



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

Nº 252.413/2016.-AsJConst/SAJ/PGR

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE  
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

[Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 9º da Lei 13.165/2015. Reserva de percentuais mínimo e máximo do Fundo Partidário para aplicação em campanhas de candidatas e fixação de lapso temporal de vigência da regra.]

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, *a* e *p*, 103, VI, e 129, IV, da Constituição da República de 1988, no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, propõe

**ação direta de inconstitucionalidade,**

**com pedido de medida cautelar,** contra o **artigo 9º da Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015**, que estabelece regras sobre destinação de recursos do Fundo Partidário para campanhas de candidatas.

Esta petição inicial se acompanha de cópia do ato impugnado (na forma do art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999) e de peças do processo administrativo 1.00.000.012121/2016-14, instaurado na Procuradoria-Geral da República a partir de representações formalizadas pela Procuradoria Regional Eleitoral em Minas Gerais e pela Vice-Procuradoria-Geral Eleitoral, órgãos do Ministério Público Federal, subscritas pelo Procurador da República PATRICK SALGADO MARTINS e pelo Vice-Procurador-Geral Eleitoral, NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO.<sup>1</sup>

## 1. OBJETO DA AÇÃO

É o seguinte o teor da norma impugnada nesta ação:

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% ([...]) e no máximo 15% ([...]) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

A norma contraria o princípio fundamental da igualdade (art. 5º, I), deixa de proteger suficientemente o pluralismo político, a cidadania e o princípio democrático, garantidos no art. 1º, II, V e parágrafo único, falha no atingimento do objetivo fundamental de construir sociedade livre, justa e solidária, disposto no art. 3º, I, além de ferir os princípios da eficiência e da finalidade (art. 37) e

---

<sup>1</sup> Esta petição inicial aproveita diversos trechos da representação subscrita pelo Subprocurador-Geral da República NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO.

da autonomia dos partidos políticos (art. 17, § 1º), todos da Constituição da República.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Apesar de alterações recentes na legislação eleitoral, persiste quadro de grave déficit de representatividade política das mulheres no Brasil, seja sob a perspectiva comparada no cenário internacional, mediante contraste da realidade pátria com o grau de inserção feminina na política em outros países, seja internamente, a partir da análise demográfica da população brasileira.

O art. 5º, I, da Constituição da República prevê que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos da Constituição. Igualdade de gênero é, portanto, direito fundamental constitucionalmente assegurado. Os direitos fundamentais (que também se conhecem como “direitos humanos”) garantem autonomia privada aos sujeitos de direito e asseguram liberdade de ação para que indivíduos possam decidir, sem interferência do estado, como querem viver.

O art.1º, parágrafo único, da CR enuncia o princípio democrático ao afirmar que todo poder emana do povo, o qual o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. Trata-se da proteção constitucional da democracia participativa. Não basta que indivíduos sejam livres e autônomos na esfera privada, o que é assegurado pelos direitos fundamentais, mas é igualmente importante que detenham autonomia política para participar das decisões definidoras dos rumos do estado:

[...] o princípio discursivo democrático compreende a autonomia pública a partir da ótica da garantia de legitimidade do procedimento legislativo por meio de iguais direitos de comunicação e de participação. Trata-se, do fato, [*sic*] de que os sujeitos de direito têm de se reconhecer como autores das normas às quais se submetem.<sup>2</sup>

A Constituição da República, ao consagrar a democracia, o pluralismo político e a igualdade de gênero, não só garante que mulheres participem da política em igualdade de condições em relação a homens como eleva essa garantia à condição de direito fundamental. Parte do que está definido no artigo 9º da Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015, viola essas garantias constitucionais, porque não protege de forma suficiente o direito à participação política feminina e viola o direito fundamental à igualdade entre homens e mulheres.

Os direitos políticos apenas muito recentemente foram garantidos em condições de igualdade a brasileiras. Apenas em 1932 mulheres conquistaram direito a voto e somente em 1990 a lei estatuiu cotas eleitorais de gênero, como forma de reduzir a crônica desigualdade real entre os gêneros. Pondera, a esse respeito, BERNARDO GONÇALVES FERNANDES:

Os direitos políticos são entendidos como um conjunto de regras que disciplina o exercício da soberania popular. Nesse sentido, é um grupo de normas que envolvem a participação dos indivíduos (cidadãos) nos processos de poder, ou seja, nas tomadas de decisões que envolvem a vida pública do Estado e da sociedade. Os direitos políticos fundamentam o princípio democrático presente no § único do art. 1º da CR/88 e são desenvolvidos por meio de normas que dizem respeito à escolha de representantes para o exercício do po-

<sup>2</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 60.

der em nome do povo ou pela própria participação direta do povo no exercício do poder. Portanto, esses direitos instrumentalizam a condição da cidadania ativa enquanto meio de participação nos processos de formação do poder no Estado e na sociedade, viabilizando o que podemos chamar de exercício da democracia participativa em um Estado Democrático de Direito.<sup>3</sup>

Instituído pela Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 (a chamada Lei das Eleições), no art. 10, § 3º, o regime de cotas define que cada partido ou coligação preencherá mínimo de 30% e máximo de 70% de vagas para candidaturas de cada sexo.

Como em outros países, as cotas eleitorais foram instituídas no Brasil para reduzir dificuldades no lançamento de mulheres como candidatas a eleições, por barreiras socioculturais. Embora a maioria do eleitorado brasileiro seja composto por mulheres (52,25%, segundo os últimos dados do Tribunal Superior Eleitoral),<sup>4</sup> o Brasil é um dos países com menos mulheres no parlamento. Pesquisa conduzida pelo DataSenado, em parceria com a Procuradoria Especial da Mulher e a Ouvidoria do Senado Federal, constatou que, analisando os dados das eleições de 2012 a 2014, apenas 21% dos candidatos eram do sexo feminino.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> FERNANDES, *Curso de Direito Constitucional*. Obra citada na nota 2, p. 528.

<sup>4</sup> Dados da “Estatística do eleitorado – por sexo e faixa etária”, pesquisa para julho/2016. Segundo esses dados, o Brasil possuía 146.470.911 eleitores, dos quais 69.840.840 homens (47,68%) e 76.534.848 mulheres (52,25%). Disponível em < <http://zip.net/bftrHx> > ou < <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria> >; acesso em 14 out. 2016.

<sup>5</sup> Disponível em: < <http://zip.net/brtmp3> > ou < <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/publicacoes/pesquisa-equidade-de-genero-na-politica-2016> >. Acesso em 14 out. 2016.

Em uma lista com 188 países, o Brasil aparece na 156<sup>a</sup> posição, com apenas **8,6% de mulheres na Câmara dos Deputados**, atrás de países como os Emirados Árabes Unidos (22,5% de participação feminina), que nem mesmo se estrutura como república. Consoante levantamento da União Interparlamentar,<sup>6</sup> que congrega parlamentos de 170 países e 11 membros associados, incluindo o Brasil, em 1º de agosto de 2016, a proporção de mulheres na Câmara dos Deputados brasileira era de 9,9% do total das 513 cadeiras. No Senado Federal, apenas 16,0% dos 81 senadores eram mulheres.

O Brasil tem menos 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 (25,0%), Azerbaijão (16,9%), Turquia (14,9%) e Myanmar (12,7%).<sup>7</sup> Comparado com os 34 países da América Latina, o Brasil ocupa injustificável 30º lugar.<sup>8</sup>

Enquanto a média global de participação de mulheres no parlamento, consideradas as duas casas legislativas, é de 22,8%, no Brasil este índice é de apenas 17,9%. Trata-se de proporção semelhante à verificada nos países árabes (17,5%) e muito

<sup>6</sup> Disponível em < [www.ipu.org/wmn-e/classif.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm) >; acesso em 14 out. 2016.

<sup>7</sup> Dados de 2015. Inter-Parliamentary Union. *Women in parliament in 2015: the year in review*, p. 5, disponível em < <http://zip.net/bdtskQ> > ou < <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP2015-e.pdf> >; acesso em 14 out. 2016.

<sup>8</sup> BRASIL. + *mulher na política: mulher, tome partido!* Brasília: Senado Federal, Procuradoria Especial da Mulher, 2013, p. 19 Disponível em: < <http://zip.net/bytshh> > ou < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496489/livreto-mais-mulher-na-politica.pdf?sequence=1> >; acesso em 14 out. 2016.

destoante do que se constata no continente americano (27,6%) ou na Europa (25,6%).<sup>9</sup> Na América do Sul, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai, Suriname e Venezuela possuem proporcionalmente mais parlamentares mulheres do que o Brasil.

Os números revelam que a participação das mulheres no Legislativo cresce em ritmo muito lento. No plano federal, por exemplo, no ano de 1998, havia 29 mulheres na Câmara dos Deputados; em 2010, 45 mulheres foram eleitas deputadas, aumento pequeno para intervalo de tempo tão longo.<sup>10</sup> No nível municipal, nas eleições de 2012, consideradas apenas as capitais dos estados, apenas Boa Vista (RR) elegeu uma mulher prefeita.

Isso demonstra não apenas que as cotas eleitorais ainda são necessárias, como que é imperioso seu aprimoramento até que se aproxime da igualdade de participação política de mulheres no país. Idealmente, a representação política nos postos públicos deveria refletir aproximadamente a composição da população, não só em tema de gênero como no étnico e em outros campos.

Para fazer frente a tamanha desigualdade de gênero na política brasileira, desde 1997, a legislação eleitoral prevê que cada partido ou coligação deverá observar reserva de, no mínimo, 30% de suas candidaturas nas eleições proporcionais para mulheres. Diante da constatação de sua inefetividade, tal previsão foi alterada em 2009, para exigir que a reserva percentual não mais incidisse no registro das candidaturas, mas sobre o total de vagas preenchidas pelos partidos ou coligações.

<sup>9</sup> Disponível em < [www.ipu.org/wmn-e/world.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm) >; acesso em 14 out. 2016.

<sup>10</sup> *Idem*, p. 17

O art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, segundo o qual partidos e coligações deveriam **reservar** o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo, foi alterado para a seguinte redação:

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação **preencherá** o mínimo de 30% ([...]) e o máximo de 70% ([...]) para candidaturas de cada sexo. (Redação dada pela Lei 12.034, de 2009)

Ainda assim, na atual legislatura, apenas cerca de 10% das cadeiras da Câmara dos Deputados são preenchidas por mulheres. Tal sub-representação também se verifica nas eleições majoritárias. Apesar de nossa história já registrar a reeleição de uma mulher, DILMA ROUSSEFF, para o mais alto posto da Nação, apenas um estado da federação elegeu mulher para a chefia de seu Poder Executivo. Trata-se do menor índice de representatividade nos governos estaduais desde 1998 (em 2002 foram eleitas duas mulheres; em 2006, três mulheres, e em 2010 também duas mulheres).<sup>11</sup>

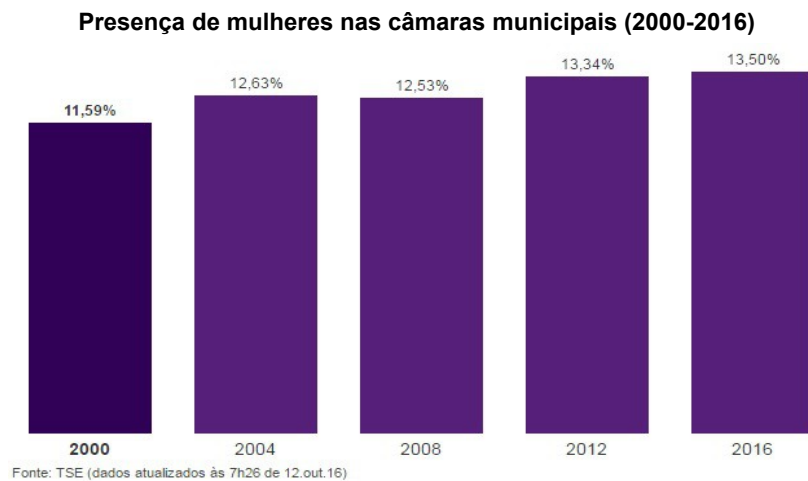
Recentemente, o Tribunal Superior Eleitoral noticiou que, nas eleições municipais de 2016, o percentual geral de candidaturas femininas ultrapassou a marca simbólica de 30%, repetindo a ocorrência inédita do pleito municipal de 2012, quando partidos políticos e coligações promoveram registro de 32,57% de candidatas.<sup>12</sup> O fato é digno de nota, mas ainda há

<sup>11</sup> Disponível em < <http://zip.net/brtvgt> > ou < <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/pela-primeira-vez-em-16-anos-brasil-elege-apenas-uma-mulher-governadora.html> >; acesso em 14 out. 2016.

<sup>12</sup> Disponível em < <http://zip.net/blttj2> > ou < [www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/eleicoes-2016-mulheres-representam-mais-de-30-](http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/eleicoes-2016-mulheres-representam-mais-de-30-)



muito que avançar para assegurar que a representação política seja compatível com o crescente protagonismo da mulher brasileira no mercado de trabalho e na posição de chefia familiar. Levantamento recente de importante jornal apurou que em 23% das câmaras municipais nem mesmo terá uma só vereadora.<sup>13</sup> Apesar de maioria na população, somente haverá bancada municipal majoritariamente feminina em 23 municípios, 0,4% do total. De cerca de 58 mil vereadores eleitos em 2016, apenas 13,5% são mulheres, e a evolução desse percentual tem sido lenta nos últimos 16 anos, como mostra o gráfico elaborado pelo jornal:



A eleição de candidatas esbarra em obstáculos de distintas ordens, que remetem às expressões transversais da desigualdade de gênero na sociedade brasileira: preconceitos e estigmas vários, arraigados na cultura nacional, que desestimulam o envolvimento

[dos-candidatos](#) >; acesso em 14 out. 2016.

<sup>13</sup> MONTEIRO, André. Quase 1/4 das Câmaras Municipais do país não terá nenhuma vereadora. *Folha de S. Paulo*, 13 out. 2016. Disponível em < <http://zip.net/bhtvlf> > ou < <http://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/10/1822286-9-em-cada-10-cidades-terao-cameras-sem-minimo-de-mulheres.shtml> >; acesso em 14 out. 2016.

político e o voto em mulheres, até pelo próprio eleitorado feminino; dificuldade de conciliar exigências da vida doméstica e limitações práticas impostas pela chamada “dupla jornada”; insuficiência dos incentivos a candidaturas femininas, até com fraudes às políticas afirmativas; menor probabilidade de sucesso no pleito e dificuldades para reinserção no mercado de trabalho; submissão à discriminação de gênero mesmo durante exercício de mandatos etc.

Real equidade de gênero na política, que dê materialidade ao direito fundamental à igualdade substantiva entre homens e mulheres, representa, a um só tempo, **objetivo** a ser alcançado por políticas públicas transversais, e **meio** essencial para assegurar que a definição das ações e prioridades do estado brasileiro contemple perspectivas e necessidades da população feminina.

Adequada participação feminina nas casas legislativas, proporcional à sua presença já majoritária na população brasileira e à relevância dos papéis desempenhados nos âmbitos econômico e social, é essencial para superar outros entraves à igualdade de gênero. Temas como violência contra a mulher, descriminalização do aborto, incentivos às mulheres no mercado de trabalho, aumento da licença-paternidade, políticas sociais voltadas à proteção da maternidade e da primeira infância, entre outras, não podem ser adequadamente discutidos sem participação ativa das mulheres, inclusive e especialmente no parlamento.

Em análise sobre o efeito das cotas de gênero na América Latina, SUSAN FRANCESCHET demonstra que, muito embora as cotas de gênero não signifiquem, por si, que as parlamentares eleitas defenderão pautas políticas relacionadas à igualdade de

gênero, o aumento da participação feminina provoca efeitos positivos na representação descritiva, substantiva e simbólica das mulheres:

Aqueles que mantêm uma visão crítica do sistema podem replicar que sustentar um argumento consequencialista para as cotas de gênero, isto é, empregar argumentos que presumem a existência de um vínculo entre a representação descritiva e a substantiva da mulher, pode conduzir a expectativas pouco realistas (e possivelmente sem lastro) a respeito do comportamento legislativo das mulheres, ao mesmo tempo que libera os homens da carga de representar os interesses da mulher. No entanto, aqueles que argumentam a favor do vínculo existente entre a representação descritiva e a substantiva não devem esperar que cada uma das mulheres eleitas do Parlamento se transforme automaticamente em defensora dos direitos da mulher. É melhor visualizar as cotas de gênero como uma “condição habilitante”, mais que como uma garantia (PHILIPS 1995, 83). Então, a existência de mais mulheres em postos sujeitos a eleição popular torna mais provável que uma porção delas se enfoque nos direitos da mulher, defendendo-os provavelmente de maneira mais vigorosa que o fariam os seus colegas homens.<sup>14</sup>

FRANCESCHET relaciona uma série de estudos empíricos, principalmente, na América do Norte e na Europa ocidental, onde há mais participação feminina, os quais corroboram a tese de que maior representatividade feminina na política produz efeitos concretos e de ser mais provável que as legisladoras priorizem temas relacionados a direitos e interesses das mulheres e patrocinem legislações em seu favor, em comparação com os legisladores do sexo masculino.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> FRANCESCHET, Susan. *Promueven las cuotas de genero los intereses de las mujeres*. p. 66. Tradução livre.

<sup>15</sup> Entre outros: THOMAS, Sue; WELCH, Susan. *How women legislate*. Oxford: Oxford University Press, 1994. SWERS, Michele L. *The difference*

Conforme a pesquisadora, além da elaboração de projetos legislativos, forma mais óbvia de atuação parlamentar em defesa dos direitos das mulheres, o aumento da representação feminina nas casas legislativas pode redundar em pressões por melhorias nas estruturas partidárias, para que incorporem temas relacionados às mulheres em seus objetivos, e abrir caminho para incremento da participação feminina em organizações da sociedade civil. A presença de mais legisladoras pode contribuir para modificar o processo político de outras formas, por exemplo, influenciando nos modelos de tomada de decisão para que sejam mais consensuais, participativos e abertos à sociedade civil e às minorias.

Maior equidade de gênero na política também possui significativo efeito simbólico e contribui para empoderamento das mulheres e para sua afirmação como sujeitos de direitos na esfera pública, o que tende a repercutir positivamente também sobre as relações na esfera privada.

---

*women make: the policy impact of women in Congress.* Chicago and London: University of Chicago, 2002. REINGOLD, Beth. Concepts of representation among female and male state legislators. *Legislative Studies Quarterly*, 17, 4, 1992, p. 509-537. CARROLL, Susan J. Representing women: women state legislators as agents of policy-related change. In: CARROLL, Susan J. (ed.). *The impact of women in public office.* Indianapolis: Indiana University, 2001. p. 3-21. JONES, Mark P. Legislator gender and legislator policy priorities in the Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives. *Policy Studies Journal*, 25, 4, 1997, p. 613-629. TAYLOR-ROBINSON, Michelle M., HEATH, Roseanna Michele. Do women legislators have different policy priorities than their male colleagues? A critical test. *Women and Politics*, 24, 4, 2003, p. 77-101.

## 2.2. INCONSTITUCIONALIDADE DE PERCENTUAL MÁXIMO DO FUNDO PARTIDÁRIO PARA FINANCIAMENTO DE CANDIDATAS

A falta de recursos foi uma das razões identificadas para a pouca efetividade das cotas e que pautou a reforma eleitoral expressa na Lei 13.165/2015. Vagas reservadas sem correspondente alocação de recursos de campanha tornavam-se pouco efetivas, verdadeira quimera. Recente matéria produzida pela representação da Organização das Nações Unidas (ONU) no Brasil registrou, com razão, que “relatório da IPU [Inter-Parliamentary Union] também enfatizou a necessidade de acabar com os impedimentos para a candidatura de mulheres, como a falta de financiamento adequado para campanhas, e reiterou o papel importante dos partidos políticos na mudança do *status quo*.”<sup>16</sup>

A aprovação da norma legal almejaria corrigir esse cenário, com reserva de frações do fundo partidário para candidatas, de forma a aumentar as possibilidades de mulheres lançarem candidaturas com chances reais de êxito.

A fixação de limite máximo do montante do fundo partidário a ser reservado para campanhas de mulheres, na norma atacada, todavia, não apenas viola o princípio da igualdade, como, ainda mais grave, **inverte** o sistema de cotas eleitorais.

A posição de subalternidade e desigualdade em que a maioria das mulheres vive no Brasil só poderá ser alterada quando pude-

<sup>16</sup> Participação feminina nos parlamentos desacelerou em 2015, diz União Interparlamentar. Disponível em < <http://zip.net/brtrVj> > ou < <https://nacoesunidas.org/participacao-feminina-nos-parlamentos-desacelerou-em-2015-diz-uniao-interparlamentar> >; acesso em 14 out. 2016.

rem participar do sistema político em igualdade de chances em relação a homens. Apenas quando tiverem força política para aprovar leis que as beneficiem, protejam e ajam sobre a desigualdade presente, o Brasil será, de fato, uma democracia plena, como determina a Constituição. Para isso, não basta que existam candidatas, mas se impõe que tenham recursos suficientes para disputar o pleito eleitoral e ser eleitas.

Nesse longo caminho, a reserva de vagas, como opção legislativa de materialização do princípio da igualdade, só será efetiva se acompanhada de proporcional destinação de recursos financeiros, por tempo razoável, já que mudanças sociais profundas não ocorrem em prazo curto. Essa reserva deve ter percentuais mínimos, mas não máximos. Instituir percentual máximo de recursos financeiros apenas para campanhas das mulheres inverte o sentido das cotas eleitorais de gênero.

Avançando em relação à minirreforma eleitoral de 2009, a Lei 13.165/2015, que alterou o Código Eleitoral (Lei 4.737, de 15 de julho de 1965), trouxe importante previsão quanto à obrigatoriedade da reserva de recursos do Fundo Partidário destinados a financiamento de campanhas eleitorais para aplicação exclusiva nas de candidatas mulheres.

Tal inovação, apesar de aquém do defendido pela bancada feminina do Congresso Nacional, objetivava atacar uma das causas da sub-representação, consistente na dificuldade de financiamento das candidaturas do sexo feminino, notadamente nos pleitos proporcionais.

Nas três eleições subsequentes (os pleitos de 2016, 2018 e 2020), os partidos deverão reservar, em contas bancárias

específicas, no mínimo 5% do montante do Fundo Partidário destinado a financiar campanhas eleitorais, para aplicação exclusivamente nas de suas candidatas a cargos submetidos a eleições proporcionais.

A parte final do dispositivo prevê estarem “incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V, do art. 44, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995”, o qual dispõe:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: [...]

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% ([...]) do total; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015) [...].

Da forma como se acha redigido, o art. 9º da Lei 13.165/2015 se reveste de flagrante inconstitucionalidade material, ao restringir indevidamente a possibilidade de reserva de montante do Fundo Partidário para aplicação em campanhas de candidatas mulheres ao máximo de 15%.

A pretexto de salvaguardar o direito das mulheres e garantir recursos mínimos para financiamento de suas campanhas, a norma acabou por criar odiosa distinção entre os limites dos recursos a serem aplicados em campanhas de candidaturas de cada sexo.

A prevalecer a literalidade do preceito, partidos políticos e coligações poderão reservar apenas até 15% dos recursos do Fundo

Partidário para aplicação exclusiva no financiamento de campanhas de candidaturas do sexo feminino, enquanto poderiam aplicar até 85% desse montante no financiamento de campanhas de candidaturas masculinas.

Em vez de estabelecer discriminação positiva, criou-se evidente distorção, a qual destoava do próprio objetivo original da inovação legislativa.

Além disso, a parte final do dispositivo possibilita dupla interpretação. Não está claro se a expressão “incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995” se refere (i) aos limites mínimo e máximo da reserva de recursos para aplicação nas campanhas de suas candidatas ou (ii) ao montante do Fundo Partidário destinado a financiamento de campanhas eleitorais.

Caso prevaleça o primeiro entendimento, ter-se-á ainda maior desproporcionalidade e distanciamento da teleologia da norma e dos mandamentos constitucionais. Caso os valores destinados à “criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres” sejam considerados no limite máximo de 15%, haverá, na prática, **redução** do total disponível para financiamento das campanhas eleitorais femininas.

Duas importantes conclusões podem ser fixadas: (i) reconhecimento de inconstitucionalidade parcial do art. 9º da Lei 13.165/2015, quanto ao limite mínimo de 5% e ao limite máximo de 15% para reserva de recursos; (ii) definição como única interpretação constitucionalmente possível a de que os valores referidos no art. 44, V, da Lei 9.096/1995 deverão ser



incluídos no montante a partir do qual se deve calcular o limite mínimo (a ser objeto de abordagem no capítulo seguinte).

Ações afirmativas são políticas públicas que buscam beneficiar grupos sociais menos favorecidos, ou seja, buscam corrigir injustiças históricas que levaram à formação de minorias com menos recursos, capacidades ou bem-estar. Funcionam para favorecer quem está em condições menos favoráveis, de maneira temporária, a fim de produzir justiça social. O limite máximo do art. 9º da Lei 13.165/2015 provoca inversão dessa lógica: produz **mais desigualdade** e **menos pluralismo** na definição das posições de gênero na política – em vez de mais igualdade, como seria esperado. Diante do sistema constitucional em vigor, essa inversão parece irremediavelmente inconstitucional.

Se não há limites máximos para financiamento de campanhas de homens, não se podem fixar limites máximos para as de mulheres. Inexistindo razões que justifiquem tal diferenciação (muito pelo contrário, deveria a lei estimular a participação feminina, não restringê-la), trata-se de evidente violação do princípio da igualdade.

A diferença entre o percentual mínimo de reserva de vagas para mulheres (30%) e o percentual máximo de recursos do fundo partidário direcionado às candidatura de mulheres (15%) insere-as em situação de flagrante desigualdade em relação a candidatos homens, pois estes poderão ocupar 70% das vagas a serem registradas, com disponibilidade de 85% dos recursos partidários em suas campanhas. Não se consegue vislumbrar razão sociológica, ética ou jurídica a justificar essa disparidade, que agrava a desigualdade reinante e, por isso, viola a ordem constitucional.

A própria existência de disposição legal que limita a reserva de recursos para candidaturas femininas demonstra a força da cultura patriarcal brasileira, que somente será substituída por cultura igualitária e democrática se as mulheres participarem da arena política com condições reais de influenciar os destinos do estado brasileiro.

### 2.3. INCONSTITUCIONALIDADE DO PERCENTUAL MÍNIMO DO FUNDO PARTIDÁRIO PARA FINANCIAR CAMPANHAS ELEITORAIS DE CANDIDATAS

O mesmo art. 9º da Lei 13.165/2015 também viola o princípio constitucional da igualdade, ao definir mínimo de 5% do montante do fundo partidário para aplicação em campanhas de candidatas.

A norma é parte de um sistema de cotas eleitorais, de forma que deve ser interpretada de maneira sistêmica, considerando-se o mínimo de 30% de vagas que a Lei 9.504/1997 reservou a mulheres candidatas. Além da reserva de vagas, é preciso garantir recursos para que as candidatas vençam “o preconceito disseminado entre eleitores e eleitoras, que faz com que a mulher seja vista como estando deslocada no campo político, fora de seu meio ‘natural’, e portanto tenha menos chance de ser votada.”<sup>17</sup>

Políticas de ação afirmativa como as cotas eleitorais existem para viabilizar que mulheres se distanciem dos estereótipos de gênero que restringem sua participação política e dificultam injusta-

---

<sup>17</sup> MIGUEL, Luis Felipe. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 14(2):248, maio-ago./2006. p. 365.

mente a escolha de projetos de vida diversos dos tradicionalmente a elas destinados. Para retomar a relação entre autonomia pública e privada, mulheres precisam participar da política, ou seja, exercer autonomia pública para garantir sua autonomia privada, a fim de que sigam livres para escolher e realizar o projeto de vida que desejarem.

Sobre a desigualdade de gênero na política e as ações afirmativas tendentes a minorá-la, cabe resgatar observações da Ministra CÁRMEN LÚCIA, desconstruindo imputações de inconstitucionalidade da cota de gênero em eleições proporcionais:

Na esteira da ação afirmativa concebida como elemento de essência do princípio constitucional da igualdade no sistema jurídico vigente, sobreveio o art. 11, § 3º, da Lei nº 9.100, que “estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências”. Reza o preceito: “Art. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher. ... § 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”. Novamente aqui se tem, expressamente, a fixação de percentual destinado ao preenchimento por grupo denominado dentre as minorias, no caso, as mulheres.

Não há qualquer distinção, pois, entre o que aqui se tem e o comando constitucional determinador de fixação de cotas para os deficientes físicos, ou o favorecimento das empresas de pequeno porte, ou a proteção especial de determinadas categorias sociais.

Também não se vislumbra, no espectro do Direito Constitucional Comparado, máxime em relação à prática norte-americana do constitucionalismo contemporâneo,

como antes lembrado, absolutamente nada de novo, ou de inédito, ou de esquisito, ou de inusitado.

E, no entanto, em relação a essa norma, os clamores foram ouvidos. Alegou-se, até mesmo, manifesta inconstitucionalidade da norma. Na forma? No conteúdo? Pela fixação do percentual que feriria a igualdade dos iguais homens brancos, médios, ocidentais, letrados, que são os que se encontram em melhor condição de disputa eleitoral desde sempre na história brasileira, na qual a mulher somente começou a ter direito a votar na década de trinta? Mas se percentual é definido na própria Constituição brasileira para outros casos, apontando, assim, a Lei Fundamental para a ação afirmativa, como é que não se poderia atribuir ao legislador a tarefa de desigualar os desiguais históricos para se atingir a igualação jurídica formalmente acolhida no sistema em vigor? Se pequenas empresas podem ser favorecidas com percentuais, se deficientes têm percentuais de cargos públicos a eles definidos e para eles resguardados, se índios têm estatuto próprio, por que não poderiam as mulheres serem afirmadas em condição de desigualação positiva, para virem a ocupar o espaço político que lhes foi negado tradicionalmente, numa atitude histórica indubitável de absoluto preconceito e desconsideração social? As mulheres têm as mesmas oportunidades que os homens na sociedade brasileira para os cargos de comando? Porque para os empregos e cargos de menor significação político-decisória não apenas se têm os mesmos direitos, como alguns são considerados destinados às mulheres. São assim aqueles que se vocacionam ao desempenho de tarefas domésticas ou artesanais, são assim aqueles que se têm, no serviço público, como atividades-meio, dentre outros que se poderiam citar. E na esfera política? As mulheres do mundo deste quase século XXI, sendo mais da metade da população, sendo quase a metade da população incumbida da atividade econômico-produtiva, são quase a metade das pessoas que ocupam os cargos de comando político-institucional nos Estados? Têm elas as mesmas condições de disputa? Representam sem preconceito ou discriminação na igualdade do seu

desempenho sócio-econômico e cultural? Recebem a mesma educação para a competição que os homens? São iguais no Direito? Em que Direito?

[...]

Tem-se, assim, que o assombro admirativo com que reagiram os homens apenas demonstra, inequivocadamente, o preconceito que continua a prevalecer na sociedade em relação à mulher e, assim, a necessidade de se aplicar o princípio da igualdade com mais democracia e justiça do que a concepção tradicional, acanhada e formal, fazia nele conter.

Não se vislumbra inconstitucionalidade manifesta, nem sequer novidade, na norma do art. 11, § 3º, da Lei nº 9.110/96. E se mais não tiver de positivo, tem a possibilidade de estampar preconceitos que se afirmam inexistentes mesmo por figuras masculinas respeitadas, admiradas e reconhecidas pela defesa dos direitos iguais de todos. É apenas um vício esse preconceito, tatuado, de tal maneira arraigado na história das sociedades, que nem quem lhe traz à alma o reconhece às vezes.<sup>18</sup>

Esse texto foi publicado em 1996, apenas um ano após edição da Lei 9.096/1995, que disciplinou pela primeira vez em nosso ordenamento a cota de gênero em eleições proporcionais. Duas décadas depois, a crítica permanece atual: não apenas continuam sendo necessárias ações afirmativas para assegurar participação feminina mínima nas casas legislativas, como ainda se enfrentam obstáculos no próprio processo de estabelecimento dessas políticas sociais.

Reservar apenas 5% dos recursos do fundo partidário para 30% das candidatas protege de forma deficiente os direitos políti-

---

<sup>18</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. *Revista trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 15, 1996, p. 85-99.

cos das mulheres. De modo a atender ao princípio da proporcionalidade e por imperativo lógico-jurídico, é necessário equiparar o patamar mínimo de candidaturas femininas 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.

Parece evidente, por qualquer senso de justiça e adequação, que a proporção mínima do fundo partidário destinado à candidatura de mulheres deve ser coerente com a quantidade de vagas a elas reservadas. Investimento para concretizar os princípios constitucionais da igualdade e do pluralismo político exige que os partidos políticos mobilizem recursos financeiros e se comprometam com as campanhas eleitorais de mulheres.

Equiparar o mínimo legal de vagas ao mínimo de valores do Fundo Partidário garantirá efetividade ao regime de cotas eleitorais de gênero, na medida em que funcionará como barreira ao frequente falseamento de candidaturas femininas, ou seja, lançamento de candidaturas femininas inanes, sem apoio concreto do partido, meramente *pro forma*, para cumprir a exigência legal.

É parte da tarefa jurisdicional no controle de constitucionalidade repelir ou corrigir, dentro de certos limites, atos normativos que protejam de forma insuficiente direitos fundamentais. Interpretação conforme a Constituição que equipare o percentual mínimo de candidaturas ao mínimo de recursos disponíveis respeita o mandamento constitucional de isonomia e o parâmetro legal de 30% de candidatura de mulheres, às quais os recursos do fundo partidário devem ser destinados, e corrige o sistema em nome da

igualdade de gênero, do princípio democrático e do pluralismo político.

Obviamente, está-se a tratar do mínimo de recursos para essas candidaturas, devido à histórica sub-representação feminina em proporção de candidaturas, no financiamento delas e na consequente presença nos parlamentos da federação. No caso de partidos que registrem percentual superior de candidatas, os recursos devem ser-lhes assegurados em razão direta.

#### 2.4. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR VIOLAÇÃO IRRAZOÁVEL DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA

Além de inconstitucionalidade por violação ao princípio da igualdade, o art. 9º da Lei 13.165/2015, na parte em que fixa o limite máximo de 15%, também avança de forma irrazoável e ilegítima sobre a autonomia de organização dos partidos políticos.

Dispõe o art. 17, § 1º, da Constituição da República:

Art. 17. [...]

§ 1º **É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais**, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. [...]

A propósito da autonomia dos partidos políticos, calha a lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA:

Outra importante regra da organização e do funcionamento dos partidos encontra-se no art. 17, § 1º [...]. Destaque-se aí o princípio da autonomia partidária, que é uma conquista sem precedente, de tal sorte que a lei tem muito pouco a fazer em matéria de estrutura interna, organização e funcionamento dos partidos. Estes podem estabelecer os órgãos internos que lhes aprouverem. Podem estabelecer as regras que quiserem sobre seu funcionamento. Podem escolher o sistema que melhor lhes parecer para a designação de seus candidatos: convenção mediante delegados eleitos apenas para o ato, ou com mandatos, escolha de candidatos mediante votação da militância. Podem estabelecer os requisitos que entenderem sobre filiação e militância. Podem disciplinar do melhor modo, a seu juízo, seus órgãos dirigentes. [...]

A ideia que sai do texto constitucional é a de que os partidos não que se organizar e funcionar em harmonia com o regime democrático e que sua estrutura interna também fica sujeita ao mesmo princípio. A autonomia é conferida na suposição de que cada partido busque, de acordo com suas concepções, realizar uma estrutura interna democrática.<sup>19</sup>

No mesmo sentido, o Subprocurador-Geral da República ANTÔNIO AUGUSTO BRANDÃO DE ARAS pondera:

A regra da autonomia partidária, que se soma à liberdade de criação dos partidos políticos, tem o sentido teleológico do fortalecimento da democracia, repelindo a interferência estatal na atuação, criação e extinção dos partidos políticos, com exceção daqueles de caráter paramilitar, expressamente vedado pela Carta Magna.

[...]

O Pretório Excelso já assentou posicionamento no sentido de que a autonomia partidária é o postulado constitucional que garante aos partidos políticos, no que concerne à sua estrutura, organização e disciplina, total liberdade de

<sup>19</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 404-405.



atuação, tratando-se de reserva estatutária absolutamente indevassável pela atuação normativa do Poder Público.<sup>20</sup>

Cabe transcrever, ainda, o precedente firmado no Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida cautelar em ADI 1.407, relatoria do Ministro CELSO DE MELLO:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 1996 – COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS APENAS PARA ELEIÇÕES PROPORCIONAIS – VEDAÇÃO ESTABELECIDADA PELA LEI N. 9.100/95 (ART. 6º) – ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA (CF, ART. 17, § 1º) E DE VIOLAÇÃO AOS POSTULADOS DO PLURIPARTIDARISMO E DO REGIME DEMOCRÁTICO – AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA – MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. PARTIDO POLÍTICO – AÇÃO DIRETA – LEGITIMIDADE ATIVA – INEXIGIBILIDADE DO VÍNCULO DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. [...]

**O postulado constitucional da autonomia partidária criou, em favor dos Partidos Políticos – sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento – uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público. Há, portanto, um domínio constitucionalmente delimitado, que pré-exclui – por efeito de expressa cláusula constitucional (CF, art. 17, § 1º) – qualquer possibilidade de intervenção legislativa em tudo o que disser respeito à intimidade estrutural, organizacional e operacional dos Partidos Políticos. Precedente: ADI n. 1.063-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO.**

<sup>20</sup> ARAS, Antônio Augusto Brandão de. *Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade*. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016. p. 143 e 147.

## PROCESSO ELEITORAL E PRINCÍPIO DA RESERVA CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL (CF, art. 22, I).

– O princípio da autonomia partidária – considerada a estrita delimitação temática de sua abrangência conceitual – não se qualifica como elemento de restrição ao poder normativo do Congresso Nacional, a quem assiste, mediante lei, a competência indisponível para disciplinar o processo eleitoral e, também, para prescrever regras gerais que os atores do processo eleitoral, para efeito de disputa do poder político, deverão observar, em suas relações externas, na celebração das coligações partidárias.

## SUBMISSÃO NORMATIVA DOS PARTIDOS POLÍTICOS ÀS DIRETRIZES LEGAIS DO PROCESSO ELEITORAL.

Os Partidos Políticos estão sujeitos, no que se refere à regência normativa de todas as fases do processo eleitoral, ao ordenamento jurídico positivado pelo Poder Público em sede legislativa. Temas associados à disciplinação das coligações partidárias subsumem-se à noção de processo eleitoral, submetendo-se, em consequência, ao princípio da reserva constitucional de competência legislativa do Congresso Nacional.

## AUTONOMIA PARTIDÁRIA E PROCESSO ELEITORAL.

– O princípio da autonomia partidária não é oponível ao Estado, que dispõe de poder constitucional para, em sede legislativa, estabelecer a regulação normativa concernente ao processo eleitoral. O postulado da autonomia partidária não pode ser invocado para excluir os Partidos Políticos – como se estes fossem entidades infensas e imunes à ação legislativa do Estado – da situação de necessária observância das regras legais que disciplinam o processo eleitoral em todas as suas fases.

## VEDAÇÃO DE COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS APENAS NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS – PROIBIÇÃO LEGAL QUE NÃO SE REVELA ARBITRÁRIA OU

IRRAZOÁVEL – RESPEITO À CLÁUSULA DO  
*SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW*.

– O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade – que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do *substantive due process of law* – acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law* (CF, art. 5<sup>o</sup>, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador.<sup>21</sup>

A previsão de reserva mínima de 5% de recursos do Fundo Partidário para campanhas de candidaturas femininas representa, de certa forma, interferência no modo de funcionamento dos partidos políticos. Trata-se, contudo, de ação afirmativa legítima destinada à materialização de objetivos fundamentais da República

<sup>21</sup> Supremo Tribunal Federal. Plenário. MC/ADI 1.407. Relator: Ministro CELSO DE MELLO. 7 mar. 1996. *Diário da Justiça*, 24 nov. 2000, p. 86.

Federativa do Brasil, expressos na Constituição – a construção de sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos, sem discriminação. Busca dar concretude à igualdade entre homens e mulheres.

De forma oposta, a fixação de limite máximo não encontra justificativa constitucional. Ao contrário, a norma, em evidente violação à autonomia fixada na Constituição, impede, de forma irrazoável, que partidos políticos adotem os critérios que entendam mais adequados e consentâneos com seus objetivos e sua ideologia, e impossibilita, por exemplo, que distribuam os recursos do Fundo Partidário para financiamento das campanhas de forma igualitária entre os sexos.

A prevalecer a norma questionada, ainda que seja da vontade de partidos e coligações financiar de forma equânime as campanhas de ambos os sexos, estes se verão impossibilitados e deverão destinar no máximo 15% para candidaturas femininas, enquanto poderão dispor de até 85% para campanhas de candidatos homens, os quais já gozam, como se demonstrou, de significativa vantagem histórica e sociológica na disputa eleitoral.

De forma teratológica, trata-se de inovação legislativa que deveria incentivar partidos políticos a buscar equidade de gênero em suas candidaturas, mas que inviabiliza estabelecer até mesmo igualdade aritmética no financiamento das campanhas de candidaturas de cada sexo. Tal interferência legislativa sobre o funcionamento dos partidos políticos revela-se inconstitucional, abusiva e irrazoável e excede os limites legítimos da prerrogativa outorgada ao estado para regular o processo eleitoral.

Também sob o ângulo do princípio da autonomia partidária, o art. 9º da Lei 13.165/2015 deve ter sua inconstitucionalidade parcial reconhecida, no ponto em que fixa limite máximo de 15% de reserva de recursos do Fundo Partidário para aplicação no financiamento de campanhas de candidatas, nas eleições proporcionais.

## 2.5. INCONSTITUCIONALIDADE DA VIGÊNCIA DA RESERVA PARA FINANCIAR CAMPANHAS ELEITORAIS DE CANDIDATAS

A imposição constante do art. 9º da Lei 13.165/2015 restringe-se às três eleições que se seguirem à publicação da lei, ou seja, a destinação de recursos financeiros terá vigência por, no máximo, cinco anos, o que corresponde a, no máximo, duas eleições municipais e uma eleição nacional.

Conceitualmente, ações afirmativas (entre elas as cotas) são delineadas com prazos limitados. Dificilmente, todavia, a administração (em sentido amplo) adota prazos demasiadamente curtos. Ações afirmativas são espécie do gênero *políticas públicas* e compõem plano político de realização da Constituição em determinado tema, o qual deve vigorar, em princípio, até que se realize a finalidade que lhe justificou a formulação. A definição do prazo de vigência das políticas públicas deve ser construída a partir de estudos técnicos, experiências passadas, comparadas ou outras fontes racionais.

No caso, além da inexistência de tais estudos, o prazo mostra-se extrema e irracionalmente curto. Cinco anos (ou duas elei-

ções municipais e uma eleição nacional) não é tempo suficiente para alterar desigualdade estrutural que se reflete historicamente, há décadas e até hoje, na baixa presença de mulheres na política. A reserva de 30% das vagas para candidatas tem seu potencial transformador esvaziado quando não acompanhada de correspondente reserva de recursos financeiros pelos partidos. Essa reserva precisa vigor por período suficiente a provocar transformações estruturais da sociedade.

Ainda que não haja estudos definindo qual seria esse prazo, se se consideram os três níveis da federação e todas as diferenças regionais do Brasil, não resta dúvida de que se está diante de política pública de longo prazo que não se materializará em três eleições ou cinco anos.

Parâmetro temporal que demonstra como o prazo de três eleições é insuficiente para incremento da participação das mulheres na política é a própria avaliação dos efeitos produzidos pelas cotas eleitorais de gênero após 21 anos de vigência.<sup>22</sup> Desde seu estabelecimento, tais cotas são aprimoradas por reformas legislativas que tentam melhorar a representação política feminina, mas os resultados concretos ainda são insuficientes para concretizar os mandamentos constitucionais. Para efeito de comparação, considere-se a vigência por 10 anos da Lei 12.990, de 9 de junho de 2014, que reserva 20% das vagas oferecidas em concursos públicos para provimento de cargos efetivos na administração pública federal a candidatos negros, igualmente atingidos por desigualdades materiais na realidade social brasileira.

---

<sup>22</sup> As cotas eleitorais para mulheres no Brasil foram introduzidas pela Lei 9.100, de 29 de setembro de 1995, que regulamentou as eleições do ano seguinte para as prefeituras e câmaras municipais.

O legislador ordinário não está livre para definir quão importante é a participação políticas das mulheres para o estado brasileiro. Essa definição já se contém na Constituição da República. Não há democracia representativa sem que as mulheres estejam efetivamente representadas. Não por acaso, o primeiro inciso do art. 5º da Constituição, ao inaugurar o capítulo dos direitos fundamentais, proclama que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”.

Embora livre para fixar o tempo de vigência da reserva financeira destinada a campanhas eleitorais de candidatas, esse tempo não pode ser reduzido a período absolutamente insuficiente e irrazoável para materialização do princípio democrático, do pluralismo político e proteção suficiente dos direitos políticos das mulheres.

Se não cabe ao Judiciário substituir o Legislativo para fixar outro prazo – de oito, dez, quinze ou trinta anos –, pode reconhecer a inconstitucionalidade do prazo ínfimo previsto na lei, por proteção deficiente e por ofensa aos princípios da eficiência e da finalidade, previstos no art. 37, *caput*, da CR, aplicáveis a todas as searas do poder público. Sempre poderá o Legislativo, a qualquer momento, editar nova lei para definir prazo que repute adequado e que seja consentâneo com os parâmetros constitucionais.

### 3. CONCLUSÕES

Em face das considerações acima, parece correto chegar às seguintes conclusões.

Não deve haver fixação de limite máximo do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento da campanha elei-

toral de candidatas. Há inconstitucionalidade material quanto a esse ponto no art. 9º da Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015, a exigir interpretação conformadora para excluir o limite máximo de sua abrangência.

O mínimo do montante do Fundo Partidário destinado a financiamento de campanhas eleitorais de candidatas deve atender ao princípio da proporcionalidade. Do contrário, os direitos políticos das mulheres serão insuficientemente protegidos. O percentual mínimo do art. 9º da Lei 13.165/2015 é inconstitucional, devendo-se adotar como interpretação conforme a Constituição a que equipare o mínimo de 30% de candidaturas femininas do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997 ao percentual mínimo de recursos do Fundo Partidário a elas destinado (ou seja, 30%), única interpretação que respeita as definições legislativas e materializa o princípio da igualdade. Havendo percentual mais elevado de candidatas mulheres em determinado partido, o percentual de recursos deve ser-lhe idêntico.

Limitação da reserva de recursos às três eleições seguintes à publicação da Lei 13.165/2015 protege de forma insuficiente, ineficiente e incompatível com a finalidade constitucional os direitos políticos das mulheres, pela impossibilidade concreta de alteração da realidade política brasileira, refletida nos partidos políticos, no prazo sociologicamente exíguo de cinco anos, inafiançado ao princípio da proporcionalidade. Cabe interpretação conformadora para retirar a referência a três eleições do âmbito material de validade da norma.



#### 4. PEDIDO CAUTELAR

Os requisitos para concessão de medida cautelar estão presentes.

O sinal do bom direito (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial.

Perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre do fato de que, enquanto viger a norma atacada, o sistema legal eleitoral passa a conviver com deficiências graves, introduzidas pelo art. 9º da Lei 13.165/2015. Concretamente, a lei reduz a eficácia das normas eleitorais que protegem a igualdade de gênero e gera proteção deficiente do princípio democrático, além de inverter o sentido das cotas eleitorais de gênero, formuladas para garantir efetividade aos direitos políticos das mulheres, segundo o sistema da Constituição do Brasil. A norma agrava quadro histórico de desigualdade, conforme se expôs, que deixa o Brasil em situação menos favorável, nesse ponto, do que diversos países em condição menos desenvolvidas.

É necessário que a disciplina inconstitucional imposta pela norma impugnada seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia e, ao final, invalidada por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Por conseguinte, além de sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar, para esse efeito.

## 5. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Requer, de início, que esse Supremo Tribunal conceda, com a brevidade possível, se for o caso em decisão monocrática e sem intimação dos interessados, medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, nos termos do art. 9º da Lei 9.868/1999, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário.

Requer que se colham informações da Presidência da República e do Congresso Nacional e que se ouça a Advogada-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição da República. Superadas essas fases, requer prazo para manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Requer que seja julgado procedente o pedido, para, quanto ao artigo 9º da Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015:

(a) declarar inconstitucionalidade dos limites mínimo e máximo ali definidos;

(b) interpretá-lo conforme a Constituição, de modo a (b.1) 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 cidadãos), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b.2) 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;

(c) declarar inconstitucionalidade da expressão “Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei”.

Brasília (DF), 19 de outubro de 2016.

**Rodrigo Janot Monteiro de Barros**

Procurador-Geral da República

RJMB/WCS/LCSG/JHJV/AGV-PLPGR/WS/146/2016