

---

**Proponentes: REDE SUSTENTABILIDADE e FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES QUILOMBOLAS – FENAQ**

**Norma impugnada: Artigos 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 117/2022**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**REDE SUSTENTABILIDADE**, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 17.981.188/0001-07, com sede na SDS, Bl. A, CONIC, Ed. Boulevard Center, Salas 107/109, Asa Sul, Brasília – DF, CEP 70391-900, [contato@redesustentabilidade.org.br](mailto:contato@redesustentabilidade.org.br), neste ato representada por HELOÍSA HELENA LIMA DE MORAES CARVALHO, brasileira, casada, professora e enfermeira, RG nº 377773 SSP/AL, inscrita no CPF sob o nº: 364.503.164-20, seção 185, residente e domiciliada na Avenida Walter Ananias, nº 1465, Condomínio Rosa dos Ventos, 510, Ed. Nordeste, Apto. 103, Poço, Maceió/AL, CEP: 57.025-510, Telefone: (82) 981596-0299, E-mail: [heloisarede@gmail.com](mailto:heloisarede@gmail.com); e WESLEY ELDERSON DIÓGENES NOGUEIRA, brasileiro, solteiro, engenheiro ambiental e sanitário, RG nº 2006014126567 SSP/CE, inscrito no CPF sob o nº: 036.907.073-90, Zona 112, Seção 0283, residente e domiciliado à Avenida Desembargador Gonzaga, nº 532, Apto. 402, Bloco F, Cidade dos Funcionários, Fortaleza/CE, CEP: 60.823-012, Telefone: (61) 99617-0473, E-mail: [engenheirowesleydiogenes@gmail.com](mailto:engenheirowesleydiogenes@gmail.com), e **FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES QUILOMBOLAS – FENAQ**, CNPJ sob o nº 28.797.573/000-07, com sede na QNC 3, Casa 18, Taguatinga Note, Distrito Federal, CEP nº 72.115-530, neste ato representada por seu presidente, Sr. José Antônio Ventura, brasileiro, viúvo, eletricitista, portador do RG nº 795.877 SSP/DF, inscrito no CPF sob nº 084.530.981-15, vêm,

respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 103, inciso IX, da Constituição Federal e nos artigos 2º e 3º da Lei nº 9.868/99, propor a presente

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**Com pedido de medida cautelar**, em face dos artigos 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 117/2022, os quais isentaram de sanções e anistiarão partidos políticos que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

### **I – DAS NORMAS IMPUGNADAS E CABIMENTO DA AÇÃO**

1. A Emenda Constitucional nº 117 foi aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada pelo Poder Legislativo, devidamente publicada em 5 de abril de 2022.
2. Os dispositivos impugnados, contidos nos artigos 2º e 3º da mencionada Emenda, são incompatíveis com os princípios fundamentais e as garantias individuais e coletivas estabelecidas na Constituição, conforme será demonstrado nos próximos tópicos. Eis a redação:

"Art. 2º Aos partidos políticos que não tenham utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral é assegurada a utilização desses valores nas eleições subsequentes, vedada a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado até a data de promulgação desta Emenda Constitucional."

"Art. 3º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional."

3. Os preceitos impugnados atentam diretamente contra direitos e garantias fundamentais do ordenamento brasileiro, bem como ao primado de vedação ao retrocesso. Notadamente, serão evocados, **diretamente do texto Constitucional**, o Artigo 3º, inciso IV, ao estabelecer como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. O Artigo 5º, caput, ao consagrar o princípio da igualdade, proibindo qualquer forma de discriminação, inclusive a discriminação racial, e o Artigo 5º, inciso XLI: ao estabelecer que o ordenamento punirá qualquer forma de discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais, incluindo o racismo. Da mesma maneira, **com natureza de Emenda Constitucional, os seguintes dispositivos da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, ratificada pelo Brasil com rito de PEC, notadamente:** Artigo 2: Determina que os Estados Partes devem condenar e proibir o racismo, a discriminação racial e as formas correlatas de intolerância, adotando medidas legislativas e outras para prevenir e eliminar essas práticas. Artigo 3: Estabelece a obrigação dos Estados Partes de promover a igualdade racial e a eliminação de obstáculos para a plena e igualitária participação de todas as pessoas em todos os aspectos da vida política, econômica, social e cultural. Artigo 4: Requer que os Estados Partes adotem medidas efetivas para combater a discriminação racial em todas as suas formas, inclusive mediante a promoção da educação e da conscientização sobre a igualdade racial. Artigo 5: Estabelece que os Estados Partes devem proibir e combater as práticas racistas, inclusive a incitação ao ódio racial e a formação e participação em organizações racistas. Artigo 8: Determina que os Estados Partes devem promover a participação efetiva das vítimas de discriminação racial nos processos de tomada de decisão e garantir o acesso à justiça para remediar violações dos direitos previstos na convenção.
4. Por fim, de natureza supralegal, para fins argumentativos, os dispositivos da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD): Ratificada pelo Brasil em 1968, a qual prescreve, em seu Artigo 2: proibição e condenação a toda forma de discriminação racial, estabelecendo obrigações para os Estados Partes de adotar medidas eficazes para combater o racismo e Artigo 4: Requer que os Estados Partes condenem e penalizem a propaganda e as organizações que promovem a discriminação racial.

## **II – DA LEGITIMAÇÃO**

### **II.1 - LEGITIMIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

5. O Arguente REDE é partido político com representação no Congresso Nacional.
6. A legitimidade dos partidos políticos proponentes encontra fundamento no art. 103, VIII, da Constituição Federal c/c art. 2º, I da Lei 9.882/1999.
7. Trata-se de partido político com representação no Congresso Nacional, sendo reconhecido como legitimado universal, ou seja, cuja legitimidade não depende de demonstração de sua ligação com o objeto do controle de constitucionalidade abstrato. Portanto, inquestionável a pertinência de sua atuação.

### **II.2 – LEGITIMIDADE DA FENAQ**

8. Não obstante a legitimidade universal para propositura da presente ação constitucional, vale registrar que o dever imposto pela Constituição de viabilizar meios adequados para a reprodução física, social e cultural das comunidades quilombolas encontra plena correspondência com os compromissos políticos assumidos pelas entidades políticas proponentes.
9. A ampliação dos legitimados para propositura de ações constitucionais de controle concentrado e abstrato é fruto de uma política democrática, que objetiva o acesso de grupos minoritários à jurisdição constitucional.
10. O art. 103 da Constituição, com redação dada pela EC nº 45/2004, admite como legitimados especiais as entidades de classe de âmbito nacional.
11. Os legitimados especiais são os que necessitam demonstrar a pertinência temática, ou seja, a relação de “adequação entre o interesse específico para cuja tutela foram constituídos e o conteúdo da norma jurídica arguida como inconstitucional”, estando estes descritos nos incs. IV, V e IX do art. 103.
12. De acordo com a jurisprudência do STF, até recentemente (ADI 4294), existiam requisitos objetivos que restringiam o acesso das entidades de classe à Corte Superior, especialmente

no que diz respeito ao número mínimo de Unidades da Federação nas quais as entidades deveriam ter base.

13. No entanto, não é possível afirmar, de maneira coerente, que um dos elementos que justifica a chamada atuação “contramajoritária” do Tribunal é a proteção de minorias, ao mesmo tempo em que são criadas barreiras intransponíveis para que tais minorias tenham acesso a uma das mais relevantes esferas de jurisdição da Corte.
14. O STF por vezes já relativizou a restrição dos requisitos, em razão da necessidade de tutelar direitos de minorias que não possuem expressão física em 09 (nove) unidades da federação. Vide ADI no 2.866 de 2010 e ADPF, justifica a excessão da admissão da ABERSAL na relevância nacional da atividade econômica.
15. Ainda, e com especial relevância, cita-se a ADPF 709, que admitiu a APIB na qualidade de legitimada, em razão da necessidade de flexibilização da jurisprudência da Corte na caracterização do que deve ser entendido por entidade de classe, para que se incluam entidades representativas da defesa dos direitos fundamentais de grupos vulneráveis. No caso, a ação tratava de direitos indígenas. Seguramente, e em respeito ao princípio da isonomia, deve-se aplicar o mesmo precedente para autorizar a presente entidade representante do povo quilombola,
16. Portanto, restringir a participação de uma entidade de atuação nacional na proteção do ordenamento jurídico e da supremacia da Constituição.
17. A Federação Nacional das Associações Quilombolas (FENAQ) é uma entidade de classe de âmbito nacional, na forma do art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999, e foi criada no dia 19 de março de 2015, em Brasília, Distrito Federal.
18. É uma organização social sem fins lucrativos, que representa comunidades quilombolas por todo Brasil, com representação em 04 (quatro) Estados.
19. A entidade, ora Arguente, tem como objetivos, conforme os arts. 5º e 6º do seu Estatuto (Documento em anexo) lutar pela proteção, fomento, administração e defesa do patrimônio territorial, material e imaterial, cultural, religioso, social, econômico, ambiental e educacional das associações quilombolas brasileiras.
20. Ainda, a FENAQ tem por finalidade a efetivação de políticas públicas levando em consideração a organização das comunidades de quilombo, voltadas para melhorar as condições gerais dos quilombos.

21. A FENAQ, conforme art. 9º de seu estatuto social, também tem entre seus objetivos “as associações e as federações quilombolas a ela filiadas em todas as instâncias judiciais e extrajudiciais”.
22. Para efeito de ilustração, transcrevem-se os dispositivos do regimento interno da FENAQ logo acima citados:

Art. 5º: A FENAQ tem por finalidade a proteção, o fomento, a administração e a defesa do patrimônio territorial, material e imaterial, cultural, religioso, social, econômico, Ambiental e educacional das associações quilombolas brasileiras.

Art. 6º: A FENAQ tem por finalidade também representar, organizar, controlar e coordenar as políticas públicas e outras ações voltadas para melhorar as condições de infraestrutura, transporte, produção, comércio, educação, saúde, segurança, assim como as condições ambientais, culturais e de comunicação e qualquer assunto de interesse das associações quilombolas, zelando pela autonomia delas.

(...)

Art. 9º: A FENAQ representará as associações e as federações quilombolas a ela filiadas em todas as instâncias judiciais e extrajudiciais, inclusive no exterior.

23. Como dito acima, a FENAQ, constituída como movimento social, tem o intuito de promover a articulação política das comunidades quilombolas existentes no Brasil e atua, há mais de 08 anos, na luta pelo reconhecimento e efetivação de seus direitos étnicos à vida e aos bens a ela correlatos.
24. Como se vê, há estrita afinidade entre o próprio escopo da entidade autora em comento com o objetivo buscado nesta Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, de cujo deslinde depende o respeito ao direito que todos os afro-brasileiros e mulheres têm de participar do seu governo, situação que não está configurada em nossos tempos e que afronta ainda mais

- direta e objetivamente, por razões históricas, as mulheres e homens que habitam em comunidades remanescentes de quilombos.
25. Convém lembrar que estamos diante de comunidades tradicionais, cuja organização social e política remonta aos séculos de violência escravista que se abateu sobre o solo brasileiro, forçando o surgimento de populações que nunca tiveram respeitados os seus direitos mais elementares e que até hoje lutam pelo direito à própria terra que lhe pertence por determinação constitucional, mas que segue tendo seus limites violados.
  26. A Federação Nacional das Associações Quilombolas possui legitimidade ativa para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), para assim buscar a defesa do preceito fundamental constitucional de garantia de reprodução física, social e cultural das comunidades quilombolas, sempre que ações ou omissões do poder público lesarem a possibilidade de sobrevivência digna dessas comunidades.
  27. A FENAQ, em âmbito nacional, representa as comunidades negras quilombolas, sendo a entidade que luta pelos interesses e direitos dessas comunidades. Não restam dúvidas, portanto, que a FENAQ equipara-se às entidades de classe de âmbito nacional, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal de 1988.
  28. O financiamento de candidaturas negras e femininas se faz urgente. A PEC 117/2022, pelo princípio da vedação do retrocesso social, não pode eximir os partidos políticos de suas responsabilidades com a democracia e com a gestão de fundos públicos repassados para garantir a igualdade e pluralidade política.
  29. A Constituição Brasileira faz duas menções expressas ao povo quilombola. No art. 216, que dispõe acerca do patrimônio cultural brasileiro e dos seus bens de natureza material e imaterial, consta um § 5º segundo o qual “Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.
  30. Em outra passagem, o art. 68 da Lei Maior assegura: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”
  31. Estamos tratando de comunidades historicamente aviltadas em seus direitos fundamentais, que levou a nossa ordem constitucional a lhe conferir proteção especial, sendo por isso certo que sua entidade maior de representação nacional venha a ser admitida a trazer, como o faz no presente caso, sua demanda de controle concentrado ao Supremo Tribunal Federal.



32. Pelo exposto, a legitimidade da Federação Nacional dos Quilombolas – FENAQ se confunde com o próprio mérito da presente ADI.
33. Em suma, a doutrina e jurisprudência pátrias são unânimes em cancelar a legitimidade das entidades da sociedade civil em figurar como ator nas ações constitucionais. Portanto, legítima a entidade, a qual faz juntada de instrumento de mandato constando expressamente os dispositivos impugnados, razão pela qual há o cabimento subjetivo da presente demanda.

### **III- DO CABIMENTO ABSTRATO DA DEMANDA**

34. O objetivo desta ação é obter declaração de inconstitucionalidade de dispositivos de emenda constitucional violadores de cláusulas pétreas e preceitos fundamentais, notadamente todas as formas de discriminação racial decorrente de ações afirmativas por cotas de gênero e raciais em eleições, previstos na Constituição e em tratados internacionais de que o Brasil é signatário.
35. Na oportunidade da Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000 – TSE, sob o relato do Ministro Luís Roberto Barroso, questionou-se a possibilidade de: **(i)** garantir às candidatas negras percentual dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV destinados às candidaturas femininas no montante de 50%, dada a distribuição demográfica brasileira; **(ii)** instituir reserva de 30% das candidaturas de cada partido a pessoas negras, nos termos da cota de gênero prevista na Lei nº 9.504/1997; **(iii)** determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando-se a estes no mínimo 30% do total do FEFC, e; **(iv)** assegurar tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional às candidaturas de pessoas negras, respeitando-se o mínimo de 30%.
36. Na conclusão da consulta, definiu-se que:

“14. Primeiro quesito respondido afirmativamente nos seguintes termos: os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, pela aplicação das decisões judiciais do STF na ADI nº 5617/DF e do TSE na Consulta nº 0600252-18/DF, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.



37. Segundo quesito é respondido negativamente, não sendo adequado o estabelecimento, pelo TSE, de política de reserva de candidaturas para pessoas negras no patamar de 30%. Terceiro e quarto quesitos respondidos afirmativamente, nos seguintes termos: os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV devem ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.”
38. Ainda na mencionada consulta definiu-se que tais regras seriam aplicadas a partir do pleito eleitoral de **2022**, incorrendo aplicação imediata, por conseguinte, dos efeitos da aludida consulta.
39. Em virtude da não aplicação às eleições de 2020, foi proposta no Supremo Tribunal Federal a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 738, na qual se pugnou cautelarmente pelo reconhecimento da imediata aplicação dos efeitos da Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000.
40. Ao analisar a liminar, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski a deferiu em 09 de setembro de 2020, impondo a imediatidade à aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras, nos exatos termos da resposta do TSE à Consulta 600306-47, já nas eleições de 2020.
41. Abaixo seguem os fundamentos centrais da mencionada decisão:

“De resto, a obrigação dos partidos políticos de tratar igualmente, ou melhor, equitativamente os candidatos decorre da incontornável obrigação que têm de resguardar o regime democrático e os direitos fundamentais (art. 16, caput, da CF) e do inarredável dever de dar concreção aos objetivos fundamentais da República, dentre os quais se destaca o de ‘promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade’” (art. 3º, IV, CF).

“Sublinho, por oportuno, que, segundo o calendário eleitoral, ainda se está no período das convenções partidárias, qual seja, de 31/8 a 16/9, em que as legendas escolhem os candidatos, cujo registro deve ser feito até o dia 26/9. Tal cronograma evidencia que a implementação dos incentivos propostos pelo TSE, discriminados na resposta à Consulta,

desde já, não causará nenhum prejuízo às agremiações políticas, sobretudo porque a propaganda eleitoral ainda não começou, iniciando-se apenas em 27/9.. Mas não é só isso: os referidos prazos também deixam claro o perigo na demora, a revelar que uma decisão iníto litis ou de mérito proferida nestes autos, pelo STF, após essas datas, à toda a evidência, perderia o seu objeto por manifesta intempestividade.”

42. Após a prolação de tal ordem liminar, os partidos políticos suscitaram diversos questionamentos quanto à forma de aplicação da mencionada medida. Assim, em 24 de setembro de 2020, foram esclarecidas todas as dúvidas pontuais, ante a prolação de despacho que contém as seguintes premissas a serem observadas. Vejamos:

“1. O volume de recursos destinados a candidaturas de pessoas negras deve ser calculado a partir do percentual dessas candidaturas dentro de cada gênero, e não de forma global. Isto e, primeiramente, deve-se distribuir as candidaturas em dois grupos - homens e mulheres. Na seqüência, deve-se estabelecer o percentual de candidaturas de mulheres negras em relação ao total de candidaturas femininas, bem como o percentual de candidaturas de homens negros em relação ao total de candidaturas masculinas. Do total de recursos destinados a cada gênero e que se separara a fatia mínima de recursos a ser destinada a pessoas negras desse gênero;

Ademais, deve-se observar as particularidades do regime do FEFC e do Fundo Partidário, ajustando-se as regras já aplicadas para cálculo e fiscalização de recursos destinados as mulheres;

A aplicação de recursos do FEFC em candidaturas femininas e calculada e fiscalizada em âmbito nacional. Assim, o cálculo do montante mínimo do FEFC a ser aplicado pelo partido, em todo o país em candidaturas de mulheres negras e homens negros será realizado a partir da aferição do percentual de mulheres negras, dentro do total de candidaturas femininas, e de homens negros, dentro do total de candidaturas masculinas. A

fiscalização da aplicação dos percentuais mínimos será realizada, apenas, no exame das prestações de contas do diretório nacional, pelo TSE; A aplicação de recursos do Fundo Partidário em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em cada esfera partidária. Portanto, havendo aplicação de recursos do Fundo Partidário em campanhas, o órgão partidário doador, de qualquer esfera, deverá destinar os recursos proporcionalmente ao efetivo percentual (i) de candidaturas femininas, observado, dentro deste grupo, o volume mínimo a ser aplicado a candidaturas de mulheres negras; e (ii) de candidaturas de homens negros. Nesse caso, a proporcionalidade será aferida com base nas candidaturas apresentadas no âmbito territorial do órgão partidário doador. A fiscalização da aplicação do percentual mínimo será realizada no exame das prestações de contas de campanha de cada órgão partidário que tenha feito a doação.”

43. Por meio de sessão virtual, tal liminar foi referendada pelo Pleno do STF em 05 de outubro de 2020, não restando questionamentos quanto à aplicabilidade da liminar àquele pleito e aos subsequentes. Com a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição 18/2021, foram isentas as agremiações partidárias de responsabilidades decorrentes da não observância da reserva de fundos para candidaturas negras no pleito de 2020.
44. Posteriormente, as Resoluções-TSE de números 23.605 e 23.607, ambas de 2019, passaram a disciplinar a destinação vinculada de parte dos recursos do FEFC para promoção de candidaturas de homens e mulheres negros e negras.
45. Por fim, sobreveio a Emenda Constitucional n. 117/2022, o primeiro texto normativo do Congresso em sua função de constituinte derivado criador da conhecida “anistia” aos partidos políticos neste sentido. Os artigos 2º e 3º aqui deflagrados, em desarrimo ao preceito constitucional e legal de inclusão racial e de gênero, definiu por Emenda Constitucional, em seu artigo 2º, que “não serão aplicadas sanções de qualquer natureza aos partidos que não preencheram a cota mínima ou não destinaram os valores mínimos às cotas de inclusão racial e de gênero”, assegurando às legendas o direito a utilizar referidos recursos que “não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral” em “eleições

subsequentes”, o que permite concluir pela perpetuidade indefinida do desrespeito à norma. Como se demonstrará adiante, referidos dispositivos são flagrantemente inconstitucionais.

### **III - DO MÉRITO**

#### **III.1. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE**

46. O princípio da igualdade, também conhecido como princípio da isonomia, é um dos pilares fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro. O art. 5º *caput* que todas as pessoas são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.
47. No contexto do Direito Eleitoral, o princípio da igualdade desempenha papel fundamental. Trata-se de relevante primado que busca assegurar que todos os cidadãos tenham igualdade de oportunidades para participar do processo político, seja como eleitores, seja como candidatos. Não à toa, a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo XXI, item 1, estabelece que toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. A expectativa da ordem constitucional vigente é a de que a disputa eleitoral ocorra em condições de paridade de armas, ou seja, em igualdade de condições entre os candidatos. É incompatível com o ordenamento jurídico privilegiar alguém com base em razões pessoais, como critérios de parentesco ou ocupação de certas posições políticas ou sociais, em detrimento de outros que também desejem participar do pleito eleitoral.
48. Nesse sentido, o princípio da igualdade embasa longa série de disposições legais, como as condutas vedadas aos agentes públicos previstas no artigo 73 da Lei nº 9.504/1997, conhecida como Lei das Eleições. Essas condutas são proibidas porque são consideradas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais. As condutas vedadas aos agentes públicos, previstas no artigo 73 da Lei nº 9.504/1997, bem como o rol das inelegibilidades, são exemplos de medidas que visam conter o abuso de poder e assegurar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais.
49. Essas medidas estão em consonância com o § 9º do artigo 14 da Constituição, que expressamente autoriza a adoção de medidas para proteger a probidade administrativa, a moralidade no exercício de mandato (considerando a vida pregressa do candidato), 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.
50. As condutas vedadas, como por exemplo a utilização de recursos públicos em benefício de candidatos, a distribuição de bens e valores, a contratação de shows artísticos e eventos desportivos custeados pelo poder público, têm como objetivo justamente evitar que agentes públicos se utilizem de seu cargo ou função para obter vantagens eleitorais indevidas, **prejudicando assim a igualdade de oportunidades entre os candidatos.**
51. A igualdade ativa, mencionada na questão, é, pois, uma concepção baseada no pressuposto de que a igualdade não é situação estática, mas sim objetivo em constante construção e sedimentação. A Constituição estabelece que o Estado Nacional e toda a cidadania estão submetidos ao desiderato constitucional de construir uma sociedade livre, justa e solidária. Assim, o princípio da igualdade é importante convite para ações efetivas em busca da igualdade real e da eliminação das desigualdades existentes na sociedade.
52. Se de um lado o nosso constitucionalismo mandar refrear o abuso de poder, por outra banda dele promanam ações concretar para a estimular a candidatura de integrantes de grupos vulneráveis.
53. De fato, o constitucionalismo busca não apenas conter o abuso de poder, mas também promover ações concretas para estimular a participação política de integrantes de grupos social, econômica e politicamente vulneráveis. Essa abordagem é fundamentada nos princípios de igualdade, justiça social e solidariedade presentes em nossa ordem constitucional.
54. Enquanto o combate ao abuso de poder busca preservar a integridade das eleições e a legitimidade dos representantes eleitos, as ações voltadas para estimular a candidatura de grupos vulneráveis têm como objetivo principal garantir a inclusão e a diversidade nos processos políticos, fortalecendo a representatividade e a democracia. Na tensão entre constitucionalismo e democracia, as medidas de inclusão de gênero e raça na política ressoam forte harmonia do tecido constitucional brasileiro: busca incluir, objetivamente, na **condição de partícipes, candidatos – seja os incluindo na forma de financiamento oriundo de fundos eleitoral e partidário, seja instituindo cota mínima de participação de referidos representantes na condição de candidatos. Estimula, portanto, a legenda a incentivar de modo tenaz candidatos na perspectiva da diversidade e pluralidade racial e de gênero.**

55. Essas ações se manifestam por meio de medidas afirmativas e políticas públicas que visam a superar desigualdades históricas e promover a igualdade de oportunidades. Por exemplo, políticas de cotas raciais e de gênero em universidades e concursos públicos têm como finalidade proporcionar acesso e representatividade a grupos que historicamente enfrentaram barreiras e discriminações. Foi nesse contexto que o Supremo acertou, notadamente, ao definir na ADPF 186 sua constitucionalidade.
56. No âmbito eleitoral, medidas como o financiamento especial para candidaturas de pessoas negras, mulheres e outros grupos sub-representados, têm como finalidade corrigir distorções e promover representação mais inclusiva. Essas medidas não constituem discriminação, mas sim resposta concreta às desigualdades estruturais e à exclusão que esses grupos enfrentam.
57. Referidas ações concretas são expressão do compromisso do Estado em construir uma sociedade mais justa e igualitária. Afinal, a igualdade formal perante a lei não é suficiente se certos grupos continuarem sub-representados ou marginalizados nos processos políticos.
58. Apenas para se compreender a gravidade, segundo o IESB<sup>1</sup>, 51% da população brasileira é composta por mulheres, enquanto 10% do Congresso nacional possui senadoras e deputadas mulheres. 51% da população nacional é negra, enquanto 30% dos candidatos no pleito ao Congresso eram homens negros e 13% eram candidatas negras. Destes, apenas 21% representam homens negros no Congresso e 3% mulheres negras efetivamente eleitas. Dos 818 mil indígenas brasileiros, representantes de mais de 305 etnias e 274 idiomas, apenas 75 se candidataram, mas nenhum se elegeu. Dois candidatos indígenas foram eleitos para deputados estaduais. Entre a população jovem brasileira de 15 a 29 anos, atualmente somando 51,3 milhões de pessoas, ou um quarto da população do país, apenas 4% dos deputados federais eleitos pertence a esta faixa etária. Ao apresentar nosso ordenamento para o mundo, SILVA aponta índices dramáticos de desigualdade e baixa representação de minorias no Brasil, como ponto de partida para compreender o constitucionalismo brasileiro<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Dados coletados na pesquisa "A sub-representação no Parlamento brasileiro" promovida pelo IESB, desde 2014. Há vídeos demonstrando e explicando os dados no sítio virtual oficial, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=VEgQi2rejMo>. Acesso em mai. 2023.

<sup>2</sup> SILVA, Virgílio Afonso. *The Constitution of Brazil. A contextual Analysis*. Oxford: Hart Press, 2019. p.1-3.

59. Assim, estimular a candidatura de integrantes de grupos vulneráveis é a maneira mais efetiva de assegurar os princípios fundamentais do constitucionalismo, como a busca pela justiça social e a promoção da dignidade humana.
60. É importante destacar ainda que mencionadas ações não negam o princípio da igualdade em seu sentido mais amplo, mas sim buscam corrigir desigualdades históricas e estruturais, possibilitando que todos os cidadãos detenham reais oportunidades de participar ativamente da vida política e influenciar as decisões que afetam suas vidas.
61. Portanto, ao mesmo tempo em que o constitucionalismo busca refrear o abuso de poder, ele também se direciona à implementação de medidas concretas para estimular a candidatura de integrantes de grupos social, econômica e politicamente vulneráveis. São, essencialmente, ações que visam a promover a igualdade de oportunidades para construir uma sociedade mais inclusiva de acordo com o texto constitucional, onde todos tenham voz e representatividade na esfera política.
62. Por conseguinte, o princípio da igualdade, presente na Constituição, desempenha papel relevante no Direito Eleitoral, buscando garantir a igualdade de oportunidades entre os candidatos e assegurar a participação política de todos os cidadãos, independentemente de suas origens, ocupações ou status social, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.
63. É evidente que, ao estabelecer norma que concede às políticas afirmativas no âmbito eleitoral verdadeira eficácia normativa nula, a Emenda Constitucional 117/2022, em seus artigos 2º e 3º, violou o ordenamento brasileiro, com espeque nos Artigos 3º, inciso IV, e 5º, caput e inciso XLI, todos da Constituição.

### **III.2. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE GÊNERO**

64. O artigo 2º da Emenda Constitucional nº 117/2022 estabelece ainda que os partidos políticos que não tenham utilizado os recursos destinados à promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral, poderão utilizar esses valores em eleições subsequentes, vedada a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores.



65. Ao permitir que os partidos políticos utilizem dos recursos destinados à promoção e difusão da participação política das mulheres em eleições subsequentes, mesmo que não tenham cumprido com suas obrigações anteriores, a referida Emenda Constitucional viola o princípio da igualdade de gênero.
66. A Constituição estabelece, em seu artigo 5º, inciso I, que "homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações". Além disso, o artigo 7º, inciso XXX, prevê a proteção ao mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos.
67. Não é a primeira oportunidade que essa Suprema corte detém a oportunidade de se debruçar sobre o tema.
68. Na oportunidade da ADI 5.617/DF, por exemplo, decidiu-se a respeito da constitucionalidade do critério de exclusão de gênero nas regras de distribuição de recursos do Fundo Partidário e do tempo de propaganda eleitoral. O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a diferenciação de gênero nessas distribuições é inconstitucional, ferindo os princípios da igualdade de gênero e da não discriminação. Com relação à participação da mulher na política, houve amplo consenso entre os Ministros sobre a importância e a necessidade de promover a igualdade de gênero **real e efetiva** nesse campo, o que implicou em importante texto ementado, notadamente: *“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”* (STF - ADI: 5617 DF, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 15/03/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 03/10/2018).
69. Diversos trechos da decisão destacam a representação política como mecanismo fundamental para a efetiva participação das mulheres na tomada de decisões e na formulação de políticas públicas. Outro aspecto ressaltado é a **necessidade de superar as barreiras estruturais e culturais que impedem a participação plena das mulheres na**

**política.** Essas barreiras incluem estereótipos de gênero, desigualdades socioeconômicas, falta de acesso a recursos e financiamento político, entre outros fatores.

70. O ciclo final de referido processo é, justamente, a contradição lógica típica do Estado brasileiro: forte arsenal normativo que, no entanto, não detém eficácia, uma vez que o Congresso perdoa os seus próprios membros na atividade política ao promulgar a Emenda Constitucional em comento, em desrespeito às medidas de inclusão que seriam impositivas.
71. Nesse sentido, a Emenda Constitucional impugnada, ao permitir a utilização de recursos destinados à promoção da participação política das mulheres em eleições subsequentes, mesmo diante do descumprimento das obrigações anteriores, contraria a proteção específica conferida às mulheres pelo texto constitucional, bem como viola o princípio da isonomia, conforme, novamente, leitura essencial do Art. 3º, inciso IV, e 5º, caput e inciso XLI, todos da Constituição.

### **III.3. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA RACIAL**

72. O artigo 3º da Emenda Constitucional nº 117/2022 dispõe ainda que não serão aplicadas sanções de qualquer natureza aos partidos políticos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições anteriores à promulgação da Emenda Constitucional.
73. Ao afastar a aplicação de sanções, inclusive a devolução de valores, multas ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que descumpriram a cota mínima de recursos ou não destinaram valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições anteriores, a Emenda Constitucional impugnada viola o princípio da isonomia racial.
74. A Constituição, em seu artigo 5º, caput, estabelece que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Ademais, o artigo 4º, inciso VIII, da mesma Carta Magna, prevê como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação.
75. Ao não aplicar sanções aos partidos políticos que descumpriram a cota mínima de recursos ou não destinaram valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições anteriores, a Emenda Constitucional nº 117/2022 fere o princípio da igualdade, tratando desigualmente os partidos políticos que não cumpriram com as obrigações estabelecidas em lei. É, ao fim

e ao cabo, circularidade viciosa do sistema normativo. A amplitude do termo “eleições subsequentes” permite concluir por indefinição intencional, imprecisa, do período em que os Partidos Políticos e seus agentes políticos, na condição de candidatos, desde a convenção até a prestação de contas, instituirão medidas de controle e regulação efetiva do cumprimento das normas de inclusão racial e de gênero.

76. A Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, alçada ao mesmo patamar das emendas constitucionais pelo § 3º do art. 4º da CF/1988, já em seu art. 1º<sup>3</sup>, reconhece que o racismo pode ocorrer diretamente quando se pretende conscientemente impor medidas discriminatórias -ou indiretamente - quando não são adotadas medidas propositivas para impedir que o racismo e a discriminação surtam seus efeitos deletérios.
77. Há também a discriminação múltipla ou agravada, aquela em que se faz presente qualquer preferência, distinção, exclusão ou restrição baseada, de modo concomitante, em duas ou mais formas de expressão direta do racismo, “(...) ou outros reconhecidos em instrumentos internacionais, cujo objetivo ou resultado seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes, em qualquer área da vida pública ou privada.”
78. O art. 9º da Convenção, por seu turno, assim dispõe: “Os Estados Partes comprometem-se a garantir que seus sistemas políticos e jurídicos reflitam adequadamente a diversidade de

---

<sup>3</sup> Artigo 1

Para os efeitos desta Convenção:

1. Discriminação racial é qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes. A discriminação racial pode basear-se em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica.
2. Discriminação racial indireta é aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, com base nas razões estabelecidas no Artigo 1.1, ou as coloca em desvantagem, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha um objetivo ou justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.
3. Discriminação múltipla ou agravada é qualquer preferência, distinção, exclusão ou restrição baseada, de modo concomitante, em dois ou mais critérios dispostos no Artigo 1.1, ou outros reconhecidos em instrumentos internacionais, cujo objetivo ou resultado seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes, em qualquer área da vida pública ou privada.

suas sociedades, a fim de atender às necessidades legítimas de todos os setores da população, de acordo com o alcance desta Convenção.”

79. O racismo - é a Convenção Interamericana quem o afirma - pode ser praticado de forma direta, indireta ou múltipla (agravada). O repúdio a todas essas formas de preconceito e discriminação agora fazem parte do direito interno Brasileiro, ocupando posição máxima na hierarquia das normas.
80. Outra norma de notável relevância, especialmente quando se tem em mira o notável *status* a ela conferida desde a sua internalização, é relativa ao sentido e relevância das políticas afirmativas. Ela está referida no item 5 do art. 1 da Convenção Interamericana, tal como a seguir citado:
- “As medidas especiais ou de ação afirmativa adotadas com a finalidade de assegurar o gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais de grupos que requeiram essa proteção não constituirão discriminação racial, desde que essas medidas não levem à manutenção de direitos separados para grupos diferentes e não se perpetuem uma vez alcançados seus objetivos.”
81. A adesão do Brasil a essa Convenção está desde logo justificada pelo fato de o repúdio ao racismo constituir um dos princípios que regem o Brasil nas suas relações internacionais (inciso VII do art. 4º da CF/1988). Referida norma, portanto, possui eficácia de Emenda Constitucional.
82. Robustecendo o seu compromisso fundamental com o combate a toda forma de exclusão que tenha por pressuposto a raça ou a cor, a Constituição chega ao ponto de declarar que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei” (art. 5º, XLII).
83. Mas a pedra angular da promoção constitucional da igualdade racial está mesmo no art. 3º da Lei Maior, o qual inclui entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (inciso III) a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Consideradas tais balizas, impende analisar os últimos passos, ainda embrionários, da definição de políticas afirmativas em favor da igualdade racial no processo eleitoral brasileiro.

#### **III.4. DESRESPEITO À CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA O RACISMO**

84. A Convenção Interamericana contra o Racismo, adotada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, é um tratado internacional de direitos humanos que busca combater a discriminação racial e garantir a igualdade de oportunidades para grupos sujeitos ao racismo e à discriminação racial. No contexto brasileiro, esses princípios estão refletidos em medidas de ação afirmativa, como as políticas de cotas raciais em universidades e concursos públicos.
85. Os dispositivos mencionados da Convenção Interamericana contra o Racismo, em particular os artigos 1º, item 5, e 5º, estabelecem que as medidas especiais ou de ação afirmativa adotadas para assegurar o gozo ou exercício igualitário de direitos não constituirão discriminação racial, desde que não levem à manutenção de direitos separados para grupos diferentes e não se perpetuem além do tempo necessário para alcançar seus objetivos.
86. No caso da Emenda Constitucional nº 117/2022, a qual concedeu anistia aos partidos políticos que não cumpriram a cota mínima de recursos ou não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições anteriores, tal medida representa afronta aos dispositivos da Convenção Interamericana contra o Racismo.
87. A referida Emenda Constitucional impede a aplicação de sanções, inclusive de devolução de valores, multas ou suspensão do fundo partidário, aos partidos políticos que descumpriram as obrigações de promoção da igualdade de gênero e raça. Essa anistia prejudica as políticas afirmativas estabelecidas para assegurar o gozo ou exercício dos direitos fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos à discriminação racial.
88. Ao conceder anistia sem que se possa afirmar que os objetivos das políticas afirmativas foram alcançados, a Emenda Constitucional nº 117/2022 perpetua a desigualdade e contraria os princípios da Convenção Interamericana contra o Racismo. A manutenção de direitos separados para grupos distintos é contrária ao espírito da igualdade de oportunidades e inclusão propugnados pelo tratado internacional.
89. Além disso, a própria Convenção estabelece que as medidas e políticas afirmativas devem ser adotadas até que sejam alcançados seus objetivos e não além de um período razoável. A Emenda Constitucional, ao conceder anistia de forma irrestrita, malferiu todos os objetivos

do País no estabelecimento das políticas afirmativas, violando assim as disposições da Convenção e, por conseguinte, a nossa própria ordem constitucional.

90. Portanto, é possível sustentar que a concessão de anistia na forma realizada pela Emenda Constitucional nº 117/2022 constitui clara afronta aos dispositivos da Convenção Interamericana contra o Racismo, uma vez que representa a remoção das políticas afirmativas antes do prazo fixado, sem que se possa falar no alcance dos seus objetivos e na efetiva promoção da igualdade de oportunidades e inclusão para os grupos sujeitos à discriminação racial.

### **III.5. NATUREZA CONSTITUCIONAL DAS NORMAS DA CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA O RACISMO**

91. O Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022, promulgou a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Esse decreto teve o efeito de internalizar a referida Convenção na ordem jurídica brasileira, conferindo-lhe o status de norma constitucional.
92. Conforme estabelecido no § 3º do artigo 5º da Constituição Federal, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados pelo Congresso Nacional em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. Portanto, a Convenção Interamericana contra o Racismo, ao ser promulgada pelo Decreto mencionado, adquiriu essa natureza constitucional.
93. Considerando que o Decreto nº 10.932/2022 foi publicado em 10 de janeiro de 2022, anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional nº 117/2022, que ocorreu em 5 de abril do mesmo ano, podemos inferir que a Convenção Internacional, enquanto norma constitucional, já estava vigente no ordenamento jurídico brasileiro quando a referida emenda foi aprovada.
94. Assim, a Emenda Constitucional nº 117/2022, ao conceder anistia aos partidos políticos que descumpriram as obrigações de promoção da igualdade de gênero e raça, contrariando as políticas afirmativas estabelecidas, pode ser considerada incompatível com a Convenção Interamericana contra o Racismo. Essa incompatibilidade decorre do fato de que a

Convenção, enquanto norma constitucional, tem status equivalente ao das emendas constitucionais, conferindo-lhe uma proteção especial no ordenamento jurídico brasileiro.

95. Portanto, ao confrontar a Emenda Constitucional nº 117/2022 com a Convenção Interamericana contra o Racismo, é forçoso concluir que a concessão de anistia realizada pela emenda é contrária às obrigações assumidas pelo Brasil no âmbito internacional e representa uma violação dos compromissos assumidos no tratado, o qual foi elevado ao status de norma constitucional.

### **III.6. DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO**

96. Por fim, o instituto da vedação ao retrocesso é o fundamento teórico constitucional que dá a sustentação de fechamento à tese jurídica aqui versada. Segundo o Supremo, o instituto visa a assegurar a proteção e a progressividade dos direitos fundamentais, impedindo que conquistas alcançadas em termos de direitos fundamentais e humanos sofram retrocessos, garantindo a manutenção dos avanços já alcançados em matéria de inclusão social e igualdade.

97. A vedação ao retrocesso está intimamente ligada à ideia de que os direitos fundamentais não representam concessões do Estado aptas a reavaliação, mas verdadeiras normas absorvidas em situação análoga às cláusulas pétreas e que, uma vez incorporadas ao tecido normativo do Estado de Direito, devem ser preservadas e aprimoradas ao longo do tempo, jamais tolhidas, adiadas ou prorrogadas<sup>4</sup>.

98. Neste sentido, entendendo-se os direitos humanos como processo contínuo para a relação de interdependência entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos<sup>5</sup>, devendo a

---

<sup>4</sup> GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*, 1. ed., 2. tir. 2002, Brasília Jurídica, p. 127-128; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 1998, Almedina, item n. 03, p. 320-322; ANDREAS JOACHIM KRELL, *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha*, 2002, Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 40; INGO W. SARLET, *Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988*, in *Revista Interesse Público*, n. 12, 2001, p. 99.

<sup>5</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. Saraiva, 10. Ed. P. 282-284.



Constituição ser interpretada no sentido de não **retroagir** *em termos de direitos fundamentais e humanos*, é evidente que, a contínua movimentação de anistia iniciada em referida PEC aos Partidos Políticos, ao fim e ao cabo implicará em conduta de negação prática às políticas afirmativas e raciais, e, portanto, grave lesão aos direitos fundamentais: mulheres e o povo negro são preteridos de direito fundamental assegurado pelo TSE: de participação na política por meio de incentivos partidários.

99. Ao analisar o instituto da vedação ao retrocesso em relação à inclusão da mulher na política e do povo negro, é necessário destacar que ambos são grupos historicamente marginalizados e alvos de discriminação. A igualdade de gênero e a igualdade racial são princípios fundamentais que devem ser protegidos em todas as esferas da sociedade. Nesse sentido, a vedação ao retrocesso significa que as conquistas alcançadas em termos de igualdade de gênero e igualdade racial não podem ser desfeitas ou enfraquecidas. Se determinadas políticas ou medidas foram implementadas para promover a inclusão da mulher na política e a igualdade do povo negro (como o é, evidentemente, qualquer norma que facilita a inclusão na política ao determinar importantes incentivos aos candidatos), referidas conquistas devem ser protegidas normativamente, mantidas e aprimoradas ao longo do tempo, jamais tornadas desprovidas de eficácia.
100. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), à propósito, tem reconhecido a importância da vedação ao retrocesso em diversas áreas, incluindo a proteção dos direitos das mulheres e a promoção da igualdade racial. Isso é possível extrair dos relevantes precedentes da ADI nº 1.946/DF, a ADI nº 2.065-0/DF (a primeira manifestação daquela Corte sobre a matéria), a ADI nº 3.104/DF, a ADI nº 3.105-8/DF, a ADI nº 3.128-7/DF e o MS nº 24.875-1/DF.
101. A ADI nº 1.946/DF, concernente ao tema, (voto vencedor do Ministro Relator, Luís Roberto Barroso), decidiu que o salário-maternidade não se presta à contraprestação por serviços prestados, portanto, incluí-lo na base de cálculo das contribuições previdenciárias criaria fonte de custeio inconstitucional. Permitir a tributação que afete apenas a contratação de empregadas mulheres e mães seria discriminação incompatível com a Constituição e os tratados internacionais de direitos humanos assinados pelo Brasil. Em uma palavra: vedase o retrocesso em referida atuação por grave lesão à maternidade.
102. Em outra oportunidade, (ADPF 323/DF), O STF decidiu que a terceirização de atividades-fim não pode ser aplicada de forma ampla, sob pena de lesão aos direitos dos

trabalhadores. Nesse caso, o princípio da vedação ao retrocesso foi invocado para evitar retrocessos nos direitos trabalhistas e preservar as garantias conquistadas. O STF tem aplicado também o princípio da vedação ao retrocesso em várias ações relacionadas aos direitos LGBTQIA+, como se vê, por exemplo, na ADI 4277/DF e ADPF 132/RJ, oportunidade em que o STF reconheceu a união estável entre pessoas do mesmo sexo e, posteriormente, na ADI 5668/DF, reconhecendo a criminalização da homofobia e da transfobia. Todas decisões que garantem, dentro da idêntica perspectiva histórico temporal de percurso no tempo, e, portanto, de gradual evolução – e jamais regresso - a proteção dos direitos humanos. Também no controle difuso, o STF decidiu que a remoção de comunidades em situação de vulnerabilidade sem oferecer alternativas adequadas de moradia viola o princípio da vedação ao retrocesso (RE 586.453/SP), decisão que busca a proteger o direito à moradia digna e impedir retrocessos nas políticas de regularização fundiária.

103. O apanhado de precedentes acima aponta a interessante conclusão acerca da **eficácia normativa aqui aventada**: o fundamento da vedação ao retrocesso implica em sensíveis questões envolvendo direitos fundamentais e humanos, naturalmente quando o Estado anseia tolher conquistas irremovíveis do cidadão. Diante disso, é forçoso reconhecer sua aplicabilidade plena no presente caso: a Emenda Constitucional que anistia partidos políticos em seus descumprimentos a respeito de participação da mulher e do povo negro na política, é, essencialmente, inconstitucional, por lesão frontal a relevantes princípios. Ainda que se module os efeitos de referida norma para fins sancionatórios, há a necessidade de se fixar, no mínimo um **marco temporal para que seja, finalmente, suprida a eficácia plena de referida medida afirmativa, sob pena de sucessivas prorrogações indefinidas e inconstitucionais pelo Congresso no exercício do Poder Constituinte Derivado.**
104. Portanto, o instituto da vedação ao retrocesso, aqui aplicável, desempenhará papel crucial na proteção e promoção dos direitos fundamentais, especialmente no que se refere à inclusão da mulher na política e à igualdade racial – ao definir a inevitável pecha de inconstitucionalidade a referida anistia, o Supremo resguardará a Constituição e os Tratados internacionais de que o Brasil é signatário. Caso se entenda pela impossibilidade da redução total do texto, requer-se a aplicabilidade do instituto da interpretação conforme da Constituição, para que se estabeleçam marcos temporais e tipologias normativas definidas para que os Partidos Políticos não derroguem sucessivamente tão relevantes normas ao

funcionamento da política, não ultrapassando-se a necessidade de, na próxima eleição municipal definida para 2024, as legendas respeitaram o uso mínimo exigível das verbas e os consequentes repasses percentuais a título dos fundos eleitoral e partidário.

### III.7. DA MODULAÇÃO DE EFEITOS

105. A modulação de efeitos é instituto jurídico utilizado pelo STF para determinar a forma como decisão do controle de constitucionalidade será aplicada no curso temporal. O STF reconhece que suas decisões podem ter impactos significativos e que a aplicação retroativa de uma nova interpretação ou entendimento jurídico pode gerar insegurança jurídica e prejudicar direitos adquiridos. Nesse sentido, o instituto da modulação de efeitos visa a equilibrar os princípios de segurança jurídica e proteção da confiança legítima com a necessidade de avanço e correção de entendimentos jurídicos.
106. Para tanto, a Corte tem se valido do instituto com o fito de obter a) **Segurança jurídica:** O STF busca garantir a estabilidade das relações jurídicas, evitando alterações bruscas e retroativas que possam gerar incertezas e prejuízos. **B) Confiança legítima:** Considera-se a proteção da confiança que os indivíduos depositaram na ordem jurídica vigente, evitando que mudanças abruptas prejudiquem situações consolidadas. **C) Interesses públicos:** O tribunal leva em conta o interesse público e os impactos sociais, econômicos e políticos que uma decisão retroativa ou prospectiva pode gerar. E **d) Preservação da coerência e integridade do sistema jurídico:** A modulação de efeitos visa manter a coerência e a integridade do sistema jurídico, evitando incompatibilidades e contradições em sua aplicação.
107. Conforme se verifica a partir de estudos levantados, mais de 740 milhões de reais podem ser os valores destinados aos fundos, em multas e/ou repasses, envolvendo as questões de cota racial ou de gênero. O cenário, caso não barrado, pode se repetir em medidas similares futuras. Evidente que, caso se pretenda evitar catástrofe financeira normativa às legendas, essa Corte se preste a definir marco temporal a partir do qual deverão todos os partidos **respeitar estritamente as normas de inclusão, sob pena de aplicabilidade das multas, o que se sugere que represente, justamente, o momento que se inaugura com a publicação da malsinada EC nº 117/2022, atentando, portanto, aos requisitos de Segurança Jurídica, Confiança Legítima, Interesses Públicos e Preservação da**

**Coerência e Integridade do Sistema Jurídico.** Argumento que é emprestado, inclusive, para a tutela cautelar que a seguir se fundamenta.

### III.8. DA TUTELA CAUTELAR

108. Pelo exposto, deverá ainda ser concedida tutela cautelar para a suspensão da aplicabilidade dos art. 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 117/2022, sob o risco de violação do art. 5º da Constituição Federal e aos princípios da igualdade e isonomia, bem como tratados internacionais de que o país é signatário, conforme acima exaustivamente explanado. A urgência do tema justifica-se não apenas pela sensibilidade, mas visto que, no ano próximo de 2024, serão realizadas eleições municipais, em pleito evidentemente pulverizado, dentro de mais de 5 mil municípios, em que os potenciais candidatos e candidatas que atendam aos critérios de gênero e raça, seguem à deriva quanto a efetivação do seu direito de participação **qualificado**.
109. Segundo dados oficiais do IBGE, em 2020 as mulheres representavam 51,11% da população brasileira. Entretanto perfazem apenas 15,8% das vereadoras dos municípios brasileiros de acordo com os dados oficiais disponibilizados pelo Supremo Tribunal Eleitoral<sup>6</sup>.
110. Da mesma maneira, apesar de pretos e pardos representarem serem aproximadamente 52% da população brasileira, não sendo minimamente representativa o número de mandatários negrps e negras<sup>7</sup>. O número ainda não é equitativo com a diversidade da sociedade.
111. A discrepância de candidaturas femininas e de pessoas negras justifica-se pelas desigualdades sociais, a construção histórica do país e cerceiam a possibilidade de representatividade efetivas nos poderes executivo e legislativo da vontade e liberdade de escolha dos eleitores brasileiros. Deste modo, impõe-se uma postura combativa e de

---

<sup>6</sup> Disponível em <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-candidaturas/painel-perfil-candidato?session=207972593251497>. Acesso em 18/07/2023.

<sup>7</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/noticias/911743-numero-de-deputados-pretos-e-pardos-aumenta-894-mas-e-menor-que-o-esperado/#:~:text=Apesar%20do%20aumento%20de%2036,eles%20eram%2021%20e%20102](https://www.camara.leg.br/noticias/911743-numero-de-deputados-pretos-e-pardos-aumenta-894-mas-e-menor-que-o-esperado/#:~:text=Apesar%20do%20aumento%20de%2036,eles%20eram%2021%20e%20102.). Acesso em 18/07/2023.

fomento para consolidação do sistema eleitoral brasileiro como instrumento de eficácia da democracia consagrada pela Constituição Federal. Por isso, é necessário não apenas a imposição do fomento a candidaturas femininas e de grupos étnicos marginalizados, como a punição exemplar dos descumprimento das leis já existentes a respeito do tema.

112. As eleições municipais concretizam o pacto federativo e equilíbrio entre os três poderes, posto que as políticas públicas elaboradas nessa esfera são capazes de respeitar as diferenças regionais e proporcionar rapidamente eficácia direta na vida da população, dentre inúmeros candidatos aos cargos de vereador e Prefeito. Neste sentido, impositiva a concessão de tutela cautelar, nos termos do art. 12-F c/c § 3º do art. 10 da Lei 9.868/1999.
113. Quanto ao *periculum in mora*, este resta evidente, ante a retirada ocorrência da sub-representação política crônica a que estão submetidos homens e mulheres negros e negras neste País.
114. Desta forma, estando presente o *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, requisitos necessários para a concessão de cautelar, requer desde já a suspensão da norma impugnada, ou, alternativamente, que se estabeleça seu cumprimento **na eleição subsequente, sem quaisquer adiamentos**. Subsidiariamente, requer seja estabelecido outro marco temporal para reabertura dos prazos de restituição e/ou multa sobre os valores usados indevidamente.

#### **IV – DOS REQUERIMENTOS**

Diante do exposto, requer-se:

- a) A concessão de medida liminar, nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.868/99, para suspender a eficácia dos artigos 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 117/2022, até o julgamento final desta ação, modulando-se os efeitos de tal, caso assim considere do eminente Relator, a fim que sejam observados a partir da sua prolação;
- b) A citação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, nos termos do artigo 7º da Lei nº 9.868/99, para se manifestarem sobre a presente ação no prazo legal;
- c) A intimação do Congresso Nacional, na pessoa do Presidente do Senado Federal, para prestar informações, nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.868/99;

d) A oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, nos termos do artigo 11 da Lei nº 9.868/99;

e) Ao final, a procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 117/2022, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, à exceção de eventuais modulações de efeitos.

Termos em que,  
Pede e espera deferimento.

Brasília/DF, 20 de julho de 2023.

Márlon Jacinto Reis  
OAB/DF nº 52.226

Rafael Martins Estorilio  
OAB/DF nº 52.226

Gilberto Álvares dos Santos  
OAB/ES 5870

Emanuella Ribeiro  
OAB/PR nº 113.797

Barth Hannah Saraiva Ferreira  
OAB/PR nº 88.281