



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

MARINA MARTINS SANTOS

**PARA ALÉM DO DINHEIRO – PROPOSTAS PARA A
EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA.**

Brasília
2020

MARINA MARTINS SANTOS

**PARA ALÉM DO DINHEIRO – PROPOSTAS PARA A
EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA.**

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo.

Orientador: Prof. Fernando Maciel de Alencastro

Brasília

2020

Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

SANTOS, Marina Martins.

Para além do dinheiro – Propostas para a efetivação da participação feminina na política. / Marina Martins Santos. – Brasília, 2020.

48 p.

Trabalho de conclusão de curso (especialização) – Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo – Instituto Legislativo Brasileiro, 2020. Orientador: Prof. Fernando Maciel de Alencastro

1. Participação feminina na política. 2. Partidos Políticos. 3. Democracia. 4. Creches

MARINA MARTINS SANTOS

**PARA ALÉM DO DINHEIRO – PROPOSTAS PARA A
EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA.**

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo.

Aprovada em Brasília, em de setembro de 2020 por:

Banca Examinadora:

Prof(a) Dr(a) Nome Completo
Instituição de origem

Prof(a) Dr(a) Nome Completo
Instituição de origem

Dedico este trabalho à minha família, ao meu filho, Felipe, que me faz ser melhor a cada dia, e à minha prima Maria Clara Vêras, anjo que nos deixou cedo demais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por me fornecer a sabedoria e determinação necessárias à conclusão deste trabalho.

Ao meu filho, Felipe, alegria do meu viver e inspiração para sonhar.

Aos meus pais, Carlos e Tânia, por sempre terem investido em minha educação.

Ao meu orientador, Professor Fernando Maciel de Alencastro, pelos sábios conselhos.

Ao meu namorado e parceiro, Daniel Machado, pelo incentivo nos meus sonhos e projetos pessoais.

Aos meus amigos, pelo apoio.

Triste, louca ou má
Será qualificada
Ela quem recusar
Seguir receita tal
A receita cultural
Do marido, da família
Cuida, cuida da rotina
Só mesmo, rejeita
Bem conhecida receita
Quem não sem dores
Aceita que tudo deve mudar
Que um homem não te define
Sua casa não te define
Sua carne não te define
Você é seu próprio lar
Um homem não te define
Sua casa não te define
Sua carne não te define
Eu não me vejo na palavra
Fêmea, alvo de caça
Conformada vítima
Prefiro queimar o mapa
Traçar de novo a estrada
Ver cores nas cinzas
E a vida reinventar
E um homem não me define
Minha casa não me define
Minha carne não me define
Eu sou meu próprio lar

(Triste, louca ou má - Francisco, El Hombre)

RESUMO

As mulheres vêm alcançando maior representação social e política com o decorrer dos anos, entretanto esse avanço ainda se mostra lento e insuficiente para diminuir a sub-representatividade feminina na política brasileira. É inquestionável que é necessária a criação e a efetivação de meios hábeis a incrementar as oportunidades de participação feminina na política, visando diminuir as desvantagens históricas que comprometem a liberdade de atos de campanha e o engajamento político em razão dos compromissos familiares. O presente trabalho, por meio de pesquisa bibliográfica, buscou conhecer as barreiras que impedem uma atuação mais efetiva do público feminino no cenário político. Para tanto, realizou-se uma perspectiva histórica da participação das mulheres na política brasileira e estudou-se a importância dos partidos políticos para a promoção da igualdade e para o fortalecimento do sistema democrático. Ao final, sugeriu-se duas propostas concretas para a ampliação dessa participação: (i) destinação de recursos do Fundo Partidário para o pagamento de creche ou escola pelas candidatas, durante o período de campanha eleitoral, comprovado o dispêndio na prestação de contas respectiva; e (ii) que os Partidos Políticos, como garantidores da igualdade e da democracia no sistema político, destinem local seguro para o acolhimento dos filhos das candidatas, durante as convenções partidárias.

Palavras-chave: Representatividade feminina. Política brasileira. Ampliação. Propostas. Creches. Democracia. Política.

ABSTRACT

Women have been achieving greater social and political representation over the years, however this progress is still slow and insufficient to reduce female underrepresentation in Brazilian politics. It is unquestionable that it is necessary to create and implement the means to increase the opportunities for female participation in politics, aiming to reduce the historical disadvantages that compromise the freedom of campaigning and political engagement due to family commitments. The present work, through bibliographic research, sought to know the barriers that prevent a more effective performance of the female public in the political scenario. For that, a historical perspective of the participation of women in Brazilian politics was realized and the importance of political parties for the promotion of equality and for the strengthening of the democratic system was studied. In the end, two concrete proposals were suggested for the expansion of this participation: (i) allocation of resources from the Party Fund for the payment of day care centers or schools by the candidates, during the electoral campaign period, proving the expense in the respective accountability; and (ii) that the Political Parties, as guarantors of equality and democracy in the political system, allocate a safe place for the reception of the children of the candidates, during party conventions.

Keywords: Female representation. Brazilian politics. Enlargement. Proposals. Nurseries. Democracy. Policy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Eleitos por cargo nas Eleições de 2018.....	17
--	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO	Erro! Indicador não definido.
2	A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA BRASILEIRA	Erro! Indicador não definido.
2.1	O PRINCÍPIO DA IGUALDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E NO CÓDIGO CIVIL DE 2002	20
3	A IMPORTÂNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA A PROMOÇÃO DA IGUALDADE E PARA O FORTALECIMENTO DO SISTEMA DEMOCRÁTICO	24
4	PROPOSTAS PARA A EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA.....	30
4.1	DAS OBRIGAÇÕES DE MEIO E DE RESULTADO - A IMPORTÂNCIA DAS CRECHES.....	31
4.2	OUTRAS PROPOSTAS PARA A EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NO ESPAÇO POLÍTICO.....	34
5	CONCLUSÃO.....	39
	REFERÊNCIAS.....	41
	APÊNDICE – DECISÕES RELEVANTES NO ÂMBITO DO TSE.....	43

1 INTRODUÇÃO

As mulheres vêm adquirindo maior representatividade social e política com o passar do tempo, entretanto esse avanço ainda não se mostra suficiente.

No Brasil, observa-se que, mesmo após o estabelecimento das cotas femininas, não houve incremento considerável na participação das mulheres no campo político. Ou seja, a reserva legal não se traduziu em uma participação efetiva nas casas parlamentares.

Muitos são os fatores que contribuem para a discrepância na política brasileira, tais como: familiares, econômicos e socioculturais.

O presente trabalho busca compreender os fatores que levam à atual sub-representatividade feminina na política brasileira e sugerir propostas para a efetiva diminuição da desigualdade.

Trata-se de tema relevante e muito atual. Abordando matéria sensível do Direito Eleitoral e do Direito Constitucional e que vem sendo fruto de acaloradas discussões e divergências entre cidadãos, doutrinadores, juristas e estudantes da área jurídica e afins.

O primeiro capítulo traz uma perspectiva histórica da participação feminina na política brasileira. Mostra-se que a sociedade brasileira, desde os primórdios, teve suas relações baseadas no machismo e na submissão da mulher aos anseios do marido e da família.

No referido capítulo, também, será estudado o princípio da igualdade sob a perspectiva constitucional e civilista.

No segundo capítulo, será abordada a importância dos partidos políticos para a promoção da igualdade e do fortalecimento do sistema democrático.

Ao final, no terceiro capítulo, são sugeridas duas propostas para a efetivação da participação feminina na política com a consequente imposição de obrigações de meio às greis partidárias, visando proporcionar melhores condições de disputa às candidatas do sexo feminino, e algumas outras propostas genéricas que auxiliariam na ampliação do público feminino no cenário político brasileiro.

2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA BRASILEIRA

É relevante entender como se deu a evolução histórica da participação feminina na política brasileira, para fins de compreensão do atual quadro de sub-representatividade.

Consoante AVELAR (2001, p. 17-18), “As mulheres são um ótimo exemplo para termos uma ideia de quanto é longo o caminho da luta pela extensão real dos direitos de cidadania aos muitos segmentos oprimidos de uma sociedade”.

A pequena quantidade de mulheres atuantes na política formal é uma realidade incontestada da política brasileira. A densa participação feminina nos movimentos sociais, nos empregos formais e informais, nas organizações não governamentais, nos meios acadêmicos, nos fóruns e redes, nas inúmeras instâncias participativas que se abriram no Brasil, não é refletida na representação política. Havendo, portanto, amplo espaço a ser conquistado.

Ainda segundo a pesquisadora (2001, p. 18),

Se recuperarmos as primeiras manifestações das mulheres brasileiras na direção de maior igualdade, veremos que a estrutura da sociedade patriarcal e a posição das mulheres na hierarquia social constroem manifestações mais incisivas, mesmo na época em que na Europa e nos Estados Unidos multiplicavam-se as associações voluntárias com expressiva presença de mulheres.

Dados do Tribunal Superior Eleitoral¹ apontam que, nas eleições de 2018, as mulheres representavam 52,50% do eleitorado do país, porém somente 16,11% foram eleitas no referido período.

Segundo VOLPATO (2019, p. 90),

A monopolização do cenário da representatividade nos parlamentos, por homens, quando mais de cinquenta por cento dos eleitores e da população é do gênero feminino, demonstra a realidade da exclusão da mulher nas instâncias legislativas, no Brasil.

A tabela abaixo, mostra o número de eleitos por cargo nas Eleições de 2018, evidenciando a sub-representatividade feminina na política:

¹ Fonte: <http://www.justicaeeleitoral.jus.br/participa-mulher/> Consulta em: 22.04.2020

Cargo	Feminino	Masculino
Deputado Estadual	161	874
Deputado Federal	77	436
Senador 2º Suplente	21	31
Senador 1º Suplente	11	41
Vice-Governador	7	19
Senador	6	46
Deputado Distrital	3	21
Governador	1	25
Presidente	0	1
Vice-presidente	0	1

Fonte: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/>

Ante o exposto, surge o seguinte questionamento: quais os fatores históricos e culturais que levaram a sociedade brasileira ao atual quadro de desigualdade na esfera política?

Para VOLPATO (2019, p. 16),

As causas desse quadro são várias, citando-se a dependência econômica, a má-distribuição do trabalho doméstico, a falta de incentivo da família, a titularidade do poder político, em regra, pelo homem. As mulheres, ainda, não são, em regra, inseridas nos quadros das agremiações partidárias, nem recebem incentivo para participação ou para educação política.

Observa-se que a democratização de uma sociedade é fruto de um longo processo de mudanças que vão incorporando os grupos desprivilegiados nos benefícios dos direitos que igualam os indivíduos, indistintamente, no plano político, econômico e social.

A evolução da participação feminina não só na política, mas a sua inserção nas atividades da sociedade como um todo, foi lenta e gradual. Constituíram marcos básicos na referida evolução: o Código Civil de 1916, o Estatuto da Mulher Casada, a Consolidação das Leis do Trabalho, a atual Constituição Federal de 1988, entre outros.

Consoante BRABO (2008, p. 17),

As origens desse fato são encontradas nos fundamentos patriarcais da sociedade brasileira. **Se observarmos os primórdios da ocupação portuguesa, veremos, claramente, que esta se caracterizou por vir do Estado patrimonial, aristocrático e aristocratizante, em seguida escravista e patriarcal. Nem sem razão as mulheres e os negros foram banidos da vida política.**

(Destacou-se)

No período em que o Brasil foi colônia de Portugal, a educação formal era ministrada pela Igreja, e não incluía o público feminino. As mulheres estavam excluídas da educação, não podendo ler ou estudar.

A mudança da Corte Portuguesa para o Brasil trouxe consigo algumas escolas com o viés não apenas religioso. Entretanto, o conhecimento para o público feminino continuava bastante restrito. Resumia-se a trabalhos manuais, domésticos e ao aprendizado da língua portuguesa.

Mesmo após a independência brasileira do Império português, o país continuou sendo regido pela legislação estrangeira, as Ordenações Filipinas, que vigoraram no país de 1603 até 1830.

As referidas Ordenações traziam em seu bojo todo o conservadorismo do poder patriarcal vivido na Idade Média, com exemplos claros de opressão e de violência contra as mulheres, tais como: aplicação de castigos corporais à mulher pelo marido, sem imputação de pena; pátrio-poder exercido exclusivamente pelo homem. Não podia, a mulher, praticar quase nenhum ato sem a autorização do marido. Entretanto, havia a possibilidade de que ela promovesse ação contra as doações feitas por ele à concubina.

Segundo GODOY (2017),

As penas, isto é, se a lei fora realmente aplicada, recaíam apenas sobre as mulheres e jamais sobre aqueles que incidiam nesses relacionamentos fronteiriços entre crime e pecado, no contexto do Direito da época. E porque a lei espelha culturas e mentalidades, tem-se na dramática construção normativa aqui comentada prova de que uma concepção de mundo machista excludente e discriminatória infelizmente nos persegue desde tempos imemoriais. Certamente, a valer essa digressão histórica, homens cheios de sedução e poder, porque detinham verdades metafísicas, espreitavam o holocausto de suas vítimas, açoitadas, pagando multas e diabolicamente enviadas para o degredo em terras distantes.
(Grifo acrescido)

Continuando o panorama discriminatório, a Constituição de 1824 não realizou alterações no quadro de exclusão das mulheres. A educação feminina continuou prioritariamente voltada a trabalhos manuais e domésticos.

O Código Civil de 1916 manteve os princípios conservadores. Vários de seus artigos colocavam as mulheres em situação de submissão, prevalecendo a autoridade do homem. Veja-se alguns de seus artigos, *verbis*:

Art. 186. Discordando eles entre si, **prevalecerá a vontade paterna**, ou, sendo separado o casal por desquite, ou anulação do casamento, a vontade do cônjuge, com quem estiverem os filhos.

[...]

Art. 233. **O marido é o chefe da sociedade conjugal.**

Compete-lhe:

I. A representação legal da família.

II. **A administração dos bens comuns e dos particulares da mulher**, que ao marido competir administrar em virtude do regime matrimonial adaptado, ou do pacto antenupcial (arts. 178, § 9º, nº I, c, 274, 289, nº I, e 311).

III. direito de fixar e mudar o domicílio da família (arts. 46 e 233, nº IV).

IV. **O direito de autorizar a profissão da mulher** e a sua residência fora do tecto conjugal (arts. 231, nº II, 242, nº VII, 243 a 245, nº II, e 247, nº III).

V. Prover à manutenção da família, guardada a disposição do art. 277.

[...]

Art. 240. **A mulher assume, pelo casamento, com os apelidos do marido, a condição de sua companheira, consorte e auxiliar nos encargos da família** (art. 324).

Art. 241. Se o regime de bens não for o da comunhão universal, o marido recobrará da mulher as despesas, que com a defesa dos bens e direitos particulares desta houver feito.

Art. 242. A mulher não pode, sem autorização do marido (art. 251):

I. Praticar os atos que este não poderia sem o consentimento da mulher (art. 235).

II. Alienar, ou gravar de onus real, os imóveis de seu domínio particular, qualquer que seja o regime dos bens (arts. 263, nº II, III, VIII, 269, 275 e 310).

III. Alienar os seus direitos reais sobre imóveis de outra.

IV. Aceitar ou repudiar herança ou legado.

V. Aceitar tutela, curatela ou outro munus público.

VI. Litigiar em juízo civil ou comercial, anão ser nos casos indicados nos arts. 248 e 251.

VII. Exercer profissão (art. 233, nº IV).

VIII. Contrair obrigações, que possam importar em alheação de bens do casal.

IX. Aceitar mandato (art. 1.299).

[...]

Art. 380. **Durante o casamento, exerce o pátrio poder o marido, como chefe da família** (art. 233), e, na falta ou impedimento seu, a mulher. (Grifos acrescidos)

Verifica-se, assim, que a mulher casada era relativamente incapaz, exigindo-se o consentimento do marido para a prática de diversos atos da vida civil.

Consoante PEREIRA (2012, p. 164), “A história da mulher no Direito é de um não lugar, uma história de ausência, já que ela sempre esteve subordinada ao pai ou ao marido, sem autonomia e marcada pelo regime da incapacidade ou capacidade jurídica”.

Houve avanço nos direitos das mulheres com a aprovação do Código Eleitoral de 1932 que, em seu artigo 2º, definiu os eleitores como os cidadãos maiores de 21 anos, sem distinção de sexo. Estava, então, legalizado o sufrágio feminino no Brasil. Destaque-se que a Constituição de 1934 reduziu a idade de voto para 18 anos.

Segundo a professora AVELAR (2001, p. 20), essa conquista soaria conservadora, já que, com a ditadura varguista, ficaria diluída a articulação feminina em torno dos demais temas defendidos na década de 1930, quais sejam: os interesses das mulheres trabalhadoras, a alteração da legislação que classificava as mulheres casadas como relativamente incapazes, a política voltada às crianças abandonadas e a emancipação econômica das mulheres.

Tal panorama começou a ser modificado com o advento da Lei nº 4.121/62, denominada Estatuto da Mulher Casada. Segundo CARVALHO (2015, p. 46), o referido normativo conferiu às mulheres “o direito a exercer profissão lucrativa distinta do marido, a função de colaboradora na sociedade conjugal, a administrar livremente o produto de seu trabalho e os bens com ele adquiridos e a ingressar em juízo, sem autorização do cônjuge”.

2.1 O PRINCÍPIO DA IGUALDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E NO CÓDIGO CIVIL DE 2002 – A BUSCA PELA IGUALDADE MATERIAL

Entender e aplicar o princípio da igualdade pressupõe ingressar no complexo universo masculino e feminino que, interligados aos aspectos culturais e econômicos, construiu uma ideologia que autoriza a desigualdade dos gêneros sustentada em uma suposta superioridade masculina.

A atual Constituição de 1988 assegura a igualdade independentemente do gênero, preconizando em seu art. 5º, I, que “*homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição*”.

O art. 226, § 5º, da Carta Magna, também, estabelece que: “Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher”.

O doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello define o princípio da igualdade de forma não absoluta, ou seja, permitindo discriminações, desde que

fundadas em fator legítimo, que realmente faça diferença na seleção da característica de um ou outro indivíduo e não seja incompatível com a Constituição.

Segundo MELLO,

As discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão-somente quando existe um vínculo de correção lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com interesses prestigiados na Constituição.²

O Direito de Família também é regido pelo Princípio da Igualdade. Segundo GAGLIANO (2015, p. 79), “Inegavelmente, na seara familiarista, a igualdade entre homens e mulheres é a grande premissa da qual devemos partir”.

O Código Civil de 2002, ao regular o Direito de Família consagra a igualdade entre homens e mulheres, veja-se:

Art. 1.511. O casamento estabelece comunhão plena de vida, com base na **igualdade de direitos e deveres dos cônjuges**.

[...]

Art. 1.565. Pelo casamento, **homem e mulher assumem mutuamente** a condição de consortes, companheiros e responsáveis pelos encargos da família.

§ 1º Qualquer dos nubentes, querendo, poderá acrescentar ao seu o sobrenome do outro.

§ 2º O planejamento familiar **é de livre decisão do casal**, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e financeiros para o exercício desse direito, vedado qualquer tipo de coerção por parte de instituições privadas ou públicas.

(Grifos acrescentados)

Entretanto, “Ocorre que o reconhecimento constitucional e legal dessa igualdade não foi suficiente para assegurar que as mulheres ocupassem o mesmo espaço que os homens na representação democrática” (SILVEIRA, 2019, p. 271).

Em síntese, mesmo com a sua introdução como princípio constitucional e apesar de estar inserido em vários textos normativos, a igualização dos gêneros ainda não se efetivou.

Apesar da igualdade formal, perante a lei, a questão que ainda persiste é o cumprimento do princípio da igualdade material. A viabilização dessa igualdade implica em tratamento diferenciado em situações específicas para que o referido princípio possa se fazer valer. Em busca da igualdade de gênero, podem ser citados

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2000, p.17.

os seguintes mecanismos: concessão de tempo menor para aposentadoria às mulheres; licença-maternidade maior que a licença-paternidade, entre outros.

Nesse contexto, as políticas afirmativas mostram-se cada vez mais relevantes e necessárias para a efetivação da igualdade de gêneros.

Em âmbito mundial, a Conferência das Mulheres, realizada na China, em 1995, recomendou a criação de políticas de inclusão por meio de benefícios legislativos. Como resultado, no Brasil, assegurou-se a obrigatoriedade da quota mínima de 20% de mulheres candidatas aos cargos legislativos para as eleições municipais (art. 11, § 3º, da Lei nº 9.100/96).

Maria Berenice Dias foi uma das precursoras e incentivadoras da inserção desta ideia na realidade brasileira:

Indispensável a adoção de mecanismos compensatórios como única forma de superar as diferenças. A proteção à mulher deve constituir uma das preocupações primeiras do legislador, mediante *positive discrimination*, em face da necessária proteção à maternidade, reconhecimento da importância da mulher no lar, na execução dos trabalhos domésticos e na assistência aos filhos.³

GOMES relaciona as ações afirmativas ao princípio da igualdade, inserida no contexto das políticas públicas e privadas. Visa-se assim neutralizar as consequências visíveis das discriminações sofridas no tempo, por diversos grupos da sociedade brasileira, dadas as manifestações flagrantes de discriminação de fundo cultural, econômico e estrutural, enraizadas na sociedade.⁴

Segundo GAGLIANO (2015, p. 81), “ (...) a isonomia que se busca não pode apenas aninhar-se *formalmente* em texto de lei, mas deve, sim, fazer-se *materialmente* presente na sociedade brasileira”.

Outra lei que reitera e assegura uma maior efetividade ao princípio da igualdade material entre os gêneros é a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/06), que dispensa proteção diferenciada à mulher vítima de violência doméstica.

³ DIAS, Maria Berenice. **Conversando sobre a mulher e seus direitos**. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2004.

⁴ GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação Afirmativa & princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 6-7.

Consoante FARIAS (2016, p. 106), “Os traços diferenciados entre homem e mulher são de tal maneira evidentes que justificam a adoção de verdadeiras *ações afirmativas*, em prol de quem historicamente foi vitimada por violência doméstica”.

O próximo capítulo irá abordar a importância dos partidos políticos para a diminuição da sub-representatividade feminina na política.

3 A IMPORTÂNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA A PROMOÇÃO DA IGUALDADE E PARA O FORTALECIMENTO DO SISTEMA DEMOCRÁTICO

Analisando o contexto histórico, constata-se que a participação popular não se efetivou de imediato nem de forma ampla e igualitária nas sociedades. Diversos critérios foram estabelecidos para limitar a participação na política, tais como: quantidade de bens, gênero, local de nascimento, local de moradia, entre outros.

Desse modo, verifica-se que grupos extremamente importantes da sociedade foram excluídos da participação política: mulheres, negros, pessoas com menor poder aquisitivo, indígenas.

Ressalte-se que a pequena participação de grupos sociais relevantes e vulneráveis traz dúvidas com relação à própria legitimidade do regime democrático.

Consoante CÂMARA (2018, p. 348),

O ideal é que a representação proporcional parlamentar assegure a cada partido político uma representação no Parlamento correspondente a sua presença numérica na sociedade. Dessa sorte, tenciona-se que a composição do Poder Legislativo deve retratar fielmente as diversas ideologias presentes na comunidade.

Nesse cenário, as greis partidárias devem garantir que grupos vulneráveis tenham representação política e, com isso, deliberem e participem ativamente dos debates de temas relevantes. Rompendo, assim, com as barreiras que impedem o reconhecimento de suas necessidades.

É inconteste que os conflitos e disputas fazem parte da vida em coletividade. Com o sistema democrático não seria diferente: a democracia é um sistema que possui conflitos ideológicos. Assim, as greis partidárias surgiram para realizar a mediação entre os interesses do Estado e os da sociedade, buscando, assim, a estabilização dos interesses da sociedade em busca da paz social.

Os partidos políticos são instituições intimamente ligadas à democracia. Segundo CÂMARA (2018, p. 352),

Pode-se observar que quase todas as democracias representativas contemporâneas se baseiam no sistema de partidos políticos. Entretanto, é praticamente um consenso que as estruturas partidárias, em maior ou menor grau, têm se revelado incapazes de filtrar eficazmente as demandas sociais e convertê-las em decisões políticas adequadas aos anseios e necessidades da sociedade.

O art. 17 da CF/88 estabelece que: “É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime

democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana (...). No Brasil, atualmente, existem 33 partidos políticos registrados junto ao TSE⁵.

Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, guardiões da democracia, regidos pelo princípio da autonomia partidária. Destaque-se que a referida autonomia partidária não é absoluta, pois as greis partidárias recebem recursos públicos para a concretização de seus objetivos e, portanto, estão sujeitas à fiscalização e prestação de contas.

Desse modo, os partidos devem observar os princípios e normas constitucionais. Segundo CAMPOS NETO (2018, p. 327), “(...) o partido político não poderá atuar de forma a infringir princípios constitucionais, muito embora tenha autonomia para se auto-organizar e autogerir (...)”.

As agremiações, portanto, devem pautar suas ações respeitando a soberania nacional, o pluripartidarismo, o regime democrático, o sistema representativo e a defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana.

A jurisprudência do TSE reconhece que a organização, estrutura interna e funcionamento das greis partidárias são matérias *interna corporis*, porém, os partidos não estão imunes do controle jurisdicional. Veja-se:

ELEIÇÕES 2016. REGISTRO DE CANDIDATURA. DRAP. MAJORITÁRIA E PROPORCIONAL. RRC. VEREADOR. RECURSOS ESPECIAIS. COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA E TERCEIRO PREJUDICADO. REFORMA DA SENTENÇA E ALTERAÇÃO DA SITUAÇÃO DOS DRAPS APÓS A ELEIÇÃO. CONSEQUÊNCIA DIRETA NA ELEIÇÃO DE VEREADOR. RETOTALIZAÇÃO. REENQUADRAMENTO JURÍDICO. REALIZAÇÃO DE DUAS CONVENÇÕES PARTIDÁRIAS CONFLITANTES PELO MESMO PARTIDO. COMISSÃO PROVISÓRIA MUNICIPAL SUMARIAMENTE DESCONSTITUÍDA. INOBSERVÂNCIA ÀS NORMAS ESTATUTÁRIAS. IMPACTOS INEQUÍVOCOS E IMEDIATOS NO PRÉLIO ELEITORAL. NECESSIDADE DE REVISITAR A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE. DIVERGÊNCIAS INTERNAS PARTIDÁRIAS, SE OCORRIDAS NO PERÍODO ELEITORAL, COMPREENDIDO EM SENTIDO AMPLO (I.E., UM ANO ANTES DO PLEITO), ESCAPAM À COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM, ANTE O ATINGIMENTO NA ESFERA JURÍDICA DOS PLAYERS DA COMPETIÇÃO ELEITORAL. ATO DE DISSOLUÇÃO PRATICADO SEM A OBSERVÂNCIA DOS CÂNONES JUSFUNDAMENTAIS DO PROCESSO. EFICÁCIA HORIZONTAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS (DRITTWIRKUNG). INCIDÊNCIA DIRETA E IMEDIATA DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO (CRFB/88, ART. 5º, LIV E LV). CENTRALIDADE E PROEMINÊNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS EM NOSSO REGIME DEMOCRÁTICO. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS DISTINTO DAS ASSOCIAÇÕES CIVIS. **GREIS PARTIDÁRIAS COMO INTEGRANTES DO ESPAÇO PÚBLICO**, AINDA QUE NÃO ESTATAL, À SEMELHANÇA DA UBC. SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE

⁵ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 10 maio. 2020.

INFORMAÇÕES PARTIDÁRIAS. POSSIBILIDADE DE REGISTROS DE ALTERAÇÕES DOS ÓRGÃOS PARTIDÁRIOS COM DATAS RETROATIVAS. INDEFERIMENTO DE MANDADO DE SEGURANÇA, NO ÂMBITO DA JUSTIÇA COMUM, POR AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INEXISTÊNCIA DE COISA JULGADA MATERIAL. PROVIMENTO DOS RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO CAUTELAR PREJUDICADA.

1. A Justiça Eleitoral possui competência para apreciar as controvérsias internas de partido político, sempre que delas advierem reflexos no processo eleitoral, circunstância que mitiga o postulado fundamental da autonomia partidária, ex vi do art. 17, § 1º, da Constituição da República - cânone normativo invocado para censurar intervenções externas nas deliberações da entidade -, o qual cede terreno para maior controle jurisdicional.

2. Ante os potenciais riscos ao processo democrático e os interesses subjetivos envolvidos (suposto ultraje a princípios fundamentais do processo), qualificar juridicamente referido debate dessa natureza como matéria *interna corporis*, considerando-o imune ao controle da Justiça Eleitoral, se revela concepção atávica, inadequada e ultrapassada: em um Estado Democrático de Direito, como o é a República Federativa do Brasil (CRFB/88, art. 1º, caput), é paradoxal conceber a existência de campos que estejam blindados contra a revisão jurisdicional, adstritos tão somente à alçada exclusiva da respectiva grei partidária. Insulamento de tal monta é capaz de comprometer a própria higidez do processo político-eleitoral, e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas.

3. O processo eleitoral, punctum saliens do art. 16 da Lei Fundamental de 1988, em sua exegese constitucionalmente adequada, deve ser compreendido em seu sentido mais elástico, iniciando-se um ano antes da data do pleito, razão pela qual qualquer divergência partidária interna tem, presumidamente, o condão de impactar na competição eleitoral.

4. A mens legis do art. 16 da Constituição de 1988 proscreve a edição de normas eleitorais ad hoc ou de exceção, sejam elas de cariz material ou procedimental, com o propósito de obstar a deturpação casuística do cognominado devido processo legal eleitoral, capaz de vilipendiar a igualdade de participação e de chances dos partidos políticos e seus candidatos.

5. À proeminência dispensada, em nosso arquétipo constitucional, não se seguira uma imunidade aos partidos políticos para, a seu talante, praticarem barbáries e arbítrios entre seus Diretórios, máxime porque referidas entidades gozam de elevada proeminência e envergadura institucional, essenciais que são para a tomada de decisões e na própria conformação do regime democrático.

6. O postulado fundamental da autonomia partidária, insculpido no art. 17, § 1º, da Lei Fundamental de 1988, manto normativo protetor contra ingerências estatais canhestras em domínios específicos dessas entidades (e.g., estrutura, organização e funcionamento interno), não imuniza os partidos políticos do controle jurisdicional, criando uma barreira intransponível à prerrogativa do Poder Judiciário de imiscuir-se no equacionamento das divergências internas partidárias, uma vez que as disposições regimentais (ou estatutárias) consubstanciam, em tese, autênticas normas jurídicas e, como tais, são dotadas de imperatividade e de caráter vinculante.

7. A fixação de tal regramento denota autolimitação voluntária por parte do próprio partido, enquanto produção normativa endógena, que traduz um pré-compromisso com a disciplina interna de suas atividades, de modo que sua violação habilita a pronta e imediata resposta do ordenamento jurídico.

8. A postura judicial mais incisiva se justifica nas hipóteses em que a disposição estatutária, supostamente transgredida, densificar/concretizar diretamente um comando constitucional. Do contrário, quanto menos a regra estatutária materializar uma norma constitucional, menor deve ser a intensidade da intervenção judicial.

9. Os direitos fundamentais exteriorizam os valores nucleares de uma ordem jurídica democrática, aos quais se reconhece, para além da dimensão subjetiva, da qual se podem extrair pretensões deduzíveis em juízo, uma faceta objetiva, em que tais comandos se irradiam por todo o ordenamento jurídico e agregam uma espécie de "mais-valia" (ANDRADE, José Carlos Vieira. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. Coimbra: Almedina, 1987, p. 165), mediante a adoção de deveres de proteção, que impõe a implementação de medidas comissivas para sua concretização.

10. A vinculação direta e imediata dos particulares aos direitos fundamentais consubstancia a teoria que atende de forma mais satisfatória, segundo penso, a problemática concernente à eficácia horizontal (Drittwirkung), conclusão lastreada (i) na aplicação imediata prevista no art. 5º, § 1º, da CRFB/88 (argumento de direito positivo), (ii) no reconhecimento da acentuada assimetria fática na sociedade brasileira (argumento sociológico) e (iii) no fato de que a Lei Fundamental é pródiga em normas de conteúdo substantivo, o que se comprova com a positivação da Dignidade da Pessoa Humana como um dos fundamentos de nossa República (argumento axiológico).

11. Sob o ângulo do direito positivo, os direitos fundamentais possuem aplicação imediata, ex vi do art. 5º, § 1º, que não excepciona as relações entre particulares de seu âmbito de incidência, motivo por que não se infere que os direitos fundamentais vinculem apenas e tão somente os poderes públicos. Pensamento oposto implicaria injustificável retrocesso dogmático na pacificada compreensão acerca da normatividade inerente das disposições constitucionais, em geral, e daquelas consagradoras de direitos fundamentais, em especial, a qual dispensa a colmatação por parte do legislador para a produção de efeitos jurídicos, ainda que apenas negativos ou interpretativos.

(...)

15. As greis partidárias, à semelhança da União Brasileira de Compositores (UBC), podem ser qualificadas juridicamente como entidades integrantes do denominado espaço público, ainda que não estatal, o que se extrai da centralidade dispensada em nosso regime democrático aos partidos, essenciais que são ao processo decisório e à legitimidade na conformação do poder político.

(...)

(REspe nº 10380, Rel. Min. Luiz Fux, DJE de 30.11.2017, destacou-se).

Assim, apesar de toda a autonomia concedida às greis partidárias, há restrições e limites para a referida atuação partidária.

Necessária, portanto, em determinadas e específicas matérias, a intervenção estatal dentro das agremiações, de forma a viabilizar o cumprimento dos postulados fundamentais da igualdade e da dignidade da pessoa humana, relendo-se a autonomia partidária constitucionalmente prevista (art. 17, § 1º).

Os partidos políticos, como atores fundamentais do sistema democrático, também, precisam evidenciar como têm atuado para diminuir as desigualdades, inclusive as de gênero.

Segundo CÂMARA (2018, p. 345), a democracia “deve ser analisada por um prisma substancial, compreendendo a vontade da maioria aliada à proteção dos direitos fundamentais inclusive das minorias”.

Para a referida autora, busca-se, portanto, uma democracia paritária. A paridade seria “(...) uma forma de corrigir distorções entre categorias, especialmente quando estas estão em números muito desiguais”.

As agremiações assumem, assim, parcela de significativa importância na inserção de grupos minoritários no processo político e na mitigação das desigualdades historicamente acumuladas.

Com relação à participação feminina na política brasileira, LÓSSIO⁶ preconiza que:

As razões da não inserção de gênero nos parlamentos seria, assim, a falta de atuação, no sentido da inclusão feminina, pelos partidos. A omissão na oferta efetiva de candidaturas, de tempo de acesso aos programas político-eleitorais e de cumprimento da destinação financeira à educação e fomento à inserção das mulheres na política, além da não integração daquelas, nos quadros intrapartidários, seriam os fatores responsáveis pela ausência de representatividade de gênero nas casas legislativas.
(Grifo acrescido)

Nesse sentido, em busca da equidade de gêneros no meio político, é de fundamental importância que as mulheres tenham os recursos necessários para levar a campanha adiante e concorrerem em situação de igualdade com os homens. Tal incentivo vai muito além do apoio à candidatura. É necessário suporte familiar e social.

No âmbito partidário, as mulheres enfrentam mais obstáculos para mostrar sua competência. O espaço partidário ainda é considerado território masculino, impregnado de preconceito e machismo.

Atualmente, uma pequena parcela do público feminino ocupa os espaços de liderança dentro dos partidos políticos. Ou seja, a discriminação ocorre dentro das próprias agremiações. Ainda há o pensamento antiquado de que política é “coisa de homem”, o que ocasiona poucos investimentos na formação política das mulheres e desinteresse dos partidos nas candidaturas femininas.

⁶ LÓSSIO, Luciana. Participação da mulher no cenário político eleitoral brasileiro é desoladora. Revista Consultor Jurídico, 13 de março de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mar-13/luciana-lossio-participacao-mulher-politica-desoladora>. Acesso em: 06 mar. 2020.

Segundo CÂMARA (2018, p. 347), a participação feminina na política é de extrema importância para a democracia, porém “(...) isso só irá acontecer quando as mulheres forem vistas como parte do espaço público, forem vistas como iguais, como seres de voz, opinião e pensamento”.

As mulheres devem ter o direito de votar, serem votadas e de participar de forma efetiva e construtiva do cenário político.

Nesse contexto, os partidos políticos assumem papel de extrema importância na concretização da já mencionada igualdade material entre homens e mulheres.

4 PROPOSTAS PARA A EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA

Muitas são as propostas para tentar conferir isonômico entre homens e mulheres. E, conseqüentemente, alterar o panorama de sub-representatividade feminina na política brasileira, dentre elas: ampliação do percentual de cotas, financiamento de campanhas por parte do Estado, substituição das listas abertas de candidatos por listas fechadas, substituição de cotas de candidaturas por cotas de representação (reserva de cadeiras), maior destinação de recursos para propagandas de incentivo, entre outros.

O estabelecimento de cotas de mulheres na política é parte de um conjunto de ações afirmativas que visam corrigir as injustiças em relação às mulheres, no tocante ao monopólio da representação masculina. Isso é visto claramente quando refletimos sobre a heterogeneidade das sociedades, os interesses conflitantes e as tendências oligárquicas que tendem a calar todas as outras vozes.

Desse modo, as cotas, como políticas afirmativas, buscam modificar o quadro de sub-representação política das mulheres.

No Brasil, a Lei nº 9.100/95, foi a primeira a estabelecer a reserva de vagas para as mulheres, determinando que “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas femininas” nas eleições municipais de 1996.

Posteriormente, com vistas a assegurar a isonomia entre os gêneros, a Lei nº 9.504/97, que estabelece normas para as eleições, determinou, em seu texto original, que cada partido ou coligação deveria reservar o mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas de cada sexo.

Em 2009, devido a modificações introduzidas pela Lei nº 12.034, o § 3º do artigo 10 da Lei nº 9.504/1997 tornou obrigatório o preenchimento efetivo das vagas de candidaturas de cada partido com o mínimo de 30% (trinta por cento) de pessoas de cada sexo e o máximo de 70% (setenta por cento).

Em 2018, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, na apreciação da Consulta nº 060025218, de Relatoria da Ministra Rosa Weber⁷, tentando auxiliar na diminuição dessa sub-representatividade feminina na política, em decisão unânime

⁷ Consulta nº 060025218, Rel. Min. Rosa Weber, DJE de 15.8.2018.

e de extrema relevância, assegurou às mulheres 30% (trinta por cento) dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, devendo o mesmo percentual ser considerado em relação ao tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

Segundo PAIVA (2008, p. 27-28),

Havia a expectativa de que, uma vez instituída a Lei de Cotas, o cenário de baixa representatividade feminina seria substancialmente alterado. Em consequência, a outra alteração esperada seria o crescimento do número de eleitas. Mas, até agora, as alterações foram tímidas.

Em suma, o estabelecimento de cotas femininas, por si só, não foi capaz de alterar o quadro de sub-representatividade.

Muitas são as análises que tentam explicar a falta de efetividade das cotas, tais como: a escolha de mulheres com pouco capital político pelos partidos; ascensão de mulheres vinculadas a políticos tradicionais, visando, tão-somente, alavancar as candidaturas masculinas; frustração das cotas sob o manto da autonomia partidária, entre outras.

4.1 DAS OBRIGAÇÕES DE MEIO E DE RESULTADO – A IMPORTÂNCIA DAS CRECHES

Segundo o Direito Civil, quanto ao conteúdo, as obrigações são classificadas em: obrigações de meio e obrigações de resultado.

Consoante GAGLIANO (2013, p. 137), “A obrigação de meio é aquela em que o devedor se obriga a empreender sua atividade, sem garantir, todavia, o resultado esperado”. Por outro lado, nas obrigações de resultado, “(...) o devedor se obriga não apenas a empreender a sua atividade, mas, principalmente, a produzir o resultado pelo credor”.

Trazendo a referida definição de “obrigações” existente no âmbito do Direito Civil para o presente estudo, sugere-se, aqui, a imposição de **duas “obrigações de meio”** aos partidos políticos, visando propiciar condições para que as mulheres concorram em condições de igualdade com os homens.

Busca-se, aqui, a igualdade material entre os que disputam um cargo político, partindo-se da premissa de que uma das principais barreiras ao acesso feminino está diretamente relacionada com o exercício da maternidade, especificamente, **a falta de apoio no cuidado dos filhos menores.**

Assim, propõe-se a efetivação de duas medidas concretas para a efetivação da participação feminina na política. São elas:

1. Destinação de recursos do Fundo Partidário às candidatas para o pagamento de creche, escola e/ou cuidadora, durante o período eleitoral, com a comprovação da correta aplicação dos recursos na prestação de contas respectiva;
2. Reserva de local seguro e adequado pelo Partido Político – “estilo brinquedoteca” – para os filhos das candidatas durante as convenções partidárias.

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, denominado Fundo Partidário, é constituído por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei.

O art. 44 da Lei nº 9.096/95 estabelece a forma de aplicação dos recursos do fundo partidário. Veja-se:

- I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, os seguintes limites: [\(Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#)
- a) 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional; [\(Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#)
- b) 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal; [\(Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#)
- II - na propaganda doutrinária e política;
- III - no alistamento e campanhas eleitorais;
- IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.
- V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;** [\(Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019\)](#)
- VI - no pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado; [\(Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#)
- VII - no pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes. [\(Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#)
- VIII - na contratação de serviços de consultoria contábil e advocatícia e de serviços para atuação jurisdicional em ações de controle de constitucionalidade e em demais processos judiciais e administrativos de interesse partidário, bem como nos litígios que envolvam candidatos do partido, eleitos ou não, relacionados exclusivamente ao processo eleitoral; [\(Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019\)](#)
- IX - (VETADO); [\(Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019\)](#)

X - na compra ou locação de bens móveis e imóveis, bem como na edificação ou construção de sedes e afins, e na realização de reformas e outras adaptações nesses bens; [\(Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019\)](#)

XI - no custeio de impulsionamento, para conteúdos contratados diretamente com provedor de aplicação de internet com sede e foro no País, incluída a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet, mediante o pagamento por meio de boleto bancário, de depósito identificado ou de transferência eletrônica diretamente para conta do provedor, o qual deve manter conta bancária específica para receber recursos dessa natureza, proibido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à eleição. [\(Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019\)](#)

§ 1º Na prestação de contas dos órgãos de direção partidária de qualquer nível devem ser discriminadas as despesas realizadas com recursos do Fundo Partidário, de modo a permitir o controle da Justiça Eleitoral sobre o cumprimento do disposto nos incisos I e IV deste artigo.

§ 2º A Justiça Eleitoral pode, a qualquer tempo, investigar sobre a aplicação de recursos oriundos do Fundo Partidário.

(Destacou-se)

Constata-se que há previsão específica na lei de destinação de recursos do fundo partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

Desse modo, vislumbra-se a possibilidade de aplicação de recursos para que as candidatas contratem creches e/ou cuidadores para seus filhos. Desde que haja a correta discriminação da despesa realizada na prestação de contas respectiva.

Nesse momento, enfatiza-se a importância das creches para ampliar a participação feminina na política. Segundo BIROLI (2018, p. 45-46),

Para elas, que, como vimos, dedicam ao trabalho doméstico mais que o dobro do tempo que eles dedicam e são responsabilizadas prioritariamente pelas crianças, a disponibilidade de creches é uma questão fundamental. Mas não o é para eles, que, no entanto, têm maior acesso aos espaços decisórios. A agenda política pode, assim, ser profundamente unilateral quando as mulheres não têm acesso igualitário à definição coletiva e à expressão pública de suas necessidades e seus interesses, sobretudo nos espaços em que necessidades e interesses podem desdobrar-se em agenda e exercício de influência. (Grifo acrescido)

Aqui, não se trata de dizer que os interesses dos homens não coincidem com os das mulheres. É inconteste, porém, que o público feminino é mais dependente de necessidades específicas, tais como: saúde pública digna, creches e escolas seguras, transporte para crianças. O reconhecimento destas necessidades – o que é diferente de uma política de interesses – não é paternalismo: é avançar no campo das políticas públicas rumo à democratização.

Considera-se, assim, que o incentivo à participação feminina na política deve ocorrer por meio da adoção de medidas simples e práticas, inclusive pelas greis

partidárias, e que tragam tranquilidade e segurança às mulheres no momento da disputa política.

4.2 OUTRAS PROPOSTAS PARA A EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NO ESPAÇO POLÍTICO

O foco do presente estudo é a sugestão da aplicação de recursos do fundo partidário em creches, escolas e/ou cuidadores para que as candidatas tenham mais serenidade para disputar um cargo político, conforme explanado acima.

Porém, nesse momento, considera-se oportuno trazer outras propostas que colaborariam com a ampliação e efetivação da participação feminina na política.

No **âmbito partidário**, sugere-se:

- a) Realização de teste vocacional para o empoderamento das candidatas que pretendem concorrer a cargos políticos;
- b) Maior destinação de recursos para propagandas de incentivo. Exemplo: “Política também é lugar de mulher”;
- c) Maior esforço das agremiações na fase de recrutamento dos candidatos, no sentido de incluir mais mulheres nas listas partidárias, possuir mais mulheres entre os seus dirigentes, e de oportunizar às suas candidatas melhores condições de concorrer;
- d) Realização de cursos de formação política para as mulheres nas instâncias partidárias, visando estimular e promover sua capacidade de oratória, familiarizá-las com a dinâmica das disputas políticas e *“esclarecê-las acerca das regras institucionais, como a do sistema eleitoral e partidário, bem como acerca do modo com que as elites defendem seus interesses”* (AVELAR, 2001, p.164).

No âmbito do **Poder Legislativo**, sugere-se:

- a) Reserva de vagas nas lideranças partidárias – cotas na direção dos partidos;
- b) Criação de sanções mais severas aos partidos políticos que descumprirem as cotas.

No âmbito do **Poder Judiciário**, sugere-se:

- a) Aplicação de sanções mais severas aos partidos políticos que burlarem as normas;
- b) Ampliação dos mecanismos de fiscalização e punição pelo TSE.

Com relação à fiscalização e punição no âmbito da Suprema Corte Eleitoral, cabe destacar relevante decisão no âmbito das candidaturas femininas.

No julgamento do Recurso Especial nº 193-92, o Plenário do TSE firmou entendimento de que a fraude eleitoral que consiste em uso de candidaturas “laranjas”, com a finalidade de alcançar percentual mínimo por gênero, enseja a cassação de todos os candidatos eleitos pela coligação nas eleições proporcionais, mesmo que não tenham contribuído com a fraude. Veja-se:

RECURSOS ESPECIAIS. ELEIÇÕES 2016. VEREADORES. PREFEITO. VICE-PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ART. 22 DA LC 64/90. FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97.

1. O TRE/PI, na linha da sentença, reconheceu fraude na quota de gênero de 30% quanto às candidaturas das coligações Compromisso com Valença I e II ao cargo de vereador nas Eleições 2016, fixando as seguintes sanções: a) cassação dos registros das cinco candidatas que incorreram no ilícito, além de sua inelegibilidade por oito anos; b) cassação dos demais candidatos registrados por ambas as chapas, na qualidade de beneficiários.

2. Ambas as partes recorreram. A coligação autora pugna pela inelegibilidade de todos os candidatos e por se estender a perda dos registros aos vencedores do pleito majoritário, ao passo que os candidatos pugnam pelo afastamento da fraude e, alternativamente, por se preservarem os registros de quem não anuiu com o ilícito.

PRELIMINAR. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. DIRIGENTES PARTIDÁRIOS. SÚMULA 24/TSE. REJEIÇÃO.

3. O TRE/PI assentou inexistir prova de que os presidentes das agremiações tinham conhecimento da fraude, tampouco que anuíram ou atuaram de modo direto ou implícito para sua consecução, sendo incabível citá-los para integrar a lide como litisconsortes passivos necessários. Concluir de forma diversa esbarra no óbice da Súmula 24/TSE.

TEMA DE FUNDO. FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. ROBUSTEZ. GRAVIDADE. AFRONTA. GARANTIA FUNDAMENTAL. ISONOMIA. HOMENS E MULHERES. ART. 5º, I, DA CF/88.

4. A fraude na cota de gênero de candidaturas representa afronta à isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 - a partir dos ditames constitucionais relativos à igualdade, ao pluralismo político, à cidadania e à dignidade da pessoa humana - e a prova de sua ocorrência deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso, o que se demonstrou na espécie.

5. A extrema semelhança dos registros nas contas de campanha de cinco candidatas - tipos de despesa, valores, data de emissão das notas e até mesmo a sequência numérica destas - denota claros indícios de maquiagem contábil. A essa circunstância, de caráter indiciário, somam-se diversos elementos específicos.

6. A fraude em duas candidaturas da Coligação Compromisso com Valença I e em três da Coligação Compromisso com Valença II revela-se, ademais, da seguinte forma: a) Ivaltânia Nogueira e Maria Eugênia de Sousa disputaram o mesmo cargo, pela mesma coligação, com familiares próximos (esposo e filho), sem nenhuma notícia de animosidade política entre eles, sem que elas realizassem despesas com material de propaganda e com ambas atuando em prol da campanha daqueles, obtendo cada uma apenas um voto; b) Maria Neide da Silva sequer compareceu às urnas e não realizou gastos com publicidade; c) Magally da Silva votou e ainda assim não recebeu votos, e, além disso, apesar de alegar ter sido acometida por enfermidade, registrou gastos - inclusive com recursos próprios - em data posterior; d) Geórgia Lima, com apenas dois votos, é reincidente em disputar cargo eletivo apenas para preencher a cota e usufruir licença remunerada do serviço público.

7. Modificar as premissas fáticas assentadas pelo TRE/PI demandaria reexame de fatos e provas (Súmula 24/TSE).

CASSAÇÃO. TOTALIDADE DAS CANDIDATURAS DAS DUAS COLIGAÇÕES. LEGISLAÇÃO. DOCTRINA. JURISPRUDÊNCIA.

8. Caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, não se requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos beneficiários que compuseram as coligações, prova incontestada de sua participação ou anuência, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas para impor a eles inelegibilidade para eleições futuras. Precedentes.

9. Indeferir apenas as candidaturas fraudulentas e as menos votadas (feito o recálculo da cota), preservando-se as que obtiveram maior número de votos, ensejaria inadmissível brecha para o registro de "laranjas", com verdadeiro incentivo a se "correr o risco", por inexistir efeito prático desfavorável.

10. O registro das candidaturas fraudulentas possibilitou maior número de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, contabilizou-se para as respectivas alianças, culminando em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral), que puderam então registrar e eleger mais candidatos.

11. O círculo vicioso não se afasta com a glosa apenas parcial, pois a negativa dos registros após a data do pleito implica o aproveitamento dos votos em favor das legendas (art. 175, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral), evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido com a fraude.

12. A adoção de critérios diversos ocasionaria casuismo incompatível com o regime democrático.

13. Embora o objetivo prático do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 seja incentivar a presença feminina na política, a cota de 30% é de gênero. Manter o registro apenas das candidatas também afrontaria a norma, em sentido contrário ao que usualmente ocorre.

INELEGIBILIDADE. NATUREZA PERSONALÍSSIMA. PARCIAL PROVIMENTO.

14. Inelegibilidade constitui sanção personalíssima que incide apenas perante quem cometeu, participou ou anuiu com a prática ilícita, e não ao mero beneficiário. Precedentes.

15. Embora incabível aplicá-la indistintamente a todos os candidatos, constata-se a anuência de Leonardo Nogueira (filho de Ivaltânia Nogueira) e de Antônio Gomes da Rocha (esposo de Maria Eugênia de Sousa), os quais, repita-se, disputaram o mesmo pleito pela mesma coligação, sem notícia de animosidade familiar ou política, e com ambas atuando na candidatura daqueles em detrimento das suas.

CASSAÇÃO. DIPLOMAS. PREFEITA E VICE-PREFEITO. AUSÊNCIA. REPERCUSSÃO. SÚMULA 24/TSE.

16. Não se vislumbra de que forma a fraude nas candidaturas proporcionais teria comprometido a higidez do pleito majoritário, direta ou indiretamente, ou mesmo de que seria de responsabilidade dos candidatos aos cargos de prefeito e vice-prefeito. Conclusão diversa esbarra na Súmula 24/TSE.

CONCLUSÃO. MANUTENÇÃO. PERDA. REGISTROS. VEREADORES. EXTENSÃO. INELEGIBILIDADE. IMPROCEDÊNCIA. CHAPA MAJORITÁRIA.

17. Recursos especiais dos candidatos ao cargo de vereador pelas coligações Compromisso com Valença I e II desprovidos, mantendo-se cassados os seus registros, e recurso da Coligação Nossa União É com o Povo parcialmente provido para impor inelegibilidade a Leonardo Nogueira e Antônio Gomes da Rocha, subsistindo a improcedência quanto aos vencedores do pleito majoritário, revogando-se a liminar e executando-se o aresto logo após a publicação (precedentes).

(RESpe nº 19392, Rel. Min. Jorge Mussi, DJE de 04.10.2019, destacou-se.)

Com a referida decisão, o TSE busca garantir que os partidos respeitem a cota de gênero.

Além do julgado acima, cabe destacar recente e importante decisão sobre a possibilidade de reserva de vagas para as mulheres nas lideranças partidárias, na qual o Plenário do TSE, por unanimidade, respondeu afirmativamente a quesito de consulta⁸ formulada por senadora da República sobre reconhecer a aplicabilidade do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997⁹, que trata da previsão de reserva de vagas para a disputa de candidaturas proporcionais, para a composição de comissões executivas de partidos políticos, bem como de seus diretórios nacionais, estaduais e municipais, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes.

A Ministra Rosa Weber (relatora) ressaltou a importância do papel institucional da Justiça Eleitoral na observância de padrões primordiais ao cumprimento da ação afirmativa estabelecida no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, em direção ao avanço do patamar civilizatório brasileiro pela consolidação da igualdade substancial de gênero, instituída pela Constituição (art. 5º, *caput* e inciso I).

Segundo a ministra, a revisão jurisdicional de atos partidários, incluída a revisitação das diretrizes que norteiam a estrutura interna das agremiações, não

⁸ Consulta nº 0603816-39.2017, Brasília/DF, rel. Min. Rosa Weber, julgada em 19.5.2020.

⁹ Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:

[...]

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

implica desprestígio à autonomia partidária, mas amparo ao fortalecimento da democracia e, por conseguinte, da própria grei.

Argumentou que o fortalecimento da participação feminina nos órgãos internos dos partidos é crucial não apenas para avançar na igualdade de gênero, com a promoção mais efetiva da inserção feminina nas esferas de poder, notadamente no Parlamento brasileiro, mas, também, para reforçar e revigorar as bases democráticas do partido, contribuindo para o desenvolvimento do sistema político-eleitoral.

Assim, o entendimento da Corte Superior Eleitoral foi no sentido de que a carência de regramento normativo que imponha ou delimite o alcance do disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 aos núcleos intrapartidários não obstaculiza, em tese, interpretação extraída de preceitos constitucionais que viabilizem a implementação das cotas de gênero no interior das agremiações partidárias.

Asseverou, ademais, que a aplicação por analogia do referido dispositivo legal para os órgãos intrapartidários restringe-se à garantia da participação na disputa, e não propriamente da efetiva ocupação pelas filiadas, de modo semelhante ao que se verifica em matéria de registro de candidatura em eleições proporcionais.

Desse modo, verifica-se uma crescente preocupação e tentativa de ampliação da participação feminina na política pelos principais atores do processo político e democrático brasileiro.

5 CONCLUSÃO

O estabelecimento de cotas de gênero no cenário político brasileiro representou uma tentativa de mudança da sub-representatividade feminina, porém, verificou-se que a previsão em lei, por si só, vem se mostrando insuficiente para a efetiva ampliação da participação das mulheres na política.

Apesar de todos os estímulos, infelizmente, persiste a realidade de exclusão feminina nas instâncias políticas brasileiras. Aqui, cabe ressaltar que essa exclusão não se trata de desinteresse ou da falta de aptidão para o exercício da política pelas mulheres. Há, na verdade, um cenário de exclusão estrutural, existente desde o início da formação da sociedade brasileira e que se perpetua até os dias de hoje.

Desse modo, para que seja realmente garantida a igualdade é preciso mudança de paradigma e a adoção de ações afirmativas efetivas de inserção e de incentivo às mulheres no ambiente político, somente assim haverá a plena efetividade da igualdade de direitos nas relações de gênero.

A Constituição Federal de 1988 e o Código Civil de 2002 buscaram diminuir as desigualdades de gênero, mas ainda há muito a se percorrer para a existência de uma sociedade em que a igualdade, liberdade e solidariedade sejam recíprocas.

Com a elaboração do presente trabalho monográfico, buscou-se entender a origem da sub-representatividade feminina na política. Para tanto, estudou-se o contexto histórico brasileiro, no qual se verificou que grupos extremamente importantes da sociedade brasileira foram excluídos da participação política: mulheres, negros, pessoas com menor poder aquisitivo, indígenas.

Verificou-se que a evolução da participação feminina não só na política, mas a sua inserção nas atividades da sociedade como um todo, foi lenta e gradual.

Ademais, estudou-se a importância dos partidos políticos para o regime democrático brasileiro e para a consequente diminuição das desigualdades, não só a de gênero.

Ao final, foram propostas duas medidas para a efetivação da participação feminina na política: destinação de recursos do Fundo Partidário às candidatas para o pagamento de creche, escola e/ou cuidadora, durante o período eleitoral, com a comprovação da correta aplicação dos recursos na prestação de contas respectiva; e

a reserva de local seguro e adequado pelo Partido Político – “estilo brinquedoteca” – para os filhos das candidatas durante as convenções partidárias.

Tais medidas visam propiciar às candidatas maior tranquilidade para disputar um cargo político, pois o cuidado dos filhos menores é uma das principais barreiras ao acesso feminino ao Parlamento.

Assim, busca-se a tão sonhada igualdade material entre os gêneros. Almejando, por fim, tornar os centros decisórios mais democráticos, com representações plurais, que abarquem os mais variados setores da sociedade.

REFERÊNCIAS

- AVELAR, Lúcia. **Mulheres na elite política brasileira**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer: Editora da UNESP, 2001.
- BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades: os limites da democracia no Brasil**. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2018.
- BRABO, Tânia Suely Antonelli Marcelino. **Gênero e poder local**. São Paulo: Humanitas, 2008.
- BRASIL. Código Civil de 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071.htm. Acesso em: 23 abril. 2020.
- BRASIL. Código Civil de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 27 abril. 2020.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 abril. 2020.
- CÂMARA, Diana Patrícia. **Democracia paritária intramuros**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Partidário**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 343-354. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.)
- CAMPOS NETO, Raymundo. **Democracia interna e o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Partidário**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 327-342. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.)
- CARVALHO, Dimas Messias de. **Direito das famílias**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015.
- DIAS, Maria Berenice. **Conversando sobre a mulher e seus direitos**. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2004.
- FARIAS, Cristiano Chaves de. **Curso de direito civil: famílias**. 8ª edição. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.
- GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil, volume 6: direito de família: as famílias em perspectiva constitucional**. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015.
- GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil, volume 2: obrigações**. 14ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013.
- GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Embargos Culturais: As Ordenações Filipinas e mais um exemplo de violência contra as mulheres. Revista Consultor Jurídico, 12 de março de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mar->

[12/embargos-culturais-ordenacoes-filipinas-violencia-mulheres](#). Acesso em: 06 abril. 2020.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação Afirmativa & princípio constitucional da igualdade**: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 6-7.

LÓSSIO, Luciana. Participação da mulher no cenário político eleitoral brasileiro é desoladora. Revista Consultor Jurídico, 13 de março de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mar-13/luciana-lossio-participacao-mulher-politica-desoladora>. Acesso em: 06 mar. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2000, p.17.

PAIVA, Raquel. **Política: palavra feminina**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.
PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Princípios fundamentais norteadores do direito de família**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVEIRA, Marilda de Paula. **Ações afirmativas e a burla aos incentivos: as mulheres e os mandatos eletivos. Reforma política e Direito Eleitoral Contemporâneo. Estudos em Homenagem ao Ministro Luiz Fux**. Carlos Eduardo Frazão, Rafael Nagime e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto (coordenadores). Ribeirão Preto, SP: Migalhas, 2019.

VOLPATO, Eliane Bavaresco. **Candidaturas laranjas: a falibilidade do sistema de inclusão de gênero nos parlamentos brasileiros**. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2019.

APÊNDICE

DECISÕES RELEVANTES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL COM RELAÇÃO AO TEMA: PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA

CONSULTA (11551) Nº 0600252-18.2018.6.00.0000 (PJe) - BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL

Relatora: Ministra Rosa Weber

CONSULTA. SENADORAS E DEPUTADAS FEDERAIS. INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC) E DO TEMPO DE PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TV. PROPORCIONALIDADE. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/1997. MÍNIMO LEGAL DE 30% DE CANDIDATURAS POR GÊNERO. APLICABILIDADE. FUNDAMENTOS. ADI 5617. STF. EFICÁCIA TRANSCENDENTE. PAPEL INSTITUCIONAL DA JUSTIÇA ELEITORAL. PROTAGONISMO. PRÁTICAS AFIRMATIVAS. FORTALECIMENTO. DEMOCRACIA INTERNA DOS PARTIDOS. QUESITOS RESPONDIDOS AFIRMATIVAMENTE.

Do objeto da presente consulta

1. Trata-se de consulta formulada nos seguintes termos:

1.1 "Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à Constituição, proferida na ADI 5617, para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de recursos destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do artigo 10, § 3º, da Lei 9.504/97?"

1.2 "Havendo percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção?"

1.3 "Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à Constituição, proferida na ADI 5617, para a distribuição do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, prevista nos artigos 47 e seguintes, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido, ao patamar legal

mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97?"

1.4 "Havendo percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o mínimo do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção?"

Do conhecimento da presente consulta

2. O conhecimento de consulta no TSE está condicionado à presença cumulativa de três requisitos: (i) pertinência do tema (matéria eleitoral), (ii) formulação em tese e (iii) legitimidade do consulente, devidamente preenchidos na espécie.

3. Conquanto a temática em exame diga com estruturação de novos paradigmas políticos, jurídicos e culturais intrapartidários, mediante a consolidação da democracia interna dos partidos políticos, observada a eficácia horizontal dos direitos fundamentais para a garantia da igualdade material entre as candidaturas femininas e masculinas, inevitável que os seus reflexos afetem diretamente o processo eleitoral, a atrair a competência da Justiça Eleitoral para sua apreciação. Precedentes.

4. Precisamente por isso, ao conteúdo em questionamento não se deve atribuir o tratamento de "típica hipótese de matéria *interna corporis* dos partidos políticos", mediante o estrito exercício da autonomia a eles conferida pelo art. 17, § 1º, da Constituição Federal. Antes, cumpre à Justiça Eleitoral, chamada ao enfrentamento da questão, dirimi-la à luz dos cânones normativos, legais e constitucionais que circundam a matéria, sem descurar do contexto sociopolítico atual brasileiro.

Do papel institucional da Justiça Eleitoral no incentivo à participação feminina na política

5. A efetividade da garantia do percentual mínimo de candidaturas por gênero, estabelecida no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 - singelo passo à modificação do quadro de sub-representação feminina no campo político -, conclama a participação ativa da Justiça Eleitoral, presente largo campo de amadurecimento da democracia brasileira a percorrer visando à implementação de ações afirmativas que priorizem e impulsionem a voz feminina na política brasileira, como sói acontecer nos países com maior índice de desenvolvimento humano (IDH), detentores de considerável representação feminina, consoante estudos realizados pelo Programa das Nações

Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e compilados pela União Interparlamentar (Inter-Parliamentary Union).

6. Este Tribunal Superior tem buscado impulsionar a participação feminina no cenário político, seja por medidas administrativas - como a veiculação em emissoras de rádio e televisão de campanhas em defesa da valorização e da igualdade de gênero e a promoção de painéis em Seminários sobre Reforma Política, de iniciativa da Escola Judiciária Eleitoral (EJE/TSE) -, seja no exercício da jurisdição, via decisões sinalizadoras de posicionamento rigoroso quanto ao cumprimento das normas que disciplinam ações afirmativas sobre o tema.

7. Nada obstante, as estatísticas demonstram que os reflexos no espaço político feminino ainda se mostram tímidos, evidenciando-se a urgência da adoção de práticas afirmativas que garantam o incremento da voz ativa da mulher na política brasileira, insofismável o protagonismo da Justiça Eleitoral nesta seara.

Da ratio decidendi da ADI 5617 e sua aplicabilidade na distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão

8. Ao julgamento da ADI 5617, em 15.3.2018, o c. STF, no tocante ao Fundo Partidário, deu "interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção".

9. Embora circunscrito o objeto da ADI 5617 à distribuição dos recursos partidários que veio a ser fixada por meio da Lei nº 13.165/2015, os fundamentos então esposados transcendem o decidido naquela hipótese, considerada, em especial, a premissa de que "a igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que lhes permita alcançar a igualdade de resultados". Aplicável, sem dúvida, a mesma diretriz hermenêutica; "ubi eadem ratio ibi idem jus", vale dizer, onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito.

10. Na lição da doutrina, "o Tribunal que, desempenhando com firmeza o seu dever de fundamentar, apreciar a maior gama de argumentos contrários e favoráveis a cada tese, estará produzindo não apenas uma decisão para um único litígio, mas sim uma metadecisão que, fixando regras, standarts e rotinas, orientará os órgãos jurisdicionais inferiores" (BERNARDO, Clarissa Campos; ANDRADE, Marcelo Santiago de Paula. O sistema de precedentes do novo CPC e sua repercussão no direito eleitoral. In: DIDIER Jr., Fredie; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe (Coord.). Repercussões do novo CPC. Direito Eleitoral. Salvador: JusPodivm, 2016).

11. Se a distribuição do Fundo Partidário deve resguardar a efetividade do disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, no sentido de viabilizar o percentual mínimo de 30% de candidaturas por gênero, consoante decidiu a Suprema Corte ao julgamento da ADI 5617, com maior razão a aplicação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) - cuja vocação é, exclusivamente, o custeio das eleições - há de seguir a mesma diretriz.

12. No tocante ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, consabido não haver disposição normativa expressa que balize a sua distribuição em termos de percentual de gênero. A despeito disso, a carência de regramento normativo que imponha a observância dos patamares mínimos previstos no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 à distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão não obstaculiza interpretação extraída a partir de preceitos constitucionais que viabilizem a sua implementação.

13. Consoante magistério de Inocêncio Mártires Coelho, com apoio em Niklas Luhmann, Friedrich Müller e Castanheira Neves: "não existe norma jurídica, senão norma jurídica interpretada, vale dizer, preceito formalmente criado e materialmente concretizado por todos quantos integram as estruturas básicas constituintes de qualquer sociedade pluralista. [...] O teor literal de uma disposição é apenas a 'ponta do iceberg'; todo o resto, talvez o mais importante, é constituído por fatores extralinguísticos, sociais e estatais, que mesmo se o quiséssemos não poderíamos fixar nos textos jurídicos, no sentido da garantia da sua pertinência." (LUHMANN, Niklas. El derecho de la sociedad. México: Herder/Universidad Iberoamericana, 2005, p. 425-6; MÜLLER, Friedrich. Métodos de Trabalho do Direito Constitucional. Porto

Alegre: Síntese, 1999, p. 45; e NEVES, A. Castanheira. Metodologia Jurídica. Problemas fundamentais. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1993, p. 166-76.)

14. Aplica-se, no ponto, a mesma ratio decidendi adotada pela Suprema Corte na ADI 5617, com prevalência ao direito à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e à igualdade de gênero (art. 5º, caput, da CF).

15. A revisão jurisdicional de atos partidários, no que se inclui a revisitação das diretrizes norteadoras da distribuição interna de recursos públicos destinados às campanhas eleitorais, bem assim a divisão do tempo de propaganda eleitoral gratuita entre os candidatos em disputa, não implica, em absoluto, desprestígio à autonomia partidária - consagrada na Carta Magna e reafirmada na Emenda Constitucional nº 97, aprovada pelo Congresso Nacional em 04 de outubro de 2017 -, mas amparo ao fortalecimento da democracia interna da própria grei, contribuindo para o desenvolvimento da política.

Conclusão

Consulta respondida afirmativamente, nos seguintes termos: a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, regulamentada nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, na linha da orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI 5617. No caso de percentual superior de candidaturas, impõe-se o acréscimo de recursos do FEFC e do tempo de propaganda na mesma proporção.

(Consulta nº 060025218, Rel. Min. Rosa Weber, DJE de 15.8.2018)

CONSULTA (11551) Nº 0603816-39.2017.6.00.0000 (PJe) - BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL

Relatora: Ministra Rosa Weber

CONSULTA. 2. SENADORA. 3. APLICABILIDADE DO ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/1997. PARTICIPAÇÃO FEMININA NA COMPOSIÇÃO DE COMISSÕES EXECUTIVAS E DOS DIRETÓRIOS NACIONAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS PARTIDOS POLÍTICOS, DE SUAS COMISSÕES PROVISÓRIAS E DEMAIS ÓRGÃOS EQUIVALENTES. 4. TEMA SINDICÁVEL PELA JUSTIÇA ELEITORAL. 5. INTERVENÇÃO DE TERCEIROS. *AMICUS CURIAE*. INADMISSIBILIDADE. 6. MANIFESTAÇÃO DE ÓRGÃOS DA SOCIEDADE CIVIL. POSSIBILIDADE. REPERCUSSÃO DA MATÉRIA. 7. PAPEL INSTITUCIONAL. JUSTIÇA ELEITORAL. PRÁTICAS AFIRMATIVAS. TUTELA E EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS POLÍTICOS. LACUNA LEGISLATIVA. PERCENTUAIS MÍNIMO E MÁXIMO POR GÊNERO. COMPOSIÇÃO DE ÓRGÃOS INTRAPARTIDÁRIOS. 8. INTERPRETAÇÃO PASSÍVEL DE SER EXTRAÍDA DAS NORMAS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. PROMOÇÃO E FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA INTERNA DOS PARTIDOS. COTAS POR GÊNERO. GARANTIA PROCEDIMENTAL. 9. PRIMEIRO QUESITO RESPONDIDO AFIRMATIVAMENTE. SEGUNDO QUESITO RESPONDIDO NO SENTIDO NEGATIVO.

Histórico da demanda

Objeto da Consulta

1. Trata-se de consulta formulada a esta Corte Superior Eleitoral, nos seguintes termos:

1.1 “A previsão de reserva de vagas para candidaturas proporcionais, inscrita no § 3º do artigo 10 da Lei n. 9.504/97, deve ser observada também para a composição das comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes?”

1.2 “Caso a resposta ao primeiro quesito seja positiva, serão indeferidos pela Justiça Eleitoral, nos termos da Resolução-TSE nº 23.465/2015, os pedidos de anotação dos órgãos de direção partidária que não tenham observado os percentuais previstos no § 3º do art. 10 da Lei 9.504/97?”

Do conhecimento da presente consulta

2. O texto normativo exige, para o conhecimento da consulta, a presença cumulativa de três requisitos: (i) pertinência do tema (matéria eleitoral); (ii) formulação em tese; e (iii) legitimidade do consulente; pressupostos devidamente preenchidos na espécie.

3. Na linha do que decidiu esta Corte Superior Eleitoral ao exame da CTA nº 0600252-18.2018.6.00.0000, de minha relatoria, em 22.5.2018, ao questionamento ora posto não se há de atribuir tratamento de “*típica hipótese de matéria interna corporis dos partidos políticos*” – mediante o estrito exercício da autonomia a eles conferida pelo art. 17, §1º, da Constituição Federal. Embora o seu conteúdo diga com estruturação

de novos paradigmas políticos, jurídicos e culturais intrapartidários, mediante a consolidação da democracia interna dos partidos políticos, inevitável que os seus reflexos afetem diretamente o processo eleitoral, a atrair a competência da Justiça Eleitoral para sua apreciação.

Da intervenção de terceiros

4. Uma vez não dotado de índole jurisdicional, o objeto da consulta não comporta intervenção de terceiros ou de *amicus curiae*, tampouco se confunde com a Consulta Pública, cujo objetivo é a coleta de informações sobre temas de relevância, de modo a viabilizar a participação da sociedade no processo de tomada de decisões.

5. Nada obstante, consabido que o instituto do *amicus curiae* objetiva pluralizar e legitimar social e democraticamente o debate constitucional, com o aporte de argumentos e abordagens diferenciados, bem como de informações fáticas e dados técnicos relevantes à solução da controvérsia jurídica e, inclusive, de novas alternativas de interpretação da Constituição Federal. Mecanismo de abertura interpretativo que se mostra salutar na espécie, diante da amplitude e do alcance da questão formulada.

6. Nesse contexto, considerada a relevância da matéria e, ainda, seu alcance, não apenas nas esferas de poder, mas no próprio seio da sociedade civil, pertinente considerar as diversas manifestações de terceiros apresentadas nos autos, a agregar o debate sobre a temática da participação feminina na política e, mais precisamente, nos órgãos intrapartidários, visando à sua pluralização e legitimação social e democrática.

Do papel institucional da Justiça Eleitoral no incentivo à participação feminina na política

7. Cumpre sublinhar a importância do papel institucional da Justiça Eleitoral na observância de *standards* primordiais ao cumprimento da ação afirmativa estabelecida no art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/97, rumo ao avanço do patamar civilizatório brasileiro pela consolidação da igualdade substancial de gênero, instituída pela ordem jurídica constitucional (art. 5º, caput e inciso I, da CF).

8. O Tribunal Superior tem buscado impulsionar a participação feminina no cenário político, seja por medidas administrativas – como a veiculação em emissoras de rádio e televisão de campanhas em defesa da valorização e da igualdade de gênero e a criação da Comissão Gestora de Política de Gênero do TSE (instituída mediante a Portaria-TSE nº 791 de 10 de outubro de 2019) –, seja no exercício da jurisdição, via decisões sinalizadoras de posicionamento rigoroso quanto ao cumprimento das normas que disciplinam ações afirmativas sobre o tema, merecendo destaque o julgamento da Cta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, de minha relatoria, de 15.8.2018.

9. O julgamento da Cta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, de minha relatoria, de 15.8.2018 teve reflexos efetivos no processo eleitoral. Resultado na posição do Brasil no ranking mundial de representação feminina no parlamento, que passou da 151ª para a 134ª posição, dentre 193 países monitorados pela *Inter-Parliamentary Union*.

10. A despeito dos avanços normativos e jurisprudenciais, as estatísticas demonstram que os reflexos no espaço político feminino ainda se mostram tímidos, evidenciando-se a urgência da adoção de medidas mais efetivas para a reversão do cenário de sub-representação feminina na política. O presente julgamento, indiscutivelmente, faz parte desse momento constitucional por que passa a promoção e a efetiva tutela da igualdade de gênero, para a correção de histórica disparidade entre as representações feminina e masculina no parlamento. O papel da Justiça Eleitoral na implementação de práticas afirmativas garante o incremento da voz ativa da mulher na política brasileira, com fundamento na força normativa dos direitos fundamentais políticos.

Da autonomia partidária

11. Conforme explicitarei ao julgamento da Cta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, de minha relatoria, em 22.5.2018, a revisão jurisdicional de atos partidários, no que se inclui a revisitação das diretrizes norteadoras da estrutura interna das agremiações, não implica, em absoluto, desprestígio à autonomia partidária – reafirmada pela Emenda Constitucional nº 97, aprovada pelo Congresso Nacional em 04 de outubro de 2017 –, mas amparo ao fortalecimento da democracia e, por corolário, da própria grei.

12. Consoante ressaltado na publicação “Empoderando as Mulheres para Fortalecer os Partidos Políticos: Um Guia para Promover a Participação Política das Mulheres”, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), juntamente com o Instituto Democrático Nacional (NDI), *“a implementação de estratégias para promover o empoderamento das mulheres nos partidos políticos pode levar a um grau maior de democracia e transparência internas”*. *“Os partidos políticos ganham quando as mulheres não somente participam nos processos eleitorais e de governabilidade, mas também os influenciam”*, *“considerado um padrão mínimo para o funcionamento democrático dos partidos políticos e para os órgãos legislativos em que operam”* *“o alcance aos grupos tradicionalmente sub-representados”*.

13. O fortalecimento da participação feminina nos órgãos internos dos partidos é crucial, portanto, não apenas para avançar na igualdade de gênero, com a promoção mais efetiva da inserção feminina nas esferas de poder, notadamente no parlamento brasileiro, mas, também, para reforçar e revigorar as bases democráticas do partido, contribuindo para o desenvolvimento da política.

Da lacuna legislativa acerca dos percentuais mínimos e máximo por gênero na composição de órgãos intrapartidários

14. O art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, disciplina os percentuais mínimo e máximo de candidaturas por gênero no âmbito do processo eleitoral. Nada dispôs acerca da composição dos órgãos intrapartidários, na dimensão da democracia nos partidos políticos. Tal silêncio (não eloquente) em absoluto obstaculiza, *em tese*, interpretação extraída a partir de preceitos constitucionais que viabilizem a implementação das cotas de gênero no interior das agremiações partidárias. Eficácia horizontal dos direitos fundamentais políticos no espaço privado, notadamente para os partidos públicos que versam personalidade de direito privado com função pública relevante.

15. Se aos partidos políticos cabe observar percentual mínimo de candidaturas por gênero para a disputa de eleições proporcionais, com maior razão tal mandamento aplica-se na disputa para a composição de seus órgãos internos, sob pena do paradoxo democrático, de a democracia interna dos partidos políticos não espelhar a democracia que a lei impõe nas próprias bases estatais.

16. Consoante salientado pela Suprema Corte ao julgamento da ADI nº 5617, em 15.03.2018, de Relatoria do Ministro Edson Fachin, o respeito à igualdade não se aplica somente à esfera pública. *“Incide, aqui, a ideia de eficácia horizontal dos direitos fundamentais, sendo importante reconhecer que é precisamente nessa artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres”*.

17. Embora circunscrito o objeto da ADI nº 5617 à distribuição dos recursos partidários que veio a ser fixada por meio da Lei nº 13.165/2015, os fundamentos determinantes que integraram a justificação da decisão transcendem o seu contexto decisório, considerada, em especial, a premissa de que *“a igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que lhes permita alcançar a igualdade de resultados”*. Aplicável, portanto, a razão de decidir, vale dizer, onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito.

Do agravo regimental

Conclusão

Consulta respondida afirmativamente para o primeiro quesito, nos seguintes termos: a previsão de reserva de vagas para a disputa de candidaturas proporcionais, inscrita no § 3º do artigo 10 da Lei nº 9.504/97, deve ser observada para a composição das comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes.

Para o segundo quesito a resposta é negativa, porquanto a afirmação do primeiro quesito ocorre sem vinculatividade normativa e sem natureza sancionatória. Na hipótese de inobservância da regra disposta no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, os pedidos de anotação dos órgãos de direção partidária, serão analisados pela Justiça Eleitoral.