade se fazem necessárias, como meios para alcançar uma igualdade (política) real e positiva, em contraposição a uma igualdade formal e abstrata (AMAYA, 2016, p. 91).

Assim, é insofismável que a mulher ocupa um lugar na representação política que não lhe é merecido. Sob a ótica da teoria dworkiniana, são direitos políticos das mulheres serem tratadas com respeito e considerações iguais, sendo esta igualdade de tratamento pré-requisito da legitimidade política da sociedade.

A igualdade de oportunidades, princípio basilar do Direito Eleitoral em todos os países com tradição democrática do mundo, figura como cerne da teoria da igualdade de Ronald Dworkin.

Emprestando as palavras de Dworkin, a legislação impugnada concretizava alto risco de discriminação hostil, uma vez o tratamento conferido às candidaturas masculinas e às candidaturas femininas, além de ser totalmente desigual, era excludente, desnudando o preconceito do legislador.

À luz da teoria de Ronald Dworkin, a intervenção do Poder Judiciário ocorreu com vistas à concretização de direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, de modo que as decisões analisadas neste estudo estão em consonância com o princípio democrático. Ademais, os argumentos utilizados pelos juízes são argumentos de princípio e não de política, o que possibilita a transferência de questões políticas à seara jurídica.

Nessa senda, viu-se, na prática, a aplicação da teoria argumentativa do direito como integridade, uma vez que permitiu que as mulheres possam ter direitos políticos que não foram declarados explicitamente em precedentes anteriores ou na legislação, mas apenas implicitamente por meio de princípios, mormente o princípio da igualdade.

Ainda que sem fazer menção direta, as decisões prolatadas pelo STF, no julgamento da ADI 5617, e pelo TSE, no julgamento da Consulta n.º 0600252-18, estão em plena consonância com a teoria da igualdade política de Dworkin, uma vez que objetivaram tratar homens e mulheres como iguais na distribuição do poder político.

As mulheres figuram na chamada “classe suspeita” e merecem tratamento desigual temporário, não como compensação, mas como medida integradora, visando o futuro, o pluralismo e o desenvolvimento da sociedade. A ação afirmativa reforçada pelo Poder Judiciário tem o condão de diminuir a discriminação contra a mulher arraigada na sociedade, uma vez que promove sua maior participação na política. Esse é um dos objetivos declarados por Dworkin em *A Virtude Soberana*.

2.2.2 A evolução da doutrina constitucional

Doravante, analisar-se-á, sob a ótica constitucional, a compatibilidade das decisões do STF e do TSE ao ordenamento constitucional. O objetivo desta seção é, em primeiro lugar, apresentar, a partir da evolução da doutrina constitucional, o positivismo jurisprudencial para, ao final, negar que o Poder Judiciário nele incorreu, e que, por conseguinte, a razão está com a maioria do Supremo ao realizar interpretação conforme a Constituição, uma vez que a missão da jurisdição constitucional é dar concretude às metas e objetivos constitucionais, resguardando os direitos fundamentais, inclusive os das minorias.

2.2.2.1 O positivismo jurisprudencial

A expressão “positivismo jurisprudencial” foi cunhada pela primeira vez por Pedro de Vega García. Para explicar tal fenômeno, o professor catedrático da Universidade Complutense de Madrid aborda o trânsito do positivismo jurídico ao positivismo jurisprudencial, iniciando sua abordagem a partir da Teoria do Estado de Jellinek.

Para Pedro García (1998, p. 65), a Teoria Geral do Estado de Jellinek marca o momento em que, pela primeira vez na história, o Direito Público adquire uma explicação sistemática, frente aos espíritos exegético e legalista que presidiram a maioria dos trabalhos de Direito Público do século passado e que levaram notáveis administrativistas franceses a reduzir o Direito Administrativo ao comentário das leis administrativas e à jurisprudência do Conselho do Estado, e frente à tendência contrária a considerar as questões de direito público como questões filosóficas, sociológicas, históricas e, em todo caso, metajurídicas. Nessa senda, se

abriu caminho para o nascimento de uma doutrina jurídica do Estado, assim como uma sistematização lógica do Direito Constitucional.

No escólio de García (1998, p. 66):

O positivismo jurídico do final do século XIX havia partido da crença antidualética de considerar os fenômenos históricos, sociais e políticos como fenômenos naturais, o que definitivamente o conduziu à convicção de que, da mesma maneira como na ciência natural há leis universais e gerais, válidas para todos os tempos e lugares, também no âmbito do Direito, da Política e do Estado, era possível articular um sistema de validez universal (Tradução livre)⁵³.

García (1998, p. 69) apresenta a evolução da doutrina constitucional do século XX, inserindo os grandes problemas ante os quais a mesma teve irremediavelmente de enfrentar em três momentos diferentes e que, convencionalmente, como etapas culturais objetivas, qualificou, em um primeiro momento, como etapa do positivismo jurídico, em segundo lugar, como etapa do positivismo sociológico e, por fim, como etapa do positivismo jurisprudencial.

Na etapa do positivismo jurídico, para Pedro García (1998, p. 69), lançando mão do formalismo kelseniano, toma-se como ponto de partida a inexorável depuração metodológica dos elementos políticos, sociais, históricos e filosóficos que haviam condicionado até então a exposição da Teoria do Estado, o positivismo aspirou à construção de uma Teoria do Estado forjada única e exclusivamente na razão jurídica. O Estado seria a fonte de todo direito público.

Vega García (1998, p. 73) afirma que Kelsen, zeloso na pureza metodológica, realizou um esforço gigantesco para eliminar da Teoria do Direito e do Estado toda sorte de impurezas políticas, ideológicas, sociais e, definitivamente, metajurídicas. Aparece assim o Direito, enquanto normatividade positiva, como o único referencial válido para o jurista. É dizer, inexistente norma fora do direito positivo. Citando Recasens Siches, aduz que para Kelsen a palavra “Estado” assume expressão personificada da ordem jurídica total, de modo que Estado e Direito são dois termos que acabam se confundindo, uma vez que o Estado é a expressão conceitual da unidade da ordem jurídica (GARCÍA, 1998, p. 73).

Sobre a etapa do positivismo jurídico, Gilberto Bercovici (2004, p. 06) assevera que:

Jellinek pretendeu criar um sistema de validade universal, à margem da história e da realidade. A teoria jurídica do Estado de Jellinek, segundo Pedro de Vega, está ligada a três pressupostos: a positividade do direito, o monopólio estatal da produção jurídica

⁵³ *Había partido el positivismo jurídico de finales del siglo XIX de la antidualética creencia de la consideración de los fenómenos históricos, sociales y políticos como fenómenos naturales. Lo que en definitiva le condujo a la convicción de que de igual manera que en la ciencia natural cabe dar leyes universales y generales, válidas para todos los tiempos y lugares, también en el ámbito del Derecho, de la Política, y del Estado era posible vertebrar un sistema de validez universal.*

e a personalidade jurídica do Estado. O principal conceito é o do Estado como pessoa jurídica, ligado à teoria da autolimitação do Estado. Afinal, ao criar o direito, o Estado obriga-se a si mesmo e, submetendo-se ao direito, torna-se também sujeito de direitos e deveres.

Nesse contexto, em contraposição à doutrina da soberania do Estado-pessoa, a primazia que Kelsen outorga ao momento normativo frente ao momento decisório que o conduz a proclamar a soberania do Direito, é o que permitirá também proceder à substituição da *Staatslehre* (a Teoria do Estado) pela *Verfassungslehre* (a Teoria da Constituição) (GARCÍA, 1998, p. 74).

A etapa do positivismo sociológico inicia-se com a Constituição de Weimar, em 1919, e finda com o constitucionalismo que surge após a Segunda Guerra. Frente às formulações do positivismo jurídico que acabaram convertendo o Estado em uma realidade metafísica e a Constituição em uma entidade simbólica, a discussão abstrata e atemporal sobre os problemas do Estado e do Direito em geral transformar-se-ia na disputa permanente sobre os problemas concretos que apresentavam a democracia liberal e o Estado Constitucional (GARCÍA, 1998, p. 75).

Para García (1998, p. 75):

É nessa atmosfera de tensões ideológicas que a problemática jurídica recua ante a problemática política, e na qual, frente ao positivismo jurídico, cabe bem falar do surgimento de um positivismo sociológico que, proclamando o valor supremo da realidade, relega a um segundo plano as considerações jurídicas (Tradução livre)⁵⁴.

São nessas circunstâncias que surge um novo modelo de Estado, diferente do Estado Constitucional Liberal: total e autoritário, na Alemanha; e ético, fascista e corporativo, na Itália (GARCÍA, 1998, p. 76-77).

Com Pedro García (1998, p. 77), nem Hitler, tampouco Mussolini, precisaram romper com as instituições jurídico-constitucionais que os permitiu ascender ao poder, “[...] o que tornou tolerável a convivência e, por que não dizer, a confusão ideológica das doutrinas e dogmas da Teoria do Estado anterior com as que impunham novas realidades políticas” (Tradução livre)⁵⁵.

⁵⁴ “*Es en esa atmosfera de tensiones ideológicas en la que la problemática jurídica cede el paso a la problemática política, y en la que, frente al positivismo jurídico, bien cabe hablar de la aparición de un positivismo sociológico que, proclamando el valor supremo de la realidad, relega a un segundo plano el ámbito de las consideraciones jurídicas*”.

⁵⁵ “[...] lo que toleró la convivencia y, por qué no decirlo, la confusión ideológica de las doctrinas y dogmas de la Teoría del Estado anterior con las que imponían las nuevas realidades políticas”.

Em síntese, o positivismo sociológico teve a necessidade de integrar os elementos fáticos e normativos, isto é, a realidade histórico-política e a realidade jurídica, num sistema unitário, o que significa que, em contraposição à metafísica na qual o positivismo jurídico acabou colocando a problemática constitucional, o Direito Constitucional resgatava as categorias do espaço e tempo e adquiria dimensões concretas e históricas evidentes (GARCÍA, 1998, p. 84).

No positivismo sociológico, a linguagem aberta das normas possibilitaria a influência da realidade sobre o direito constitucional, bem como daria condições ao surgimento da última etapa do positivismo: o positivismo jurisprudencial.

Nessa senda, a doutrina constitucional forjada na época de Weimar acabaria condenada ao silêncio, precisamente sacrificada pela realidade política cruel dos totalitarismos. A Teoria Constitucional não ressurgiria novamente até que, com o fim da Segunda Guerra Mundial, surgisse um novo constitucionalismo nos países livres do fascismo e, por outro lado, o constitucionalismo dos países de Terceiro Mundo, os quais ascenderam à independência (GARCÍA, 1998, p. 84).

Abria-se, assim, a terceira e última etapa da história constitucional do século XX, a qual Pedro de Vega García cunhou de etapa do positivismo jurisprudencial.

O constitucionalismo surgido após a Segunda Grande Guerra trouxe consigo dois dados característicos: desenvolvimento de técnicas e mecanismos jurídicos destinados a racionalizar e controlar o poder, bem como o estabelecimento e a universalização do constitucionalismo rígido em todos os Estados, assentando as bases para conferir aos preceitos constitucionais um autêntico valor normativo (GARCÍA, 1998, p. 85).

As Constituições deixaram, assim, de se entender como mero sistema simbólico de princípios ideológicos e de formulações políticas, para passarem a ser normas jurídicas com a mesma validade e eficácia que o resto dos preceitos do ordenamento (GARCÍA, 1998, p. 85).

A Constituição, portanto, passa a pretender força normativa, é dizer, a valorização da Constituição como norma. O principal marco desta nova compreensão foi claramente consignado pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão, a quando do julgamento do denominado Caso Lüth⁵⁶, em que ficou assentado que os Direitos Fundamentais, em que pese

⁵⁶ Sobre o caso Lüth consultar: ALEXY, Robert. Direitos Fundamentais, Ponderação e Racionalidade. *In: Doutrinas Essenciais: Direitos Humanos*. Vol 1. Flávia Piovesan e Maria Garcia (Org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 915 a 927; DIMOULIS, Dimitri e MARTINS, Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Atlas, 2012. (p. 249-264); e CANARIS, Claus-Wilhelm. *Direitos Fundamentais e Direito Privado*. Coimbra: Almedina, 2009. (p. 39-52; 78-81)

apresentarem natureza jurídica de norma principiológica, consagrariam uma ordem objetiva de valores.

A expressão “positivismo jurisprudencial” tem dois possíveis alcances: as decisões do Poder Judiciário são, em verdade, o Direito (trabalho jurisdicional); e a Constituição é um universo normativo fechado, abarcando todo o espaço político necessário para a criação do direito. No escólio de Pedro García (1979, 93-118):

O Juiz constitucional deixa de ser apenas um vigilante do cumprimento da lei, passando a ser o vigilante encarregado de fazer, o Estado e os cidadãos, cumprirem os princípios e valores constitucionais. [...]
Direitos Humanos e Dignidade da Pessoa Humana, em regra cláusulas pétreas, formam comandos gerais demais para limitar a atuação judicial. [...]
Hoje o juiz constitucional defende a existência de valores constitucionais indisponíveis até mesmo ao legislador constitucional.

Pela argúcia de seus fundamentos, impende trazer à colação o magistério de García (1998, p. 85-86):

Nada haveria a objetar à relevância e ao valor atribuídos à jurisprudência constitucional, se não fosse pela exclusivista e ambiciosa pretensão de reduzir e concentrar nela toda a problemática da teoria constitucional, a que conduz realmente à distorção e ao abandono das questões capitais do direito público, em torno das quais giraram as grandes polêmicas no passado, e que, por não terem sido definitivamente solucionadas então, continuam sem solução na atualidade.
Um desses temas capitais do Direito Constitucional foi sempre o de como dar sentido e coerência ao princípio democrático. [...] Toda a história do pensamento constitucional do século XX se apresenta submetida à patética ambiguidade de, por um lado, partir da proclamação solene do princípio democrático e, por outro, de não encontrar os meios para lhe outorgar uma tradução política efetiva.
Essa ambiguidade assumirá tonalidades mais dramáticas com a globalização [...], que implicará uma notável redução dos espaços políticos. [...]
Desse modo, a redução de toda a problemática da Constituição a uma doutrina da interpretação jurisprudencial não passa de uma redução injustificada e falaciosa. Para além das questões jurisprudenciais existem outros problemas que são os que verdadeiramente afetam, ou deveriam afetar, a doutrina constitucional (Tradução livre)⁵⁷.

⁵⁷ “Nada habría que objetar a la relevancia y al valor asignados a la jurisprudencia constitucional, si no fuera porque la exclusivista y ambiciosa pretensión de reducir y concretar en ella toda la problemática de la teoría constitucional, a lo que conduce realmente, es a la distorsión y al abandono de las cuestiones capitales del derecho público, en torno a las cuales giraron las grandes polémicas en el pasado, y que, por no haber sido resueltas definitivamente entonces, siguen sin resolverse en la actualidad.

Uno de esos temas capitales [...] fue siempre el de cómo dar sentido y coherencia al principio democrático. [...] Toda la historia del pensamiento constitucional del siglo XX se presenta sometida a la patética ambigüedad de, por un lado, partir de la proclamación solemne del principio democrático y, por otro, de no encontrar los medios para otorgarle una traducción política efectiva.

Esa ambigüedad tomará tonalidades más dramáticas con la globalización [...] (que causará) una reducción notable de los espacios políticos. [...]

Así las cosas, la reducción de toda la problemática de la Constitución a una doctrina de la interpretación jurisprudencial, no pasa de ser una reducción injustificada y falaz. Mas allá de las cuestiones jurisprudenciales existen otros problemas que son los que verdaderamente afectan, o deberían afectar, a la doctrina constitucional”.

Gilberto Bercovici (s.d., p. 07) aduz que o ressurgimento do positivismo jurídico, denominado “*neoconstitucionalismo*”, dá-se, atualmente, por meio da valorização da Constituição como norma. Com a atuação das cortes constitucionais europeias e do Conselho Constitucional francês, a Constituição, cada vez mais, é debatida e compreendida apenas sob o aspecto jurisprudencial, ou seja, como um ato escrito pelo juiz constitucional.

Para Dominique Rousseau (1990, p. 06), esta nova ideia de Constituição repousa em três fundamentos: a garantia dos direitos dos governados, a oficialização de uma ideia de direito pelo órgão de controle de constitucionalidade e a criação de um espaço aberto ao reconhecimento indefinido de direitos e liberdades. Isto, em sua opinião, configuraria um “*Lazare constitutionnel*”⁵⁸.

Mais adiante, o referido autor percebe no direito constitucional jurisprudencial a derrocada da ideia tradicional de Constituição, em que reside a desvalorização do texto constitucional.

A primeira consequência imediata da jurisprudência do Conselho Constitucional é a de produzir uma desvalorização da escrita constitucional, no sentido de que ela não possui mais, e por ela mesma, um significado, se impondo como uma obrigação para os atores constitucionais. As disposições do texto são reduzidas à qualidade de simples palavras que apenas permitem um senso (significado) jurídico após o trabalho jurisdicional de interpretação; ou melhor, poderíamos qualificá-lo, antes da intervenção do Conselho Constitucional, de proposições subjetivas de normas para retomar a expressão de Michel Troper (Tradução livre) (ROUSSEAU, 1990, p. 16)⁵⁹.

Segundo Rousseau (1990, p. 16), se fôssemos dar uma explicação com base na psicanálise freudiana, utilizaríamos o mito do assassino do pai para dizer que o Conselho Constitucional mata o texto constitucional, toma o seu lugar e faz revivê-lo por sua voz, sua ação jurisprudencial. A ressurreição da constituição contemporânea da noção de Constituição como ato jurisprudencial, deve passar por um apagamento da noção da Constituição como ato escrito. É precisamente este trabalho jurisdicional que faz da Constituição um ato vivo.

Concorda-se com Elísio Bastos (2009, p. 37) quando critica a teoria desenvolvida por Dominique Rousseau, aduzindo que tal raciocínio levará à noção de um Poder Constituinte permanente nas mãos da jurisdição constitucional, caracterizando o positivismo jurisprudencial.

⁵⁸ Tal expressão cunhada pelo constitucionalista francês deriva do personagem bíblico Lázaro, o qual foi ressuscitado por Jesus Cristo (JOÃO 11: 1-57). Pode ser entendida como “ressurreição da constituição”.

⁵⁹ “*La conséquence première, immédiate, de la jurisprudence du Conseil est de produire une dévalorisation de l’écrit constitutionnel, en ce sens qu’il ne possède plus, par et en lui-même, une signification s’imposant comme obligatoire aux acteurs constitutionnels. Les dispositions du texte sont réduites à la qualité de simples mots qui ne prennent sens juridique qu’après le travail juridictionnel d’interprétation; au mieux, pourrait-on les qualifier, avant l’intervention du Conseil, de propositions subjectives de norme pour reprendre l’expression de Michel Troper*”.

Na mesma linha crítica, Bercovici (s.d., 09) assevera que os neoconstitucionalistas são neopositivistas, renovando o ordenamento jurídico ao propor a Constituição jurisprudencial, com o tribunal constitucional se assenhorando da Constituição, transformando-se em substituto do poder constituinte soberano.

Representativa desta visão é a opinião de Dominique Rousseau, para quem a Constituição é cada vez mais, jurisprudencial: é um ato escrito pelo juiz constitucional, uma espécie de “*carta jurisprudencial dos governados*” (“*charte jurisprudentielle des gouvernés*”). O Conselho Constitucional francês encarna, na sua concepção, a própria soberania popular, estabelecendo as bases sociais e filosóficas da comunidade nacional (BERCOVICI, s.d., p. 9, destaques no original)

Há, certamente, muitos riscos inerentes ao positivismo jurisprudencial. Bercovici (s.d., p. 08) alerta para o risco de supremacia do poder dos juízes – poder cujos membros não possuem investidura democrática, é dizer, não são eleitos pelo voto popular –, em detrimento do Poder Executivo e do Poder Legislativo, cenário em que os órgãos de controle de constitucionalidade são convertidos em taumaturgos.

Por seu turno, Pablo Verdú (1994, p. 75-76) assinala que prescindindo do fato de que os transplantes de instituições nem sempre são bem sucedidos, o monopólio do conceito e da prática da Constituição pelos tribunais constitucionais, leva, por vezes, a que estes não se limitem a defender e interpretar, como instância máxima, a Lei Fundamental, mas a ensenhorá-la. Expressando-se em termos alemães: não se reduzem a ser o guardião (*Hüter*) da Constituição, mas o Senhor (*Herr*) da mesma.

O positivismo jurisprudencial retira a importância dos outros poderes (Executivo e Legislativo) e do próprio cidadão na concretização da Constituição. Gilberto Bercovici (s.d., p. 09-11) chama atenção para o fato de que o perigo do positivismo jurisprudencial e do excessivo intervencionismo dos órgãos de controle de constitucionalidade para as instituições democráticas existe até mesmo em democracias consolidadas. Aduz que tal situação é muito mais grave e ameaçadora para o Brasil, onde se juntam todos os vícios e problemas estruturais do Poder Judiciário aos das Cortes Constitucionais no mesmo órgão, o Supremo Tribunal Federal, o qual, segundo Bercovici, está usurpando poderes constituintes.

Nessa senda, pertinente é a crítica formulada pela socióloga alemã Ingeborg Maus (2000, p. 187), quando indaga: “A pergunta a ser feita é, portanto, a seguinte: não será a Justiça em sua atual conformação, além de substituta do imperador, o próprio monarca substituído?”.

Maus (2000) critica a atuação do Poder Judiciário alemão, focando sua análise na jurisprudência de valores criada pela atuação judicial do Tribunal Constitucional Federal em substituição ao Parlamento ao construir os valores da sociedade alemã.

A transformação da Constituição em uma “ordem de valores” confere às determinações constitucionais individuais (por meio da “abertura” de suas formulações) uma imprecisão tal que é capaz de suprir e ampliar voluntaristicamente os princípios constitucionais positivados (MAUS, 2000, p. 200).

Ainda segundo Maus (2000), quando o Judiciário encarna o *superego*, substituindo-se na figura do “Pai” – papel até então desempenhado pelo Monarca –, infantiliza a sociedade, a qual fica órfã e carente de tutela (e de ser tutelada).

Com Elisa Galante e Adriano Pedra (2015, p.88):

É isso que, na crítica freudiana, é a infantilização do indivíduo e provoca uma radical limitação de sua capacidade de reflexão. É, enfim, o que Freud denominou de neurose obsessiva da humanidade. E é nesse contexto que, na medida em que o Poder Judiciário usurpa esse lugar das instituições que o antecederam como *superego* de uma sociedade, traz para si também a mesma crítica e, parafraseando o Pai da Psicanálise, passa, então, o Poder Judiciário a ser a neurose obsessiva da sociedade.

Para Maus (2000, p. 185), não se trata simplesmente da ampliação objetiva das funções do Judiciário, com o aumento do poder da interpretação, da crescente disposição para litigar ou da consolidação do controle jurisdicional pelo legislador. Uma representação da Justiça por parte da população que ganha contornos de veneração religiosa acompanha essa evolução.

De acordo com Maus, o tribunal constitucional arroga-se o poder de elaborar a interpretação devidamente constitucional, baseando suas decisões, no caso alemão, em fundamentos constitucionais anteriores à própria Constituição. Ou seja, a competência do tribunal constitucional não deriva da Constituição, mas está acima dela. Atribuindo-se tamanho poder, o tribunal constitucional atua “menos como ‘guardião da Constituição’ do que como garantidor de sua própria história jurisprudencial” (BERCOVICI, 2004, p. 20-21).

O TFC, ao reconhecer a existência de direitos suprapositivos que vinculam o legislador constitucional, procede ao exame de constitucionalidade da própria Constituição. Com Maus (2000, p. 191-192), “o TFC submete todas as outras instâncias políticas à Constituição por ele interpretada e aos princípios suprapositivos por ele afirmados, enquanto se libera ele próprio de qualquer vinculação”. É exatamente neste contexto que Maus atribui ao tribunal constitucional alemão a prática de “teologia constitucional”.

Nessa senda, Saul Tourinho Leal (2012, *online*), analisando o contexto brasileiro, obtempera que “o discurso constitucional atual assume, em alguns momentos, perspectivas messiânicas. A Constituição é alçada ao patamar de documento sacrossanto e, evidentemente, quem tem competência para interpretá-la e aplicá-la – os juízes – assume postos sagrados”.

Esposada a evolução da doutrina constitucional do século XX, cabe, doravante, analisar o papel desempenhado pela jurisdição constitucional na concretização das metas e objetivos constitucional, com enfoque na proteção e garantia dos direitos fundamentais das minorias, para, após, concluirmos se a decisão prolatada pelo Poder Judiciário nos casos analisados neste capítulo apaga e reescreve o texto constitucional ou, ao revés, a concretiza, a partir do emprego da técnica de interpretação conforme, os fins almejados pela Constituição, na esteira do ensinamento de Verdú (1994, p. 41-45), segundo o qual não basta ter Constituição, é preciso estar em Constituição.

2.2.2.2 Jurisdição constitucional, democracia, constituição dirigente, direitos fundamentais das minorias e a implementação de políticas públicas pelo Poder Judiciário

Nesta seção, analisaremos o exercício da jurisdição constitucional como instrumento de realização dos objetivos constitucionais⁶⁰. Decerto a Constituição apresenta-se como meio de realização de políticas públicas, visando, inclusive, concretizar os direitos fundamentais, os quais carregam, em seus núcleos, os valores supremos da sociedade.

A jurisdição constitucional resulta do Estado de Direito. A jurisdição constitucional tem a importante missão de dar concretude ao projeto constitucional desenhado no texto da Carta Política. De acordo com Walber Agra (2015, p. 106):

A jurisdição constitucional é a função estatal que tem a missão de concretizar os mandamentos contidos na Constituição, fazendo com que as estruturas normativas abstratas possam normatizar a realidade fática. Esta exprime a intenção de estabilizar as relações sociais, de acordo com os parâmetros da Carta Magna, evitando o arrefecimento de sua força normativa.

⁶⁰ Elísio Bastos (2009, p. 33) assevera que o controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos é o meio pelo qual se garante a defesa da Constituição, bem como das metas e objetivos nela traçados. Identifica o autor uma função imediata e duas mediatas à jurisdição constitucional: “Como função imediata, identifica-se o dever de garantir a Constituição, inclusive exercendo o controle de políticas públicas, mediante a fiscalização de constitucionalidade. Como funções mediatas, identificam-se a defesa dos Direitos Fundamentais e a garantia de distribuição vertical e horizontal do Poder como as mais relevantes, servindo, de certo modo, para destacar a supremacia de partes específicas da Constituição e como boa medida para a legitimação da jurisdição constitucional” (BASTOS, 2009, p. 34).

Para Emerson Oliveira (2018, p. 467), a jurisdição constitucional “é a garantia hodierna de que os ventos da mudança não farão despencar os edifícios que sustentam as bases constitucionais, independentemente das maiorias momentâneas e dos clamores populares”.

A jurisdição constitucional tem a incumbência de realizar os comandos constitucionais, de modo que “se a jurisdição constitucional não for realizada segundo os parâmetros do regime democrático e dos direitos fundamentais ela deixa de ser um esteio do Estado Democrático Social de Direito e passa a ser uma chancela da arbitrariedade” (AGRA, 2015, p. 107).

Dentre diversos fatores que têm contribuído para a expansão global da jurisdição constitucional – a perda de legitimidade dos poderes políticos –, sobretudo nas democracias ocidentais, está a busca por uma maior força normativa aos direitos fundamentais, o que envolve a extração de comando de normas com textura aberta e, assim, gozando de um grande teor de abstração.

Quanto maior for o recrudescimento dos direitos fundamentais, maior deverá ser a atuação da jurisdição constitucional para garantir a sua concretização. Ao mesmo tempo em que esta é uma de suas funções é uma forma de legitimar a expansão de sua atuação, além de garantir um direcionamento para a sua atuação (AGRA, 2015, p. 109).

É certo que se deve ter o cuidado para não identificar no Poder Judiciário o principal agente protetor dos Direitos Fundamentais. Todavia, também não se pode negar que a identificação desses Direitos como formadores de uma ordem objetiva de valores culminou, na prática, com a oferta de uma maior relevância ao trabalho do intérprete, e com a oferta de uma grande amplitude aos limites de sua atuação.

Assim, esse processo de expansão da jurisdição constitucional leva alguns críticos (MAUS, 2000; BERCOVICI, 2004; AGRA, 2015) a sustentar que está havendo um processo de involução do Estado Democrático e Social de Direito, configurando-se um verdadeiro Estado Jurisdicional, em que os tribunais constitucionais e seus membros não adquirem legitimidade por intermédio do sufrágio universal, gerando reações por parte dos poderes políticos, cujos membros possuem investidura democrática, no sentido de limitar a atuação dos juízes.

Agra (2015, p. 111) discorre sobre a tensão entre o político e o jurídico, aduzindo que este conflito decorre de duas funções e dois princípios: a função fiscalizadora do órgão que exerce a jurisdição constitucional e a função de legislar por parte dos membros do Legislativo, bem como os princípios majoritário e da suprallegalidade constitucional, este último possuindo maior densidade por ser oriundo do Poder Constituinte.

Os dois princípios são compatíveis e sincrônicos quando há um respeito pelas normas constitucionais, prevalecendo o princípio da suprallegalidade constitucional todas as vezes que o princípio majoritário afronta a Constituição e não obtém legitimidade suficiente para o processo de transconstitucionalização (AGRA, 2015, p. 111).

Todos os Poderes, inclusive Judiciário e Legislativo, devem atuar harmonicamente para assegurar os Direitos Fundamentais, inobstante reconheçamos que cada poder possui formas de atuação próprias. O Poder Legislativo, cuja atuação é pautada pelo princípio da soberania popular, possui a tarefa de representar os interesses da maioria. O Poder Judiciário, ao realizar e dar vida aos mandamentos constitucionais, não está vinculado aos interesses majoritários, podendo, assim, resguardar e proteger os direitos e interesses das minorias.

Indubitavelmente, o controle judicial de constitucionalidade das leis enquadra-se como uma das mais importantes atividades exercida pela jurisdição constitucional, uma vez que é por meio dessa ferramenta que se garante, judicialmente, a supremacia da constituição. Como já se viu, os direitos fundamentais constituem-se como valores supremos da sociedade, devendo servir de parâmetro para o controle judicial da atividade do Estado.

Seguindo esta linha de raciocínio, Luís Roberto Barroso (2006, p. 02) preleciona que um dos fundamentos do controle de constitucionalidade é a proteção dos direitos fundamentais, inclusive das minorias:

Um dos fundamentos do controle de constitucionalidade é a proteção dos direitos fundamentais, inclusive e sobretudo os das minorias, em face de maiorias parlamentares eventuais. Seu pressuposto é a existência de valores materiais compartilhados pela sociedade que devem ser preservados de injunções estritamente políticas. A questão da legitimidade democrática do controle judicial é um dos temas que têm atraído mais intensamente a reflexão de juristas, cientistas políticos e filósofos da Constituição.

No âmbito da jurisdição constitucional, Barroso (2006, p. 88-89) traça a relação – muitas vezes de tensão – entre a jurisdição constitucional e a democracia:

A ideia de Estado democrático de direito, consagrada no art. 1º da Constituição brasileira, é a síntese histórica de dois conceitos que são próximos, mas não se confundem: os de constitucionalismo e de democracia. Constitucionalismo significa, em essência, limitação poder e supremacia da lei (Estado de direito, *rule of law*, *Rechtsstaat*). Democracia, por sua vez, em aproximação sumária, traduz-se em soberania popular e governo da maioria.

Entre constitucionalismo e democracia podem surgir, eventualmente, pontos de tensão: a vontade da maioria de pode ter de estancar diante de determinados conteúdos materiais, orgânicos ou processuais da Constituição. Em princípio, **cabe à jurisdição constitucional** efetuar esse controle e garantir que a deliberação majoritária observe o procedimento prescrito e não vulnere os consensos mínimos estabelecidos na Constituição (grifo nosso).

De modo a compatibilizar democracia e jurisdição constitucional, Cláudio Neto e Daniel Sarmiento (2013, p. 132) afirmam que a democracia não equivale à mera prevalência da vontade das maiorias, mas corresponde a um ideal político mais complexo, que também envolve o respeito aos direitos fundamentais e a valores democráticos.

Souza Neto e Sarmiento (2013, p. 133) atribuem a essa relação – entre democracia e jurisdição constitucional – a expressão de “tensão sinérgica”, afirmando que o manejo adequado do controle de constitucionalidade tem o condão de proteger pressupostos necessários ao bom funcionamento da democracia, a exemplo das regras equânimes do jogo político e os direitos fundamentais. Entretanto, assinalam que a jurisdição constitucional não pode se transformar no fórum central dos conflitos políticos:

Mas há também uma tensão potencial entre a jurisdição constitucional e a democracia. Se a imposição de limites para a decisão das maiorias pode ser justificada em nome da democracia, o exagero revela-se antidemocrático, por cercear em demasia a possibilidade do povo de se autogovernar. O problema se agrava quando a jurisdição constitucional passa a ser concebida como o fórum central para o equacionamento dos conflitos políticos, sociais e morais mais relevantes da sociedade, ou como a detentora do poder de ditar a “última palavra” sobre o sentido da Constituição. Em outras palavras, a dificuldade democrática pode não vir do remédio – o controle judicial de constitucionalidade – mas da sua dosagem (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013, p. 133-134).

Na esteira dos ensinamentos de Dworkin, asseveram que “os direitos fundamentais devem prevalecer, como ‘trunfos’, sobre a vontade das maiorias, pois expressam exigências morais que se impõem à política” (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013, p. 153).

Conceber os Direitos Fundamentais como trunfos é pressupor sua indisponibilidade aos Poderes Públicos, mesmo quando este Poder esteja legitimado democraticamente pelo voto, contando com o apoio, ao menos em tese, da maioria da população.

Dieter Grimm (2006, p. 276) aduz que a partir do caso Lüth, o TCF alemão concluiu que as exigências dos direitos fundamentais não seriam apenas válidas para o legislador, mas também no momento de interpretação e aplicação das leis. Desta forma, a proteção dos direitos fundamentais foi alçada para o nível de aplicação do direito. É dizer, leis que restrinjam direitos fundamentais devem ser interpretadas à luz do direito fundamental restringido.

Pela relevância do tema trazido neste trabalho, faz-se mister trazer a lume o magistério de Grimm (2006, p. 279):

Onde a política se deixa aprisionar pelo benefício de curto prazo para a próxima eleição, os direitos fundamentais lembram-lhe suas diretrizes de objetivos e obrigações de longo prazo, superiores aos interesses partidários. **Onde a política cede à pressão de poderosos interesses ou tem preferência por sua clientela, os direitos fundamentais lembram o preceito de igualdade de tratamento** (grifo nosso).

Após a década de 1950, o ativismo constitucional extraiu sua legitimidade da defesa dos direitos fundamentais das minorias.

Com subsídio na doutrina de John Hart Ely, José Adércio Sampaio (2002, p. 75-76) ressalta a importância da identificação, por intermédio da legislação, dos grupos sociais excluídos, como forma de protegê-los contra os atos discriminatórios da maioria que objetivem excluí-los de participar ativamente do processo político, como forma de desobstruir os canais das mudanças políticas. Esclarece o autor, contudo, que essa proteção se limita a assegurar-lhes direitos de igual participação, de correção procedimental e não de prevalência de suas opções valorativas.

No escólio de Sampaio (2002, p. 76-77), as minorias gozam de benefícios diante da atuação do juiz constitucional, visto que imbuídos de iguais oportunidades de defender suas ideias, possuem maior probabilidade de êxito frente aos grupos majoritários e do processo legislativo, uma vez que os juízes “estariam mais capacitados [...] ‘a escutar as vozes dos excluídos’ e, com isso, assegurar a presença ‘das vozes até agora ausentes dos distintos grupos sociais emergentes’”.

Evidente que tal expectativa em relação ao Judiciário se revela otimista, como será toda visão que cegamente aposte em qualquer dos Poderes Públicos como capacitados para proteger os Direitos Fundamentais, inclusive os da minoria. Afinal, não deve ser esquecido que a teoria dos Direitos Humanos (e a ideia-força ínsita à referida teoria) nasce justamente tendo o Estado como o principal agente a ser por ela limitado, pelo que tais Direitos devem sempre buscar uma distância crítica do Estado, vez que há sempre algo de contraditório em sustentar uma teoria de Direitos Fundamentais cuja proteção espera-se que seja, exclusiva ou prioritariamente, conduzida pelo Estado. É razoável supor que será sempre parcial o êxito de um limite cuja fiscalização caiba ao próprio poder a ser limitado. É razoável supor, todavia, que sem o auxílio da força do Estado a proteção dos Direitos Fundamentais também nunca será completa.

Seja como for, no Brasil, o Supremo Tribunal Federal é o órgão judiciário que, a um só tempo, exerce a jurisdição constitucional e funciona como última instância da jurisdição ordinária. Assim, espera-se que a atuação da Suprema Corte brasileira seja no sentido de compatibilizar os valores democráticos com a proteção dos direitos fundamentais, se abstendo de ser o fórum onde se soluciona questões eminentemente políticas.

Destarte, a judicialização como consequência inexorável da Constituição Dirigente e dos Direitos Fundamentais como ordem objetiva de valores manifesta-se, consoante Tate e Vallinder (1995, p. 27-36), de dois modos distintos: com a transferência das decisões políticas

para o Poder Judiciário; e com a utilização de métodos judiciais de decisão para fora das Cortes de direito propriamente ditas. O primeiro modo é o campo do ativismo judicial.

Neste aspecto com razão Luís Roberto Barroso (2009), no sentido de que o ativismo é uma atitude do magistrado que envolve uma forma proativa de interpretar a Constituição, aplicando-a direta e amplamente, fixando, com isso, obrigações aos demais Poderes, mas não apenas a eles, como também a todo e qualquer jurisdicionado. O ativismo poderá ser, assim, direcionado aos demais poderes políticos, mas, também, aos jurisdicionados em geral.

A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas (BARROSO, 2009, p. 76).

Tal fixação de obrigações pode ser feita dentro dos vastos limites da interpretação das normas principiológicas. Quando os ultrapassa, surge o positivismo jurisprudencial. A noção, ainda que velada, de que as decisões do Poder Judiciário são, em verdade, o Direito.

Para além da centralidade da Constituição brasileira no ordenamento jurídico, Clèmerson Clève a enxerga como uma espécie de bússola, apontando a direção a ser seguida pelos cidadãos, anunciando a possibilidade de criação de um novo mundo, ou seja, a alteração da realidade pelo direito. Para Clève (2003a, p. 387-388), a Constituição é:

Um projeto existencial que dirá para os brasileiros quais são as regras que dão algum sentido à sua existência e a sua trajetória existencial. Ela é, também, resposta a um passado, um processo, pois está sendo construída e reconstruída todos os dias pelos atores jurídicos, pelos operadores jurídicos e também pelos cidadãos. [...] A Constituição é, então, uma condensação de relações de forças, porque é a partir desse fenômeno que surgem as disposições normativas. A Constituição, por outro lado, é razão utópica, no sentido de que anuncia a possibilidade de um mundo novo. Ela nos diz, afinal de contas, para onde, em que direção devemos prosseguir.

Trata-se de uma Constituição Dirigente. Ela serve para conferir validade e unidade às normas ordinárias; para definir as entidades básicas do Estado, suas respectivas competências e o modo de aquisição do poder político. Porém, o que lhe confere o adjetivo “dirigente” é a previsão, em seu corpo, explícita e implicitamente, de um programa de deveres que exigem do Estado, inclusive do Legislador, uma série de políticas públicas tendentes a transformar a realidade social, alterando a sociedade (CANOTILHO, 1997, p. 45).

Correto, portanto, Bercovici (2004, p. 11) quando aduz que para Canotilho “o núcleo da ideia de Constituição Dirigente é a proposta de legitimação material da Constituição pelos fins e tarefas previstos no texto constitucional”.

Bercovici (s.d., p. 03-04) também esclarece que a dimensão histórica das Constituições é complementada pela sua estrutura teleológica, orientada para o futuro, em que as Constituições contemporâneas pretendem a transformação da sociedade, por meio de um ordenamento que vale no presente e pode estabelecer as bases para o futuro. Para o autor, apesar de a Constituição, por si só, não resolver problemas sociais, ela permite a criação de uma política constitucional consciente e com o objetivo de realização dos seus conteúdos.

Assim, deposita-se a confiança da efetivação das “metas constitucionais” ao Poder Judiciário, o qual seria, em tese, o melhor caminho para a garantia e proteção dos direitos fundamentais (BERCOVICI, s.d., p. 04).

A verdade é que a doutrina, especialmente a constitucional e processual, muito discute sobre a (im)possibilidade do Poder Judiciário interferir no processo de *policy-making*, é dizer, sobre sua atuação na formulação e implementação de políticas públicas⁶¹.

Fábio Konder Comparato (1998, p. 45-48) defende o controle de constitucionalidade das finalidades das políticas públicas, sejam elas expressas ou tácitas, bem como os meios utilizados para alcançar tais fins, de modo que se abriria caminho para o Poder Judiciário atuar tanto no controle das políticas públicas, como na efetivação de direitos sociais.

Canotilho (2003, p. 945-946) é mais cauteloso, uma vez que identifica dificuldade no controle da constitucionalidade de políticas públicas, vez que a *policy* conformaria um padrão de conduta constitucional com o fito de realizar determinadas tarefas, retirando-se a escolha dos órgãos políticos. O constitucionalista português afirma, ainda, que os juízes não se podem transformar em conformadores sociais, bem como não seria democrático obrigar jurisdicionalmente os órgãos políticos a cumprirem determinado programa de ação.

O controle de constitucionalidade de políticas públicas só seria possível, segundo Canotilho (2003, p. 946), no que se refere à compatibilidade formal e material com os princípios e normas constitucionais.

⁶¹ Ronald Dworkin (2011, p. 36) denomina política (*policies*) como sendo um tipo de padrão que fixa um objetivo a ser alcançado, seja para melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade “(ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas)”.

Oswaldo Canela Júnior (2011, p. 147) defende que a atuação do Poder Judiciário tem papel residual no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Segundo o autor, os protagonistas desse processo são os poderes políticos: Legislativo e Executivo.

Por sua vez, Jean Carlos Dias (2016, p. 51-52) entende que muito embora a função de *policy-maker* não seja uma atividade precípua do Poder Judiciário, sendo o Poder Executivo e o Poder Legislativo os legitimados para identificação dos objetivos públicos, não quer dizer que as *policies* não se submeterão à sua apreciação em caso de violação a direitos fundamentais.

Nesse aspecto, conquanto se possa admitir que não haja uma intervenção originária e direta na formação de uma política pelos processos deliberativos típicos da atuação parlamentar e da formação da decisão executiva, não se deve deixar de reconhecer que cabe ao Judiciário o controle dessas políticas do ponto de vista da preservação dos direitos (DIAS, 2016, p. 52).

Hodiernamente, com o aumento da disposição da sociedade para o litígio, muitas questões são levadas à apreciação do Poder Judiciário, inclusive questões políticas, antes afetas exclusivamente aos Poderes representativos. Os próprios partidos políticos, quando perdem determinada demanda no Parlamento, muitas vezes levam a questão ao conhecimento do Judiciário para tentar reverter o quadro.

Se no Estado Liberal o Judiciário era caracterizado pela sua neutralização política, no Estado de Bem-Estar Social a explosão de litigiosidade, marcada pela busca de efetivação dos direitos fundamentais sociais, ampliou a visibilidade social e política da magistratura (CAMBI, 2010, p. 178).

Ada Pellegrini (2010, p. 18) justifica a intervenção do Poder Judiciário para corrigir os rumos das políticas públicas, quando equivocadas, ou para implementá-las, compatibilizando-as com os objetivos fundamentais da República (CF/88, art. 3º). A autora assinala que, atuando nessas condições, o controle exercido pelo Judiciário não fere o princípio da separação dos poderes (GRINOVER, 2010, p. 35).

De acordo com Clève (2003b, p. 296-297), um judiciário ativo é pressuposto para a efetivação progressiva dos direitos constitucionais, de modo que em determinadas circunstâncias, cumpre defender um ativismo judicial, consequente e responsável, fortemente articulado do ponto de vista da consistência discursiva (motivação) e da riqueza argumentativa (convencimento).

A fim de se evitar que a interpretação judicial (racionalidade jurídica) substitua a interpretação legislativa (racionalidade política), Sérgio Fernando Moro (2004, 221-225)

propõe que o julgador lance mão da “reserva de consistência” no exercício da jurisdição constitucional:

Por força do argumento democrático, já se afirmou que as interpretações judiciais exigem uma reserva de consistência para se sobreponem às interpretações legislativas. A intervenção da jurisdição constitucional depende da reunião de argumentos e elementos suficientes para demonstrar o acerto do resultado que se pretende alcançar. [...] Como o juiz não pode permanecer alheio às consequências de suas decisões, ele teria, inclusive, que cogitar sobre os reflexos de sua decisão para a economia do país. [...] O limite da reserva de consistência poderá impedir o juiz de desenvolver e efetivar normas constitucionais que demandem a elaboração de políticas públicas de certa complexidade. Faltaria ao Judiciário, por exemplo, capacidade para elaboração de política habitacional ou de política pública que vise à efetivação do objetivo previsto no inciso VIII do art. 170 da CF (‘busca do pleno emprego’ como um dos princípios da ordem econômica). Todavia, a extensão desse impedimento dependerá da prática judiciária. **A criatividade do juiz poderá contribuir para o alargamento do controle judicial, na medida em que ele encontrar caminhos para a elaboração de políticas públicas, mesmo complexas, podendo ser tomado como exemplo o já referido caso Brown** (grifo nosso).

Clève (2015, *online*) aduz que “pode o Poder Judiciário [...] fulminar políticas públicas que estejam contrastando as disposições constitucionais”, como, por exemplo, o princípio jurídico da igualdade. Com efeito, caso o Poder Judiciário seja demandado apropriadamente, transforma-se num importante instrumento de formação de política públicas.

Fixadas todas essas premissas teóricas, partindo da análise da evolução da doutrina constitucional no século XX, perpassando a um exame do papel da jurisdição constitucional na concretização dos direitos fundamentais para, ao final, discorrer sobre a Constituição Dirigente, o controle judicial de políticas públicas e o ativismo judicial, passar-se-á, doravante, à análise das decisões proferidas pelos tribunais superiores já esposadas no item “2”, sob a ótica do positivismo jurisprudencial e da função da jurisdição constitucional na realização dos objetivos e metas constitucionais.

2.2.2.3 Financiamento de campanha de mulheres e judiciário: positivismo jurisprudencial ou cumprimento das metas constitucionais?

Defende-se neste trabalho a adequação das decisões proferidas pelo STF, na ADI n.º 5617, e pelo TSE, na Consulta n.º 0600252-18.2018.6.00.0000, à ordem jurídico-constitucional.

Não há o mínimo parâmetro de razoabilidade entre a Lei n.º 13.165/2015, a qual, em seu artigo 9º, estipulou um teto de gastos na ordem de 15% e um valor mínimo de 5% de aplicação de recursos do fundo partidário nas campanhas eleitorais das mulheres, com o percentual mínimo obrigatório reservado aos partidos políticos para o lançamento de

candidaturas de cada sexo – que é de 30% –, previsto no artigo 10, § 3º, da Lei n.º 9.504/97 (Lei das Eleições), sempre conformado por candidaturas femininas.

Inaceitável que o legislador infraconstitucional tenha pretendido, a pretexto de criar uma política pública de “incentivo”, positivar uma discriminação ainda maior, uma vez que as candidaturas femininas que somam, no mínimo, 30% do total de candidaturas efetivamente registradas pelo partido político, amealhem no máximo 15% dos recursos do fundo partidário, podendo chegar, caso empregado o patamar mínimo, a 5%. De outra parte, as candidaturas masculinas, que preenchem 70% das vagas, amealhem, no mínimo, 85%, percentual esse que poderia se estender ainda mais, alcançando a marca de 95% do total de recursos destinados ao financiamento de campanhas eleitorais.

A saída encontrada pelo STF, ao lançar mão da técnica de interpretação conforme à Constituição, para sedimentar o entendimento de que se às candidaturas de cada gênero é reservado o percentual mínimo de 30% das vagas, o mesmo percentual mínimo de recursos deve ser empregado nessas candidaturas, elevando-se à medida que o percentual da candidatura da candidatura do sexo minoritário for elevado, certamente atendeu aos objetivos da República Federativa do Brasil consignados na Constituição Federal de 1988, dentre eles o de construir uma sociedade livre, justa e solidária.

Neste ponto, importa apontar possível incompreensão relativa ao art. 3º, IV da CF que prevê como objetivo fundamental da República a promoção do bem de todos, sem qualquer forma de discriminação. Trata o referido dispositivo constitucional de garantia da igualdade, que se conecta ao reconhecimento de todas as pessoas como sujeitos de direitos, não tolerando, no ordenamento jurídico brasileiro, discriminações injustificadas (CLÈVE, 2015, *online*).

No exercício da jurisdição constitucional, o STF resgatou a observância do princípio constitucional da igualdade que, nas palavras de Joaquim Barbosa (2001, p. 21), “deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos, e passa a ser um objetivo constitucional a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade”, princípio esse que havia sido vilipendiado por uma discriminação perversa do legislador ordinário.

O STF, portanto, observando os limites de sua atuação como órgão estatal legitimado a exercer a jurisdição constitucional (motivação e convencimento), implementou importante ação afirmativa, a qual encontra o seu respaldo no texto constitucional, uma vez que é totalmente compatível com o princípio da igualdade material previsto no artigo 5º. Sobre o tema, Marcelo Neves (2008, p. 174) obtempera:

A introdução de vantagens competitivas em benefício de grupos desfavorecidos poderá ser fundamentada constitucionalmente como a institucionalização de meios jurídico-políticos que se destinam a viabilizar a integração igualitária de todos os cidadãos no Estado e na sociedade em geral.

Assim, “esta compreensão da cidadania como inclusão ou, nos termos usados por *Neves*, ‘*integração jurídico-política generalizada e igualitária à sociedade*’, pressupõe a remoção de óbices à participação democrática” (BERTOLIN; BENEDITO, 2013, p. 377).

Clarividente que os dispositivos impugnados pelo Judiciário criaram, enquanto produziram efeitos, barreiras quase intransponíveis à igualdade de oportunidades – axioma do eleitoralismo mundial – entre candidatos e candidatas.

Decerto também que o legislador constituinte erigiu a autonomia partidária a princípio constitucional (CF/88, art. 17, § 1º). “Essa regulamentação, no entanto, deverá observar os Direitos Fundamentais garantidos pelo texto constitucional de 1988” (MEZZARROBA, 2018, p. 280). Desse modo, “a autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à igualdade” (CARNEIRO, 2018, p. 174).

Com efeito, outra violação produzida pelos atos normativos atacados foi, justamente, limitar indevidamente o princípio da autonomia partidária, uma vez que, ao criar um teto de gastos para as campanhas femininas, impedia que o partido político investisse percentual superior à 15% dos recursos da fatia do fundo partidário, caso assim desejasse, impossibilitando que a agremiação se organizasse da forma como entendesse conveniente.

Oridez Mezzaroba (2018, p. 284) assinala que nossa atual Constituição da República, ao reconhecer os partidos políticos como instituições de direito privado, dotados de autonomia interna *corporis*, mesmo que lhes tenha delegado a incumbência da representação política, passou a garantir a insubsistência de qualquer ato que se caracterize como intervenção à organização partidária.

Ademais, impossível negar que as mulheres integram a classe das minorias, não por critérios matemáticos, mas por diminuto poder de decisão (político, econômico ou social) na sociedade, se comparado com os homens. Compõem, assim, um grupo vulnerável em ambiente social onde o gênero masculino goza de nítida e indevida vantagem, eis que amparado por normas que o próprio gênero beneficiado produz.

Portanto, não há como sustentar que o STF e o TSE, nestes casos ora analisados, atuaram no sentido de atribuir a si próprios como sendo as últimas instâncias morais da sociedade, substituindo-se à atuação parlamentar, uma vez que “é verdade que um dos papéis institucionais

mais importantes de uma Corte Constitucional é proteger os direitos das minorias diante dos abusos das maiorias” (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013, p. 138).

Cláudio Neto e Daniel Sarmento (2013, p. 149) elegem alguns parâmetros que devem ser empregados para calibrar a presunção de constitucionalidade dos atos normativos e o grau de ativismo do Poder Judiciário no exercício da jurisdição constitucional. Dentre eles está a proteção de minorias estigmatizadas.

O processo político majoritário, que tem lugar no Parlamento e no governo, pode não ser suficientemente atento em relação aos direitos e interesses dos integrantes de grupos vulneráveis. O insulamento judicial diante da política eleitoral permite ao Judiciário que proteja minorias impopulares, cujos direitos poderiam ser atropelados em outras esferas (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013, p. 152).

Reconhecem os autores que as mulheres, apesar de numericamente representar a maioria da população brasileira – e, adiciona-se, do eleitorado –, ainda sofrem grave discriminação de gênero, e são sub-representadas nas esferas do poder político, social e econômico (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013, p. 153).

Por tudo o que foi exposto, é que entendemos ter o Poder Judiciário brasileiro, nestes casos, atuado dentro dos limites das suas funções, sem invadir indevidamente o campo de atuação dos outros dois poderes políticos. Por conseguinte, não há falar em incidência no chamado “positivismo jurisprudencial”, tendo a atuação das Cortes Superiores brasileiras se limitando a cumprir os objetivos insculpidos na Constituição, uma vez que ao corrigir e implementar políticas públicas, concretizaram os direitos fundamentais e princípios constitucionais insculpidos na Carta Política de 1988.

Conclui-se, portanto, que o ordenamento jurídico deve obediência à Constituição, de modo que a teoria do *judicial review of legislation* inspira a própria jurisdição constitucional.

É inegável que o Poder Judiciário brasileiro, seguindo a tendência de hiperjudicialização das demandas sociais inaugurada com a passagem do Estado Liberal para o Estado Democrático e Social de Direito, vem se arvorando, em alguns casos, nas competências típicas dos poderes políticos do Estado: Executivo e Legislação.

Contudo, igualmente inegável que a Constituição estabelece uma direção, estipula metas e objetivos a serem cumpridos pelo Estado. Por óbvio, a Corte Constitucional – o Supremo Tribunal Federal, no caso brasileiro – tem a incumbência de, no exercício da jurisdição constitucional, concretizar tais comandos constitucionais, com o fito de assegurar a observância dos princípios constitucionais.

O positivismo jurisprudencial é facilmente identificável em diversas ocasiões em que o Supremo Tribunal Federal, julgando matérias político-eleitorais⁶², tem usurpado as funções do Poder Legislativo, transferindo da seara política para a seara jurídica questões de escolhas políticas, as quais deveriam ser decididas pelos representantes eleitos pelo voto popular. Nesses casos, seguramente, o Poder Judiciário tem atuado como se fosse a última instância moral da sociedade, parafraseando Ingeborg Maus.

Entretanto, nos casos examinados nesta pesquisa, as decisões proferidas pelo Poder Judiciário Eleitoral – sobretudo o STF no exercício da jurisdição constitucional – foram acertadas, uma vez que inexoravelmente concretizaram direitos fundamentais e princípios constitucionais, mormente o princípio da igualdade.

Ao corrigir os rumos de uma política pública antes perversa e discriminatória, a Corte Constitucional brasileira, por meio da força de direção do direito constitucional, implementou política pública igualitária, transformando a realidade por meio do direito.

Com efeito, Krook e Restrepo Sanin (2016, p. 127-162) definem violência política contra a mulher como quaisquer agressões físicas ou psicológicas exercidas por dirigentes partidários e outros atores políticos. As autoras entendem, ainda, a violência contra a mulher na política como qualquer ato que impeça o livre exercício de seus direitos políticos-eleitorais. Noutras palavras, concebem a violência política contra a mulher como atos que restringem seus direitos de competir ou exercer cargos públicos. Logo, da forma como implementada, tal política representava uma violência contra a mulher.

Entende-se que as decisões judiciais examinadas atacaram ato do legislador que produziu violência política contra as mulheres. É cediço que a competência para criação de políticas públicas é do Poder Legislativo, mas o Judiciário jamais poderá se furtar de garantir

⁶² A título de exemplo, temos: o julgamento da ADI 4650, em que o STF julgou inconstitucional as doações das pessoas jurídicas para campanhas eleitorais; o julgamento conjunto das ADIs 1351 e 1354, oportunidade em que o STF decidiu pela inconstitucionalidade da cláusula de barreira, dentre outros. O que se constata, quase sempre, são resultados desastrosos quando o Judiciário brasileiro se arvora a substituir o parlamento na tentativa de produzir, judicialmente, Reformas Políticas. Tanto é verdade que a supressão das empresas do cenário eleitoral ocasionou a triplicação do valor do Fundo Partidário repassado pela União aos partidos políticos, passando de R\$ 289,56 milhões para R\$ 867,56 milhões, afora a aprovação da criação do Fundo Especial para o Financiamento de Campanha, no valor de R\$ 1,7 Bilhão, equivalente a 30% do valor total das emendas parlamentares de bancada previstas para 2018 e ainda por recursos equivalentes à compensação fiscal que era dada até agora às emissoras de rádio e televisão pela veiculação de propaganda partidária em anos não eleitorais. Com a extinção da propaganda partidária na televisão e no rádio, extinguiu-se a política de promoção e incentivo à participação feminina na política no rádio e na televisão. Ademais, ao sacrificar 30% do valor total das emendas, os parlamentares deixaram de aplicar recursos para saúde e educação de seus respectivos Estados para financiar suas campanhas. Em relação à declaração de inconstitucionalidade da cláusula de barreira, o STF piorou os efeitos do hiper-partidarismo exacerbado e contribuindo para uma super-fragmentação partidária, tornando muito mais complexo o sistema presidencialista de coalisão e, por conseguinte, a própria governabilidade, uma vez que, se levarmos em consideração a legislatura que ora se encerra (2015-2019), o Presidente da República precisou dialogar com 28 partidos políticos com representação no Congresso Nacional.

efetividade à determinada política pública previamente criada, mormente quando ela, em seu conteúdo, viola direitos fundamentais, como nos casos ora explorados.

2.3 FINANCIAMENTO PARA A IGUALDADE DE GÊNERO

Ainda que não haja uma fonte segura de dados, a literatura especializada aponta que a imposição de limites de gastos para partidos e candidatos, mormente nos países onde o dinheiro está associado ao discurso e à visibilidade, pode influenciar diretamente a capacidade das mulheres de se candidatarem com sucesso. Julie Ballington e Muriel Kahane (2015, p. 412) asseveram que pesquisas realizadas no Canadá e nos Estados Unidos dão conta de que quando as mulheres são capazes de captar recursos para suas campanhas tanto quanto seus oponentes masculinos, elas têm a mesma probabilidade de vencer a eleição.

A partir das eleições municipais de 2016, o TSE, no exercício do seu poder normativo, estabeleceu “teto de gastos” para todos os cargos eletivos em disputa. Para as últimas eleições gerais de 2018, o Congresso Nacional aprovou a Lei n.º 13.488/2017, a qual dispôs, dentre outras coisas, sobre o limite de gastos para cada cargo. Até as eleições de 2014, quem estabelecia o “teto” eram os próprios partidos políticos.

Muito embora não se possa concluir com segurança, seguindo o entendimento de Ballington e Kahane, pode-se afirmar que a criação de um limite de gastos favorece a eleição de mulheres, dada sua maior dificuldade de levantar fundos em relação aos homens, ainda que não abordem o principal desafio por elas enfrentado, que é, exatamente, a captação de recursos.

Onde o financiamento público de campanha existe, deve-se levar em consideração a forma como ele é distribuído, bem como se as mulheres estão à margem das distribuições, ou seja, se são subfinanciadas em relação aos seus pares do sexo masculino (BALLINGTON; KAHANE, 2015, p. 407), visto que tal modalidade de financiamento deve estar atrelada aos compromissos de igualdade de gênero.

As decisões do STF e do TSE, indubitavelmente, causaram um impacto positivo em relação ao aumento da representatividade feminina a partir das últimas eleições gerais de 2018, muito embora ainda esteja aquém das médias regional e mundial, de acordo com pesquisa realizada para esta dissertação, conforme consta do apêndice.

No Brasil, assim como em outros países da América Latina, como México e Panamá, o financiamento público é destinado à formação e promoção da participação das mulheres, mas não existem mecanismos para assegurar que esses fundos sejam corretamente distribuídos, ficando essa importante tarefa sob a responsabilidade dos partidos políticos. Sem

monitoramento, é impossível verificar os efeitos dessas medidas sobre a participação das mulheres (BALLINGTON; KAHANE, 2015, p. 418).

Em que pese o mérito das decisões judiciais ora analisadas, persiste um grave déficit normativo-regulamentar, uma vez que não há no ordenamento jurídico critério legal de como deve ser feita a distribuição desses recursos, podendo o partido político, por exemplo, destinar o percentual mínimo de 30% de recursos a uma só candidata, ou – muito pior – para financiar campanha de candidatas a vices e suplentes.

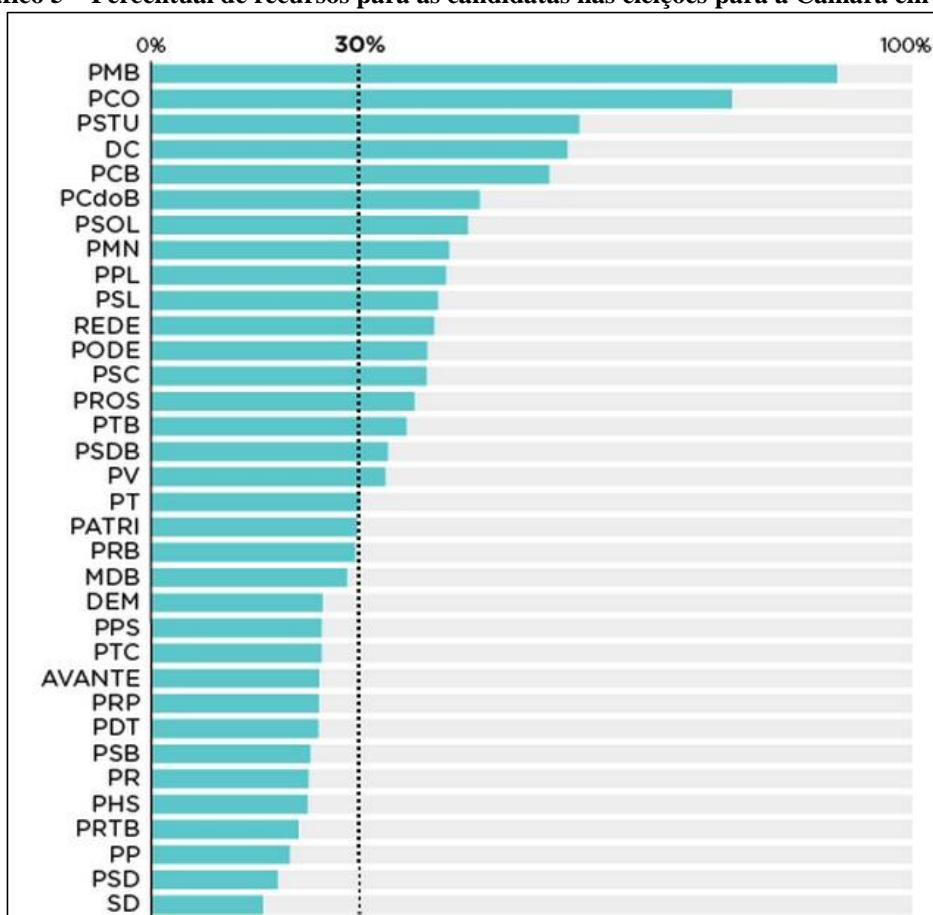
Decerto que a agremiação pode destinar mais recursos a uma determinada candidatura que, eventualmente, seja mais competitiva para o sucesso eleitoral e, por conseguinte, influencie em sua capacidade de atrair recursos. Entretanto, pensa-se não deveria ser possível que esta candidata possa, sozinha, amealhar todo o valor do fundo para si em detrimento das demais.

A partir dos dados levantados no apêndice, constata-se que quase a totalidade das candidatas eleitas foi super-financiada. Suas caras campanhas foram quase integralmente financiadas com recursos do fundo partidário e do FEFC, enquanto que grande parte das candidatas derrotadas não teve o mesmo nível de financiamento em suas campanhas. Logo, conclui-se que se a distribuição dos recursos tivesse sido mais equânime – ou menos desigual –, poder-se-ia estar num cenário de maior representação de mulheres no Congresso Nacional atualmente.

Inobstante tal fato, nas eleições gerais de 2018, quase metade dos partidos políticos não empregaram o mínimo de recursos (30%) exigido nas campanhas eleitorais de mulheres, descumprindo as decisões do STF (ADI 5617) e do TSE (Consulta n.º 0600252-18). O gráfico abaixo mostra o percentual de recursos estatais (fundo eleitoral e fundo partidário) transferidos para as candidatas a deputado federal. Das 35 agremiações que disputaram, 17 ultrapassaram os 30% e 17 não. O Partido Novo foi excluído da análise, tendo em vista que optou por não receber os recursos.

Jairo Nicolau (2019, *online*) chama atenção para o fato de que entre as maiores agremiações, “somente o PSDB alocou mais de 30% dos recursos do fundo para as candidaturas femininas a deputado federal. Entre as legendas que transferiram menos de 30% estão: PSL, PT, MDB, PDT, PSB, DEM, PR e PP”.

Gráfico 5 – Percentual de recursos para as candidatas nas eleições para a Câmara em 2018.



Fonte: Nexso (2019).

Impende consignar que a decisão do STF exige que o mínimo de 30% seja considerado globalmente, não para cada cargo. Logo, somando-se os outros cargos (presidente, vice-presidente, governador, vice-governador e senador), muitos partidos que não alcançaram a marca dos 30% de recursos nas eleições para deputado federal, destinaram mais verbas e atingiram o patamar exigido, muito embora tenha havido aqueles que não cumpriram a cota mínima mesmo considerando todos os cargos em disputa nas eleições de 2018, conforme será mostrado na tabela abaixo.

Tabela 3 – Cumprimento do mínimo de 30% do FEFC para candidaturas femininas em 2018.

Cenário	Partidos que cumpriram sob o cenário	Proporção de partidos que cumpriram sob o cenário
Apenas proporcionais	DC, PATRI, PCO, PMB, PMN, PPL, PRTB, PSD, PSL, PTB, PV, SDD	35,3%
Proporcionais e cabeças de chapa majoritárias	PCdoB, PP, PPS, PROS, PSTU, PTC, REDE	20,6%
Proporcionais, cabeças de chapa majoritárias, vices e suplentes	DEM, MDB, PCB, PDT, PHS, PR, PRB, PSB, PSC, PSDB, PSOL, PT	35,3%
Não cumprimento sob nenhum cenário	AVANTE, PODE, PRP	8,8%

Fonte: Barbieri, Mardegan e Ramos (2019).

Percebe-se, portanto, que as maiores forças políticas até então só atingiram o mínimo de recursos porque empregaram não apenas nas eleições proporcionais, mas também em candidaturas femininas cabeças de chapa majoritárias, vices e suplentes. Doze partidos cumpriram o mínimo apenas com candidaturas proporcionais. Sete tiveram que aplicar recursos nas candidaturas majoritárias para lograr os 30%. Três agremiações não atingiram o percentual mínimo em nenhuma hipótese.

Conclui-se, por conseguinte, que em determinados cenários, o objetivo de incremento da participação feminina no parlamento (fim último da lei de cotas) não foi atingido suficientemente, vez que se, por exemplo, determinado partido tiver aplicado os 30% apenas ou majoritariamente em candidaturas majoritárias, não terá contribuído para a eleição de deputadas federais e estaduais.

Inobstante a ausência de previsão normativa que regule a distribuição de recursos, bem como de mecanismos fiscalizatórios e sancionatórios, houve substancial aumento na média de repasse para as candidaturas femininas em 2018, passando de R\$ 104.000,00 em 2014 para R\$ 150.000,00 em 2018, um aumento de 44%. A proporção de toda receita declarada por candidatos a deputado federal que teve mulheres como destino saltou de inexpressivos 9,8% para 22,2% (BARBIERI; MARDEGAN; RAMOS, 2019, *online*).

Com efeito, para que as decisões prolatadas pelo STF na ADI 5617 e pelo TSE na Consulta n.º 0600252-18 produzam, de fato, efeitos positivos, urge que o Poder Legislativo brasileiro normatize a distribuição equânime dos recursos do Fundo Partidário e do FEFC, de modo que abasteçam a maior quantidade possível de campanhas femininas, garantindo o direito do partido político, dentro de sua autonomia, poder financiar aquelas candidatas que têm maiores chances de êxito no pleito, sem, contudo, alijar outras candidatas da distribuição.

Acredita-se que o sucesso na implementação dessas metas depende de outras medidas acessórias, tais como a previsão de incentivos e penalidades para os partidos que, respectivamente, cumprirem ou violarem as normas.

Alguns países, como a França, Albânia, Portugal e Irlanda, adotaram a penalidade de redução do financiamento público como sanção caso certa proporção de candidatas eleitas não for atingida. No Quênia, os partidos não podem se habilitar a receber financiamento público se uma determinada porcentagem de mulheres não for eleita (BALLINGTON; KAHANE, 2015, p. 422-423).

Óscar Sánchez Muñoz (2007, p. 235-236), dissertando sobre a utilização do financiamento público dos partidos para incentivar a democracia paritária, afirma que tal medida qualifica o princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais:

De uma parte, na medida em que efetivamente favorecem a consecução do objectivo da democracia paritária, entendo que medidas deste tipo contribuem assim para uma realização mais completa do princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais, uma vez que esse princípio pode ser concebido não apenas como igualdade entre os competidores, mas também como uma igualdade real e efetiva dentro das organizações que competem. De outra parte, é evidente que introduzem um elemento desorientador nos critérios de distribuição dos subsídios públicos, de tal forma que não mais leva em conta apenas a representatividade de cada organização. Neste último sentido, pode-se dizer que estas medidas qualificam ou modulam o princípio da igualdade de oportunidades. [...]

A razão já explicada ao avaliar a compatibilidade com a Constituição das medidas que condicionavam a admissibilidade das candidaturas ao cumprimento do requisito de paridade. O argumento é o mesmo de então: se, por um lado, a democracia paritária é compatível com a ideia de democracia na Constituição – e, em minha opinião, não é apenas compatível, mas é a sua incorporação na sociedade de hoje – e se, por outro lado, os partidos são o instrumento da participação democrática dos cidadãos, logo não é ilegítimo que o legislador adote medidas que favoreçam que os partidos sejam um instrumento de participação, mas exigindo que tal participação seja uma participação paritária, ou seja, uma participação em que a igualdade entre os sexos seja real e efetiva (Tradução livre)⁶³.

⁶³ *De una parte, en la medida en que favorecen de manera efectiva la consecución del objetivo de la democracia paritaria, entiendo que las medidas de este tipo contribuyen de ese modo a una realización más completa del principio de igualdad de oportunidades en las competiciones electorales, puesto que dicho principio puede ser concebido no sólo como igualdad de competidores, sino también como igualdad real y efectiva en el seno de las organizaciones que compiten. De otra parte, es evidente que introducen un elemento disorsionador en los criterios de reparto de las subvenciones públicas, de tal manera que ya no si tiene en cuenta únicamente la*

Nesse sentido, o autor entende que da mesma maneira que o legislador poderia vedar o acesso à competição eleitoral aos partidos que não cumprissem adequadamente com a função de ser instrumento de participação paritária de homens e mulheres, com maior motivo entende que o legislador pode decidir que o financiamento público beneficie preferencialmente ou em maior medida aqueles partidos que cumpram com essa função (SÁNCHEZ MUÑOZ, 2007, p. 237).

Tais medidas, no entanto, podem ter impacto limitado sobre os partidos com grandes recursos, os quais podem escolher pagar a penalidade, como ocorre na França. O grau no qual o financiamento público é um (des)incentivo eficaz depende do partido político e seu acesso a outras formas de financiamento. Ballington e Kahane (2015, p. 425) apontam como fatores importantes que influenciam a eficácia de tais medidas, a cronologia da distribuição de fundos (antes ou depois da eleição), o grau de dependência dos partidos em relação ao financiamento público e o montante da penalidade ou recompensa como um percentual do financiamento total.

No caso brasileiro, com a proibição de doação de pessoas jurídicas (empresas) às campanhas de candidatos e partidos a partir do julgado da ADI 4650, em 2015, o financiamento da política atualmente advém de forma preponderante do financiamento público, por meio dos fundos partidário e eleitoral, principalmente pelo fato de que a única forma de financiamento privado autorizada pela legislação são as doações de pessoas físicas e a população brasileira não tem cultura de doação a candidatos e partidos.

Consectariamente, os partidos políticos no Brasil são altamente dependentes dos fundos. Por conseguinte, a imposição de penalidades severas de redução do valor a ser recebido (ou até mesmo a inabilitação para o recebimento) àquelas agremiações que descumprirem a legislação de cotas – com o lançamento de candidaturas laranjas, por exemplo – e de distribuição equânime dos recursos entre as candidatas, poderia sutir efeitos práticos positivos. De outra banda, a premiação, por meio da destinação de valor adicional de subsídios públicos àqueles partidos que, além de cumprir a legislação de cotas, eleger determinado percentual de mulheres, pode,

representatividad de cada organización. En este último sentido podría decirse que estas medidas matizan o modulan el principio de igualdad de oportunidades. [...]

La razón y ala expuse al evaluar la compatibilidad con la Constitución de las medidas que condicionaban la admisibilidad de las candidaturas al cumplimiento del requisito de la paridad. El argumento es el mismo de entonces: Si, de una parte, la democracia paritaria es compatible con la idea de democracia de la Constitución – y a mi juicio no sólo es compatible, sino que es su plasmación en la sociedad actual – y si, de otra parte, los partidos son el instrumento de la participación democrática de los ciudadanos, entonces no es ilegítimo que el legislador adopte medidas que favorezcan que los partidos sean instrumento de participación, pero exigiéndoles que dicha participación sea una participación paritaria, es decir, una participación en la que la igualdad entre los sexos sea real y efectiva.

também, servir de incentivo, “levando em consideração que os partidos políticos são os guardiões para participação política das mulheres” (BALLINGTON; KAHANE, 2015, p. 443).

3 FRAUDE À POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES: AS CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS E OS MECANISMOS PROCESSUAIS DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO

Há muito a mídia vem divulgando prática nada republicana por parte dos partidos políticos para se eximirem de suas obrigações em relação ao processo inclusivo de participação feminina no processo eleitoral, apresentando candidaturas de mulheres que não participam, de fato, do pleito. Assim, para ter o DRAP deferido e, com isso, a possibilidade de concorrer nas eleições proporcionais, os partidos lançam candidaturas femininas laranjas apenas para atingir, formalmente, a cota de gênero quando da apresentação dos RRC's.

No escólio de João Andrade Neto, Roberta Gresta e Polianna Santos (2018, p. 60):

A discrepância entre candidaturas femininas requeridas e mulheres eleitas, em lugar de levar à conclusão de que a medida afirmativa adotada era insuficiente para reverter um cenário de desigualdade crônica e de causas complexas, passou a ser interpretada como resultado de conduta dos partidos políticos *contrária às finalidades da cota de gênero*. Ou seja, à margem de qualquer previsão normativa específica que ordenasse aos partidos investirem nas candidatas e empenharem-se em elegê-las, o atendimento formal à determinação legal de lançar ao menos 30% de candidatas foi colocado sob suspeita.

Tal quadro restou evidenciado a partir da aprovação da minirreforma eleitoral de 2009, a qual, dentre outras coisas, obrigou partidos e coligações a efetivamente registrarem mulheres como candidatas. Até as eleições de 2008, bastava “reservar as vagas femininas”, sem a obrigatoriedade de efetuar requerimento de registro de candidatura. Veja-se, na tabela abaixo, o efeito da mudança legislativa:

Tabela 4 – Candidaturas com zero voto.

Ano	Gênero	Quantidade
2008	Feminino	2.327
	Masculino	2.883
2012	Feminino	21.432
	Masculino	3.408
2016	Feminino	15.957
	Masculino	2.620

Fonte: Santos, Barcelos e Porcaro (2018, adaptado).

Percebe-se, portanto, que nas eleições municipais de 2008, quando não havia obrigatoriedade do efetivo registro das candidaturas femininas, a quantidade de candidatos com zero voto entre homens e mulheres era praticamente a mesma, figurando os primeiros, inclusive, no maior grupo com votação zerada.

Nas eleições de 2012, porém, com a obrigatoriedade do registro das candidatas, houve aumento exponencial do número de candidaturas femininas com votação zerada. Naquela oportunidade, o número de mulheres com zero voto era mais de seis vezes superior ao dos homens. Idêntico cenário foi experimentado nas eleições municipais de 2016, revelando o registro meramente formal dessas candidaturas.

Decerto que a ausência de votos apresenta-se como fator indiciário da fraude no registro dessas candidatas, sendo indispensável a colheita de outras provas que confirmem prática nociva ao espírito da lei, qual seja, promover a participação feminina na política. Santos, Barcelos e Porcaro (2018, p. 133-134), nessa esteira, aduzem que:

O considerável número de candidatas com zero votos após a exigência do percentual mínimo de candidaturas femininas é indício – não prova cabal – da adoção das “candidaturas laranjas” evidenciando, de qualquer modo, as dificuldades enfrentadas pelas mulheres para se viabilizarem como candidatas. O cenário culminou inclusive no ajuizamento de diversas ações eleitorais – notadamente pelo Ministério Público Eleitoral – alegando fraude e abuso nas candidaturas.

O Ministério Público Eleitoral, desde 2010, insiste na tese de que tal engenharia configura fraude. À época, a então Procuradora Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Silvana Batini, afirmara que “em vez de reduzir as listas para garantir a proporcionalidade entre homens e mulheres, alguns partidos optaram por incluir laranjas apenas para cumprir a cota no teto máximo de inscritos” (OTAVIO; ELENILCE, 2010, *online*).

No entanto, antes de avançarmos no mérito deste capítulo, faz-se mister esclarecer o conceito de fraude no âmbito do Direito Eleitoral para, após, se analisar os móveis processuais aptos a sindicarem a ocorrência dessa conduta ilícita, bem como as consequências jurídicas de sua configuração.

3.1 DA FRAUDE AO DIREITO ELEITORAL AO ABUSO DE PODER POLÍTICO: EVOLUÇÃO CONCEITUAL E JURISPRUDENCIAL

A evolução do conceito de fraude ao direito eleitoral acompanha a própria evolução deste ramo jurídico.

Homero Prates (1958, p. 310) assinala que “a fraude não contradiz as palavras da lei, antes dá a ilusão de que as observa, quando em verdade as infringe, indo de encontro ao sentido que as ditou: *tantum sententiam offendit et verba reservat*”.

Para José Jairo Gomes (2016) a fraude implica frustração do sentido e da finalidade da norma jurídica pelo uso de artimanha, astúcia, artifício ou ardil: “Aparentemente, age-se em harmonia com o Direito, mas o efeito visado – e, por vezes, alcançado – o contraria. A fraude tem sempre em vista distorcer regras e princípios do Direito” (GOMES, 2016, p. 785).

A Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional apresentam algumas disposições normativas referentes ao instituto da fraude eleitoral. A norma insculpida no art. 14, § 10, da CF/88 preconiza que a fraude constitui objeto da causa de pedir da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME⁶⁴.

O Código Eleitoral – CE, em diversas passagens, trata do tema. O § 4º do art. 71 dispõe que provada a fraude no alistamento, poderá o Tribunal Regional determinar realização de correição, bem como proceder à revisão do eleitorado, com o cancelamento de ofício das inscrições correspondentes aos títulos que não forem apresentados. O art. 166, §§ 1º e 2º, do CE trata da fraude na apuração dos votos, quando houver incoincidência entre o número de votantes e cédulas oficiais. O art. 182 trata igualmente da fraude no alistamento, mas quando detectada no momento da votação, quando se realiza o confronto do título com a folha individual de votação. Por fim, o art. 222 do CE estabelece que é anulável a votação viciada de fraude.

No entanto, nem a Constituição, tampouco a legislação infraconstitucional cuidaram de criar um conceito de fraude aplicável ao Direito Eleitoral. Coube à doutrina e à jurisprudência a tentativa de construir o conceito de fraude eleitoral, diante de uma polissemia não desfeita pela norma (ANDRADE NETO; GRESTA; SANTOS, 2018, p. 242).

Fávila Ribeiro (1997, p. 493) aduz que a fraude tem no Direito Eleitoral o sentido de maior amplitude para abranger os diferentes meios empregados para desvirtuar a escolha do corpo eleitoral. Por sua vez, Emerson Garcia (2006, p. 182-183) assinala que “no âmbito do

⁶⁴CF/88, Art. 14, § 10: O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

procedimento eletivo, a fraude apresenta-se como todo ato, ainda que formalisticamente perfeito, engendrado com o fim de afetar a normalidade e legitimidade do pleito”.

Dessarte, a fraude eleitoral consiste em todo ato que tenha como finalidade alterar a normalidade e legitimidade do pleito, por meio de emprego de meio ardil, caracterizando-se, consoante Dias Toffoli (2009, p. 46), “independente de má-fé ou do elemento subjetivo, perfazendo-se no elemento objetivo, que é o desvirtuamento das finalidades do próprio sistema eleitoral”.

Entretanto, equivocadamente, até pouco tempo, o entendimento do TSE sobre o conceito de fraude que daria ensejo ao ajuizamento de AIME, dizia respeito somente à fraude praticada no processo de votação (BRASIL; TSE, 2006). Com efeito, caso a fraude ocorresse em circunstâncias alheias à votação (como é o caso, por exemplo, de transferência irregular de eleitores), não ensejaria o ajuizamento da referida ação constitucional-eleitoral.

Esse entendimento tornava a redação do § 10 do art. 14 da CF/88 obsoleta, vazia de conteúdo, uma vez que com o fim das urnas de lona e da cédula de votação, bem como com o advento da tecnologia e das urnas eletrônicas, as práticas fraudulentas concernentes à votação – contabilização fraudulenta dos votos, quantidade de cédulas oficiais superior ao número de eleitores da seção eleitoral, depósito de votos antes do lacre da urna, enxertia de urna com a utilização de eleitores ausentes, mapismo (deslocamento de votações de um candidato para outros), etc – não mais existem.

A doutrina sempre combateu esse entendimento restritivo do conceito de fraude para fins de propositura de AIME. Para Adriano Soares da Costa (2016, p. 433):

Conservar a antiga interpretação, parece-nos, simplesmente torna vazio de conteúdo semântico o signo utilizado pelo texto constitucional, tirando-lhe a máxima efetividade. De um lado, então, é curial que faça uma nova leitura do texto constitucional, dando-lhe eficácia ampla; doutra banda, é fundamental estreimar a fraude de outros ilícitos eleitorais, evitando dar-lhe uma amplitude semântica tão ampla que tudo caiba nela, a tal ponto de todos os ilícitos serem reputados como “fraudes à vontade do eleitor” e, por conseguinte, desafiarem o ajuizamento da ação de impugnação de mandato eletivo. Nem tanto ao mar nem tanto à terra.

No mesmo sentido, Gomes (2016, p. 786) assinala que a Constituição não restringiu o alcance da expressão “fraude”: “A inconsistência dessa interpretação é manifesta, porque o texto constitucional não restringe as hipóteses fundamentadoras de AIME (entre elas, a fraude) à fase do processo eleitoral atinente à votação”.

Foi somente em 2015, no julgamento do REspe n.º 1-49/PI, que o TSE conferiu interpretação ampliativa do conceito de fraude para englobar todas as situações que, porventura,

venha a alterar a normalidade e legitimidade das eleições, inclusive fraude à lei (BRASIL; TSE, 2015). O TSE, então, ampliou o espectro temporal para syndicar a ocorrência de fraude para antes, durante e após o processo de votação, bem como ampliou as hipóteses de incidências aptas a desafiar o ajuizamento de AIME para além da fraude à lei.

Impende perquirir sobre o que seria, portanto, fraude à lei para fins de propositura de AIME.

A fraude à lei seria uma categoria dentro do que a filosofia jurídica denominou de “*ilícitos atípicos*” (ATIENZA; RUIZ MANERO, 2014), isto é, condutas que *prima facie* parecem estar permitidas pela lei, mas depois de considerados todos os elementos, têm seus estados deônticos modificados para uma conduta ilícita. A bipartição entre ilícitos típicos e atípicos decorre do entendimento de que os primeiros pressupõem violação direta a uma regra, enquanto que os segundos derivam de violação à princípios do sistema jurídico, os quais informam e delimitam o alcance da regra em causa (NOBRE JÚNIOR, 2014, p. 128).

Se os ilícitos típicos são, pois, condutas contrárias a regras (de mandato), os ilícitos atípicos seriam condutas contrárias a princípios de mandato. [...] São ilícitos atípicos que, por assim dizer, invertem o sentido de uma regra: *prima facie* existe uma regra que permite a conduta em questão; contudo – e em razão de sua oposição a algum princípio ou princípios –, essa conduta se converte, uma vez considerados todos os fatores, em ilícita; isso, em nossa opinião, é o que ocorre com o abuso de direito, a **fraude à lei** e o desvio de poder (ATIENZA; RUIZ MANERO, 2014, p. 27, destacamos).

Manuel Atienza e Juan Ruiz Manero (2014, p. 57-59), aduzem que a fraude é um mecanismo de combate ao formalismo jurídico, possibilitando um contraste entre a palavra e a vontade ou conteúdo das normas, surgindo, também, a possibilidade de distinguir o comportamento que é contrário à letra da lei do comportamento (fraudulento) que viola o conteúdo dela ainda que respeitando sua letra. É dizer, utiliza-se uma norma jurídica para lograr fins contrários ao ordenamento jurídico.

O raciocínio de Dias Toffoli (2009, p. 46) segue no mesmo sentido: “[...] importante distinção que se impõe é a decorrente entre a fraude à lei e a fraude ao direito, *i.e.*, aos princípios e fontes que orientam o sistema jurídico eleitoral, pois a fraude [...] não se efetiva pela contrariedade direta à letra da lei, mas através da lei”.

Para Costa (2016, p. 434), a fraude à lei é uma violação indireta, ou seja, “por meios dévios, acutila-se o bem da vida a que o ordenamento jurídico visava proteger, nada obstante não se desatenda à boca cheia o preceito legal”. Para o autor, entretanto, a fraude do § 10 do art. 14 da CF/88 não se limita apenas à fraude à lei:

A fraude eleitoral é o ato ilícito doloso consistente na ação de enganar o eleitor, através de ardis que visem a conspurcar a sua vontade, ou a Justiça Eleitoral, através de atos que se adequem a um modelo jurídico, porém praticados visando dolosamente obviar a aplicação de uma outra norma cogente (COSTA, 2016, p. 435).

Ao revés, Atienza e Ruiz Manero (2014, p. 62) discordam que a fraude à lei se apresenta como um suposto de infração indireta da lei. Para os autores, a estrutura da fraude consistirá numa conduta que aparentemente é conforme a uma norma (chamada *norma de cobertura*), mas que produz um resultado contrário a outra ou outras normas ou ao ordenamento jurídico em seu conjunto (*norma defraudada*).

Assim, pois, na fraude à lei não se viola, em realidade, regra alguma, nem direta nem indiretamente; o que se viola é um princípio. No entanto, dada a conexão justificativa que existe entre regras e princípios, essa violação dos princípios leva à modificação da regra (cuja falta de justificação se manifestou precisamente pelo ato fraudulento), para restaurar dessa forma a coerência do ordenamento (a adequação entre os princípios e as regras) (ATIENZA; RUIZ MANERO, 2014, p. 63).

No exercício da jurisdição eleitoral, o Ministro Cezar Peluso, em voto proferido no Recurso Contra Expedição de Diploma – RCED 673, define com precisão a hipótese de fraude à lei, em que desconsidera o elemento de vontade/intencionalidade para sua configuração:

A ilicitude, ou contrariedade ao Direito, pode dar-se de dois modos. Um é a ofensa direta à lei, isto é, faz-se aquilo que a norma proíbe ou se deixa de fazer aquilo que a norma impõe. Nesse caso, diz-se que a violação é direta. Há casos, porém, em que a violação não é direta. É o caso típico da chamada fraude à lei, em que a palavra fraude, evidentemente, não tem nenhum sentido pejorativo de intencionalidade, mas significa, pura e simplesmente, a frustração do objetivo normativo. Nela há comportamento que frustra, fraudo o alcance da norma.

E como é que se configura a fraude à lei? (...) quando o agente recorre a uma categoria lícita, permitida por outra norma jurídica, para obter fim proibido pela norma que ele quer fraudar, cuidando, diz Pontes de Miranda, que, com esse recurso a uma categoria lícita, o juiz se engane na hora de aplicar a lei que incidiu mas não foi aplicada, aplicando a que não incidiu (BRASIL; TSE, 2007a).

Antes da decisão proferida no REspe n.º 1-49, o TSE sinalizou, pela primeira vez, uma mudança em sua jurisprudência, no sentido de se reconhecer hipótese de fraude antes da votação nos casos de substituição de candidato majoritário às vésperas da eleição (BRASIL; TSE, 2014), bem como nos casos dos prefeitos itinerantes (quando o candidato, ao final do seu segundo mandato na chefia do Executivo de um determinado município, renuncia seis meses antes das eleições para se recandidatar por outro município, burlando a vedação constitucional ao terceiro mandato) (BRASIL; TSE, 2008).

A partir do julgamento deste caso (REspe n.º 1-49), o referido Tribunal, à unanimidade, assentou que “se enquadra no conceito de fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 10º, da Constituição Federal), a violação do percentual de candidatura [de gênero] exigido no § 3º do art. 10 da Lei n.º 9.504/97” (BRASIL; TSE, 2015).

[...] a doutrina posterior à CRFB/88 e anterior ao julgamento do REspe nº 1-49 evoluiu para considerar que a fraude objeto da AIME não era apenas aquela que ocorria no momento da votação ou posteriormente a esta, nem exigia a demonstração de ardil ou fingimento, elementos subjetivos típicos da simulação. Ao contrário, a fraude poderia ocorrer durante todo o processo eleitoral e se configuraria pela violação indireta do Direito Eleitoral, independentemente de qualquer elemento subjetivo (ANDRADE NETO; GRESTA; SANTOS, 2018, p. 248).

Pela argúcia de seus fundamentos, mister colacionar excerto do voto do Ministro Henrique Neves, relator do caso no TSE:

Realmente, o cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo deve ser admitido como instrumento processual de salvaguarda da legitimidade e da normalidade das eleições contra toda sorte de abuso, corrupção ou fraude, não cabendo impor limitações ao texto constitucional que não estejam previstas na própria Constituição Federal.

Nessa linha, cumpre destacar que essa compreensão do conceito de fraude para efeito do cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo não encerra, em si, interpretação extensiva, mas o mero reconhecimento de que onde o constituinte não distinguiu, não cabe ao legislador ordinário ou ao intérprete distinguir para efeito de reduzir o alcance do comando constitucional.

Ademais, a interpretação do dispositivo constitucional também deve considerar a existência das demais regras e princípios contidos no corpo da Constituição, de forma a permitir a harmonização das hipóteses de cabimento da AIME com os fins lícitos de eleições que reflitam a vontade popular, livres de quaisquer influências ilegítimas, tal como consta do § 9º do art. 14 da Constituição Federal, autêntico vetor interpretativo no que toca às ações eleitorais.

Nesse aspecto, as alegações de fraude à lei, nas quais se aponta que determinada regra foi atendida a partir de suposto engodo praticado pela agremiação política, não podem ter a sua análise extirpada do âmbito da ação de impugnação de mandato eletivo (BRASIL; TSE, 2015).

A virada jurisprudencial foi festejada pela doutrina. Com o novo entendimento pretoriano firmado pela Corte Superior Eleitoral, Gomes (2016, p. 786) assevera que, doravante, a ação “impugnatória de mandato pode fundar-se em todas ‘as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas’”.

É indubitável que o mero registro de candidatas sem que as mesmas participem efetivamente do processo eleitoral, com o fito exclusivo de garantir a eleição dos candidatos homens, a pretexto de cumprir formalmente a letra da lei, viola, através dela, princípios que

informam o ordenamento jurídico, tais como os princípios do pluralismo político e da igualdade material.

Após o julgamento desse caso, em 2016, o TSE, no julgamento do REspe n.º 243-42, alargou, inclusive, os meios processuais para aferir tal prática ilícita, possibilitando o manejo da Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE para apuração sob a ótica do abuso de poder⁶⁵.

No mesmo ano, a quando do julgamento do REspe n.º 631-40/SC, o TSE estatuiu que toda fraude é um ato abusivo aos olhos do direito. Noutras palavras, para permitir que a fraude à cota eleitoral de gênero seja sindicada via AIJE, o TSE consignou que a fraude é uma espécie do gênero abuso de poder⁶⁶.

A teoria do abuso de poder se desenvolveu a partir da teoria do abuso de direito. Para configuração do abuso de direito é necessário o exercício de um direito subjetivo, é dizer, pressupõe uma ação *prima facie* permitida. Porém quando pela intenção do autor, pelo objeto ou pelas circunstâncias nas quais se realiza uma ação que ultrapasse de forma manifesta os limites normais do exercício do direito, tem-se o ato abusivo (ATIENZA; RUIZ MANERO, 2014, p. 35).

A teoria do abuso de poder no Direito Eleitoral fixa-se sob as premissas do abuso de direito, porém nelas não se encerra, eis que dotada de peculiaridades (ALVIM, 2011, p. 20). Nessa senda, leciona Garcia (2006, p. 5-6):

[...] a grande massa de atos lesivos ao procedimento eletivo e que serão aleatoriamente enquadrados sob a epígrafe do “abuso de poder”, em verdade, não caracteriza abuso de direito. São atos que desde o nascedouro carregam a mácula da ilegalidade, pois praticados em frontal e flagrante dissonância do ordenamento jurídico. Como não se trata de exercício irregular de um direito, pois direito nunca houve, impossível será falar-se em abuso de direito. Por tais motivos, o abuso de poder pode ser conceituado como o uso exorbitante da aptidão para a prática de um ato, que pode apresentar-se inicialmente em conformidade ou desde a origem destoar do ordenamento jurídico.

⁶⁵ É possível verificar, por meio da ação de investigação judicial eleitoral, se o partido político efetivamente respeita a normalidade das eleições prevista no ordenamento jurídico - tanto no momento do registro como no curso das campanhas eleitorais, no que tange à efetiva observância da regra prevista no art. 10, § 3º, da Lei das Eleições - ou se há o lançamento de candidaturas apenas para que se preencha, em fraude à lei, o número mínimo de vagas previsto para cada gênero, sem o efetivo desenvolvimento das candidaturas (BRASIL; TSE, 2016a).

⁶⁶ Toda fraude é uma conduta abusiva aos olhos do Direito. [...] Do ponto de vista jurídico-processual, é perfeitamente possível - e recomendável - apurar a ocorrência, ou não, de fraude em ação de investigação judicial eleitoral, uma vez que as ações eleitorais, embora veiculem pretensões subjetivas, assumem a feição de tutela coletiva, seja por tutelarem interesses supraindividuais, seja por resguardarem a própria noção de democracia. f) A teleologia subjacente à investigação judicial eleitoral consiste em proteger a legitimidade, a normalidade e a higidez das eleições, de sorte que o abuso de poder a que se referem os arts. 19 a 22 da LC 64/90 deve ser compreendido de forma ampla, albergando condutas fraudulentas e contrárias ao ordenamento jurídico-eleitoral. A rigor, a fraude nada mais é do que espécie do gênero abuso de poder (BRASIL; TSE, 2016b).

No Direito Eleitoral, por abuso de poder:

[...] compreende-se o mau uso de direito, situação ou posição jurídicas com vistas a se exercer indevida e ilegítima influência em dada eleição. Para caracterizá-lo, fundamental é a presença de uma conduta em desconformidade com o direito (que não se limita à lei), podendo ou não haver desnaturamento dos institutos jurídicos envolvidos. No mais das vezes, há a realização de ações ilícitas ou anormais, denotando mau uso de uma situação ou posição jurídicas ou mau uso de bens e recursos detidos pelo agente ou beneficiário ou a eles disponibilizados, isso sempre com o objetivo de se influir indevidamente em determinado pleito eleitoral (GOMES, 2016, p. 311).

Note-se, portanto, que o conceito de abuso de poder é fluido e aberto. Sua delimitação semântica ocorrerá na análise de um caso concreto pelo intérprete. O abuso, assim, desvia o exercício dos direitos subjetivos dos justos e verdadeiros fins da ordem jurídica (RIBEIRO, 2001, p. 20).

Com efeito, o TSE, ao permitir a apuração da fraude à cota de gênero sob a ótica do abuso, reconhece que o partido político, responsável pelos registros de candidaturas, se excede no exercício da capacidade eleitoral passiva, incorrendo numa espécie de abuso de poder político-partidário.

Ao lançar, então, essas candidaturas femininas laranjas [...], os partidos claramente se desviam da sua função social e passam a abusar do seu direito de postular e lançar as candidaturas eleitorais, residindo, aí, claramente, o abuso do direito, nos termos do art. 187 do Código Civil⁶⁷. [...]

Em suma, no caso do abuso do poder partidário no preenchimento de cotas de candidatura, verifica-se que ele se manifesta na medida em que o detentor do poder – partido/coligação – o exerce valendo-se fraudulentamente dos recursos que têm a sua disposição (candidaturas) com a finalidade de obter vantagens eleitorais (viabilidade das candidaturas masculinas) ao arrepio da legislação, o que claramente afeta o processo de captação das preferências políticas do eleitor, na medida em que retira do âmbito de sua escolha candidaturas de mulheres que apresentariam suas perspectivas e plataformas políticas, podendo, então, influenciar na definição do seu voto consciente (MACHADO; ALMEIDA, 2018, p. 141).

O lançamento, pelos partidos políticos, de candidaturas femininas natimortas, além de ir contra o fundamento da política pública de inclusão da mulher nos espaços de poder, reduz, sobremaneira, as opções políticas do eleitor. Tal situação viola não apenas a legislação infraconstitucional (art. 10, § 3º, da Lei das Eleições e art. 187 do CC), mas também normas constitucionais (arts. 1º, V, e 5º, I, ambos da CF/88). Mais do que isso, descumpre, ainda, as diretrizes internacionais estabelecidas nos tratados internacionais de direitos humanos, a exemplo da CEDAW.

⁶⁷ Código Civil – CC, Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

3.2 O LITISCONSÓRCIO PASSIVO, RESCISÃO DO DRAP, ANULAÇÃO DOS VOTOS E INELEGIBILIDADE

A questão da fraude à política pública da cota de gênero restou, portanto, institucionalizada pelo Ministério Público e pela Justiça Eleitoral. A “nova pauta” foi, inclusive, veiculada no sítio oficial do TSE na Internet, na matéria “Ministra comenta ação do MPE sobre candidatura de mulheres que não receberam voto” (BRASIL; TSE, 2016). As eleições paradigmas para, efetivamente, combater essa odiosa prática foram as eleições municipais de 2016.

Uma vez configurada tal prática, cabe aos legitimados (partido político, candidato, coligação e Ministério Público) provocar o Poder Judiciário Eleitoral para que, sob o pálio do contraditório e da ampla defesa – corolários do devido processo legal –, se comprove, no âmbito processual, essa situação.

Como já esposado no tópico anterior, os móveis processuais aptos a sindicarem a ocorrência de lançamento de candidatas fictícias são a AIJE e a AIME.

A AIJE é uma ação positivada na legislação infraconstitucional para dar concretude ao comando constitucional estabelecido na norma do art. 14, § 9º, da CF/88⁶⁸. A Lei Complementar n.º 64/90 estabeleceu o procedimento da AIJE⁶⁹, cujo objeto é combater os abusos de poder econômico, político, de autoridade e nos meios de comunicação social, praticados com fins eleitorais, com o fito de garantir a normalidade e a legitimidade das eleições. A partir do seu manejo, objetiva-se o reconhecimento da prática de um ilícito eleitoral, cominando ao agente e de quantos hajam contribuído para a prática do ato sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos oito anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do(s) candidato(s) diretamente beneficiado(s). A AIJE pode ser proposta a partir do pedido de registro de candidatura (dia 15 de agosto do ano eleitoral é a data fatal para o RRC) até a data da diplomação dos eleitos.

⁶⁸ CF/88, art. 14, § 9º. Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

⁶⁹ LC n.º 64/90, art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito.

A AIME, por sua vez, é uma ação cuja natureza jurídica é de índole constitucional, prevista nos parágrafos 10 e 11 do art. 14 da CF/88⁷⁰. No entanto, antes de sua positivação no texto constitucional, encontrava previsão nas Leis n.ºs 7.493/1986 e 7.664/1988. O objeto da AIME é combater o emprego de corrupção, abuso de poder econômico e fraude.

Seu objetivo é tutelar a cidadania, a lisura e o equilíbrio do pleito, a legitimidade da representação política, enfim, o direito difuso de que os mandatos eletivos apenas sejam exercidos por quem os tenha alcançado de forma lícita, sem o emprego de práticas tão censuráveis quanto nocivas como são o abuso de poder, a corrupção e a fraude (GOMES, 2016, p. 783).

Pode ser proposta a partir do primeiro dia subsequente à diplomação dos eleitos até quinze dias da sessão solene. Com a procedência da AIME, culmina-se a desconstituição do mandato eletivo.

É inquestionável que o momento oportuno para análise das candidaturas postuladas pelo partido político é no pedido de registro de candidatura, o qual é composto pelo Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários – DRAP e dos requerimentos de registro de candidaturas – RRC's, nos termos do art. 11 e seguintes da Lei n.º 9.504/97. Contudo, nesse momento, ainda não se tem condições de aferir se determinada candidatura é ou não fictícia. Somente com o desenvolvimento da campanha eleitoral é que tal aferição torna-se possível.

Cabe, nessa fase inicial, sindicatar se a agremiação partidária cumpriu, ao menos formalmente, a exigência de lançar ao menos 30% de candidaturas por gênero. Caso não haja observância da cota de gênero, os legitimados devem apresentar impugnação ao DRAP, uma vez que o deferimento do pedido de registro do partido político ou coligação ficará condicionado à observância da cota⁷¹. Impende consignar que o registro de candidatas com

⁷⁰ CF/88, art. 14, § 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. § 11. A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

⁷¹ Res. TSE n.º 23.548/2017, Art. 20. Cada partido político ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa e as Assembleias Legislativas no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo nas Unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a 12 (doze), para as quais cada partido político ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas.

§ 1º No cálculo do número de lugares previsto no caput deste artigo, será sempre desprezada a fração, se inferior a 0,5 (meio), e igualada a 1 (um), se igual ou superior (Lei n.º 9.504/1997, art. 10, § 4º).

§ 2º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido político ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo (Lei n.º 9.504/1997, art. 10, § 3º).

ausência de quitação eleitoral (condição de registrabilidade) por conta da não prestação de contas em eleições pretéritas, revela, também, um forte indicativo de fraude/abuso.

O julgamento do processo principal (DRAP) precederá o julgamento dos processos dos candidatos (RRC), devendo o resultado daquele ser certificado nos autos destes. Isto porque o indeferimento do DRAP resulta, automaticamente, no indeferimento de todos os RRC's. Superada essa primeira fase, com a devida adequação dos percentuais de cada gênero, cumpre, como dito alhures, investigar se no decorrer da campanha as candidaturas – especialmente as das mulheres – estão, de fato, se desenvolvendo.

São exemplos de fraude à cota de gênero: renúncia coletiva de candidaturas femininas logo após o deferimento dos RRC's; votação zerada ou inexpressiva; ausência de gastos de campanha; ausência de atos de divulgação de campanha (propaganda); apoio explícito de candidata mulher a outro candidato, sem fazer menção à sua própria candidatura; parentes (mãe e filho, por exemplo) concorrendo ao mesmo cargo eletivo na mesma circunscrição eleitoral; requerimento de registro de candidata sem o consentimento da mesma, falsificando sua candidatura etc.

A partir das eleições de 2018 identificou-se um novo tipo de fraude: vários partidos políticos, buscando burlar as decisões do STF e do TSE estudadas no 2º capítulo deste trabalho, com a obrigação de empregar, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral exclusivamente às campanhas eleitorais de mulheres, destinaram tais verbas às campanhas de candidatos homens, ilicitamente. A configuração dessa conduta se confirma, em tese, com a votação pífia (menos de mil votos) de mulheres que receberam vultosas quantias (mais de R\$ 100 mil) de verbas públicas oriundas dos fundos.

Comumente se alega, em defesa das coligações e partidos representados judicialmente, que o momento para discutir a matéria seria do julgamento do DRAP, isto porque, em regra, a aferição quanto ao cumprimento da proporcionalidade das vagas por gênero deve ser realizada no exame do DRAP, motivo pelo qual se requer a extinção da ação sem o julgamento do mérito pela suposta ocorrência de preclusão.

§ 3º No cálculo de vagas previsto no § 2º deste artigo, qualquer fração resultante será igualada a 1 (um) no cálculo do percentual mínimo estabelecido para um dos sexos e desprezada no cálculo das vagas restantes para o outro sexo (Ac.-TSE no REspe nº 22.764).

§ 4º O cálculo dos percentuais de candidatos para cada sexo terá como base o número de candidaturas efetivamente requeridas pelo partido político ou coligação e deverá ser observado nos casos de vagas remanescentes ou de substituição.

§ 5º O deferimento do pedido de registro do partido político ou coligação ficará condicionado à observância do disposto nos parágrafos anteriores, atendidas as diligências referidas no art. 37.

Tal argumentação não se sustenta por diversas razões. Isto porque na maior parte dos casos, a fraude ocorre depois do julgamento do DRAP e dos pedidos de registro de candidaturas. Às vezes, somente após o resultado das eleições é que se constata a fraude, com a verificação de votação zerada e ausência de gastos eleitorais na prestação de contas de campanha por parte das candidatas. Logo, não há falar em preclusão após o trânsito em julgado do DRAP.

Ademais, em sede de AIME não há falar em preclusão, pois se trata de ação constitucional cujas hipóteses de cabimento estão todas previstas no texto da Carta Política de 1988, é dizer, por ser matéria constitucional, não são atingidas pelo instituto da preclusão. Este, inclusive, o entendimento jurisprudencial do TSE⁷².

Com efeito, verificada a ocorrência de fraude e/ou abuso no decorrer do processo eleitoral, a AIJE e a AIME revelam-se como instrumentos processuais aptos a combater o ilícito, cabendo a escolha do meio processual a depender do momento da propositura da ação. A AIJE é a via adequada para apurar, sob a ótica do abuso de poder (toda fraude é um ato abusivo), a existência de candidatas laranjas, se a ação for ajuizada até a data da diplomação dos candidatos eleitos. Se ação for proposta até quinze dias após a diplomação, o móvel processual adequado é a AIME, hipótese em que se analisará ocorrência de fraude à lei. Resta saber qual a natureza do litisconsórcio passivo que será formado na demanda.

Para fins de esclarecer o que ora se discute, bem como para que se emita juízo de valor, faz-se mister trazer a lume os conceitos de litisconsórcio. Inobstante o fato de que, via de regra, os sujeitos do processo sejam singulares, ou seja, um autor e um réu, há hipóteses em que uma das partes é composta por várias pessoas, tornando a relação processual plúrima, quando se tem a formação do litisconsórcio, o qual pode ser ativo (vários autores) e passivo (vários réus). O litisconsórcio também pode ser necessário ou facultativo:

No litisconsórcio *necessário* ou *indispensável*, a ação somente pode ser intentada pró ou contra duas ou mais pessoas, mas de forma obrigatória, sob pena de ineficácia da sentença. [...]

Já no litisconsórcio facultativo não é imperativa a presença dos litisconsortes, mas ela se dá, precipuamente, por razões de economia processual, para evitar decisões conflitantes e observar a segurança jurídica (PELEJA JÚNIOR, 2018, p. 210).

⁷² Preclusão. Inexiste preclusão, na Ação de Impugnação de mandato eletivo, quanto aos fatos, provas, indícios ou circunstâncias idôneos e suficientes, com que se instruirão a ação, porque não objetos de impugnações prévias, no curso da campanha eleitoral (BRASIL; TSE, 1994a).

Preclusão: a notícia de ocorrência de fraude, corrupção ou abuso do poder econômico praticados no curso do processo eleitoral deve ser levada ao conhecimento do órgão jurisdicional competente no prazo previsto no art. 14, § 10, da Constituição Federal, não se podendo falar em preclusão se proposta a tempo (BRASIL; TSE, 1994b). Ação de impugnação de mandato. Preclusão inexistente, já que os fatos só vieram a público após realizadas as eleições (BRASIL; TSE, 1998).

Temos, ainda, o litisconsórcio unitário, o qual ocorre quando a sentença prolatada é uniforme para todos os litisconsortes. Impende consignar que um litisconsórcio necessário, muito embora na maioria das vezes seja unitário, não precisa, obrigatoriamente, ser unitário.

Ora, se o mínimo de 30% é condição para participação do partido ou coligação nas eleições, não tendo o partido ou coligação observado a cota obrigatória, sequer poderia ter o DRAP deferido. Ademais, se além de não atingir o mínimo, as candidaturas das mulheres remanescentes ainda forem fictas, a cassação dos diplomas dos eleitos e não eleitos pelo partido é medida que se impõe, uma vez ter sido a fraude praticada no início da corrida eleitoral.

Queimada a largada, impossível validar a chegada de todos os integrantes da lista fraudada, visto que caso fosse possível aferir a fraude *ab initio* o partido sequer poderia ter disputado as eleições proporcionais.

Ademais, recaindo os efeitos sobre o DRAP de toda a chapa proporcional do partido, não há necessidade de individualização das condutas dos candidatos para aferição de suas responsabilidades.

Logo, depreende-se que a ação interposta – seja AIJE ou AIME – deve trazer, no polo passivo, todos os integrantes do partido político, independentemente de terem sido eleitos ou não, sob pena de nulidade da sentença, visto que se trata de litisconsórcio passivo necessário.

Nessa senda, obtempera Peleja Júnior (2018, p. 210):

Pois bem, no que se refere à presença no polo passivo das mencionadas ações de todos os integrantes da chapa ou somente daqueles responsáveis ou beneficiados pela fraude, o posicionamento majoritário é no sentido de que a fraude ao sistema de cotas de gênero ocasiona o indeferimento, *a posteriori*, do DRAP – Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários –, abrangendo a integralidade da coligação, com o que todos os pedidos individuais de candidatura estão prejudicados, indistintamente, sejam de homens ou de mulheres. Por esse motivo, todos têm que estar presentes e o litisconsórcio é o necessário.

Isso abrange as mulheres eleitas, as que ofereceram o nome para que, fictamente, a cota fosse cumprida, os homens beneficiados pela situação e mesmo aquelas que, por razões justificáveis, abandonaram a campanha.

O entendimento jurisprudencial atual dos tribunais regionais eleitorais pátrios caminha em igual sentido⁷³. Por sua vez, prelecionam Andrade Neto, Gresta e Santos (2018, p. 270) que:

⁷³ A discussão a respeito de candidaturas fictícias, lançadas apenas para atender patamares exigidos pela legislação eleitoral (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97), exige a formação de litisconsórcio passivo necessário entre todos os integrantes da coligação proporcional, vez que eventual reconhecimento de fraude implicaria na cassação do registro ou do diploma de todos os candidatos que foram diretamente beneficiados pela suposta fraude no cumprimento da cota de gênero, na medida em que serviu de suporte para que o DRAP da coligação fosse deferido (BRASIL; TRE-MT, 2018).

[...] o caminho mais provável é que se passe a exigir, como pressuposto válido de ajuizamento do processo, a demanda contra todos os sujeitos vinculados à lista reputada viciada por fraude. De imediato, esse caminho acenará para a anulação de todas as AIMEs que tenham sido julgadas sem a presença de partidos e suplentes. Ao longo do tempo, como ocorrido com as chapas majoritárias, os legitimados ativos devem passar a ter cautela maior para a propositura.

Noutro giro, não se pode descurar, entretanto, da finalidade da cota de gênero, qual seja, promover e fomentar a participação feminina na política, de modo que a decisão que cassar o registro de candidatura ou os mandatos de todos os integrantes do partido político ou coligação deve preservar os mandatos conquistados por mulheres, mantendo-os incólumes, uma vez que raciocínio em sentido contrário vai de encontro com a *voluntas legis*, cassando-se os registros ou os mandatos apenas de candidatos/mandatários homens, salvo se ficar comprovado que alguma candidata concorreu para a prática fraudulenta, hipótese em que também deverá ter o registro de candidatura ou mandato cassado, pois a ninguém é dada guarida imerecida para a prática de atos ilícitos.

Assim, via de regra, temos a formação de litisconsórcio passivo necessário não-unitário, tendo em vista que, embora a decisão seja proferida no mesmo processo, não será uniforme para todos, exceto se restar configurada a participação das mulheres na prática de fraude, quando, então, teremos um litisconsórcio passivo necessário unitário.

Peleja Júnior (2018, p. 213-214) defende que nos casos em que as mulheres não tenham concorrido para a prática da fraude, o litisconsórcio passa a ser facultativo, uma vez que nada justifica a inclusão das candidatas no polo passivo:

A norma foi feita para a proteção das mulheres, incentivando a participação delas na política e, por isso, não se pode concordar com o argumento de cassação de registro e de diploma de todos os componentes da chapa.

Quantos às mulheres efetivamente eleitas, nesse cenário, na lógica de que as mulheres estão sendo utilizadas para garantir as candidaturas masculinas, somente deveriam ser cassadas as candidaturas masculinas e as das mulheres que contribuíram para a fraude – fato que deve ser devidamente comprovado por prova documental e/ou testemunhal –, preservando-se as mulheres que foram eleitas ou estão na suplência e mesmo aquelas que não participaram da fraude – as quais, por não terem participado do conluio, não precisam ingressar no feito. Se assim é, repita-se, trata-se de litisconsórcio facultativo.

Havendo a existência de litisconsórcio necessário, e tendo em vista a ausência de providências no sentido da integração do polo passivo dentro do prazo de 15 (quinze) contados da diplomação, correta é a extinção do feito com resolução do mérito, nos termos do art. 487, II, do CPC, por força da consumação do fenômeno da decadência (BRASIL; TRE-MA, 2017).

Recurso eleitoral. Ação de investigação judicial eleitoral. Alegação de fraude no registro de candidatura. Cota de gênero. Candidatas que não fizeram campanha nem obtiveram votos. Sentença de improcedência. Litisconsórcio passivo necessário entre todos os candidatos registrados pelo DRAP. Inobservância. Transcurso do prazo para adequação do polo passivo, inviabilizando o retorno dos autos à origem. Decadência reconhecida. Precedentes. Extinção ex officio do processo, com resolução de mérito. Recurso prejudicado (BRASIL; TRE-SP, 2018).

A decisão que julga procedente a ação também acarreta a anulação dos votos atribuídos a todos os integrantes do partido político, inclusive em sede de AIME.

Cheim Jorge, Liberato e Rodrigues (2017, p. 603) lembram que o antigo entendimento da Justiça Eleitoral era no sentido de que a única consequência da procedência da AIME era a cassação do mandato. Contudo, tal entendimento foi superado em 2007, quando o TSE assentou que “devido o liame indissolúvel entre o mandato eletivo e o voto, constitui efeito da decisão pela procedência da AIME a anulação dos votos dados ao candidato cassado” (BRASIL; TSE, 2007b). Afora o fato de que o Código Eleitoral, no art. 222, estabelece que é anulável a votação viciada de fraude.

Ao reconhecer a fraude à cota de gênero, os tribunais eleitorais brasileiros têm determinado a anulação dos votos de todos os membros da chapa proporcional, procedendo à recontagem total dos votos e novo cálculo do quociente eleitoral, dando posse aos suplentes dos partidos ou das coligações com votos válidos (BRASIL; TRE-RS; TRE-SP; TRE-PI, 2017).

Esse entendimento tem sido criticado por parte da doutrina. Peleja Júnior (2018, p. 217-226) defende que, com espeque no art. 175, §§ 3º e 4º, do CE, os votos devem ser mantidos para a coligação/agremiação⁷⁴. Para o autor, a contagem dos votos para a legenda assegura a efetividade do direito fundamental à igualdade entre homens e mulheres na participação política. “De nada adianta, a pretexto de garantir a referida igualdade, declarar a nulidade dos votos e, eventualmente, prejudicar as mulheres [...] eleitas” (PELEJA JÚNIOR, 2018, p. 224).

Ao revés, Andrade Neto, Gresta e Santos (2018, p. 274) apresentam entendimento diametralmente oposto. Comentando o § 4º do art. 175 do CE, aduzem:

Conquanto os votos nominalmente obtidos pelo candidato indeferido são considerados nulos, eles continuam a ser considerados votos válidos para a legenda, beneficiando, assim, o partido ou a coligação pela qual aquele havia concorrido. Isso só é possível porque a hipótese de incidência do § 4º está restrita, por previsão legal expressa, ao “disposto no parágrafo anterior”, isto é, aos casos de nulificação com base no § 3º, **que não pressupõem a prática de nenhum ilícito**. Caso contrário, a contagem dos votos para o partido ou coligação violaria o milenar princípio de que *ninguém pode se beneficiar da própria torpeza* (grifo nosso).

⁷⁴ CE, Art. 175, § 3º. Serão nulos, para todos os efeitos, os votos dados a candidatos inelegíveis ou não registrados. § 4º O disposto no parágrafo anterior não se aplica quando a decisão de inelegibilidade ou de cancelamento de registro for proferida após a realização da eleição a que concorreu o candidato alcançado pela sentença, caso em que os votos serão contados para o partido pelo qual tiver sido feito o seu registro.

Com razão estes últimos. Inclusive há precedentes de tribunais eleitorais no sentido de determinar a anulação dos votos de candidatos eleitos pelo sistema proporcional pela prática de ato ilícito. Preservar a votação do partido ou da coligação que lançou mão da prática de fraude à cota de gênero seria premiar uma conduta fraudulenta, estimulando-a. “Noutras palavras, eles seriam beneficiados pela fraude, o que contraria princípios basilares de Direito e Justiça” (ANDRADE NETO; GRESTA; SANTOS, 2018, p. 274).

Para Andrade Neto, Gresta e Santos (2018, p. 274) a melhor solução para o caso seria duas: se da anulação dos votos atribuídos ao partido ou coligação resultar anulação de mais da metade dos votos válidos, seria o caso de determinar a realização de novas eleições proporcionais, nos termos do art. 224 do CE⁷⁵; caso a anulação comprometa menos da metade dos votos válidos, seria o caso de se proceder à retotalização dos votos, nos termos do art. 106 do CE⁷⁶.

Os autores criticam, ainda, o entendimento pretoriano de que o art. 224 do CE não se aplica à espécie – somente se aplica nos casos de eleições majoritárias –, sendo a única solução a retotalização dos votos, asseverando que se estaria diante da possibilidade de se fazer novas escolhas, diante das novas condições políticas que se apresentam ao eleitor (ANDRADE NETO; GRESTA; SANTOS, 2018, p. 275).

O primeiro caso julgado por um Tribunal Regional, em nível de recurso, foi do Município de Santa Rosa do Viterbo – SP (RE n.º 370-54.2016.6.26.0173), julgado em 01 de agosto de 2017 pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – TRE-SP. No caso, restou comprovada a fraude à lei porquanto as candidaturas femininas (laranjas) não obtiveram votos e suas prestações de contas eleitorais não apresentaram gastos de campanha, dentre outros indícios que levaram a Corte Regional entender configurada a prática ilícita. Como consequência, declarou a nulidade dos votos atribuídos a todos os integrantes da coligação, eleitos e não eleitos (suplentes), a cassação de seus diplomas, bem como a imposição de inelegibilidade por oito anos àqueles que participaram diretamente da fraude.

No entanto, o primeiro caso levado à apreciação do Tribunal Superior Eleitoral, via recurso especial, foi do Município de Valença, do Estado do Piauí (REspe n.º 193-92.2016.6.18.0018). No caso, o TRE-PI julgou procedente AIJE, cassando os mandatos de 29

⁷⁵ CE, Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

⁷⁶ CE, Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

candidatos da coligação, dentre os quais 6 eleitos – incluindo-se 2 mulheres, o que não concordamos –, anulando seus votos e determinando a recontagem do quociente eleitoral, bem como aplicando sanção de inelegibilidade àqueles que praticaram diretamente a fraude.

O Relator do REspe n.º 193-92/PI, Ministro Jorge Mussi, já votou no sentido de cassar toda a coligação, anular todos os votos dos candidatos, recalculando o quociente eleitoral para dar posse aos suplentes das coligações com votos válidos e, ainda, impôs inelegibilidade àqueles que participaram diretamente da fraude. Em voto-vista, o Ministro Edson Fachin inaugurou parcial divergência, concluindo que somente deveriam ser cassados aqueles que participaram, efetivamente, da fraude. O processo, entretanto, está suspenso por pedido de vista do Ministro Og Fernandes.

Com efeito, o TSE, inevitavelmente, deverá tomar um de dois possíveis caminhos: (i) reconhecer a fraude *ab initio* e cassar todos os integrantes das coligações; ou (ii) analisar a questão sob o ponto de vista da responsabilidade subjetiva, imputando as consequências jurídico-eleitorais somente àqueles que participaram do ilícito. Concorda-se com a primeira tese, sob pena de, encampando a segunda, se esvaziar o conteúdo e finalidade da ação afirmativa prevista no art. 10, § 3º, da Lei das Eleições, ao se cassar somente candidatos com votação inexpressiva – que não se elegeram, inclusive –, o que, acredita-se, estimularia a prática da fraude. Se prevalecer o entendimento do Ministro Fachin, a virada jurisprudencial conduzida pelos REspe's n.º 1-49 e 24342/PI terá sido inócua.

É cediço que para cassar mandatos eletivos outorgados pelo povo por meio do voto, expressão máxima da sagrada soberania popular, faz-se necessária a produção de provas inequívocas e irrefutáveis da prática da fraude, não bastando simplesmente a apresentação de meros elementos indiciários.

Nesse diapasão, veja-se a doutrina de José Jairo Gomes (2018, p. 421):

Consiste a fraude em lançar a candidatura de mulheres que na realidade não disputarão o pleito. São candidaturas fictícias. Os nomes femininos são arrolados na lista do partido tão somente para atender à necessidade de preenchimento do mínimo de 30%, viabilizando-se, com isso, a presença do partido e de seus candidatos nas eleições. Trata-se, portanto, de burlar a regra legal que instituiu a ação afirmativa direcionada ao incremento da participação feminina na política. [...]

Embora esse tipo de fraude se perfaça na fase do registro de candidatura, em geral os indícios de sua ocorrência aparecem depois do pleito, sendo evidenciados por situações como a ausência de votos à candidata, a não realização de campanha, a inexistência de gasto eleitoral, a não transferência nem arrecadação de recursos – nesses últimos casos a prestação de contas aparece zerada. Note-se, porém, que **tais eventos, sozinhos, não significam necessariamente que houve fraude ou que a candidatura em questão foi fraudulenta. É mister que o contexto seja bem ponderado, afinal, não é impossível que surjam obstáculos que tornem muito difícil ou impeçam a candidata de levar adiante sua campanha, ou mesmo que simplesmente se desinteresse ou não se empolgue com ela** (destacamos).

Outros casos já foram identificados por outros Tribunais Regionais, porém aguarda-se, ainda, a manifestação definitiva do TSE em casos que tais, oriundos das eleições municipais de 2016.

A repercussão desses casos é tamanha que vários partidos lançaram campanhas contra tal prática, visando as eleições gerais de 2018, onde estavam em disputa os mandatos eletivos conquistados através de eleições proporcionais de Deputado Federal e Deputado Estadual.

Esse cenário revela a flagrante inefetividade da política de cotas eleitorais. Contudo, depois do combate iniciado depois das eleições de 2016, com a cassação de muitos mandatos eletivos, os partidos políticos certamente desestimularão a apresentação, doravante, de candidaturas femininas fantasmas, sob pena de verem todos os integrantes de suas listas cassados.

Nesse sentido, outras medidas vêm sendo adotadas pelo Poder Judiciário em 2018 que, espera-se, devem ter o condão de, se não acabar, pelo menos diminuir substancialmente a prática desse tipo de ilícito eleitoral. E, mais do que isso, tornar, de fato, efetiva a política de cotas eleitorais e estimular a participação feminina no processo político-eleitoral.

CONCLUSÃO

A garantia da igualdade afasta estatutos discriminatórios na seara política para o acesso a determinados cargos, devendo, em regra, garantir o ingresso de todos na participação política por intermédio do sufrágio universal, fixando igualdade na aplicação de leis (HESPANHA, 2012).

A representação é vista como um processo dinâmico de democratização extensiva a uma variedade de acepções na vida, desde econômicas, culturais e sociais, possibilitando aos cidadãos a capacidade de desenvolvimento integral e ampla liberdade de participação crítica no processo político em condições de igualdade (CANOTILHO, 2003).

As mulheres são sujeitos políticos que de alguma forma estão inseridas nos variados processos de intervenção social, inclusive políticos, contudo, esta inserção tende a ser mediada ou obstaculizada por sua condição de gênero (ARAÚJO, 2010, p. 569).

Com efeito, é de todo oportuno o debate acerca dos direitos políticos das mulheres frente à estagnação da representação política das brasileiras desde a conquista do direito de voto feminino (PRÁ, 2014, p. 180).

Uma participação igualitária de mulheres e homens nos processos de tomada de decisões pode gerar diferentes ideias, valores e compartimentos, no caminho de um mundo mais justo e equilibrado tanto às mulheres como aos homens.

Diana Câmara (2018, p. 120) disserta que:

Uma democracia representativa paritária deve ter a participação política de grupos minoritários e vulneráveis representados no parlamento a fim de consolidar, efetivar e salvaguardar os direitos básicos desses grupos. E, dessa forma, assegurar uma participação efetiva de grupos em situação de vulnerabilidade e destituídos de poder, a fim de fortalecer a democracia e avançar no processo de afirmação dos direitos humanos. É essencial buscar a paridade quando se está diante de uma nação tão diversa e pluralista como a brasileira.

Como a presente pesquisa procurou mostrar, as cotas eleitorais são discriminações positivas que visam garantir direitos de um grupo minoritário, *in casu*, as mulheres, constituindo importante política pública com o fito de concretizar a participação feminina na política. A inclusão das mulheres na política brasileira é medida de melhoramento da nossa democracia, uma vez que esta pressupõe pluralidade de ideias, perspectivas e interesses, conformando o princípio do pluralismo político (CF/88, inciso V do art. 1º).

Enquanto política pública distributiva, as cotas nas candidaturas aumentaram o número de candidaturas de mulheres, mas esse incremento quantitativo não se converteu na mesma proporcionalidade em aumento do número de mulheres eleitas.

Nesse viés, levando-se em conta o baixo número de cadeiras ocupadas por mulheres no Congresso Nacional, resta indubitável que o sistema eleitoral de cotas de gênero, no Brasil, se revelou ineficiente na garantia de uma efetiva igualdade de participação política entre os diversos gêneros.

A própria existência de cotas, em que pese sua inequívoca necessidade, não é suficiente para possibilitar a eleição de um maior contingente de mulheres ou a transformação e reorganização das instituições políticas, tampouco direcionar a igualdade de gênero, ou que as mulheres eleitas possam efetivamente influenciar o processo decisório (REZENDE, 2018, p. 1200).

A manutenção das cotas de gênero no registro de candidaturas, no modelo atual, desacompanhadas de outras ações afirmativas acabará por fomentar o *status quo* da elite política brasileira.

O incentivo à participação feminina na política deve ser, no entanto, prática educacional, desde cedo, para que a sociedade compreenda o papel da mulher na sociedade e no Estado. Como mostrado nessa pesquisa e ensinado por Alves (2016), a representatividade feminina meramente por cumprimento legal não atinge o verdadeiro sentido da lei de estimular a efetiva participação política, ultrapassando a simples representação nominal na lista de candidatos.

A participação das mulheres na política é um instrumento muito relevante à conquista da igualdade política, um instrumento que deve ser aperfeiçoado para enfrentar os múltiplos desafios que a realidade apresenta. Há ainda um longo caminho a percorrer antes que homens e mulheres possam exercer seus direitos em igualdade, contribuindo e aprimorando seu próprio desenvolvimento e o da sociedade. As propostas de desenvolvimento devem contemplar como contribuir intencionalmente para essa mudança.

Nesse cenário desenvolvimentista, o princípio da igualdade política e de oportunidades assume papel relevante, uma vez que ao garantir igualdade na representação política entre homens e mulheres, por meio da adoção de ações discriminatórias positivas transitórias, melhora o debate político e a qualidade das decisões prolatadas, contribuindo, por conseguinte, para o pluralismo político.

O respeito e cumprimento dos tratados internacionais de direitos humanos em matéria de direitos políticos das mulheres também são medidas determinantes para evoluirmos para um

patamar em que a discriminação positiva não seja mais necessária para garantia e efetividade da igualdade de gênero.

Não resta dúvida que, desde a implementação do sistema de cota feminina, em 1995, até o modelo atual de cota de gênero, houve considerável avanço – embora ainda seja insuficiente –, principalmente quando se observa que, até o ano de 2009, não havia a possibilidade de punição dos partidos políticos ou coligações que não respeitassem o percentual mínimo de 30%.

Acredita-se que o baixo incremento da representatividade das mulheres no âmbito do Poder Legislativo se deu mais por outros fatores do que a política de cotas eleitorais propriamente. A presença da subordinação que vai do privado a seara pública, evidencia a existência de discriminações que podem expressar tanto a violência de gênero, quanto a sub-representação feminina no ambiente político. Nesta lógica, faz-se possível identificar as dificuldades das mulheres para que exerçam de forma plena seus direitos políticos (PRÁ, 2014, p. 174). Logo, faz-se necessário garantir às candidatas iguais condições de disputas com os candidatos por meio de políticas de incentivo.

Certamente parte da solução para o problema da baixa efetividade dessa política, até o momento, passa pela punição severa dos partidos políticos que lançarem mão de práticas fraudulentas e que não consigam eleger determinado número de mulheres, inclusive com suspensão ou redução dos recursos do Fundo Partidário. Mas não só. As mulheres somente conseguirão competir em igualdade de condições com os homens quando os principais obstáculos às suas candidaturas forem ultrapassados, quais sejam, falta de recursos, de espaço na propaganda eleitoral gratuita e – adiciona-se – a instituição de cota de gênero na representação partidária, isto é, a presença de mulheres na direção dos partidos políticos.

As agremiações partidárias “são o elo vital para alcançar a igualdade e a participação inclusiva das mulheres”. Consequentemente, “as mulheres podem precisar ser parte de órgãos decisórios dos partidos a fim de garantir que os fundos sejam desembolsados de uma forma que beneficie todos os candidatos”, tendo em vista que o repasse dos fundos partidário e eleitoral tende a desprezá-las quando não ocupam posições de liderança na estrutura partidária (BALLINGTON; KAHANE, 2015, p. 413-433).

O ano de 2018, indubitavelmente, representou um marco na luta das mulheres para reverter esse quadro de desigualdade política, uma vez que o aumento da participação feminina no processo eleitoral não se dará de forma natural.

É cediço que a competência para criação de políticas públicas é, originariamente, do Poder Legislativo, mas o Judiciário jamais poderá se furtar de garantir efetividade à determinada política pública previamente criada.

Entende-se, portanto, que a interpretação constitucional conferida pelo Poder Judiciário nos julgamentos da ADI n.º 5617 (STF) e da Consulta n.º 0600252-18.2018 (TSE), ao destinar, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei das Eleições, o mínimo de 30% do fundo partidário, do fundo especial para financiamento de campanha e do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, foi, até o presente momento, um dos maiores passos em direção à maior representação feminina na arena política brasileira, visto que combateram dois dos principais obstáculos encontrados pelas mulheres nas campanhas eleitorais: a falta de recursos financeiros e de espaço na propaganda eleitoral.

A exposição das candidatas na mídia em tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão equivalente à porcentagem de candidatura feminina exerce relevante influência no sucesso eleitoral, podendo auxiliar a desafiar os estereótipos que impedem as mulheres de serem vistas como políticos preparados e capazes (KROOK, 2013, p. 9-10).

A partir das recentes decisões proferidas pelo Poder Judiciário em 2018, notadamente o STF e o TSE, as mulheres tiveram maiores condições de competir em igualdade de oportunidades com os homens aos cargos eletivos, ainda que tal sistema não esteja imune a fraudes, como se verificou no primeiro capítulo.

Acredita-se que tais decisões – embora o esforço evidente de muitos partidos políticos em driblá-las – apresentaram resultados práticos positivos, uma vez que houve um incremento da participação feminina na Câmara dos Deputados, passando de 51 (número de parlamentares eleitas em 2014) a 77 parlamentares com as eleições de 2018. Ainda que esteja aquém do que se espera, tal avanço não pode ser desprezado. É preciso continuar aferindo se as metas, os meios e a forma de execução da política estão sendo realizados de acordo com os ditames constitucionais, ensina Duarte (2013).

De acordo com os estudos apontados por Ballington e Kahane (2015), somados aos dados levantados na pesquisa constante do apêndice, acredita-se, verdadeiramente, que se houver regulamentação de uma distribuição mais equânime dos recursos às campanhas femininas, fazendo-se alcançar o maior número de candidaturas possíveis – porém resguardando uma fatia para o partido, dentro de sua autonomia, investir preferencialmente naquelas candidatas que apresentam maior chance de sucesso eleitoral –, se avançará ainda mais rumo à paridade representativa entre homens e mulheres nos espaços de poder.

O caminho para se atingir a isonomia na representação política entre os gêneros é longo, uma vez que depende muito também de outros fatores, inclusive socioculturais. Mas, ao nosso sentir, o cenário doravante é auspicioso.

Promover a mudança do atual cenário de desigualdade da mulher e atingir posições mais igualitárias e equitativas na sociedade requer uma atuação multissetorial nos ordenamentos normativo, social, cultural e educacional.

Destarte, “a politização do feminino se configura, portanto, como um instrumento potencializador de igualdade, a ser viabilizada concretamente pela cidadania, mediante a conscientização de que as mulheres podem, assim como seus pares, alcançar o poder” (CAMARGO; D’OLIVEIRA; D’OLIVEIRA, 2013, p. 486).

Walber Agra (2015, p. 1093), a partir dos ensinamentos de Simone de Beauvoir, destaca que “uma mulher não nasce mulher, ela se faz mulher, o palmilhar edificante para a emancipação feminina, apesar de estar em evolução, certamente ainda precisa de mais avanços nas variadas sendas da sociedade”.

Assim, a intensificação do combate à discriminação da mulher é medida que se impõe nas mais variadas esferas da sociedade. E, parafraseando Beauvoir, a conquista da cidadania não é um apanágio que ocorre com o nascimento, mas um qualificativo conquistado com mobilização e luta, preleciona Agra (2015).

Guerreiro Aguirre (2014, p. 59, tradução livre) aduz que:

Tanto a igualdade como a equidade são imperativos éticos, jurídicos e sociais que devem impulsionar os Estados em todos os níveis de governo e instituições públicas; enquanto houver desigualdade entre grupos de pessoas, não podemos pensar em ter uma sociedade mais justa⁷⁷.

Cass R. Sunstein (1994, p. 1390) sustenta que “a conquista da igualdade política é um importante objetivo constitucional”⁷⁸. O dia em que o Brasil conquistá-la, será ela nossa *virtude soberana*.

⁷⁷ Tanto la igualdad como la equidad son imperativos éticos, jurídicos y sociales que deben impulsar los Estados en todos sus niveles de gobierno e instituciones públicas; mientras exista la desigualdad entre grupos de personas, no podemos pensar en tener una sociedad más justa.

⁷⁸ No original: *The achievement of political equality is an important constitutional goal.*

REFERÊNCIAS

- AGRA, Walber de Moura. **Manual Prático das Eleições**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- AGRA, Walber de Moura. A expansão da jurisdição constitucional. **FIDES**, v. 6, n. 1, Natal, jan./jun. 2015, p. 105-118.
- AGRA, Walber de Moura. Teratologia da paridade de representação nos mandatos parlamentares. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**, Belo Horizonte, ano 9, n. 32, 2015, p. 1083-1095.
- AIETA, Vânia Siciliano. **Criminalização da política: a falácia da “judicialização da política” como instrumento democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- ALEXY, Robert. Direitos Fundamentais, Ponderação e Racionalidade. *In*: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (Org.). **Doutrinas Essenciais: Direitos Humanos**. Vol 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 915 a 927.
- ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. **Direito Eleitoral Regulador**. 1 ed. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunal, 2014.
- ALVES, Elizete Lanzoni. A mulher e sua efetiva participação política no Estado Democrático de Direito. **Resenha Eleitoral** (Florianópolis), v. 20, n. 1, jul. 2016, p. 153-169.
- ALVIM, Frederico Franco. O abuso de poder político por omissão. **Verba Legis: Revista Jurídica do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás**, Goiânia, n. 6, p. 19-28, maio 2010/maio 2011.
- AMAYA, Jorge Alejandro. **Los derechos políticos**. 1 ed. Buenos Aires: Astrea, 2016.
- ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Abuso de poder e perda de mandato**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- ARAUJO, Clara. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativos – um estudo comparado entre Brasil e Argentina. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, n.º 18, ed. 2, mai./ago., 2010, p. 567-584. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2010000200016&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 05 maio 2019.
- AROSEMENA, Gustavo. Equality on Discount: Critical Reflections on the Political Philosophy of Ronald Dworkin. **Ius Humani. Revista de Derecho**, vol. 5, 2016, p. 105-131.

AS QUINZE PRINCIPAIS DOADORAS E O FINANCIAMENTO POR SEXO (APENAS DEPUTADOS). Às Claras. Disponível em: <http://www.asclaras.org.br/arvores/sexos.html>. Acesso em: 13 abr. 2019.

ASSIS, Izadora Lincoln de. Representação feminina e financiamento de campanhas: histórico recente e novas perspectivas à luz da reforma eleitoral de 2015. **Revice - Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 14-38, ago./dez. 2017.

ATIENZA, Manuel; RUIZ MANERO, Juan. **Ilícitos atípicos: sobre o abuso de direito, fraude à lei e desvio de poder**. Tradução Janaina Roland Matida. 1 ed. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

AVELAR, Lúcia. Dos movimentos aos partidos: a sociedade organizada e a política formal. **Revista Política e Sociedade**, n. 11, out. 2007, p. 101-116.

BALLINGTON, Julie; KAHANE, Muriel. Mulheres na política: financiamento para a igualdade de gênero. *In*: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 399-455.

BARBIERI, Catarina; MARDEGAN, Ivan; RAMOS, Luciana. Partidos aplicaram novas regras de financiamento eleitoral para as mulheres? **JOTA**. 27 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/cepesp/partidos-aplicaram-novas-regras-de-financiamento-eleitoral-para-as-mulheres-27022019>. Acesso em: 01 maio 2019.

BAREIRO, Line. Representación política de las mujeres. *In*: **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson. — 2ª ed. — México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, p. 679-692.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso. **A garantia jurisdicional da Constituição brasileira: análise e propostas para seu aprimoramento**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova** [online]. 2004, n. 61, pp. 5-24. DOI: 10.1590/S0102-64452004000100002.

BERCOVICI, Gilberto. **A Concretização da Constituição e o Positivismo Jurisprudencial**. [S.l. s.n], [200?]. 20 p.

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BENEDITO, Alessandra. Ações afirmativas. *In*: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

BIANCHINI, Alice. **A violência política como uma das formas de violência de gênero**. Disponível em: <https://professoraalice.jusbrasil.com.br/artigos/143456023/a-violencia-politica-como-uma-das-formas-de-violencia-de-genero>. Acesso em: 05 jul. 2018.

BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? **Paraná Eleitoral**, v. 1, n. 2, 2012, p. 113-129.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto n.º 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Decreta o Código Eleitoral. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 06 mar. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Acesso em: 06 mar. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 9.100, de 29 de setembro de 1995**. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19504.htm. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis n.ºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis n.ºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Mulheres na política**. DataSenado, 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/pesquisa-aponta-que-para-83-da-populacao-o-sexo-do-candidato-nao-faz-diferenca-na-hora-de-escolher-candidatos>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BRASIL. Senado Federal. + **mulher na política**. Brasília: Senado Federal, Procuradoria Especial da Mulher, 2016, p. 32. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/livreto-mais-mulheres-na-politica>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Senado Federal. + **mulher na política**: mulher, tome partido! Brasília: Senado Federal, Procuradoria Especial da Mulher, 2013, p. 22. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/livreto-mais-mulheres-na-politica>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n.º 5617**, de 15.03.2018, Relator: Ministro Edson Fachin, DJE 03.10.2018.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo. **RE 37054**. Relatora Claudia Lúcia Fonseca Fanucchi, DJESP 08.08.2017.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo. **RE 84380**, de 22.01.2018. Relator Carlos Eduardo Cauduro Padin, DJESP 31.01.2018.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Maranhão. **RE 686**, de 28.11.2017. Relatora Katia Coelho de Sousa Dias, DJE 11.12.2017.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Mato Grosso. **RE 115**, de 30.07.2018. Relator Ricardo Gomes de Almeida, DJE 09.08.2018.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí. **RE 193-92**. Astrogildo Mendes de Assunção Filho, DJEPI 27.09.2017.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul. **RE 49585**, de 13.12.2017, Relator Eduardo Augusto Dias Bainy, DEJERS 15.12.2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Ac n.º 11640**, de 08.03.1994b. Relator: Ministro Flaquer Scartezzini.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Ac n.º 85**, de 17.12.1998. Relator: Ministro Eduardo Ribeiro.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgRg em REspe n.º 1-91/SP**, de 16.09.2014. Relator: Ministro João Otávio de Noronha, DJE de 1.10.2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgRg em RO n.º 896**. Relator: Ministro Caputo Bastos, DJE de 2.06.2006.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n.º 0604054-58.2017**, Relator: Ministro Tarcísio Vieira, 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n.º 0600252-18.2018**. Relator: Ministra Rosa Weber, 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **MS n.º 3649/GO**, de 18.12.2007. Relator: Ministro Antônio Cezar Peluso, DJ de 10.03.2008.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **PC nº 267-46/DF**, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 8.6.2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **PC nº N° 283-29/DF**, de 01.02.2019. Relator: Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 18.02.2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RCED 673**, de 18.09.2007. Relator: Ministro Caputo Bastos, DJ, vol. 1, de 30.10.2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe 11835/PR**. Relator: Ministro Torquato Lorena Jardim, DJU 29.07.1994a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe nº 32507/AL**, de 17.12.2008. Relator: Ministro Eros Roberto Grau. Revista de jurisprudência do TSE, vol. 20, tomo 1, de 17.12.2008, p. 362.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe nº 2939**. Relator: Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares, julgado em 06.11.2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe 21498**. Relator: Ministro Henrique Neves, 2013.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe nº 1-49/PI**. Relator: Ministro Henrique Neves, DJE de 21.10.2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe nº 24342**. Relator: Ministro Henrique Neves, DJE de 11.10.2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Dados da “Estatística do eleitorado – por sexo e faixa etária”**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>. Acesso em: 13 abr. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **DivulgaCand 2014: aumenta participação das mulheres na política brasileira**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Julho/eleicoes-2014-aumenta-participacao-das-mulheres-na-politica-brasileira>. Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2016: mulheres representam mais de 30% dos candidatos**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/eleicoes-2016-mulheres-representam-mais-de-30-dos-candidatos>. Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2016: número de prefeitas eleitas em 2016 é menor que 2012**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/eleicoes-2016-numero-de-prefeitas-eleitas-em-2016-e-menor-que-2012>. Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Ministra comenta ação do MPE sobre candidatura de mulheres que não receberam voto**. Brasília, 16 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/ministra-do-tse-comenta-acao-do-mpe-sobre-candidatura-de-mulheres-que-nao-receberam-voto>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>. Acesso em: 28 mar. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

CÂMARA, Diana Patrícia Lopes. Democracia representativa e paridade. *In*: PINHEIRO, Celia Regina de Lima; SALES, José Edvaldo Pereira; FREITAS, Juliana Rodrigues (Coord.). **Constituição e processo eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CAMARGO, Maria Aparecida Santana; D'OLIVEIRA, Mariane Camargo; D'OLIVEIRA, Marcele Camargo. O feminino politizado: viabilizando a concreta cidadania. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 15, n. 106, 2013, p. 467-487.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Coimbra: Almedina, 2009.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

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

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1997.

CARNEIRO, Carlos David. Representação feminina nos parlamentos brasileiros: discutindo os direitos políticos das mulheres a partir de modelos e experiências internacionais. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 23, n. 3, set./dez. 2018, p. 154-181.

CEDAW. **Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer**: Brasil, 2012, CEDAW/C/BRA/CO/7, 51 Período de Sesiones. New York: Naciones Unidas.

CEDAW. **Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer**: Brasil, 2007, CEDAW/C/BRA/CO/6, 39º Período de Sesiones. New York: Naciones Unidas.

CEDAW. **Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer**: Brasil, 2003, CEDAW/C/BRA/1-5, 29 Período de Sesiones. New York: Naciones Unidas.

CHEIM JORGE, Flávio; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

CLÈVE, Ana Carolina de Camargo. Política pública de incentivo à participação feminina na política: a Justiça Eleitoral como partícipe no processo de inclusão. **Ballot**. Rio de Janeiro: UERJ, v. 1, n. 2, Setembro/Dezembro. 2015, p. 82-102.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais. *In*: SAMPAIO, José Adercio Leite (Coord.). **Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003a.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. O desafio da efetividade dos direitos fundamentais sociais. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 3, p. 289-300, 2003b.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Ações afirmativas, justiça e igualdade. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4416, 4 ago.2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/36521>. Acesso em: 08 jan. 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación**, 1999. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm>. Acesso em: 27 fev. 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Informe n.º 103/01. Caso 11.307. **María Merciadri de Moroni vs. Argentina**. 11 de octubre de 2001, IV. Solución amistosa, Acuerdo de solución amistosa.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Informe n.º 51/02. Petición 12.404. **Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú**. 10 de octubre de 2002.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Yatama vs. Nicaragua**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/b3b2dcefe29f27b2984178160015c3ba.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade de Políticas Públicas. **Revista de Informação Legislativa**, n.º 138, Brasília, Senado Federal, abril/junho de 1998, p. 39-48.

CORONA NAKAMURA, Luis Antonio. Paridad de género en materia electoral en México. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 3, n. 1, p. 109-123, jan./abr. 2016. COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 10 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

COSTA, Thaís Cristina Alves. **Ações afirmativas em Ronald Dworkin: os limites de sua justificação e aplicabilidade**. Dissertação (Mestrado em Filosofia, Programa de Pós-graduação em Filosofia da Universidade Federal de Pelotas. Disponível em:

<https://wp.ufpel.edu.br/ppgfil/files/2017/12/disserta%C3%A7%C3%A3othais.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018

DAHL, Robert A. **La igualdad política**. Liliana Andrade Llanas (trad.). 1 ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008.

DAHL, Robert Alan. **On political equality**. New Haven; London: Yale University Press, 2006.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Beatriz Sidou (trad.). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DIAS, Jean Carlos. **O controle judicial de políticas públicas**. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

DI GIOVANNI, Geraldo. As Estruturas Elementares das Políticas Públicas. **Caderno de Pesquisa n 82**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), 2009 (28p).

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, Clarisse Seixas. O ciclo das políticas públicas. *In*: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43.

DWORKIN, Ronald. Equality, Democracy, and Constitution: we the people in Court. **Alberta Law Review**, vol. XXVIII, n. 02, 1990, p. 324-346.

DWORKIN, Ronald. **Freedom's law: the moral reading of the American Constitution**. Oxford University Press, 1996.

DWORKIN, Ronald. **The Court and the University**. The New York Review of Books, 2003, p. 01-10.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005a.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. Tradução Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005b.

DWORKIN, Ronald. **O império do Direito**. Tradução Jefferson Luiz Camargo. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

DWORKIN, Ronald. **Justiça para ouriços**. Tradução Pedro Elói Duarte. Coimbra: Almedina, 2012.

FASSLER, Clara. Desarrollo y participación política de las mujeres. *In*: VIDAL, Gregorio; GUILLÉN; Arturo R. (Organizadores). **Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado**. Buenos Aires: CLASCO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; 2007, 377-393. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/22Fassler.pdf. Acesso em: 01 jul. 2018.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta. Igualdade como Ideal: entrevista com Ronald Dworkin. **Novos estudos – CEBRAP**. n. 77. São Paulo: CEBRAP. Março/2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010133002007000100012&script=sci_arttext. Acesso em: 10 jul. 2018.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **O controle de convencionalidade da lei da ficha limpa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

FERREIRA RUBIO, Delia Matilde. Financiamiento de los partidos políticos desde una perspectiva de género. **Revista Derecho Electoral**, San José, n. 20, 2015, p. 134-148.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. **O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral**. Recife. Pós-Graduação em Ciência Política [Dissertação (mestrado)]. UFPE, 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Potenciais laranjas receberam R\$ 15 mi de verba pública de 14 partidos**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/potenciais-laranjas-receberam-r-15-mi-de-verba-publica-de-14-partidos.shtml>. Acesso em: 26 fev. 2019.

FREITAS, Juliana Rodrigues. O sistema de cotas de gênero e o óbice ao desenvolvimento no Brasil: reflexões iniciais acerca da reduzida participação feminina na política brasileira. *In*: PEREIRA, Rodolfo Viana; SANTANO, Ana Claudia (Orgs.). **Conexões Eleitoristas**. Belo Horizonte: Abradep, 2016. p. 119-138. ISBN 978-85-93139-01-7. Disponível em: <http://bit.ly/2ebamME>. Acesso em: 01 jul. 2018.

GALANTE, Elisa Helena Lesqueves; PEDRA, Adriano Sant'Ana. O Judiciário brasileiro como superego da sociedade: uma crítica sobre a usurpação da compreensão dos valores de uma sociedade. *In*: **III Encontro de internacionalização do Conpedi**: Madrid, 2015, Madrid. Encontro de internacionalização do Conpedi: Madrid / Espanha. Madrid: Ediciones Laborum, 2015. v. 14. p. 82-99.

GARCIA, Emerson. **Abuso de poder nas eleições: meios de coibição**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

GARCÍA, Pedro de Vega. *Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución*. **Revista de Estudios Políticos**. No. 7, 1979, p. 93-118.

GARCÍA, Pedro de Vega. El Tránsito del Positivismo Jurídico al Positivismo Jurisprudencial en la Doctrina Constitucional. Teoría y Realidad Constitucional. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia. **Editorial Centro de Estudios Ramón Areces**, n. 1, 1. sem. 1998. (p. 65 a 87).

- GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** 14 ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** 12 ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** 10 ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- GOMES, José Jairo. Direitos Políticos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 100, p. 103-130, jan./jun. 2010.
- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito eleitoral.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- GRIMM, Dieter. **Constituição e política.** Tradução Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, v. 7, n. 7, 2010, p. 9-37.
- GROSSI, Míriam Pillar; MIGUEL, Sônia Malheiros. Transformando a diferença: as mulheres na política. **Revista Estudos Feministas.** 2001, vol. 9, n.1, pp. 167-206. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&id=S0104-026X2001000100010&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 05 jul. 2018.
- GUEDES, Néviton. Comentário ao artigo 14. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil.** 2 ed. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2018.
- GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier. Derechos políticos de la mujer. La igualdad en la participación política. In: **Nuevas Avenidas de la democracia contemporânea.** AYALA SÁNCHEZ, Alfonso (coord.). Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, p. 48-59.
- HESPANHA, António Manuel. **A cultura jurídica europeia.** Coimbra: Almedina, 2012.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Women in National Parliaments: Situation as of 1st January 2019.** Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010119.htm>; <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/world010119.htm>. Acesso em: 13 abr. 2019.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Women in National Parliaments: Situation as of 1st May 2018.** Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>. Acesso em: 10 jun. 2018.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Women in politics: 2017.** Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2017-03/women-in-politics-2017>. Acesso em: 10 jun. 2018.
- JARDIM, Torquato. **Direito Eleitoral Positivo.** Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

JUVÊNCIO, José Sérgio Martins. A relação entre candidaturas “laranjas” e a lei de cotas por gênero. **Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes**, 23 a 25.04.2013, UNESP, Araraquara (SP), 2013.

KROOK, Mona Lena. Gender and elections: temporary special measures beyond quotas. **Commissioned by the electoral affairs division of the United Nations Department of Political Affairs**, 2013.

KROOK, Mona Lena; HUGHES, Melanie M.; PAXTON, Pamela. Gender quotas for legislatures and corporate boards. **Annual Review of Sociology**, 43, 331-352, 2017, p. 331-352.

KROOK, Mona Lena; SANIN, Juliana Restrepo. Género y violencia política en América Latina: Conceptos, debates y soluciones. **Política y Gobierno**, XXIII(1), 2016, p. 127-162.

LEAL, Saul Tourinho. **O novo superego de um Brasil órfão**. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/o-novo-superego-de-um-brasil-orfao>. Acesso em: 04 jan. 2019.

LÔBO, Edilene. A paridade como direito fundamental da democracia substancial no Brasil: mulher na política. *In*: GUERRA, Arthur Magno e Silva; BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira; BERNARDES, Flávio Couto (Org.). **Direito eleitoral: 30 anos de democracia**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

LOPES, Priscila Silva. A teoria argumentativa de Dworkin do direito como integridade. *In*: DIAS, Jean Carlos (coord.). **O pensamento jurídico contemporâneo**. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2015.

MACEDO, Elaine Harzheim; SOARES, Rafael Morgental. A criação judicial do direito pela justiça eleitoral: um estudo sobre o seu poder normativo. *In*: FREITAS, Juliana Rodrigues; MACEDO, Elaine Harzheim (Coord.). **Jurisdição eleitoral e direitos políticos fundamentais**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método; Belém: Cesupa, 2015.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; ALMEIDA, Jéssica Teles de. Abuso de poder político-partidário e fraude às cotas de candidatura por gênero. *In*: FUX, Luiz; PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso; ALVIM, Frederico Franco; SESCONETTO, Julianna Sant'ana (Coord.). **Direito eleitoral: temas relevantes**. Curitiba: Juruá, 2018.

MASCHIO, Jane Justina. Eficácia/ineficácia do sistema de cotas para as mulheres. **Resenha Eleitoral**. v. 10, n. 1, jan./jun. 2003.

MAUS, Ingeborg. Judiciário como Superego da Sociedade: O Papel da Atividade Jurisprudencial na 'Sociedade Órfã'. **Novos Estudos** nº 58, São Paulo, CEBRAP, novembro de 2000, p. 183 a 202.

MELO, Cristina Nascimento de. A cota de gênero nas eleições proporcionais: a inclusão dos transgêneros e travestis. *In*: FUX, Luiz; PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso; ALVIM, Frederico Franco; SESCONETTO, Julianna Sant'ana (Coord.). **Direito eleitoral: temas relevantes**. Curitiba: Juruá, 2018.

MELO, Hildete Pereira de; THOMÉ, Débora. **Mulheres e poder: histórias, ideias e indicadores**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEZZARROBA, Orides. **Teoria geral do direito partidário e eleitoral**. Florianópolis: Qualis Editora, 2018.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação Afirmativa: História e Debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 197-217, novembro/2002. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/n117/15559.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

MONTEIRO, Vítor de Andrade. Direitos humanos e direitos políticos: perspectivas e tendências do direito eleitoral perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista IIDH**. San José, vol. 61, 2015, p. 173-200.

MORO, Sérgio Fernando. **Jurisdição constitucional como democracia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

NICOLAU, Jairo. O impacto do fundo eleitoral nas campanhas para deputado. **Nexo jornal**. 30 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2019/O-impacto-do-fundo-eleitoral-nas-campanhas-para-deputado>. Acesso em: 01 maio 2019.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 6 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

NOBRE, Simone Cruz. A igualdade na visão de Ronald Dworkin. In: DIAS, Jean Carlos (coord.). **O pensamento jurídico contemporâneo**. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2015.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Fraude à lei. **Revista da AJURIS**, v. 41, n. 136, Dezembro 2014, p. 125-146.

NUNES, Geórgia Ferreira Martins; COELHO, Margarete de Castro. Empoderamento feminino: Por quê? Para quê? Que diferença fariam mais mulheres nos espaços de poder? In: PINHEIRO, Celia Regina de Lima; SALES, José Edvaldo Pereira; FREITAS, Juliana Rodrigues (Coord.). **Constituição e processo eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

OBSERVATÓRIO DE GÊNERO. **PNUD apresenta índice para medição de desigualdade de gênero**. Disponível em: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/noticias/pnud-apresenta-indice-para-medicao-da-desigualdade-de-genero>. Acesso em: 01 jul. 2018.

O LIBERAL. **Candidata a deputada estadual com 301 votos recebeu R\$ 390 mil e poder ser 'laranja'**. Disponível em: <https://www.oliberal.com/politica/candidata-a-deputada-estadual-com-301-votos-recebeu-r-390-mil-do-psd-e-pode-ser-laranja-1.81642>. Acesso em: 02 mar. 2019.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de. Jurisdição Constitucional: entre a guarda da Constituição e o ativismo judicial. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 20, n. 121, Jun./Set. 2018, p. 468-494.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. A igualdade de oportunidade nas competições eleitorais: reflexões a partir da teoria da justiça como equidade de John Rawls. **Paraná Eleitoral**, v. 2, n. 2, 2013, p. 175-190.

OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa de. Controle do poder normativo da justiça eleitoral. *In*: CASTRO, Dayse Starling Lima (Org.). **Direito Público**. 1 ed. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016, p. 521-540.

OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa de; SIMÕES, Sandro Alex de Souza. A proteção internacional dos direitos político-eleitorais: o caso Lopez Mendoza vs. Venezuela e a inconveniência da alínea “g” da Lei de Inelegibilidades. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte. No prelo.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; CARVALHO NETO, Ernani. A judicialização da política: um tema em aberto. **Política Hoje**. Revista do Mestrado em Ciências Políticas da UFPE, Brasil, v. 1, n. 15, 2006. Disponível em <http://politicahoje.com/ojs/viewarticle.php?id=101>. Acesso em: 10 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher**, 18 dezembro 1979. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf. Acesso em: 01 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, 4 dezembro 1986. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em: 01 jul. 2018.

OTAVIO, Chico; ELENILCE, Bottari. **Partidos usam laranjas para cumprir exigência**. O Globo, Rio de Janeiro, 06 jul. 2010. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/eleicoes2010/mat/2010/07/06/partidos-usam-laranjas-para-cumprir-exigencia-procuradora-eleitoral-detecta-fraudes-grosseiras-nainscricao-obrigatoria-de-30-de-mulheres-917083488.asp>. Acesso em: 01 ago. 2018.

PANKE, Luciana. **Campanhas eleitorais para mulheres: desafios e tendências**. 1 ed. Curitiba: Ed. UFPR, 2016.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. Os reflexos das candidaturas femininas fictícias nos âmbitos processual e material. *In*: FUX, Luiz; PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso; ALVIM, Frederico Franco; SESCONETTO, Julianna Sant’ana (Coord.). **Direito eleitoral: temas relevantes**. Curitiba: Juruá, 2018.

PICADO, Sonia. Derechos políticos como derechos humanos. *In*: **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina** / comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson. — 2ª ed. — México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos

Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, p. 48-59.

PIOVESAN, Flávia. **Igualdade de gênero na Constituição Federal: os direitos civis e políticos das mulheres no Brasil**. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/principios-e-direitos-fundamentais-igualdade-de-genero-na-constituicao-federal-os-direitos-civis-e-politicos-das-mulheres-do-brasil/view>, p. 1 – 22. Acesso em: 01 jul. 2018.

POJMAN, Louis. **The Case against Affirmative Action**. Disponível em:

http://www.csus.edu/indiv/g/gaskilld/business_computer_ethics/the%20case%20against%20affirmative%20action.htm/The-Case-Against-Affirmative-Action-SacramentoState. Acesso em: 10 jul. 2018.

PRÁ, Jussara Reis. Mulheres, direitos políticos, gênero e feminismo. **Cadernos Pagu**, Campinas, n.º 43, jul./dez. 2014, p. 169-196. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010-483332014000200007&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 19 maio 2019.

PRATES, Homero. **Atos simulados e atos em fraude da lei**. São Paulo: Liv. Freitas Bastos, 1958.

QUINTELA, Débora Françolin; DIAS, Joelson Costa. Participação política das mulheres no Brasil: das cotas de candidatura à efetiva paridade na representação. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 52-74, jan./jun. 2016.

REZENDE, Daniela Leandro. Desafios à representação política de mulheres na Câmara dos Deputados. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, n.º 25, ed. 3, set./dez., 2017, p. 1199-1217. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/40533>. Acesso em: 19 maio 2019.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no Direito Eleitoral**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

ROUSSEAU, Dominique. Une rèsurrection: la notion de Constitution. **Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Étranger**, 1990, Paris, LGDJ, n. 1, jan./fev. 1990, p. 5-22.

FLORES SALAZAR, Ana Lorena. Igualdad y derechos políticos de las mujeres. Medidas especiales de carácter temporal, paridad y políticas dinámicas y efectivas recomendadas por la CEDAW. **Revista Derecho Electoral**, San José, n. 22, 2016, p. 54-83.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 18, jun. 2012, p. 177-197.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. O acesso das mulheres à representação política. **JOTA**. 18 de março de 2016. Opinião, e-leitor. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniaoe-analise/colunas/e-leitor/e-leitor-o-acesso-das-mulheres-a-representacao-politica-18032016>. Acesso em: 09 jun. 2018.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **A constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. **La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

SANTOS, Polianna Pereira dos; BARCELOS, Júlia Rocha de. Direitos políticos das mulheres e a regulamentação legal das cotas de gênero: resultados em Bolívia, Peru e Brasil. *In: VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política – ALACIP*, 2015, Lima. Anales de VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política ALACIP, v. I, 2015, p. 36-59.

SANTOS, Polianna Pereira dos; BARCELOS, Júlia Rocha de; PORCARO, Nicole Gondim. Participação da mulher na política: as reformas políticas que temos e as que queremos. *In: PINTO, Amanda Luiza Oliveira; BERTOTTI, Bárbara Mendonça; FERRAZ, Miriam Olivia Knopik (Org.). Reformas legislativas de um Estado em crise*. Curitiba: Íthala, 2018.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.). Políticas públicas*. Coletânea. Vol. 1, ENAP, 2006, p. 21-42.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da "última palavra" e alguns parâmetros de autocontenção judicial. **Revista Quaestio Iuris**, vol.06, n.º 02, ISSN 1516-0351, 2013, p. 119-161. DOI: 10.12957/rqi.2013.11773

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas. *In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. O Direito e as Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 3-15.

SOARES, Cristiane. Índices de Desenvolvimento de Gênero: uma análise do avanço social das mulheres no Brasil e nas Unidades da Federação. *In: XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, ABEP, 2010, Caxambú. Anais... Minas Gerais. Disponível em: <http://www.abep.org.br/~abeporgb/publicacoes/index.php/anais/article/view/2435/2390>, p. 1-19. Acesso em: 01 jul. 2018.

SOUSA, Virgínia Motta. As ações afirmativas nas universidades brasileiras e o conceito de justiça na obra de Ronald Dworkin. *In: BRANCO, Paulo Gonet; BARROS, Janete Ricken de. Dignidade da pessoa humana e igualdade: aspectos pontuais*. Brasília: IDP, 2014.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. Políticas públicas no Brasil*, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 65-85.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, 2006, p. 20-45.

SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. **Cadernos Adenauer**, Ano 6, n. 2, 2005, p. 123-159.

SUNSTEIN, Cass Robert. Political Equality and Unintended Consequences. **Columbia Law Review**, vol. 94, 1994, p. 1390-1414.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. **The global expansion of Judicial Power: the judicialization of politics**. New York; London: New York University Press, 1995.

TOFOLLI, José Antonio Dias. Breves considerações sobre a fraude ao direito eleitoral. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/28208>. Acesso em: 22 jan. 2019.

TREMBLAY, Manon. Democracy, representation and women: a comparative analysis. **Democratization**, vol. 14, n. 4, p. 533-553.

TRIMIÑO VELÁSQUEZ, Celina de Jesús. **Aportaciones del feminismo liberal al desarrollo de los derechos políticos de las mujeres**. Madrid: Congreso de los diputados, 2013.

UOL. **Veja a lista de todas as deputadas estaduais eleitas em 2018**. Disponível em: <https://noticias.bol.uol.com.br/ultimas-noticias/entretenimento/2018/10/08/veja-a-lista-de-todas-as-deputadas-estaduais-eleitas-em-2018.htm>. Acesso em: 28 mar. 2019.

VELASCO, Clara. **Apenas um estado do país será comandado por uma mulher**. G1, 20 out 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/28/apenas-um-estado-do-pais-sera-comandado-por-uma-mulher.ghtml>. Acesso em: 05 mar. 2019.

VELASCO, Clara; SARMENTO, Gabriela; GELAPE, Lucas; VIDIGAL, Lucas. **Mesmo com lei, proporção de mulheres não aumenta nas eleições e Justiça precisa notificar coligações para que cumpram cota**. G1, 24 ago 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/08/24/mesmo-com-lei-proporcao-de-mulheres-nao-aumenta-nas-eleicoes-e-justica-precisa-notificar-coligacoes-para-que-cumpram-cota.ghtml>. Acesso em: 25 mar. 2019.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

VERBICARO, Loiane Prado. A judicialização da política à luz da teoria de Ronald Dworkin. *In*: CONPEDI, Fortaleza. **Anais do XIV Congresso Nacional**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

VERBICARO, Loiane Prado. A (i) legitimidade democrática da judicialização da política: uma análise à luz do contexto brasileiro. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 13, 2011.

VERBICARO, Loiane Prado. **Judicialização da política, ativismo e discricionariedade judicial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

VERDÚ, Pablo Lucas. **La Constitución en la Encrucijada (Palingenesia Iuris Politici)**. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1994.

VILLANUEVA FLORES, María de Rocío. La protección de los derechos políticos de las mujeres. *In: Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos de los derechos humanos de las mujeres*. San José. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009, p. 282-301.

APÊNDICE A – LISTA DE FINANCIAMENTO DAS CANDIDATAS ELEITAS NAS ELEIÇÕES GERAIS DE 2018⁷⁹

GOVERNADORA

Fátima Bezerra (PT-RN) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 5.538.114,10) – Fundo Eleitoral (R\$ 5.200.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 225.000,00).

SENADORAS DA REPÚBLICA

Daniella Ribeiro (PP-PB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 2.524.500,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 2.500.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Eliziane Gama (PPS-MA) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 1.268.879,16) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.268.879,16) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Juíza Selma Arruda (PSL-MT) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 1.704.416,93) – Fundo Eleitoral (R\$ 6.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Leila do Vôlei (PSB-DF) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 3.044.773,18) – Fundo Eleitoral (R\$ 3.000.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Mara Gabrielli (PSDB-SP) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 5.322.773,62) – Fundo Eleitoral (R\$ 3.500.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 1.660.000,00).

Soraya Thronicke (PSL-MS) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 76.001,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Dr^a Zenaide Maia (PHS-RN) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 1.072.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 550.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 350.000,00).

DEPUTADAS FEDERAIS

Acre:

Mara Rocha (PSDB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 1.538.014,60) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.538.014,60) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Jéssica Sales (MDB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 2.251.500,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 2.000.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

⁷⁹ Informações obtidas no sítio do TSE (divulgacand). Os dados colhidos na presente pesquisa levam em consideração apenas os recursos financeiros recebidos, excluindo-se as doações estimáveis em dinheiro.

Dra. Vanda Milani (PSDB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 1.450.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.200.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 250.000,00).

Perpétua Almeida (PCdoB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 907.310,35) – Fundo Eleitoral (R\$ 899.232,95) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Alagoas:

Tereza Nelma (PSDB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 803.617,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 650.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 14.617,00).

Amapá:

Aline Gurgel (PRB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 1.952.976,22) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.000.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 952.976,22).

Leda Sadala (Avante) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 210.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 210.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Professora Marcivania (PCdoB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 896.500,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 800.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 96.500,00).

Amazonas:

Bahia:

Prof. Dayane Pimentel (PSL) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 411.300,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 260.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 150.000,00).

Alice Portugal (PCdoB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 1.661.480,08) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.330.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 81.500,00).

Lídice da Mata (PSB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 1.708.225,56) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.500.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Ceará:

Luizianne (PT) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 1.007.330,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.000.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Distrito Federal:

Flavia Arruda (PR) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 2.400.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 2.400.000,00).

Erika Kokay (PT) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 1.083.753,13) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.009.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Bia Kicis (PRP) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 311.645,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 90.000,00).

Paula Belmonte (PPS) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 2.500.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 100.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Celina Leão (PP) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 2.100.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.000.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 1.100.000,00).

Espírito Santo:

Dra. Soraya Manato (PSL) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 286.891,25) – Fundo Eleitoral (R\$ 136.884,65) – Fundo Partidário (R\$ 150.000,00).

Norma Ayub (DEM) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 1.652.020,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.500.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 150.000,00).

Lauriete (PR) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 2.300.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 300.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 2.000.000,00).

Goiás:

Magda Mofato (PR) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 2.218.993,48) – Fundo Eleitoral (R\$ 2.000.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Flavia Morais (PDT) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 1.631.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.175.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 336.000,00).

Maranhão:

Mato Grosso:

Professora Rosa Neide (PT) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 644.166,97) – Fundo Eleitoral (R\$ 612.750,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Mato Grosso do Sul:

Tereza Cristina (DEM) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 2.230.500,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.200.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 150.000,00).

Rose Modesto (PSDB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 741.959,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 350.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 250.000,00).

Minas Gerais:

Aurea Carolina (PSOL) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 101.905,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Margarida Salomão (PT) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 1.034.963,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.000.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Alê Silva (PSL) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 75.100,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Greyce Elias (Avante) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 804.500,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 265.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 200.000,00).

Pará:

Elcione Barbalho (MDB) – Total de recursos recebidos (R\$ 2.063.300,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 2.000.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Paraíba:

Edna Henrique (PSDB) – Total de recursos recebidos (R\$ 824.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 399.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 375.000,00).

Paraná:

Gleisi Lula (PT) – Total de recursos recebidos (R\$ 1.332.743,40) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.300.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Leandre (PV) – Total de recursos recebidos (R\$ 1.104.349,09) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.100.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 375.000,00).

Luisa Canziani (PTB) – Total de recursos recebidos (R\$ 2.249.053,67) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.508.553,67) – Fundo Partidário (R\$ 700.000,00).

Aline Sleutjes (PSL) – Total de recursos recebidos (R\$ 89.555,35) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Christiane Yared (PR) – Total de recursos recebidos (R\$ 2.421.240,13) – Fundo Eleitoral (R\$ 2.400.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 18.870,00).

Pernambuco:

Marília Arraes (PT) – Total de recursos recebidos (R\$ 1.283.597,95) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.000.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Piauí:

Rejane Dias (PT) – Total de recursos recebidos (R\$ 1.130.700,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.000.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Iracema Portella (PP) – Total de recursos recebidos (R\$ 2.400.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.900.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 500.000,00).

Margarete Coelho (PP) – Total de recursos recebidos (R\$ 2.323.513,19) – Fundo Eleitoral (R\$ 2.200.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 100.000,00).

Dra. Marina (PTC) – Total de recursos recebidos (R\$ 578.096,70) – Fundo Eleitoral (R\$ 440.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 120.000,00).

Rio de Janeiro:

Flordelis (PSD) – Total de recursos recebidos (R\$ 1.028.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 718.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 300.000,00).

Daniela do Waguiho (MDB) – Total de recursos recebidos (R\$ 854.100,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 704.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Talíria Petrone (PSOL) – Total de recursos recebidos (R\$ 214.405,21) – Fundo Eleitoral (R\$ 147.663,43) – Fundo Partidário (R\$ 13,20).

Jandira Feghali (PCdoB) – Total de recursos recebidos (R\$ 1.528.600,20) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.239.510,00) – Fundo Partidário (R\$ 54.800,00).

Rosângela Gomes (PRB) – Total de recursos recebidos (R\$ 1.405.620,02) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.150.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 244.540,02).

Major Fabiana (PSL) – Total de recursos recebidos (R\$ 79.776,43) – Fundo Eleitoral (R\$ 76.190,83) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Soraya Santos (PR) – Total de recursos recebidos (R\$ 2.400.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.000.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 1.400.000,00).

Benedita da Silva (PT) – Total de recursos recebidos (R\$ 1.026.594,86) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.000.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Chris Tonietto (PSL) – Total de recursos recebidos (R\$ 77.723,34) – Fundo Eleitoral (R\$ 73.333,33) – Fundo Partidário (R\$ 500.000,00).

Clarissa Garotinho (Pros) – Total de recursos recebidos (R\$ 1.822.500,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.420.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 300.000,00).

Rio Grande do Norte:

Natália Bonavides (PT) – Total de recursos recebidos (R\$ 428.224,20) – Fundo Eleitoral (R\$ 399.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 46,20).

Rio Grande do Sul:

Fernanda Melchionna (PSOL) – Total de recursos recebidos (R\$ 345.723,91) – Fundo Eleitoral (R\$ 220.077,91) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Maria do Rosário (PT) – Total de recursos recebidos (R\$ 1.014.615,65) – Fundo Eleitoral (R\$ 967.697,33) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Liziane Bayer (PSB) – Total de recursos recebidos (R\$ 528.682,56) – Fundo Eleitoral (R\$ 500.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Rondônia:

Mariana Carvalho (PSDB) – Total de recursos recebidos (R\$ 2.334.854,92) – Fundo Eleitoral (R\$ 2.300.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Jaqueline Cassol (PP) – Total de recursos recebidos (R\$ 2.205.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.100.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 1.010.000,00).

Silvia Cristina (PDT) – Total de recursos recebidos (R\$ 240.600,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 100.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 16.000,00).

Roraima:

Shéridan (PSDB) – Total de recursos recebidos (R\$ 2.310.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 2.300.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Joenia Wapichana (Rede) – Total de recursos recebidos (R\$ 169.720,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 150.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Santa Catarina:

Caroline de Toni (PSL) – Total de recursos recebidos (R\$ 60.354,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Geovania de Sá (PSDB) – Total de recursos recebidos (R\$ 2.050.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 2.000.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Angela Amin (PP) – Total de recursos recebidos (R\$ 2.392.690,03) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.150.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 1.150.000,00).

Carmen Zanotto (PPS) – Total de recursos recebidos (R\$ 1.196.648,11) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.168.128,11) – Fundo Partidário (R\$ 20.000,00).

São Paulo:

Joice Hasselmann (PSL) – Total de recursos recebidos (R\$ 239.292,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 100.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Tabata Amaral (PDT) – Total de recursos recebidos (R\$ 1.284.246,60) – Fundo Eleitoral (R\$ 100.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Policia Katia Sastre (PR) – Total de recursos recebidos (R\$ 1.100.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 300.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 800.000,00).

Sâmia Bomfim (PSOL) – Total de recursos recebidos (R\$ 347.615,09) – Fundo Eleitoral (R\$ 108.580,92) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Luiza Erundina (PSOL) – Total de recursos recebidos (R\$ 319.695,83) – Fundo Eleitoral (R\$ 298.597,53) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Renata Abreu (Podemos) – Total de recursos recebidos (R\$ 1.571.961,34) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.000.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 571.840,44).

Bruna Furlan (PSDB) – Total de recursos recebidos (R\$ 2.500.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.805.100,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Rosana Valle (PSB) – Total de recursos recebidos (R\$ 372.182,50) – Fundo Eleitoral (R\$ 339.982,50) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Carla Zambelli (PSL) – Total de recursos recebidos (R\$ 500.193,37) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Maria Rosas (PRB) – Total de recursos recebidos (R\$ 2.300.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.200.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 1.100.000,00).

Adriana Ventura (Novo) – Total de recursos recebidos (R\$ 343.657,42) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Sergipe:

Tocantins:

Professora Dorinha (DEM) – Total de recursos recebidos (R\$ 2.170.400,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.736.500,00) – Fundo Partidário (R\$ 129.900,00).

Dulce Miranda (MDB) – Total de recursos recebidos (R\$ 2.400.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 2.000.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 300.000,00).

DEPUTADAS ESTADUAIS

Acre:

Meire Serafim (MDB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 395.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 395.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Antonia Sales (MDB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 920.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 920.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Maria Antonia (Pros) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 152.500,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 152.500,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Doutora Juliana (PRB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 587.600,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 260.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 327.600,00).

Alagoas:

Jo Pereira (MDB) Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 519.202,82) – Fundo Eleitoral (R\$ 100.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Cibele Moura (PSDB) Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 468.536,01) – Fundo Eleitoral (R\$ 200.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 200.000,00).

Fátima Canuto (PRTB) Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 659.030,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 400.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 100.000,00).

Flávia Cavalcante (PRBT) Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 325.668,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 5.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 65.000,00).

Angela Garrote (PP) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 566.527,36) – Fundo Eleitoral (R\$ 375.530,00) – Fundo Partidário (R\$ 175.000,00).

Amapá:

Alliny Serrão (DEM) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 333.800,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 325.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Marília (PDT) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 321.172,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 100.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 200.000,00).

Edna Auzier (PSD) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 36.900,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Luciana (PR) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 940.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 890.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 50.000,00).

Telma Gurgel (PRP) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 495.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 495.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Telma Nery (PSDB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 150.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 100.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Aldilene Souza (PPL) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 15.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Cristina Almeida (PSB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 403.400,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 400.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Amazonas:

Dra. Mayara (PP) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 882.614,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 382.614,00) – Fundo Partidário (R\$ 150.000,00).

Joana Darc protetora dos animais (PR) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 371.553,85) – Fundo Eleitoral (R\$ 90.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 270.000,00).

Alessandra Campelo (MDB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 908.700,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 600.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 277.300,00).

Professora Therezinha Ruiz (PSDB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 400.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 280.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Bahia:

Ivana Bastos (PSD) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 942.696,61) – Fundo Eleitoral (R\$ 865.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Fátima Nunes (PT) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 72.700,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 56.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 3.200,00).

Jusmari (PSD) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 875.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 790.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Olivia Santana (PCdoB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 331.937,99) – Fundo Eleitoral (R\$ 83.500,00) – Fundo Partidário (R\$ 35.000,00).

Fabiola Mansur (PSB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 764.164,78) – Fundo Eleitoral (R\$ 450.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Neusa Cadore (PT) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 132.390,94) – Fundo Eleitoral (R\$ 56.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 3.200,00).

Mirela Macedo (PSD) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 640.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 640.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Maria Del Carmen (PT) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 550.973,05) – Fundo Eleitoral (R\$ 56.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 3.200,00).

Katia Oliveira (MDB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 192.100,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Talita Oliveira (PSL) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 14.400,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Ceará:

Érika Amorim (PSD) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 796.340,35) – Fundo Eleitoral (R\$ 750.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Augusta Brito (PCdoB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 222.682,63) – Fundo Eleitoral (R\$ 100.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Aderlania Noronha (Solidariedade) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 450.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 450.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Dra. Silvana (PR) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 900.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 900.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Patrícia Aguiar (PSD) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 314.100,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 205.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Fernanda Pessoa (PSDB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 994.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 479.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 500.000,00).

Distrito Federal:

Arlete Sampaio (PT) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 154.250,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 39.500,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Telma Rufino (Pros) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 377.857,33) – Fundo Eleitoral (R\$ 158.857,33) – Fundo Partidário (R\$ 140.000,00).

Júlia Lucy (Novo) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 28.397,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Espírito Santo:

Janete (PMN) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 141.399,01) – Fundo Eleitoral (R\$ 20.000) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Iriny Lopes (PT) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 85.731,96) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 39.500,00).

Raquel Lessa (Pros) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 250.600,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 117.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 106.000,00).

Goiás:

Delegada Adriana Accorsi (PT) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 83.300,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 52.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Lêda Borges (PSDB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 866.400,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 650.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 200.000,00).

Maranhão:

Detinha (PR) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 907.690,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 800.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Dra. Cleide Coutinho (PDT) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 866.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Dra. Thaiza (PP) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 905.848,20) – Fundo Eleitoral (R\$ 569.472,00) – Fundo Partidário (R\$ 269.876,20).

Andreia Rezende (DEM) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 460.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 225.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 25.000,00).

Ana do Gás (PCdoB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 190.147,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Daniella Tema (PSB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 123.001,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 100.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Dra. Helena Duailibe (Solidariedade) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 455.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 450.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Mical Damasceno (PTB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 440.150,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 240.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 200.000,00).

Mato Grosso:

Janaina Riva (MDB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 950.410,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 600.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 150.000,00).

Mato Grosso do Sul:

Minas Gerais:

Beatriz Cerqueira (PT) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 140.849,79) – Fundo Eleitoral (R\$ 46.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Delegada Sheila (PSL) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 153.520,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 66.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Marília Campos (PT) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 336.639,26) – Fundo Eleitoral (R\$ 56.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Rosângela Reis (Podemos) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 547.472,39) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Celise Laviola (MDB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 300.300,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 300.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Ione Pinheiro (Dem) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 564.992,26) – Fundo Eleitoral (R\$ 498.306,00) – Fundo Partidário (R\$ 30.000,00).

Leninha (PT) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 71.458,46) – Fundo Eleitoral (R\$ 46.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Laura Serrano (Novo) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 21.300,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Ana Paula Siqueira (Rede) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 616.550,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 800,00).

Andreia de Jesus (PSOL) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 8.055,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Pará:

Cilene Couto (PSDB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 356.900,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 300.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Paula Gomes (PSD) – Total de financeiros recursos recebidos (R\$ 404.423,87) – Fundo Eleitoral (R\$ 200.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Renilce Nicodemos (Solidariedade) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 740.700,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 690.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Dilvanda Faro (PT) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 82.227,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 42.500,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Michele Begot (PSD) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 439.900,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 389.900,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Marinor Brito (PSOL) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 73.482,83) – Fundo Eleitoral (R\$ 63.772,83) – Fundo Partidário (R\$ 6.600,00).

Ana Cunha (PSDB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 599.897,57) – Fundo Eleitoral (R\$ 480.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 100.000,00).

Dra. Heloisa (DEM) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 738.064,10) – Fundo Eleitoral (R\$ 486.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 250.000,00).

Diana Belo (DC) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 260.167,27) – Fundo Eleitoral (R\$ 243.097,27) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Professora Nilse (PRB) – Total de recursos financeiros recebidos (R\$ 160.368,50) – Fundo Eleitoral (R\$ 60.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 75.000,00).

Paraíba:

Cida Ramos (PSB) – Total de recursos recebidos (R\$ 293.780,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 200.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Estela Bezerra (PSB) – Total de recursos recebidos (R\$ 425.180,08) – Fundo Eleitoral (R\$ 400.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Camila Toscano (PSDB) – Total de recursos recebidos (R\$ 650.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 650.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Pollyana Dutra (PSB) – Total de recursos recebidos (R\$ 420.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 420.000,00).

Dra. Paula (PP) – Total de recursos recebidos (R\$ 150.311,70) – Fundo Eleitoral (R\$ 100.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 111,70).

Paraná:

Maria Victoria (PP) – Total de recursos recebidos (R\$ 910.350,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 287.450,00) – Fundo Partidário (R\$ 602.900,00).

Cristina Silvestri (PPS) – Total de recursos recebidos (R\$ 508.670,40) – Fundo Eleitoral (R\$ 250.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Mabel Canto (PSC) – Total de recursos recebidos (R\$ 64.364,91) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Luciana Rafagnin (PT) – Total de recursos recebidos (R\$ 108.227,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 97.500,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Pernambuco:

Delegada Gleide Ângelo (PSB) – Total de recursos recebidos (R\$ 559.006,95) – Fundo Eleitoral (R\$ 450.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 100.000,00).

Simone Santana (PSB) – Total de recursos recebidos (R\$ 499.051,15) – Fundo Eleitoral (R\$ 400.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Clarissa Tércio (PSC) – Total de recursos recebidos (R\$ 94.014,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 70.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Priscila Krause (DEM) – Total de recursos recebidos (R\$ 900.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 850.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Alessandra Vieira (PSDB) – Total de recursos recebidos (R\$ 834.900,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 685.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 49.900,00).

Fabíola Cabral (PP) – Total de recursos recebidos (R\$ 685.561,77) – Fundo Eleitoral (R\$ 641.512,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Juntas (PSOL) – Total de recursos recebidos (R\$ 55.265,73) – Fundo Eleitoral (R\$ 24.636,09) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Teresa Leitão (PT) – Total de recursos recebidos (R\$ 137.095,69) – Fundo Eleitoral (R\$ 52.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Roberta Arraes (PP) – Total de recursos recebidos (R\$ 455.920,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 455.920,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Dulcicleide Amorim (PT) – Total de recursos recebidos (R\$ 79.003,95) – Fundo Eleitoral (R\$ 42.500,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Piauí:

Lucy (PP) – Total de recursos recebidos (R\$ 942.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 200.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 693.000,00).

Janainna Marques (PTB) – Total de recursos recebidos (R\$ 754.462,77) – Fundo Eleitoral (R\$ 754.462,77) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Flora Izabel (PT) – Total de recursos recebidos (R\$ 288.995,03) – Fundo Eleitoral (R\$ 48.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 168.000,00).

Teresa Britto (PV) – Total de recursos recebidos (R\$ 167.113,20) – Fundo Eleitoral (R\$ 162.100,00) – Fundo Partidário (R\$ 13,20).

Rio de Janeiro:

Alana Passos (PSL) – Total de recursos recebidos (R\$ 43.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 40.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Lucinha (PSDB) – Total de recursos recebidos (R\$ 676.461,23) – Fundo Eleitoral (R\$ 200.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Renata Souza (PSOL) – Total de recursos recebidos (R\$ 76.208,40) – Fundo Eleitoral (R\$ 19.355,96) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Tia Ju (PRB) – Total de recursos recebidos (R\$ 675.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 375.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 245.000,00).

Rosane Felix (PSD) – Total de recursos recebidos (R\$ 113.689,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 17.277,00) – Fundo Partidário (R\$ 65.000,00).

Delegada Martha Rocha (PDT) – Total de recursos recebidos (R\$ 229.200,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 100.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 300.000,00).

Zeidan (PT) – Total de recursos recebidos (R\$ 259.340,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 56.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Franciane Motta (MDB) – Total de recursos recebidos (R\$ 680.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 500.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Mônica Francisco (PSOL) – Total de recursos recebidos (R\$ 74.766,96) – Fundo Eleitoral (R\$ 28.355,96) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Enfermeira Rejane (PCdoB) – Total de recursos recebidos (R\$ 237.761,68) – Fundo Eleitoral (R\$ 193.200,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Dani Monteiro (PSOL) – Total de recursos recebidos (R\$ 27.390,67) – Fundo Eleitoral (R\$ 16.553,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Marina (PMB) – Total de recursos recebidos (R\$ 92.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 55.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Rio Grande do Norte:

Cristiane Dantas (PPL) – Total de recursos recebidos (R\$ 260.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 130.000,00).

Isolda Dantas (PT) – Total de recursos recebidos (R\$ 123.391,44) – Fundo Eleitoral (R\$ 39.500,00) – Fundo Partidário (R\$ 1.840,00).

Eudiane Macedo (PTC) – Total de recursos recebidos (R\$ 210.571,77) – Fundo Eleitoral (R\$ 210.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Rio Grande do Sul:

Any Ortiz (PPS) – Total de recursos recebidos (R\$ 505.818,04) – Fundo Eleitoral (R\$ 429.648,04) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Silvana Covatti (PP) – Total de recursos recebidos (R\$ 964.082,95) – Fundo Eleitoral (R\$ 459.308,00) – Fundo Partidário (R\$ 500.000,00).

Luciana Genro (PSOL) – Total de recursos recebidos (R\$ 276.987,15) – Fundo Eleitoral (R\$ 181.145,42) – Fundo Partidário (R\$ 5.013,00).

Kelly Moraes (PTB) – Total de recursos recebidos (R\$ 312.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 312.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Juliana Brizola (PDT) – Total de recursos recebidos (R\$ 350.213,18) – Fundo Eleitoral (R\$ 160.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Franciane Bayer (PSB) – Total de recursos recebidos (R\$ 156.050,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 150.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Sofia Cavedon (PT) – Total de recursos recebidos (R\$ 216.150,31) – Fundo Eleitoral (R\$ 42.500,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Zilá Beritenbach (PSDB) – Total de recursos recebidos (R\$ 523.250,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 400.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Fran Somensi (PRB) – Total de recursos recebidos (R\$ 173.900,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 70.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 50.000,00).

Rondônia:

Cassia dos Muletas (Podemos) – Total de recursos recebidos (R\$ 336.085,56) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 200.000,00).

Rosângela Donadon (PDT) – Total de recursos recebidos (R\$ 129.603,02) – Fundo Eleitoral (R\$ 5.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Roraima:

Ione Pedroso (Solidariedade) – Total de recursos recebidos (R\$ 330.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 330.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Lenir Rodrigues (PPS) – Total de recursos recebidos (R\$ 762.548,04) – Fundo Eleitoral (R\$ 588.048,04) – Fundo Partidário (R\$ 161.500,00).

Catarina Guerra (Solidariedade) – Total de recursos recebidos (R\$ 580.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 365.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 190.000,00).

Aurelina Medeiros (Podemos) – Total de recursos recebidos (R\$ 500.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 500.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Betânia Medeiros (PV) – Total de recursos recebidos (R\$ 80.100,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Tayla Peres (PRTB) – Total de recursos recebidos (R\$ 21.780,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.780,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Santa Catarina:

Luciane Carminatti (PT) – Total de recursos recebidos (R\$ 145.194,05) – Fundo Eleitoral (R\$ 52.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Paulinha (PDT) – Total de recursos recebidos (R\$ 399.941,57) – Fundo Eleitoral (R\$ 130.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 20.000,00).

Marlene Fengler (PSD) – Total de recursos recebidos (R\$ 1.103.040,63) – Fundo Eleitoral (R\$ 260.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 800.000,00).

Ana Caroline Campagnolo (PSL) – Total de recursos recebidos (R\$ 8.025,01) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Ada Faraco de Luca (MDB) – Total de recursos recebidos (R\$ 630.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 520.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

São Paulo:

Janaina Paschoal (PSL) – Total de recursos recebidos (R\$ 58.514,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Mônica da Bancada Ativista – (PSOL) Total de recursos recebidos (R\$ 82.918,67) – Fundo Eleitoral (R\$ 5.358,67) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Marta Costa (PSD) – Total de recursos recebidos (R\$ 985.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 750.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 235.000,00).

Analice Fernandes (PSDB) – Total de recursos recebidos (R\$ 945.008,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 809.308,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Carla Morando (PSDB) – Total de recursos recebidos (R\$ 925.670,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 700.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Professora Bebel (PT) – Total de recursos recebidos (R\$ 608.471,25) – Fundo Eleitoral (R\$ 49.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Edna Macedo (PRB) – Total de recursos recebidos (R\$ 850.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 100.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 750.000,00).

Maria Lúcia Amary (PSDB) – Total de recursos recebidos (R\$ 784.904,95) – Fundo Eleitoral (R\$ 600.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Leci Brandão (PCdoB) – Total de recursos recebidos (R\$ 289.600,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 218.200,00) – Fundo Partidário (R\$ 38.000,00).

Marcia Lia (PT) – Total de recursos recebidos (R\$ 501.209,68) – Fundo Eleitoral (R\$ 135.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 20.803,54).

Delegada Graciela (PR) – Total de recursos recebidos (R\$ 600.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 400.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 200.000,00).

Leticia Aguiar (PSL) – Total de recursos recebidos (R\$ 18.834,30) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Érica Malunguinho (PSOL) – Total de recursos recebidos (R\$ 20.367,89) – Fundo Eleitoral (R\$ 5.358,67) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Valéria Bolsonaro (PSL) – Total de recursos recebidos (R\$ 13.200,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 10.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Isa Penna (PSOL) – Total de recursos recebidos (R\$ 41.726,39) – Fundo Eleitoral (R\$ 14.839,39) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Dra. Damaris Moura (PHS) Total de recursos recebidos (R\$ 533.697,50) – Fundo Eleitoral (R\$ 52.500,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Adriana Borgo (Pros) Total de recursos recebidos (R\$ 77.326,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 73.075,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Marina Helou (Rede) – Total de recursos recebidos (R\$ 320.465,75) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Sergipe:

Maisa Mitidieri (PSD) – Total de recursos recebidos (R\$ 1.000.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 1.000.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Janier Mota (PR) – Total de recursos recebidos (R\$ 951.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 950.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Goretti Reis (PCdoB) – Total de recursos recebidos (R\$ 301.020,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 300.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Diná Almeida (Podemos) – Total de recursos recebidos (R\$ 219.660,15) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Maria Mendonça (PSDB) – Total de recursos recebidos (R\$ 484.619,14) – Fundo Eleitoral (R\$ 300.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 120.000,00).

Kitty Lima (Rede) – Total de recursos recebidos (R\$ 14.580,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Tocantins:

Luana Ribeiro (PSDB) – Total de recursos recebidos (R\$ 375.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 200.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Valderez Castelo Branco (PP) – Total de recursos recebidos (R\$ 635.242,60) – Fundo Eleitoral (R\$ 455.920,00) – Fundo Partidário (R\$ 100.000,00).

Amália Santana (PT) – Total de recursos recebidos (R\$ 106.000,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 60.000,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Vanda Monteiro (PSL) – Total de recursos recebidos (R\$ 53.200,00) – Fundo Eleitoral (R\$ 0,00) – Fundo Partidário (R\$ 0,00).

Claudia Lelis (PV) – Total de recursos recebidos (R\$ 858.260,47) – Fundo Eleitoral (R\$ 510.860,47) – Fundo Partidário (R\$ 260.000,00).