

CENTRO UNIVERSITÁRIO AUTÔNOMO DO BRASIL - UNIBRASIL

**PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E
DEMOCRACIA - MESTRADO**

ANA PAULA VIANA BARMANN

**LIMITES À AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE AO
FINANCIAMENTO DE CANDIDATURAS DE COTAS DE GÊNERO**

CURITIBA

2019

ANA PAULA VIANA BARMANN

**LIMITES À AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE AO
FINANCIAMENTO DE CANDIDATURAS DE COTAS DE GÊNERO**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação Stricto Sensu (mestrado) em Direitos Fundamentais e Democracia, Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil, como requisito à obtenção de título de mestre em Direito.

Orientador: Prof. Pós Doc. Paulo Ricardo Schier

CURITIBA

2019

TERMO DE APROVAÇÃO

ANA PAULA VIANA BARMANN

LIMITES À AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE AO FINANCIAMENTO DE CANDIDATURAS DE COTAS DE GÊNERO

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação stricto sensu (Mestrado) em Direitos Fundamentais e Democracia, Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Schier

Centro Universitário Autônomo do Brasil - Unibrasil

Membros: Prof. Dr. Marcos Augusto Maliska

Centro Universitário Autônomo do Brasil - Unibrasil

Prof^a. Dr^a. Amélia Rossi

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Curitiba, 09 de agosto de 2019.

*Aos meus filhos, Vitor, Ricardo e Ana Laura, razões da minha
existência e ao meu esposo Arturo, que tanto me apoiou na
realização desse trabalho.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente meu orientador Prof. Doutor Paulo Ricardo Schier por toda dedicação e paciência na orientação desse trabalho e por todo apoio despendido nos momentos mais críticos e difíceis que atravessei nessa etapa. Meus mais profundos e sinceros agradecimentos!

Agradeço a todos os professores do PPGD – do Unibrasil, por todo crescimento pessoal, acadêmico e profissional que me proporcionaram e mais do que isso, aos ensinamentos de vida e humildade que são necessários e inerentes à vida acadêmica de mestrando.

Não posso deixar de agradecer todo o apoio recebido de meu querido e amado esposo Arturo Barmann. Certamente sem ele, sem a sua presença ou a sua ausência sofrida e propositada para me deixar estudar e escrever, nada disso seria possível. Muitíssimo obrigada por toda a sua compreensão, apenas você sabe exatamente a que me refiro! Somente você seria capaz de compartilhar tamanha dificuldade comigo e conseguir me dar o apoio que tanto precisei.

Aos meus filhos, Vitor Barmann, Ricardo Barmann e Ana Laura Barmann, agradeço a compreensão dos finais de semana sem a mãe, que estava concentrada nos estudos. Vocês são a razão da minha existência!

Agradeço sempre à minha mãe, Laura Ferrari Viana, sempre apoiando e incentivando!

RESUMO

A pesquisa da dissertação pretende demonstrar que a limitação da autonomia partidária, prevista constitucionalmente, encontra seus limites dentro dos Princípios Democráticos de Direito e na preservação de dignidade da pessoa humana, bem como nos direitos e garantias individuais. Além disso, pretende-se demonstrar que as ações afirmativas positivas de gênero são necessárias no Brasil para o alcance da igualdade material, como reposição de um contexto histórico, no que diz respeito às candidaturas de gênero. Para que seja possível o alcance dessa finalidade, se faz necessário o financiamento das candidaturas de gênero, tendo em vista que as campanhas somente obtêm êxito através de financiamentos reais e com base nisso o Supremo Tribunal Federal decidiu a reserva de 30% do fundo partidário e por consequência decidiu o Tribunal Superior Eleitoral a reserva de 30% do fundo eleitoral com a mesma finalidade. Dessa forma, os partidos políticos devem definir os critérios de distribuição dos recursos públicos para financiamento dessas campanhas de cotas de gênero. Com isso, a pesquisa conclui pelos limites à autonomia dos partidos políticos no que diz respeito ao financiamento de cotas de gênero, sendo que os candidatos têm o direito ao procedimento, ou seja, a previsão de qual o percentual será destinado a cada grupo de candidatos. Além disso, os candidatos têm direitos e garantias individuais, em especial o direito à igualdade, portanto não seria justa a alocação dos recursos em uma pequena parcela dos candidatos, ignorando os demais, principalmente quando se refere aos candidatos de cotas de gênero, por ser uma ação afirmativa. Por fim, os candidatos detêm o direito de participar ativamente das decisões quanto aos critérios para distribuição dos recursos públicos para financiar campanha, tendo em vista a necessidade do aprimoramento da democracia intrapartidária, sendo esses os limites à autonomia dos partidos políticos quando se trata de financiamento de campanhas de cotas de gênero.

Palavras-chaves: partidos políticos, autonomia, financiamento, cotas de gênero.

ABSTRACT

The dissertation research aims to demonstrate that the limitation of party autonomy, constitutionally provided for, finds its limits within the Democratic Principles of Law and the preservation of human dignity, as well as individual rights and guarantees. In addition, it is intended to demonstrate that positive affirmative actions of gender are necessary in Brazil to achieve material equality, as a replacement of a historical context, with regard to gender applications. In order to achieve this goal, it is necessary to finance gender applications, given that the campaigns are only successful through real funding and based on this the Federal Supreme Court decided to reserve 30% of the electoral fund and Consequently, the Superior Electoral Court decided to reserve 30% of the electoral fund for the same purpose. Thus, political parties should define the criteria for the distribution of public resources to finance these gender quota campaigns. Thus, the research concludes by limiting the autonomy of political parties with regard to the financing of gender quotas, with candidates having the right to the procedure, ie the prediction of what percentage will be allocated to each group of candidates. . In addition, candidates have individual rights and guarantees, especially the right to equality, so it would not be fair to allocate resources to a small proportion of applicants, ignoring the others, especially when referring to gender quota candidates, as it is an affirmative action. Finally, candidates have the right to actively participate in decisions on the criteria for allocating public resources to fund campaigning, given the need to improve intra-party democracy, which limits the autonomy of political parties when it comes to financing. of gender quota campaigns.

Keywords: political parties, autonomy, financing , gender quotas

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Ac. – Ac.

ADI – Ação Declaratória de Inconstitucionalidade

CANDEX – Sistema de Candidaturas

CE – Código Eleitoral

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CTA – Consulta

DJ – Diário de Justiça

DJE – Diário de Justiça Eletrônico

DRAP – Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários

ED – Embargos de declaração

j. – julgamento em

LC – Lei Complementar

MPE – Ministério Público Eleitoral

Min. – Ministro

PGR – Procuradoria Geral Eleitoral

RE - Recurso Extraordinário

RCED – Recurso Contra expedição de Diploma

Rel. – Relator

REspe – Recurso Especial Eleitoral

Rp – Representação

RRC – Requerimento de Registro de Candidatura

STF – Supremo Tribunal Federal

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. A AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL.....	15
1.1 OS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	15
1.2 REGIME JURÍDICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	19
1.3. A AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	21
1.4. INTERPRETAÇÃO DE AUTONOMIA PARTIDÁRIA NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	26
1.5. APLICAÇÃO DA LEI Nº 9096/1995 e LEI Nº 9504/1997 - LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS E LEI DAS ELEIÇÕES EM RELAÇÃO A AUTONOMIA PARTIDÁRIA.....	32
2. DA AUTONOMIA PARTIDARIA EM RELAÇÃO AO USO DO FUNDO PARTIDÁRIO PARA CAPACITAÇÃO DAS MULHERES E DO USO DO FUNDO ELEITORAL PARA O FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS DE COTAS DE GÊNERO	40
2.1. O FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA DAS COTAS DE GÊNERO – ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ADI nº 5617	40
2.2. AS AÇÕES AFIRMATIVAS PARA O FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS DE COTAS DE GÊNERO. ARTIGO 10 da LEI 9504/97	50
2.3 CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO ELEITORAL E FUNDO PARTIDÁRIO – ANÁLISE DOS ESTATUTOS E DAS ATAS DE ASSEMBLEIAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	58
2.4. A CLÁUSULA DE DESEMPENHO COMO CRITÉRIO MAJORITÁRIO PARA DISTRIBUIÇÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS	72
3. LIMITES AO EXERCÍCIO DA AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE AO FINANCIAMENTO DAS CANDIDATURAS DE COTAS DE GÊNERO	79
3.1. DIREITOS SUBJETIVOS FUNDAMENTAIS DOS FILIADOS PARTIDÁRIOS – DIREITO A ORGANIZAÇÃO E AO PROCEDIMENTO.....	81
3.2. A LIMITAÇÃO DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA NA DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO ELEITORAL DAS COTAS DE GÊNERO EM FACE DA APLICAÇÃO DA EFICÁCIA IMEDIATA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS CANDIDATOS (AS).....	88
3.3. A LIMITAÇÃO DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA NA ESCOLHA DOS CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA FRENTE A	

APLICAÇÃO DA EFICÁCIA HORIZONTAL DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO NO ÂMBITO DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	92
CONCLUSÃO	107
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	110

INTRODUÇÃO

O Brasil está na 154^a posição no ranking mundial que avalia a participação das mulheres na política, dentre 174 países avaliados. Isso significa que ainda temos um grande percurso naquilo que diz respeito às políticas afirmativas de inclusão da participação feminina na política brasileira.

A pesquisa realizada pela ONU Mulheres em 2017, em parceria com a União Interparlamentar (UIP) demonstra que “entre 33 países latino-americanos e caribenhos, o Brasil ficou com a 32^a posição quanto à presença de mulheres nos parlamentos nacionais, estando à frente somente de Belize (3,1%)”². Em relação a “América Latina e no Caribe, a média do número de mulheres parlamentares nas câmaras de deputados ou câmaras únicas ficou em 28,8%.”³

Em uma análise realizada pelo Tribunal Superior Eleitoral em março de 2019, foi constatado que de acordo com os dados do Cadastro Eleitoral, são mais de 77 milhões de eleitoras em todo o Brasil, o que representa 52,5% do total de 147,5 milhões de eleitores, sendo certo que desse número, apenas 9.204 (31,6%) mulheres concorreram a um cargo eletivo nas Eleições Gerais de 2018, das quais 290 foram eleitas, ocasionando um aumento de 52,6% em relação a 2014⁴.

Os dados demonstram um avanço significativo rumo a paridade de gênero, no entanto, guardadas as devidas proporções ainda há muito para avançar. Ainda a pesquisa aponta que “em 2014, foram escolhidas 190 mulheres para assumir os cargos em disputa, o que equivalia a 11,10% do total de 1.711 candidatos eleitos”⁵.

Ademais, “já no último pleito, as 290 eleitas correspondiam a 16,20% do universo de 1.790 escolhidos, um crescimento de 5,10% com relação à eleição anterior”⁶.

¹TSE. **Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014**. 08 mar. 2019. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

² TSE, 2019.

³ TSE, 2019.

⁴ TSE, 2019.

⁵ TSE, 2019.

⁶ TSE, 2019.

O Tribunal Superior Eleitoral aponta ainda que “para a Câmara dos Deputados, em 2018, foram eleitas 77 parlamentares, um aumento de 51% em relação ao último pleito, quando foram escolhidas 51 mulheres para a casa”.⁷

Porém, “nas assembleias legislativas, foram eleitas 161 representantes, um crescimento de 41,2% em relação a 2014, quando foram escolhidas 114 mulheres para o cargo de deputada estadual”.⁸

Importante destacar ainda que “na Câmara dos Deputados, a bancada paulista foi a que mais elegeu mulheres: 11, pouco mais que o dobro das candidatas escolhidas por São Paulo em 2014. Logo em seguida, vem o Rio de Janeiro, com 10 deputadas federais eleitas”⁹.

No tocante ao Estado do Paraná e o Distrito Federal, tem-se que estes “elegeram cinco mulheres para a Câmara cada, seguidos por Minas Gerais, Piauí, Acre e Santa Catarina, que tiveram quatro candidatas eleitas cada. Os estados do Amazonas, Maranhão e Sergipe não elegeram deputadas federais”¹⁰, e “no Senado Federal, sete mulheres foram eleitas – mesmo número de 2010 – e, agora, representam 13% dos parlamentares da casa”.¹¹

Não existe dúvidas que a paridade de gênero somente será alcançada com a implementação de ações afirmativas nas questões de gênero para o resgate de igualdade material, derivada “da necessidade de oferecer condições desiguais de acesso àqueles que são tratados historicamente e, portanto, estruturalmente, de forma desigual, com o propósito de corrigir décadas de falta de oportunidades”¹².

Por isso, afirma Cynthia Campos, que as ações afirmativas podem ser chamadas de discriminação positivas, para proporcionar a inclusão de “idiossincrasias de gênero”¹³, etnia, raça e classe social. Assim, essas classes que deixaram de ser universal, devem ter suas condições recompostas pelas políticas afirmativas positivas.

⁷ TSE, 2019.

⁸ TSE, 2019.

⁹ TSE, 2019.

¹⁰ TSE, 2019.

¹¹ TSE, 2019.

¹² CAMPOS. Cynthia. **Ações Afirmativas e Política de Cotas no Brasil: Uma Bibliografia, 1999–2012.** Disponível em:

<https://www.fundaj.gov.br/images/documentos/acoes_afirmativas_e_politicas_de_cotas_brasil.pdf>

Acesso em: 15 jul. 2018.

¹³ CAMPOS, 1999-2012.

O aumento da participação feminina nas eleições em 2014 não pode ser desconsiderado e tende a melhorar significativamente após a decisão do STF e TSE em reservar 30% do fundo partidário e fundo eleitoral para o fomento de políticas para mulheres e financiamento de campanhas de cotas de gênero, respectivamente.

Para tanto, se faz necessário que os partidos políticos estabeleçam os critérios de distribuição de recursos de forma geral, bem como para as campanhas de cotas de gênero. Nesse ponto que o trabalho pretende demonstrar que a autonomia dos partidos, nesse aspecto, encontra limites e esses limites devem ser respeitados.

O primeiro capítulo do trabalho irá analisar os regramentos constitucionais sobre os partidos políticos, bem como o regime jurídico dos partidos e a autonomia partidária. Ainda nesse capítulo será avaliado de que forma a legislação infraconstitucional e os tribunais Superiores enfrentam as questões da autonomia partidária no Brasil.

Os partidos políticos foram introduzidos na Constituição Federal em 1988, em seu artigo 17 e parágrafos, regulamentando todos os controles e objetivos a serem respeitados e alcançados, como o princípio democrático de direito, o pluripartidarismo e o respeito à dignidade da pessoa humana.

Os partidos políticos são considerados pessoa jurídica de direito privado com finalidade pública, o que lhes traz características próprias, no entanto, independentemente desse fator, não podem deixar de observar os direitos e garantias individuais de seus filiados, o que nos remete diretamente à questão do financiamento das campanhas eleitorais.

Além disso a Constituição Federal prevê a autonomia dos partidos para regulamentar questões intrapartidárias e nesse aspecto é que o princípio democrático deve prevalecer, pois seria inadmissível não ser dessa forma, tendo em vista que os partidos políticos são instrumentos para efetivação da democracia no país, no entanto, posturas oligárquicas têm sido uma prática interna das agremiações partidárias, inclusive na definição dos critérios para a distribuição do financiamento público de campanhas .

Sob esse aspecto importante destacar que a lei dos partidos políticos – Lei nº 9096/95¹⁴ determina percentual de aplicação do fundo eleitoral para capacitação e aprimoramento das políticas para mulheres, sendo esse um caminho necessário para que as mulheres tenham condições de igualdade de debates e preparo técnico para ingresso na vida política.

O segundo capítulo do trabalho irá avaliar autonomia partidária em relação ao uso do fundo partidário e fundo eleitoral para o financiamento de campanhas de cotas de gênero, analisando o julgado nº 5716 do Supremo Tribunal Federal e a consulta realizada ao Superior Tribunal Eleitoral, os quais determinam a reserva de 30% dos fundos partidário e eleitoral para o financiamento das cotas de gênero. Nesse capítulo também serão analisados os critérios adotados pelos partidos políticos para a distribuição do financiamento de campanha, em especial, o critério de cláusula de desempenho, por ser o critério mais adotado pelos partidos.

Nesse aspecto verifica-se que o artigo 10º da lei nº 9504/97 determinou que 30% dos registros de candidaturas devem ser destinados às cotas de gênero, sendo todas essas ações afirmativas para que as mulheres possam ocupar os seus espaços no campo político.

Com isso a ação direta de inconstitucionalidade nº 5617¹⁵ julgada pelo Supremo Tribunal Federal determinou que fosse limitado em 30% o valor destinado para as ações educativas para mulheres, nessa mesma toada, foi respondida a consulta pelo Tribunal Superior Eleitoral, determinando o mesmo percentual a ser destinado às cotas de gênero quanto ao fundo eleitoral.

Diante dessa situação, o Tribunal Superior Eleitoral determinou que os partidos políticos têm autonomia para determinar quais são os critérios de distribuição do fundo de financiamento de campanha, e nesse aspecto que o presente trabalho pretende demonstrar quais os limites dessa autonomia frente ao financiamento das cotas de gênero.

¹⁴ BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm> Acesso em: 18 jul. 2018.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI – 5.617**. Relator: MINISTRO EDSON FACHIN. Brasília, DF, 03 de outubro de 2018. Dje-216. Brasília/DF, 09 out. 2018. Disponível em:

Com isso, será objetivo do trabalho a realização de pesquisa junto ao Tribunal Superior Eleitoral quais os critérios adotados pelos 35 partidos políticos no Brasil, para realizar a distribuição do financiamento de campanha, a fim de observar a definição de critérios objetivos, bem como o direito à igualdade entre os candidatos de cotas de gênero, para que seja preservada a ação afirmativa pretendida.

O terceiro capítulo do trabalho pretende demonstrar quais os limites de autonomia que os partidos políticos devem respeitar quanto ao financiamento de campanha das cotas de gênero.

Existem limites à autonomia dos partidos políticos para a adoção dos critérios de distribuição e nesse sentido, será realizado um estudo acerca do direito ao procedimento, ao qual os candidatos têm direito de conhecimento e de regulamentação, em especial naquilo que se refere à sua capacidade eleitoral passiva, por ser direito à cidadania, o que pressupõe uma regulamentação prévia, o que não ocorre de forma objetiva através de legislação ou dos estatutos dos partidos políticos.

Outro aspecto a ser observado são os direitos e garantias individuais, pois a Constituição Federal elenca em vários momentos os direitos concernentes aos filiados às associações, como contraditório e ampla defesa, sendo que o principal deles é o direito à igualdade.

Esse é um dos principais aspectos a serem abordados como limitador da autonomia dos partidos na distribuição do financiamento das cotas de gênero, tendo em vista não ser razoável a falta de respeito às ações afirmativas já impostas aos partidos, permitir que apenas um ou dois candidatos de cotas de gênero sejam beneficiados, quando na realidade a intensão é justamente ampliar o máximo possível o acesso aos cargos políticos, o que não ocorrerá, caso os direitos e garantias individuais desses candidatos não sejam observados.

Ainda, outro ponto a ser abordado no trabalho é a questão de democracia intrapartidária como sendo um reflexo da aplicação do efeito horizontal do Princípio Democrático no âmbito dos partidos políticos.

Com isso será abordado de que forma os partidos políticos abrem espaço para que os filiados possam participar das decisões da vida partidária, em especial, na participação das decisões quanto a forma de distribuição do financiamento de campanha das cotas de gênero, respeitando os 30% dos valores destinados ao financiamento das candidaturas de cotas de gênero, bem como a forma de respeitar os direitos e garantias individuais desses candidatos, oferecendo um procedimento adequado de distribuição.

1. A AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Para que seja possível compreender a autonomia dos partidos políticos e seus limites frente a questão de financiamento de candidaturas de cotas de gênero é importante analisar questões pontuais sobre os partidos políticos no Brasil, desde a sua constitucionalização até os limites constitucionais impostos à autonomia partidária, bem como a legislação infraconstitucional que trata do assunto.

Os próximos tópicos irão evidenciar a importância dos partidos políticos bem como de sua autonomia para efetivação do Estado Democrático de Direito e ainda, de que forma o exercício da autonomia dos partidos políticos vem ocorrendo no Brasil e quais os efeitos dessas práticas para o financiamento de candidaturas de cotas de gênero e efetivação de direitos fundamentais dos candidatos.

1.1 OS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A democracia no Estado Democrático está respaldada em três pilares sustentadores, sendo a democracia representativa, democracia deliberativa e democracia constitucional, os grandes vetores para que seja atingido o verdadeiro sentido de democracia. Segundo o Ministro Luis Roberto Barroso¹⁶:

A democracia contemporânea apresenta três dimensões. Na sua dimensão de democracia representativa, o elemento essencial é o voto e os

¹⁶ BARROSO. Luís Roberto. **Contramajoritário, representativo e iluminista: O Supremo, seus papéis e seus críticos**. Pós-fácio do livro "A razão e o voto - Diálogos Constitucionais com Luís Roberto Barroso". Ed. FGV. 2017. p.15.

protagonistas são o Congresso Nacional e o Presidente da República. A segunda dimensão é a da democracia constitucional. Para além do componente puramente representativo/majoritário, a democracia é feita também, e sobretudo, do respeito aos direitos fundamentais. O protagonista dessa dimensão da democracia é o Judiciário e, particularmente, o Supremo Tribunal Federal. A terceira dimensão da democracia contemporânea identifica a democracia deliberativa, cujo componente essencial é a apresentação de razões, tendo por protagonista a sociedade civil. A democracia já não se limita ao momento do voto periódico, mas é feita de um debate público contínuo que deve acompanhar as decisões políticas."

Para o presente estudo, a democracia representativa, democracia deliberativa E constitucional são essenciais, pois embora o processo eleitoral brasileiro seja um dos mais desenvolvidos do mundo, enfrentamos uma grave crise de representatividade e por esse motivo, pode-se desde logo afirmar que existe um forte abalo desses três pilastres sustentadores da democracia brasileira.

Portanto, é imprescindível para que se entenda a ideia de democracia representativa a partir do conceito de democracia.

Assim, partindo do ponto de vista da condição de desenvolvimento do povo, pode-se levar em conta, segundo Telma Rocha Lisowski¹⁷, três situações iniciais para se considerar a democracia representativa. (1) a democracia pode existir através da representação, pelo fato do povo não ter condições de ação política construtiva (2) povo possui condições de ação política, ainda que de forma limitada, existe o pertencimento a um grupo que deliberam sobre o destino da comunidade de forma limitada, chamada de democracia agregativa (3) por fim, o povo tem plenas condições de deliberação, ou seja, existe um governo conduzido por todos, sendo uma minoria subjugada, tratando-se de uma democracia deliberativa.

Nesse contexto todos reconhecem a importância do papel dos partidos políticos, assim como Pablo Lucas Verdu¹⁸ que em suas palavras afirma que os partidos políticos representam "uma agrupação organizada, estável, que solicita um apoio social para sua ideologia e programas políticos a fim de disputar o poder e participar na orientação política do Estado".

¹⁷ LISOWSKI, Telma Rocha. **Mandato Parlamentar e Crise de Representatividade**, Curitiba: Juruá, 2018. p. 33.

¹⁸ VERDU, Pablo Lucas. **Princípios da Ciência Política**. Madri: Madri, 1971, v, III, p. 30.

Da mesma forma salienta o Palhares Moreira Reis¹⁹, em seu livro “Os Partidos Políticos e a Experiência Brasileira”, quando afirma que os partidos políticos eram associações organizadas, que tinham como objetivo participar do processo político. Ainda, segundo o autor houve uma segunda e terceira fases da existência dos partidos políticos, quando foram reconhecidos por leis as suas organizações, controle de finanças e procedimento de propagandas, sendo que posteriormente os partidos políticos foram inseridos nos textos constitucionais.

Da mesma forma entende Gilmar Ferreira Mendes quando fala dos Direitos Políticos na Constituição que “o processo de formação de vontade política transcende o momento eleitoral e se projeta para além desse período. Enquanto instituições permanentes de participação política, os partidos desempenham função singular na complexa relação entre o Estado e a sociedade”.

Para Eneida Desirre Salgado os partidos políticos desempenham função primordial para a democracia brasileira, detendo o monopólio na apresentação de seus candidatos, sendo “destinatários de garantias e vedações fixadas constitucionalmente”.

No entanto a realidade dos partidos políticos, como já exposto no trabalho, foi muito complexa desde a época do Império, tendo em vista, que o legislador sempre distanciou a sociedade civil dos partidos e houve uma demora significativa para o reconhecimento desses partidos, tanto na legislação como nas Constituições Brasileiras. Assim entende Ana Cláudia Santano²⁰:

O reconhecimento jurídico dos partidos políticos somente ocorreu depois de que o mundo vivesse um colapso dos sistemas políticos liberais, a partir do surgimento de regimes totalitaristas que proibiam a sua existência. Esses eventos deixaram claro que os partidos exerciam uma função básica no estabelecimento de um sistema democrático, fazendo da sua inserção no ordenamento jurídico algo previsível e genuíno. Houve alguns fatores que contribuíram a isso, como pode ser o atraso inerente ao Direito em regular fenômenos da vida social que ainda não tenham comprovado ter certa perdurabilidade no tempo ou a resistência os próprios partidos a serem regulados. Entretanto, a causa principal foi, sem dúvida, a concepção liberal do Estado que, considerando os partidos como associações privadas, mantinha por sua vez uma rígida separação entre o governo (Estado) e sociedade, deixando-os fora da esfera de regulação estatal.

¹⁹ REIS, Palhares Moreira. **Os Partidos Políticos e a Experiência Brasileira**, in: Cinco Estudos sobre Partidos Políticos. Recife; UFPE. Editora: Universitária, 1999. p. 20-21.

Para atingir o objetivo do presente trabalho, sendo justamente analisar os aspectos da autonomia partidária e seus limites quanto ao financiamento de candidatura de cotas de gênero é necessário entendermos os partidos políticos e suas estruturas, para que se possa entender e analisar o seu funcionamento atualmente.

A Constituição de 1988 prevê em seu artigo 17²¹ a livre criação, fusão e incorporação dos partidos políticos, resguardando a soberania nacional, o regime democrático, pluripartidarismo e os direitos fundamentais.

O artigo 17 da Constituição Federal delimita as liberdades e limites constitucionais acerca da autonomia partidária no Brasil, o que foi de fato um avanço importantíssimo para que os partidos passem a atuar verdadeiramente, embora o que percebemos é que a mudança necessita ocorrer no plano das atitudes conjuntamente com as alterações legislativas.

Os incisos do artigo 17 da Constituição Federal delimitam que os partidos devem obedecer ao caráter nacional, não podem receber recursos de entidades ou governos estrangeiros, devem prestar contas à Justiça Eleitoral e o funcionamento parlamentar deve obedecer a lei.

A Constituição Federal determina que os partidos políticos devem prestar contas anualmente, sendo que esse aspecto não será abordado no presente trabalho, tendo em vista que não guarda relação direta com a questão de financiamento das campanhas de cotas de gênero e sim apenas quanto a forma de aplicação do fundo partidário para o fomento de políticas para mulheres no âmbito de cada partido e nesse aspecto cumpre analisar os critérios adotados pelos partidos para aplicação desse recurso.

Embora as prestações de contas sejam formas de mecanismos de controle externo aos partidos políticos e são consideradas formas de averiguar se o fundo

²⁰ SANTANO, Ana Claudia, **O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado**. Curitiba: Íthala, 2016. p. 21.

²¹ Constituição Federal de 1988: “Art. 17. 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 e observados os seguintes preceitos. I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei. BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 18 ago. 2018.

partidário está sendo aplicado corretamente para as políticas de fomento para as mulheres, não será abordado no momento, mesmo sendo um dos limites de autonomia dos partidos políticos, tendo em vista que o objetivo do presente trabalho é a análise dos limites quanto à forma adotada de financiamento, especificamente.

A seguir serão estudados aspectos da importância dos partidos políticos para a sociedade, seus reflexos nas escolhas feitas pelo legislador constituinte originário e constituinte derivado e as consequências das alterações trazidas à Constituição de 1988 e a questão da autonomia partidária.

Houve o avanço da Constituição de 1988 em relação aos partidos políticos, pois além de estabelecer liberdades aos partidos, pôde enumerar os atos de tal liberdade. Esse avanço foi absolutamente necessário para que os partidos pudessem exercer sua real função na sociedade, a de estabelecer vínculos de representatividade.

A Constituição de 1988 coloca os partidos políticos como pessoa jurídica de direito privado, quando no artigo 17 afirma que os partidos devem registrar seus estatutos perante o Tribunal Superior Eleitoral, e para sua criação existem requisitos formais a serem obedecidos, o que será analisado a seguir.

1.2 REGIME JURIDICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Para que seja possível entender a questão da autonomia dos partidos e seus limites é necessário compreender a natureza jurídica e o regime jurídico dos mesmos.

Com isso, importante frisar que os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, que adquirem personalidade jurídica na forma da legislação civil, no cartório de Títulos e documentos, para que depois tenha seu estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral²².

O artigo 17²³ da Constituição Federal determina que os partidos políticos são livres para criação, fusão, incorporação e deverão respeitar a soberania nacional, o

²² MEZZARROBA. Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 264.

²³ Constituição Federal - Art. 17. 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 e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III

regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os preceitos caráter nacional; proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; prestação de contas à Justiça Eleitoral e o funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

O Código Civil Brasileiro²⁴ determina em seu artigo 44 inciso V, que são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins econômicos ou lucrativos: os partidos políticos, os quais devem ser regulados por lei específica, no caso a Lei nº 9096/95 – a Lei dos Partidos Políticos.

O artigo 1º da Lei 9096/95²⁵ determina que o partido político é pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

Nesse sentido não resta dúvida que os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, no entanto a natureza e função pública geram alguns conflitos, dessa forma questiona Benjamim Alves Rabello Filho quando afirma que os partidos políticos “não podem jamais serem considerados órgãos do Estado, por serem sujeitos próprios de direitos e obrigações, em decorrência de sua personificação jurídica. Agem em seu próprio nome no exercício de atividades públicas. Juridicamente, seriam os partidos políticos considerados sociedades ou associação civil?”.

Segundo entendimento de Tarso Cabral Violin os partidos são considerados do terceiro setor, pois não compõem o Estado e muito menos o mercado²⁶. Da mesma

- prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei. § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. § 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral. BRASIL, CRFB, 1988.

²⁴ BRASIL, **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm> Acesso em: 20 ago. 2018.

²⁵ BRASIL, Lei nº 9.096/1995.

²⁶ VIOLIN, Tarso Cabral. **Partidos Políticos e seu regime jurídico. Os partidos políticos e o Estado Democrático: A tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna**. Coordenadores SALGADO. Eneida Desirre, DANTAS. Ivo. Curitiba: Juruá. p. 87.

forma, entende Fernando Mânica quando afirma que os partidos políticos não fazem parte do Estado e são elos de ligação entre o Estado e a sociedade civil, no entanto fazem parte dessa sociedade²⁷.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento de mandado de segurança nº 26603²⁸ trata os partidos como:

“(...) agremiações partidárias, como corpos intermediários que são, posicionando-se entre a sociedade civil e a sociedade política, atuam como canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional”.

No julgado do acórdão nº 12.209²⁹, o Tribunal Superior Eleitoral, definiu a natureza jurídica dos partidos políticos como sendo pessoa jurídica de direito privado com função pública no processo eleitoral, e por essa razão, nesse tocante, serão controlados pela Justiça Eleitoral, sem perder sua autonomia.

Sendo assim, os partidos políticos são pessoas jurídicas com atuação de natureza pública.

1.3. A AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O conceito da palavra autonomia é: o “que não está sujeito à potência estranha, que se governa por leis próprias. (...) Independente, livre³⁰.”

A Constituição Federal de 1988 preocupou-se em diversos momentos em assegurar a democracia e por consequência esses fatores trouxeram a preocupação com a disciplina jurídica dos partidos políticos.

Embora tenha sido tardio o reconhecimento dos partidos políticos na Constituição Federal, algumas alterações ocorreram ao longo do tempo, como a

²⁷ MÂNICA, Fernando. **Terceiro Setor e imunidade tributária**. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 63.

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26603**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 04 de outubro de 2007. Dje-241. Brasília/DF, 19 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ms26603CM.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2018.

²⁹ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Acórdão nº 12.209**. RESPE nº 9464 - BAGÉ – RS. Relator: Ministro Américo Luz. Brasília, DF, 10 de março de 1992. Dj. Brasília/DF, 27 abr. 1992. pg. 5480 Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=9707&noCache=-920491735>> Acesso em: 25 ago. 2018.

³⁰ MICHAELIS: **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 1998, p. 266

segurança da autonomia dos partidos para que pudessem deliberar a respeito da fidelidade partidária.

Segundo o constituinte Florestan Fernandes “nenhum partido poderá mais sobreviver apenas com caciques, [cada partido] teria que diferenciar sua organização para enfrentar sua própria natureza”. Para Aldo Arantes³¹, com o instituto aprovado “cada agremiação poderia [tanto interna como externamente] praticar seus métodos, respeitando fundamentalmente a democracia e a vontade de suas bases políticas”.

Pode-se afirmar sem qualquer tipo de dúvida que a nova Carta consagrou a redação mais liberalizante de toda a história partidária do Brasil, assim definiu Orides Mezzaroba³² sobre o artigo 17 da Constituição Federal.

O artigo acima citado prevê a autonomia dos partidos políticos para sua organização interna, sendo que a história dessa norma é interessante, pois o artigo 17 da Constituição Federal foi aprovado na Constituinte, sendo que o parágrafo primeiro, foi votado por 417 constituintes, 134 votaram sim e 272 votaram não, 11 se abstiveram, sendo que nessa votação foi rejeitada a emenda que incluía no texto original do parágrafo primeiro a prévia partidária para a escolha dos candidatos³³.

Na aprovação da Constituição de 1988, a qual foi amplamente debatida com a sociedade e ouviu sugestões de vários setores da sociedade, foi originalmente sugerida a inclusão das prévias partidárias, sendo rejeitada na constituinte de 88 pelos interessados na manutenção do poder dentro dos partidos políticos, aqueles detentores de mandatos³⁴.

O artigo 17 da Constituição Federal, como já dito, em seu § 1º assegura autonomia aos partidos políticos e nas palavras de Armando Antônio Sobreiro Neto³⁵ a Constituição “ao vincular a fidelidade à autonomia partidária, ensejou o que hodiernamente se entende por ‘legendas de aluguel’, vale dizer, a democracia do

³¹ JORNAL DA CONSTITUINTE. **Órgão oficial de divulgação da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, julho de 1998, p. 8. Cf. MEZZAROBA, Da representação..., v. 2, parte 3, cap. III, p. 433.

³² MEZZAROBA, Orides. **O partido político no Brasil – teoria, história e legislação**. Joaçaba: Unoesc, 1995. p. 102.

³³ CANOTILHO. Gomes J.J, MENDES. Gilmar Ferreira, SARLET. Ingo Wolfgang, STRECK. Lênio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2013.São Paulo: Saraiva. p. 690

³⁴ CANOTILHO, et al.2013, p. 690.

³⁵ SOBREIRO NETO, Armando Antônio. **Direito Eleitoral**, 3.ed. 2004. Curitiba: Juruá. p. 86.

interesse individual em detrimento do interesse público imanente ao papel dos partidos políticos”.

Na Constituição de 1988 o artigo 17 e seus parágrafos trazem a realidade dos partidos políticos no Brasil, nos últimos anos mudanças significativas foram introduzidas pelas emendas Constitucionais 52/2006, a qual “*adota os critérios de escolha e regime de suas coligações, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual e distrital ou municipal*” e a emenda 97/2007, que “*cria critérios quantitativos aos partidos políticos para terem acesso ao fundo partidário e horário de rádio e televisão*”. Essas emendas trouxeram também alterações nas questões da autonomia dos partidos no Brasil, o que será analisado no capítulo seguinte.

A redação original do parágrafo primeiro do artigo 17³⁶ da Constituição Federal tem o intuito de conceder autonomia aos partidos políticos para a sua organização interna, delegando aos seus estatutos a fidelidade partidária e disciplina partidária.

Importante destacar nesse momento, segundo entendimento Eneida Desirre Salgado³⁷, que a Constituição Federal traz contornos precisos e expressos a respeito da autonomia partidária, assim como existe o recorte constitucional à autonomia das associações. Afirma ainda que a autonomia é amplamente defendida em face do todo o contexto histórico de controle estatal sobre os partidos políticos e afirma ainda que o texto constitucional não admite que os partidos políticos tenham objetivos que afrontem a soberania nacional, o retorno do bipartidarismo e discriminação a determinados grupos sociais, sendo necessário que “os estatutos dos partidos políticos e, de maneira mais enfática, sua prática cotidiana, devem fazer ecoar estes comandos constitucionais, que representam exigências do Estado Democrático de Direito que empresta aos partidos políticos papel protagonista na democracia representativa”.

³⁶Texto Original da Constituição Federal 1988. Art. 17 (...) § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias. § 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral. § 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar. BRASIL, CRFB/1988.

³⁷ SALGADO. Eneida Desirre, DANTAS. Ivo. **Partidos Políticos e seu regime jurídico. Os partidos políticos e o Estado Democrático**: A tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. Curitiba: Juruá. p.143.

Ainda sobre a autonomia partidária entende Orides Mezzaroba³⁸, através de seus comentários à Constituição Federal, que pela primeira vez a Constituição permite que os partidos possam regulamentar questões internas de funcionamento e estabelecer diretrizes de fidelidade e disciplina partidária, nunca deixando de observar os princípios dos direitos e garantias constitucionais. Explicita ainda o autor que houve a redefinição da relação jurídico político com a Justiça Eleitoral, sendo que os partidos políticos deveriam submeter questões interna corporis à Justiça Comum e não mais à Justiça Eleitoral, a partir da Constituição de 1988. O Autor finaliza afirmando que os partidos políticos não têm autonomia ilimitada quando houver ofensa aos princípios Constitucionais e que hipótese alguma “a garantia de autonomia partidária exclui o partido de exercer seus direitos e respeitar seus deveres no mundo jurídico³⁹”.

O parágrafo 1^o⁴⁰ do artigo 17 assegura 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.

O debate quanto a esse artigo da Constituição foi tema muito controverso, tendo em vista que existiam duas correntes sobre o tema, a primeira queria manter o teor autoritário e intervencionista e a segunda pretendia mais liberdade político partidária possível aos partidos políticos, a segunda corrente saiu vencedora no processo de votação.

O VI Congresso de Direito Eleitoral, realizado pelo IPRADE – Instituto Paranaense de Direito Eleitoral, ocorrido em Curitiba em 2018, debateu o tema da autonomia partidária através do painel denominado “Autonomia dos partidos políticos: as últimas alterações legislativas e decisões judiciais acertaram na dosimetria da interferência? - *A autonomia partidária deve ser interpretada de acordo com os vetores*

³⁸ CANOTILHO. Gomes J.J, MENDES. Gilmar Ferreira, SARLET. Ingo Wolfgang, STRECK. Lênio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**.2013. São Paulo: Saraiva. p. 696/697.

³⁹ CANOTILHO. Gomes J.J, MENDES. Gilmar Ferreira, SARLET. Ingo Wolfgang, STRECK. Lênio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**.2013. São Paulo: Saraiva. p. 696/697

⁴⁰ Constituição Federal – art. 17 (...) § 1^o 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,

normativos previstos no caput do art. 17 da CF, debateu o tema da autonomia com a participação do Min. Carlos Horbach, Marilda Silveira, Ruy Samuel Espíndola, Luciano Guimaraes Matta.

O jurista Ruy Samuel Espíndola⁴¹ afirma que os partidos precisam observar o Princípio Democrático, abrindo o debate com instituições como sindicato, e ainda que os conflitos deveriam ser resolvidos pela Justiça Eleitoral, sem necessidade de emenda constitucional por ser matéria de lei. Afirma que as organizações internas devem evitar as interferências dos órgãos nacionais.

A participação de Marilda Silveira⁴² destacou que a autonomia que a Constituição traz aos partidos é administrativa e no aspecto financeiro e eleitoral não é amplo, “pois limitada pelos princípios da soberania, pluripartidarismo, democrático e pelos direitos fundamentais”. Para Silveira “não se pode deixar na esfera intrapartidária as decisões que afetam a vida das pessoas”.

estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)”. BRASIL. CRFB/1988.

⁴¹ <https://www.iprade.com.br/portal/category/congresso/page/2/> O ministro afirmou que o princípio democrático é o que estrutura todo o nosso sistema constitucional e se irradia aos partidos, de modo que as agremiações devem se organizar internamente, estabelecendo procedimentos adequados para, por exemplo, evitar que os órgãos de direção nacional interfiram de forma indevida nas esferas locais. Espíndola também disse que os conflitos intrapartidários devem ser resolvidos pela justiça mais capacitada para fazê-lo, que para ele é a Justiça Eleitoral. Nesse ponto, ressaltou que não é necessária reforma constitucional, pois a competência da Justiça Eleitoral é definida por lei. O debatedor ressaltou também que é preciso ampliar a “polifonia democrática”, isto é, liberar outros atores a participarem do debate político, até para se contrapor aos partidos, como os sindicatos. Espíndola, nesse sentido, afirmou ser favorável às candidaturas avulsas.

⁴² <https://www.iprade.com.br/portal/category/congresso/page/2/> lembrou que a crise de legitimidade enfrentada pelos partidos não é só no Brasil, é mundial. Sobre a autonomia partidária, disse que serve como blindagem para a atuação dos partidos e ressaltou que a leitura do tema é mais complexa. Para ela, não é possível tratar a autonomia partidária “na baciada”. É importante definir a que se refere essa autonomia, se financeira, administrativa ou para o processo eleitoral. A autonomia que a Constituição deu aos partidos, segundo Silveira, é a administrativa. A autonomia não é ampla no aspecto financeiro nem para o processo eleitoral, pois limitada pelos princípios da soberania, pluripartidarismo, democrático e pelos direitos fundamentais. Para Silveira, não se pode deixar na esfera intrapartidária as decisões que afetam a vida das pessoas. Depois de questionada, a debatedora afirmou que a cláusula de desempenho é importante, mas não pode ser lida individualmente. De um lado, ela resolve o problema da fragmentação dos partidos na tomada de decisões. Por outro, a cláusula de desempenho é ruim, pois impede o acesso, por partidos menos expressivos, aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda eleitoral gratuita. Para Silveira, há dúvida sobre a constitucionalidade da cláusula de desempenho nesse aspecto, considerando-se o princípio do pluripartidarismo previsto na CF.

Para o Ministro Carlos Horbach⁴³ “a autonomia partidária deve ser interpretada de acordo com os vetores normativos contidos no *caput* do art. 17 da CF”, e só encontra justificativa para a proteção de legitimidade aos partidos, se for utilizada nesse sentido. Não pode ser considerada “um fim em si mesmo, mas instrumento para a realização das garantias fundamentais”.

Para o Ministro a atuação da Justiça Eleitoral deve observar para a autonomia partidária não ser utilizada para negação dos princípios previstos no *caput* do art. 17.

Para entender melhor a autonomia partidária atualmente se faz necessário analisar as interpretações das situações práticas ocorridas e como os Tribunais Superiores estão julgando tais situações, como se verá no próximo tópico.

1.4. INTERPRETAÇÃO DE AUTONOMIA PARTIDÁRIA NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Tribunal Superior Eleitoral inicialmente, logo após a promulgação da Constituição de 1988, traçou firmes entendimentos em defesa da autonomia partidária e da não intervenção do Estado nos partidos políticos, em especial no que diz respeito ao seu funcionamento interno e organização.

Em 1992 o Tribunal Superior Eleitoral no acórdão nº 12.209⁴⁴ o Ministro Sepúlveda Pertence entendeu que:

“toda prerrogativa eleitoral ativa se traduz na titularidade de direitos-função, em cuja função se conjugam, de um lado, a atuação de um direito público subjetivo do cidadão ou da coletividade organizada de cidadãos que dela seja titular e, de outro, o desempenho da função pública do órgão parcial da formação de vontade eleitoral do Estado. Creio que, com essa natureza bifronte e suas prerrogativas, tem a ver a duplicidade de status do partido político, que está à base do regime do art. 17, § 2º, da CF (...) Instrumentos do exercício plural da

⁴³ <https://www.iprade.com.br/portal/category/congresso/page/2/> há cada vez mais descrença nos partidos e na política em si, e a negação da própria política acaba sendo apontada como a solução, o que é perigoso. Para o Ministro, a autonomia partidária deve ser interpretada de acordo com os vetores normativos contidos no *caput* do art. 17 da CF. A autonomia, segundo Horbach, não é um fim em si mesmo, mas instrumento para a realização das garantias fundamentais. A autonomia se submete aos vetores do *caput* do art. 17 da CF e só se justifica enquanto protetora desses referenciais para garantir um mínimo de legitimidade aos partidos. O Ministro concluiu que a atuação da Justiça Eleitoral deve ser vigilante para asseverar que a autonomia partidária não sirva de escudo para a negação dos princípios previstos no *caput* do art. 17.

⁴⁴ BRASIL. TSE. Acórdão nº 12.209/1992.

cidadania, os partidos, enquanto titulares de direitos públicos subjetivos, são associações civis, como tal constituídos, reinam aí os princípios da liberdade da criação (...) e da autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento (...).

Sobre esse aspecto manifestou-se o Tribunal Superior Eleitoral, no acórdão nº 13750, em Recurso Especial Eleitoral⁴⁵, em 12 de novembro de 1996, afirmando que:

“a autonomia que se refere o preceito constitucional diz respeito ao estabelecimento de normas que tenham por escopo delinear a estruturação de seus quadros, o estabelecimento de órgãos partidários e seu funcionamento.(...) contudo, uma vez estabelecidas tais normas, delas decorrerão direitos subjetivos que uma vez violados poderão ser amparados pelo Poder Judiciário, a teor do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal. E nisso não haverá qualquer vilipêndio ao princípio da autonomia partidária, ao contrário, cuidar-se-á de revelar o exato sentido das normas definidas pelo próprio partido (pois, não seria possível) caracterizar o partido político como verdadeiro enclave, em que o único remédio deixado à disposição dos filiados desrespeitados em seus direitos seria o de abandonar a agremiação”.

Nesse acórdão proferido pelo Tribunal, verifica-se o reconhecimento dos direitos subjetivos dos filiados a partir das normas internas criadas pelos próprios partidos, sendo que autonomia partidária não pode ser utilizada para ferir direitos fundamentais individuais. Com isso, é reconhecido o direito dos filiados em recorrer ao Judiciário, caso entendam seus direitos desrespeitados, não podendo ser a única alternativa o abandono da agremiação.

Em outros momentos históricos foi demonstrado pelo Tribunal Superior Eleitoral o entendimento quanto a autonomia partidária, quando no acórdão 15.384⁴⁶ de 04 de setembro de 1998, o referido tribunal afirma que “a autonomia dos partidos políticos quanto a sua estrutura interna, organização e funcionamento flui diretamente da Constituição Federal para os estatutos, como se estes fossem uma lei complementar. A lei ordinária, portanto, não pode sobrepor ao que estiver nos Estatutos em se tratando de estrutura interna, organização e funcionamento”.

⁴⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso especial eleitoral. Acórdão nº 13.750. Julgado em 12.11.96. **Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral**. Brasília, v. 8, n. 4, p. 226-227, out./dez. 1997.

⁴⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso especial eleitoral. Acórdão nº 15.384. Julgado em 04.09.98. **Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral**. Brasília, v. 10, Tomo 4, p. 276, publicado em sessão.

Da mesma forma foi definido na Resolução nº 14.247⁴⁷ do Tribunal Superior Eleitoral que “sendo omissos os estatutos dos partidos quanto às normas disciplinares, deveriam ser aplicadas as regras previstas na Lei dos Partidos Políticos. Se previstas no estatuto e conflitantes com as da referida Lei, deveriam prevalecer as normas estatutárias, em face ao princípio da autonomia partidária (art. 17, § 1º, da Constituição Federal de 1988).

Nesse sentido o Tribunal Superior Eleitoral, à época, sublima os estatutos partidários a verdadeiras leis complementares, tanto é, que em caso de conflito entre os estatutos e a lei ordinária - Lei dos Partidos Políticos, prevalece o estatuto.

As decisões mais recentes do Supremo Tribunal Federal e Tribunal Superior Eleitoral, continuam enaltecendo e frisando a importância dos partidos políticos e da autonomia partidária, no entanto, em alguns julgados percebe-se, de certa forma, maior relativização dessa autonomia, como se verá a seguir.

Mais recentemente o Tribunal Superior Eleitoral⁴⁸ decidiu sobre questões de autonomia partidária da seguinte forma:

[...] Partido político. Divergência interna. Comissão provisória municipal. Destituição. Apreciação pela Justiça Eleitoral. Pedido. Concessão. Liminar. Impossibilidade. Falta de elementos para se firmar a competência. Desprovimento do agravo. 1. Não se extrai das razões da ação cautelar e dos documentos que a instruem elementos suficientes para se reconhecer a competência da Justiça Eleitoral, sendo demasiadamente precipitado antecipar qualquer juízo em sede cautelar, acerca de questão controvertida no tocante às datas, aos fatos e fundamentos ensejadores da intervenção ultimada pelo órgão nacional do partido na esfera municipal, sob pena de se violar a autonomia das agremiações partidárias garantida pela Constituição Federal.

O julgado no Recurso Especial Eleitoral nº 26.658⁴⁹ demonstra que com o passar dos anos o próprio Tribunal vem se inclinando para relativizar o entendimento de que a lei dos partidos políticos estaria abaixo dos estatutos partidários, pois no caso analisado, verificou-se que a impossibilidade legal de alteração do cargo que a

⁴⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 14.247, de 26 de abril de 1994. **Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral**. Brasília, v. 6, n. 2, p. 375, abr./jun. 1995.

⁴⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Julgado em 23.08.2012, Agravo Regimental na Ação Cautelar nº 632-03.2012.6.00.0000. Relator Ministro Gilson Langaro Dipp. **Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral**. DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 176, Data 13/09/2012, p. 8.

⁴⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Julgado em 21.09.2006, Recurso Especial Eleitoral nº 26.658. Relator Ministro José Delgado. **Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral**. Publicado em Sessão em 21/09/2006.

candidata pretendia concorrer sem a sua concordância, isso porque “a autonomia partidária não impede a apreciação do Poder Judiciário em matéria afeta à legalidade e à observância das normas estatutárias”.

[...] Registro de candidatura a deputada federal. Alteração para deputada estadual. Discordância da candidata. Autonomia partidária. Limites. Observância de norma estatutária e da lei. Inexistência de autorização para tal proceder em convenção estadual. Súmula nº 7/STJ. Impossibilidade legal também configurada. [...] 2. A autonomia partidária não impede a apreciação do Poder Judiciário em matéria afeta à legalidade e à observância das normas estatutárias. [...].

Em outro acórdão, em Recurso Especial nº 23.913⁵⁰, o Tribunal decidiu que a Justiça Eleitoral poderá dirimir questões de divergências internas dos partidos políticos, desde que exista reflexo no processo eleitoral, como no caso em tela que o candidato foi registrado como deputado estadual e recorreu à Justiça Eleitoral para que fosse registrado como Deputado Federal, no entanto ficou consignado que esse controle jurisdicional não pode interferir na autonomia do partido político.

“[...] II - A divergência interna do partido político, desde que a questão tenha reflexos no processo eleitoral, pode ser apreciada pela Justiça Eleitoral, sem que esse controle jurisdicional interfira na autonomia das agremiações partidárias, garantido pelo art. 17, § 1º, da Constituição Federal (EDclAgRgRESpe nº 23.913/CE, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 26.10.2004). [...]”

Outro julgado⁵¹ abaixo colacionado, no Recurso Especial nº 11.228, demonstra de forma inequívoca que “os atos interna corporis dos partidos políticos, quando potencialmente apresentarem riscos ao processo democrático e lesão aos interesses subjetivos envolvidos (suposto ultraje a princípios fundamentais do processo) não são imunes ao controle da Justiça Eleitoral, sob pena de se revelar concepção atávica, inadequada e ultrapassada, em um Estado Democrático de Direito, como o é a República Federativa do Brasil (CRFBI88, art. 11, caput)”.

[...] 1. Os partidos políticos, mercê da proeminência dispensada em nosso arquetipo constitucional, não gozam de imunidade para, a seu talante,

⁵⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Julgado em 09.11.2004, Recurso Especial Eleitoral nº 23.913. Relator Ministro Gilmar Mendes. **Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral**. Publicado em Sessão em 09/11/2004.

⁵¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Julgado em 04.10.2016, Recurso Especial Eleitoral nº 11.228. Relator Ministro Luiz Fux. **Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral**. Publicado em Sessão em 04/10/2016.

praticarem barbáries e arbítrios entre seus Diretórios, máxime porque referidas entidades gozam de elevada envergadura institucional, posto essenciais que são para a tomada de decisões e na própria conformação do regime democrático. 2. A autonomia partidária, postulado fundamental 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), [...] 5. O órgão nacional da grei partidária ostenta a prerrogativa exclusiva de anular as deliberações e atos decorrentes de convenções realizadas pelas instâncias de nível inferior, sempre que se verificar ultraje às diretrizes da direção nacional, *ex vi* do art. 7º, § 2º, da Lei das Eleições, desde que indigitadas orientações não desbordem dos balizamentos erigidos pelos imperativos constitucionais. 6. A jurisdição mais incisiva se justifica nas hipóteses em que a disposição estatutária, supostamente transgredida, densificar/concretizar diretamente um comando constitucional. [...].

O julgado abaixo⁵² retrata a aplicabilidade do artigo 7º, §1º e §2º da Lei 9504/97 com relação a necessidade de regulamentação das diretrizes partidárias, até 180 dias antes das eleições, para possibilidade de anulação de convenção dos órgãos partidários inferiores pelos órgãos partidários superiores, não sendo considerada ofensa à autonomia partidária a desconsideração da anulação da convenção, pela Justiça, em caso de omissão de regulamentação das diretrizes.

Eleições 2012. Registro de candidatura. [...]. DRAP. Exclusão de partido. Coligação. [...] Anulação. Deliberação de órgão municipal. Direção estadual do partido. Impossibilidade. Nova redação do § 2º do artigo 7º da Lei nº 9.504/97. Alegação. Desconsideração. Autonomia. Partidos políticos. Estabelecimento. Diretrizes partidárias hierarquicamente superiores. Afronta ao artigo 7º da Lei nº 9.504/97. [...] 2. Pela nova redação do § 2º do artigo 7º da lei nº 9.504/97, dada pela Lei nº 12.034/2009, a legitimidade para promover a anulação das deliberações tomadas por órgão municipal passou a ser exclusiva da direção nacional do partido; logo, não poderia a diretiva estadual do PT fazê-lo, como de fato fez no presente caso. 3. A alegação de afronta ao artigo 7º da Lei das Eleições, sob a ótica de que o TRE teria desconsiderado a autonomia assegurada aos partidos políticos no estabelecimento de diretrizes partidárias hierarquicamente superiores, de que trata o § 2º, ao sujeitá-las à anterioridade prevista no § 1º, em nenhum momento foi discutida no voto condutor do acórdão [...] 5. Para concluir de forma diversa e assentar que as chamadas diretrizes partidárias hierarquicamente superiores, de que trata o § 2º do artigo 7º da lei nº 9.504/97, foram fixadas de acordo com normas gerais constantes do estatuto partidário ou com aquelas previamente estabelecidas pelo órgão de direção nacional, necessário seria o reexame de provas [...].

⁵² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Julgado em 04.10.2016, Recurso Especial Eleitoral nº 5844. Relatora Ministra Laurita Vaz. **Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral**. v. 24, Tomo 3, Data 06/11/2012, p. 60. Publicado em Sessão em 04/10/2016.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu quanto a inconstitucionalidade das candidaturas natas, tendo em vista que autonomia partidária não pode representar ofensa ao direito de igualdade dos pré-candidatos.

No julgado abaixo, ficou claro o entendimento do Pleno do Supremo Tribunal Federal, ao julgar medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 2.530⁵³, que a interpretação de autonomia partidária passa a ter mais observância aos direitos fundamentais dos candidatos.

Candidatura nata. Princípio da isonomia entre os pré-candidatos. Autonomia dos partidos políticos. Ação direta de inconstitucionalidade do § 1º do art. 8º da Lei 9.504, de 30-9-1997, segundo o qual: "§ 1º Aos detentores de mandato de deputado federal, estadual ou distrital, ou de vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados". Alegação de ofensa aos arts. 5º, caput, e 17 da CF. Pedido de medida cautelar de suspensão da norma impugnada. Plausibilidade jurídica da ação (...).

No julgado abaixo, recentemente em 2018, o Supremo Tribunal Federal analisa a questão do financiamento das campanhas de cotas de gênero, na ação direta de inconstitucionalidade nº 5.617⁵⁴. Esse julgado será analisado mais criteriosamente no tópico que trata desse assunto, especificamente, no entanto nesse momento, importante destacar que o julgado afirma que “a autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres”⁵⁵.

Art. 9º da Lei 13.165/2015. Fixação de piso (5%) e de teto (15%) do montante do fundo partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para a aplicação nas campanhas de candidatas. (...) A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres. Ação

⁵³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.530**. Relator Ministro Sidney Sanches, julgado em 24.04.2002, publicado no DJE de 21.11.2003. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14748439/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2530-df>> Acesso em: 26 ago. 2018.

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617**. Relator: Ministro Edson Fachin, Brasília, DF, 03 de outubro de 2018. Dje-216. Brasília/DF, 09 out 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339662248&ext=.pdf>> Acesso em: 06 nov. 2018.

⁵⁵ BRASIL. STF. ADI nº 5.617/2018.

direta julgada procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão 'três' contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95.

O que se percebe da evolução dos julgados tanto na Justiça Eleitoral como na Justiça Comum é que a interpretação daquela autonomia partidária sublimou deu maior espaço para a garantia dos direitos fundamentais dos filiados quando violados, o que não vem ocorrendo com as alterações legislativas infraconstitucionais, o que passará a ser analisado a seguir.

1.5. APLICAÇÃO DA LEI Nº 9096/1995 e LEI Nº 9504/1997 - LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS E LEI DAS ELEIÇÕES EM RELAÇÃO A AUTONOMIA PARTIDÁRIA

A Lei dos Partidos políticos revogou a Lei nº 5682/71, denominada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, sendo que essa definia os órgãos partidários, o funcionamento das convenções e dos diretórios, a filiação e a disciplina partidária, a forma de escolha dos dirigentes e dos candidatos do partido.

A entrada em vigor da Lei dos Partidos Políticos trouxe mudanças significativas para a vida partidária, sendo que os estatutos dos partidos se tornaram suas leis internas, assumindo carácter de lei ordinária⁵⁶

A Lei dos Partidos Políticos, lei nº 9096/1995, regulamenta os artigos 17 e 14, da Constituição Federal, estabelecendo os critérios e funcionamento dos partidos políticos.

Vários artigos da Lei dos Partidos Políticos asseguram a autonomia aos partidos, como os artigos 1º⁵⁷, 2º⁵⁸ e 3º⁵⁹, os quais asseguram criação, fusão,

⁵⁶ FERREIRA, Pinto. **Comentários à lei orgânica dos Partidos Políticos**.1992. Saraiva, terceira parte, título I, p. 22.

incorporação e extinção de partidos políticos, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e autonomia para definição do cronograma das atividades eleitorais de campanha e executá-lo.

Recentemente em 2019, a lei nº 13831/2019 alterou a Lei dos Partidos Políticos, sofrendo algumas mudanças importantes, como por exemplo, autonomia para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios, bem como, o prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos, que poderá ser de até 8 (oito) anos⁶⁰, o que ficou estabelecido no §3º

⁵⁷ BRASIL. Lei nº 9096/95 - “Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

⁵⁸ BRASIL. Lei nº 9096/95 - Art. 2º É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

⁵⁹ BRASIL. Lei nº 9096/95 - Art. 3º É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. § 1º. É assegurada aos candidatos, partidos políticos e coligações autonomia para definir o cronograma das atividades eleitorais de campanha e executá-lo em qualquer dia e horário, observados os limites estabelecidos em lei. § 2º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios. (Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019) § 3º O prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos poderá ser de até 8 (oito) anos. (Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019).

⁶⁰ Em 2017 o artigo 17 da Constituição sofreu nova alteração em seu parágrafo 1º com a emenda Constitucional 97/2017⁶⁰, elastecendo ainda mais a autonomia concedida aos partidos políticos quando permite que os mesmos estabeleçam regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios. A Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.455, de 15 de dezembro de 2015, exigia em seu art. 3º⁶⁰ que para as eleições do ano de 2016, nos municípios onde seriam lançados candidatos a prefeito, necessariamente, deveriam existir diretórios formados e não apenas “Comissões Provisórias”. Infelizmente tal determinação foi de encontro com os interesses dos poderosos partidários, o que gerou a suspensão dos efeitos da referida Resolução pelo prazo de 120 dias. O texto da Resolução Eleitoral, não agradou alguns que preferem de forma indiscriminada o regime das “comissões provisórias” em detrimento dos diretórios partidários, isso porque esse sistema facilita o controle das provisórias pelos diretórios Nacionais ou Estaduais, sendo que esses determinam os nomes a serem indicados para as provisórias, mantendo pleno controle sob seu funcionamento e decisões. Essa emenda constitucional é objeto de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Procuradoria Geral da República, alegando alteração de cláusula pétrea. A ação direta de inconstitucionalidade nº 5875 proposta pela Procuradoria Geral da República tem como objeto o prazo para regularizar os diretórios provisórios, questionando alteração realizada pela Emenda Constitucional (EC) 97/2017 no artigo 17 da Constituição Federal, introduzindo autonomia aos partidos políticos para que regulamentem como bem entenderem, a forma e prazo para que as comissões provisórias sejam regularizadas e passem a atuar com status de diretórios. A procuradora-geral alega que, ao garantir a livre regulação da vigência dos órgãos provisórios, a regra afronta cláusulas pétreas impostas pelo constituinte originário, promovendo a concentração de poder nos diretórios nacionais dos partidos, uma vez que os dirigentes locais dos diretórios provisórios são comumente nomeados por dirigentes nacionais. A emenda, segundo ela, deturpa o sistema de direitos fundamentais de ordem política, propiciando entraves injustificáveis ao direito de filiados participar de eleições. Entre outros, a procuradora aponta que a escolha de candidatos passa a ser controlada pela direção nacional, limitando a renovação partidária e frustrando que o partido apresente ao eleitor nomes surgidos nas próprias bases. Raquel Dodge sustenta que a norma deve ser interpretada no sentido de que a autonomia dos partidos nesse ponto não é plena, devendo-se respeitar as diretrizes estabelecidas

do artigo 3º da lei. Quanto ao prazo de vigência das comissões provisórias dos partidos, deve ser observado que os estatutos devem ser alterados prevendo esse novo prazo, justamente em respeito a autonomia dos partidos, pois se os estatutos não forem alterados, continua prevalecendo o prazo anteriormente previsto, o de 180 dias.

Além dessas alterações outras podem ser elencadas, como a ausência de necessidade de prestação de contas de órgãos partidários municipais, bem como da inclusão do nome dos dirigentes em cadastro de inadimplentes, além da responsabilização apenas do dirigente partidário, o que não impede o partido em receber fundo partidário.

No entanto a alteração mais significativa para o trabalho, é justamente a ausência de responsabilização ao partido que não aplicar o percentual mínimo do fundo partidário (5%) em ações para incentivar a participação feminina na política.

O artigo 55-A⁶¹ determina que os partidos que não tenham aplicado os recursos do fundo partidário, em exercícios anteriores a 2019 e que tenham financiado campanhas femininas até as eleições de 2018, conforme determina o Artigo 44, V⁶², da Lei dos Partidos Políticos, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer penalidade.

pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na Resolução 23.471/2016, segundo a qual, não havendo disposição no estatuto do partido, a validade máxima do diretório provisório é de 120 dias. “Deixar ao livre alvedrio do partido a decisão de estabelecer ou não o prazo de validade infringe os princípios constitucionais que infirmam o Estado de Direito Democrático”, assenta. O pedido de liminar é para que a regra seja interpretada de forma que os partidos possam estipular um tempo de validade dos diretórios provisórios segundo critério razoável, observando-se o limite máximo de 120 dias. Quanta a Medida Cautelar da ação direta de Inconstitucionalidade, em 01/03/2018 o Ministro Luiz Fux decidiu que “diante do contexto relativo à presente ação direta, denota-se que o assunto se reveste de grande relevância, apresentando especial significado para a ordem social e a segurança jurídica. Nesse particular, ênfase a conveniência de que decisão venha a ser tomada em caráter definitivo, mediante a adoção do rito abreviado previsto no artigo 12 da Lei federal 9.868/1999”. Significa que após manifestações das partes interessadas, devido a relevância e interesse de ordem social, essa ação será julgada diretamente pelo Tribunal nos próximos acontecimentos, pois a Procuradoria Geral e Ministério Público já se manifestaram restando apenas a apresentação das manifestações do Senado Federal e Câmara dos Deputados.

⁶¹ BRASIL. Lei nº 9096/95 - Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do **caput** do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade.

⁶² BRASIL. Lei nº 9095/95 - 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% (cinco por cento) do total;

O inciso V do artigo 44 da lei, impõe que 5% do fundo partidário deverá ser destinado para capacitação, criação de campanhas, promoção e difusão da participação política das mulheres. Ainda o artigo 55 B⁶³ dispõe que os partidos que tenham saldos em suas contas correntes, poderão utilizar, até o exercício de 2020, esses valores para promover os objetivos propostos pelo inciso V do artigo 44.

O artigo 55-C⁶⁴ da lei dos partidos políticos, determina que a não observância do disposto no inciso V do artigo 44 (aplicação de recursos em capacitação, criação de campanhas, promoção e difusão da participação política das mulheres) até o exercício de 2018, não ensejará na reprovação das contas do partido.

A justificativa⁶⁵ do projeto de lei, o qual foi aprovado pelo Congresso Nacional argumenta que a Resolução 23465/2015 editada pelo Tribunal Superior Eleitoral afronta o artigo 17 da Constituição Federal, usurpando a competência legislativa, quando disciplina questões de criação, fusão e extinção de partidos e ainda criou ainda sanções aos órgãos partidários, o que era inexistente até então.

A Resolução criou “1) a obrigatoriedade de que os partidos políticos tenham órgãos definitivos em todas as suas esferas, excluindo a possibilidade das agremiações, com base em sua autonomia constitucional e no interesse partidário, de

⁶³ BRASIL. Lei nº 9096/95 - Art. 55-B. Os partidos que, nos termos da legislação anterior, ainda possuam saldo em conta bancária específica conforme o disposto no § 5º-A do art. 44 desta Lei poderão utilizá-lo na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres até o exercício de 2020, como forma de compensação

⁶⁴ BRASIL. Lei nº 9096/95 - Art. 55-C. A não observância do disposto no inciso V do **caput** do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas.

⁶⁵ O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aprovou, por unanimidade, na sessão administrativa realizada no dia 17 de dezembro de 2015, a Resolução Administrativa nº 23.465/2015, que disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. Com a aprovação da citada Resolução a Justiça Eleitoral promoveu diversas alterações no funcionamento dos entes partidários o que interfere de forma direta na autonomia constitucional concedida aos partidos políticos pelo legislador constitucional conforme previsto no artigo 17 da Carta Magna. Além de criar regras não contempladas no ordenamento jurídico vigente a Resolução criou ainda sanções aos órgãos partidários até então inexistentes numa clara usurpação do poder de legislar que compete ao Congresso Nacional. [...] No que se refere à usurpação de competência perpetrada pela Corte Superior Eleitoral, os mecanismos de garantia de coexistência harmônica e independente, bem como os meios para coibir tal prática, estão inequivocamente estampados na Constituição Federal, a saber: ‘Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.’ Na espécie têm-se que além de inovar em diversos aspectos a famigerada Resolução do TSE ‘legislou’ em duas searas totalmente reprováveis: 1) Criou a obrigatoriedade de que os partidos políticos tenham órgãos definitivos em todas as suas esferas, excluindo a possibilidade das agremiações, com base em sua autonomia constitucional e no interesse partidário, de ter órgãos provisórios com vigência indeterminada; e 2) Criou a sanção de “suspensão do registro de órgão partidário” quando o mesmo tiver contas julgadas como não prestadas.

ter órgãos provisórios com vigência indeterminada; e 2) Criou a sanção de “suspensão do registro de órgão partidário” quando o mesmo tiver contas julgadas como não prestadas”.

Como ainda muito recentes as alterações da lei, não existem críticas ou posicionamentos doutrinários mais aprofundados acerca do assunto. Diante disso, Marcones José Santos da Silva⁶⁶ teceu algumas considerações sobre o tema:

Inegavelmente, entendo, houve excesso na Resolução do TSE que avançou na linha de sua competência e estabeleceu limitações e sanções que destoam daquilo que a Constituição Federal assegura no seu artigo 17, no qual prevê que é “... Livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos...” e que “... É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento...”.

Diz mais a Constituição Federal que “Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.” (...)

E mais, ao adentrar no modo de organização partidária no âmbito estadual e municipal, para obrigar os Partidos a terem diretórios estáveis e não comissões provisórias por prazo indeterminado, o TSE igualmente atentou contra o § 1º do artigo 17 da Constituição Federal, que não apenas prevê uma autonomia, mas assegura esta autonomia organizacional partidária.

É certo que a política partidária brasileira precisa de revisão. Principalmente para mudar o cenário de inumeráveis partidos sem identidade alguma, compostos para meros arranjos eleitorais, firmando-se normas rígidas para criação e cláusulas de barreira restritivas para manutenção de partidos. Entretanto, não é mitigando e subjugando as agremiações partidárias que teremos uma melhoria na democracia, pelo contrário.

Encerrando, não podemos confundir a relevância dos partidos políticos com a desgastada classe representativa atual, nem postular pelo fim dos partidos políticos. Devemos, sim, buscar uma reforma política que aproxime o eleitor de seu representante e que preveja a permanência ativa apenas de partidos políticos com identidade e estrutura clara e singular.

As alterações legislativas asseguraram a autonomia partidária e deram maior segurança aos partidos, no entanto, existem muitas críticas quanto a interferências das organizações partidárias nacionais nas comissões provisórias, tendo em vista a preservação da democracia interna partidária.

Assim se depreende da opinião de Guilherme de Salles Gonçalves⁶⁷ quando afirma que é acertada a ação direta de inconstitucionalidade nº 5875 proposta pela

⁶⁶ SILVA, José Santos Marcones da. **Alterações na autonomia dos partidos e os impactos na política brasileira**. Disponível em: <<https://marcones.jusbrasil.com.br/artigos/433312680/alteracoes-na-autonomia-dos-partidos-e-os-impactos-na-politica-brasileira>> Acesso em: 15 nov. 2018.

⁶⁷ GONÇALVES, Guilherme de Salles. Por que a ADI 5.875 é tão necessária à democracia do Brasil? **Revista Consultor Jurídico**. 22 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mar-22/guilherme-goncalves-adi-5875-necessaria-democracia>> Acesso em: 15 nov. 2018.

Procuradoria-Geral da República, a qual questiona modificação introduzida pela Emenda Constitucional 97/2017, para que prevalecesse no “âmbito *interna corporis* dos partidos políticos, os mesmos princípios diretores da democracia representativa estruturados pelo nosso sistema constitucional, como os da temporariedade dos mandatos e do sufrágio dos filiados, exigíveis nos partidos conforme o *caput* do artigo 17 da nossa Constituição”. Afirma ainda o autor que há necessidade de transposição do regime democrático para esferas internas dos partidos e entende que⁶⁸:

As comissões provisórias são órgãos partidários precários do ponto de vista estrutural, mais facilmente explicados pela sua nítida oposição aos diretórios partidários, uma vez que a maior diferença em comparação a estes é a inexistência de eleições para a escolha de seus dirigentes, os quais acabam sendo apontados diretamente pelos órgãos federais da legenda. (...) Até mesmo por isso é frequente a infeliz prática de instâncias superiores partidárias que, a um só turno, dissolvem os seus diretórios e instituem e revogam comissões provisórias, as quais passam a agir completamente em consonância com a vontade dos dirigentes nacionais (ou estaduais).

Em contrapartida, existem opiniões contrárias, as quais afirmam que a Constituição em momento algum estabelece comandos para a criação de Diretórios ou comissões provisórias e ainda que os filiados poderão recorrer à Justiça Comum em casos concretos, caso entendam seus direitos e participação democrática prejudicados⁶⁹.

Recentemente em 19 de setembro de 2019 a PGR⁷⁰ protocolou nova Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei nº 13831/2019, a qual alterou a Lei dos Partidos Políticos com a finalidade de questionar dispositivos legais sobre o novo prazo estabelecido no artigo 3º, § 3º, o qual prevê 8 anos o prazo para as comissões provisórias dos partidos se regularizarem.

O argumento da ação nesse ponto afirma que os mandatos dos gestores públicos são de 04 anos e, portanto, não se justificaria um mandato de 08 anos dos dirigentes de comissões provisórias e nesse aspecto a autonomia dos partidos “não se

⁶⁸ GONÇALVES, 2019.

⁶⁹ ALARCON. Anderson, GRETA. Roberta Maia. **Proibir comissões provisórias é remédio pior que a doença**. 16 de fevereiro de 2016, 6h28. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-fev-16/proibir-comissoes-provisorias-quando-remedio-pior-doenca>> Acesso em: 15 nov. 2018.

⁷⁰ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 558/2019 proposta pela Procuradoria Geral da República - sistema único : 290806/2019.

pode perder de vista que se tratam de entidades vocacionadas à realização da democracia representativa”.

Afirma ainda a Procuradora Geral que o TSE na Resolução 23.465/2015 traz a necessidade dos partidos políticos observarem o regime democrático, trazendo o voto o Relator Henrique Neves sobre o tema:

Isso porque, ao contrário das demais associações cíveis, os partidos políticos têm uma missão constitucional que os difere das outras pessoas jurídicas de direito privado. Essa função constitucional, que compõe um dos pilares da democracia representativa brasileira, exige que os partidos políticos observem na sua existência o regime democrático, consoante previsto no caput do art. 17 da Constituição. Em outras palavras, se os partidos políticos constituem importante instrumento para o exercício da democracia, o regime democrático também deve ser respeitado na organização das agremiações partidárias, em respeito ao direito de voto de seus filiados para a escolha de seus dirigentes. [...] Como já pontuado no voto ora aditado, os partidos políticos são, sem dúvida, órgãos de importância fundamental para o modelo democrático brasileiro. Vivemos uma democracia de partidos, na qual a representação popular é exercida, na grande maioria das vezes, pelos representantes partidários que são escolhidos em eleições livres. Não há como se conceber que em uma democracia os principais atores da representação popular não sejam, igualmente, democráticos. Este, inclusive, é o comando constitucional expresso no art. 17 da Constituição da República que, ao assegurar a autonomia partidária, determina expressamente que sejam “resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana.”⁷¹

Ainda sobre esse tema a Ministra Rosa Weber, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, estabeleceu o prazo máximo de 4 anos para a duração das comissões provisórias, tendo como parâmetro a autonomia dos partidos: “Na mesma toada, embora os partidos tenham autonomia para fixarem a duração dos seus órgãos de direção partidária, por força do regime democrático, esta não pode exceder o razoável. E tenho que o limite máximo admissível há de ter como parâmetro a duração estabelecida na Constituição para os mandatos executivos, a saber, quatro anos” (trecho de voto proferido no pedido de reconsideração na Petição 100, j. 19.2.2019).

Nessa mesma ação a Procuradoria alega a inconstitucionalidade dos artigos os arts. 55-A⁷², 55-B⁷³, 55-C⁷⁴ e 55-D⁷⁵, incluídos na lei dos partidos políticos pela Lei nº 13.831 de 2019.

⁷¹ TSE, PA nº 750-72, rel. Min. Henrique Neves, DJe 22.12.15

⁷² BRASIL. Lei 9096/95 - Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado

Esses artigos, como acima exposto, retiram as penalidades, como a rejeição das suas contas, caso os partidos não apliquem os recursos de fundo partidário para o fomento de políticas para mulheres, prevendo a possibilidade de compensação da utilização dessa verba até 2020, sem qualquer penalidade.

Nesse sentido, a ação direta de inconstitucionalidade pretende corrigir o legislador que descumpra a determinação judicial em aplicar 30% do fundo partidário em políticas afirmativas para mulheres e nesse sentido afirma a Procuradoria Geral:

É que o legislador ao fazê-lo violou o princípio da igualdade, pois tratou de forma desigual aqueles que deveriam ser tratados de forma igual: os partidos políticos. Aqueles que não executaram corretamente a política afirmativa de incentivar a participação feminina foram beneficiados; os que executaram corretamente, não! Em outros termos, partido que não cumpriu foi premiado! O abrandamento puro e simples de sanção pode soar como escárnio às agremiações que cumprem com rigor as normas.

Dessa forma, verifica-se que os artigos questionados pela PGR impedem a apreciação correta das contas dos partidos quando afirma que não ensejará reprovação das contas a falta de aplicação correta do fundo partidário.

Assim afirma a Procuradora quando diz que “a nova lei não retirou o caráter ilícito da conduta de não aplicar o percentual da participação feminina na política. A lei não tornou regular o que é irregular; não convalidou – nem poderia – prática ilegal e inconstitucional (já que desrespeita a autoridade do julgado proferido pelo STF na ADIn 5617). A lesão observada – de não cumprimento da aplicação do percentual feminino – permanece incólume”.

Assim, verifica-se a necessidade de uma análise mais aprofundada com relação aos limites à autonomia partidária, tendo em vista todos preceitos fundamentais

esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade.

⁷³ BRASIL. Lei 9096/95 - Art. 55-B. Os partidos que, nos termos da legislação anterior, ainda possuam saldo em conta bancária específica conforme o disposto no § 5º-A do art. 44 desta Lei poderão utilizá-lo na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres até o exercício de 2020, como forma de compensação.

⁷⁴ BRASIL. Lei 9096/95 - Art. 55-C. A não observância do disposto no inciso V do caput do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas.

⁷⁵ BRASIL. Lei 9096/95 - Art. 55-D. Ficam anistiadas as devoluções, as cobranças ou as transferências ao Tesouro Nacional que tenham como causa as doações ou contribuições feitas em anos anteriores por servidores públicos que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, desde que filiados a partido político.

constitucionais a serem respeitados pelos partidos políticos, além dos direitos e garantias individuais dos seus filiados.

2. DA AUTONOMIA PARTIDARIA EM RELAÇÃO AO USO DO FUNDO PARTIDÁRIO PARA CAPACITAÇÃO DAS MULHERES E DO USO DO FUNDO ELEITORAL PARA O FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS DE COTAS DE GÊNERO

Nesse momento não será objeto do trabalho analisar o financiamento de campanhas em si, e sim a autonomia dos partidos nas decisões quanto a forma e distribuição do financiamento público de campanha, especificamente nas campanhas de cotas de gênero.

No entanto, será realizado um breve estudo de forma geral na questão de financiamento de campanha no Brasil, o qual segue uma série de normas, tendo em vista que ocorreram várias alterações na forma de financiamento nos últimos anos.

Essa análise se faz necessária para que seja entendido o fundo partidário e o fundo eleitoral, as duas fontes públicas de financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, sob o ponto de vista do financiamento das campanhas de cotas de gênero.

2.1. O FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA DAS COTAS DE GÊNERO – ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ADI nº 5617

O partido político tem aspecto fundamental no desempenho das campanhas eleitorais. Podendo ser considerado dois aspectos: “(i) tendo em vista o sistema eleitoral brasileiro, onde a competição intra-lista pode ser determinante no sucesso ou fracasso eleitoral e (ii) no tocante à distribuição de recursos nos partidos políticos, sejam materiais, sejam simbólicos”⁷⁶.

O partido político é fundamental para o sucesso de uma campanha eleitoral, porque detém o monopólio das filiações partidárias e porque o financiamento das campanhas é fundamental para o sucesso perquirido.

⁷⁶ NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Saraiva. 2004. p.184.

O empasse quanto ao financiamento das campanhas femininas iniciou quando a Procuradoria Geral da República ajuizou ação para questionar o artigo da Lei 13.165/2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015) que estabelece percentuais mínimo e máximo de recursos do Fundo Partidário para aplicação em campanhas eleitorais de mulheres, fixando prazo de vigência da regra.

De acordo com o dispositivo, nas três eleições que se seguirem à publicação da 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.

A PGR sustentava que a norma contraria o princípio fundamental da igualdade e que o limite máximo de 15% previsto na lei produz mais desigualdade e menos pluralismo nas posições de gênero. “Se não há limites máximos para financiamento de campanhas de homens, não se podem fixar limites máximos para as mulheres⁷⁷”. Quanto ao limite mínimo, enfatizou que o patamar de 5% dos recursos para as candidatas protege de forma deficiente os direitos políticos das mulheres. Segundo a Procuradoria, o princípio da proporcionalidade só seria atendido se o percentual fosse de 30%, patamar mínimo de candidaturas femininas previstas em lei.

No julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 5.617⁷⁸ houve discussão longa a respeito do tema e o STF entendeu ser inconstitucional a norma, entendendo que deve ser respeitado o limite de 30% do valor do fundo partidário (se estendendo ao fundo eleitoral, conforme consulta nº 0600252 respondida pelo TSE) para financiar campanhas de cotas de gênero, afirmando que a autonomia partidária encontra limites nas garantias e direitos individuais das candidatas, ressaltada a

⁷⁷ O Procurador-Geral da República alega que o referido dispositivo legal, que estabelece regras sobre destinação de recursos do Fundo Partidário para campanhas de candidatas, tal como lavrado, contraria o princípio fundamental da igualdade (art. 5º, I, CRFB), deixa de proteger suficientemente o pluralismo político, a cidadania e o princípio democrático (art. 1º, II, V e parágrafo único, CRFB), falha no atingimento do objetivo fundamental de construir de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CRFB) e fere os princípios da eficiência e da finalidade (art. 37, CRFB), bem como da autonomia de partidos políticos (art. 17, §1º, d CF).

⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.716**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 27 de março de 2019. DJE nº 140, Brasília/DF, 27 jun. 2019 *Grifo nosso* Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340500738&ext=.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2019.

necessidade de igualdade de oportunidades entre os candidatos. Conforme se verifica da ementa abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ART. 9º DA LEI 13.165/2015. FIXAÇÃO DE PISO (5%) E DE TETO (15%) DO MONTANTE DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADO AO FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS PARA A APLICAÇÃO NAS CAMPANHAS DE CANDIDATAS. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA À IGUALDADE E À NÃO-DISCRIMINAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar as alegações de inconstitucionalidade de norma, deve fixar a interpretação que constitucionalmente a densifique, **a fim de fazer incidir o conteúdo normativo cuja efetividade independe de ato do Poder Legislativo. Precedentes.** 2. **O princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas.** No entanto, utilizar, para qualquer outro fim, a diferença estabelecida com o objetivo de superar a discriminação ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle das pessoas, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente. 3. **A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres.** 4. Ação direta julgada procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três ” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãos), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; (iii) **declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95.**

Vale destacar do relatório do Ministro Fachin os seguintes trechos:

A democracia só será plena quando tornar audível a voz das mulheres. É preciso reconhecer que ao lado do direito a votar e ser votado, a completude desse direito é alcançada quando se tem os meios para tal. Caso contrário, a letra constitucional apenas alimentará o indesejado simbolismo das intenções que nunca se concretizam no plano das realidades.

O ministro Fachin ainda citou estatísticas e pesquisas de cientistas políticos que tratam da subrepresentação feminina na política. Ele defendeu dar interpretação conforme a Constituição para equiparar o mínimo de 30% de candidaturas femininas estabelecido pela lei Eleitoral (Lei 9.504/97) ao percentual mínimo de recursos do Fundo (30%). O ministro disse ainda que “a autonomia dos partidos não os autoriza a

oferecer tratamento discriminatório contra mulheres”, seguindo o mesmo entendimento, a advogada Poliana Pereira⁷⁹ em sua sustentação oral. Conforme se depreende de parte do voto⁸⁰ do relator:

Terceira: **A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à igualdade.** Quarta: 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 as permita alcançar a igualdade de resultados. Quinta: A participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado, uma vez que a ampliação da participação pública feminina permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais das mulheres. 1.2. Base constitucional: o direito à dignidade (art. 1º, III, da CRFB), o pluralismo político (art. 1º, V, da CRFB), o objetivo de se construir uma sociedade livre, justa e solidária, o direito à igualdade (art. 5º, caput Premissas Primeira: As ações afirmativas prestigiam o direito à igualdade. Segunda: **É incompatível com o direito à igualdade a distribuição de recursos públicos orientada apenas pela discriminação em relação ao sexo da pessoa.** Terceira: **A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à igualdade.** Quarta: 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 as permita alcançar a igualdade de resultados. Quinta: A participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado, uma vez que a ampliação da participação pública feminina permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais das mulheres. 1.2. Base constitucional: o direito à dignidade (art. 1º, III, da CRFB), o pluralismo político (art. 1º, V, da CRFB), o objetivo de se construir uma sociedade livre, justa e solidária, o direito à igualdade (art. 5º, caput, / DF CRFB) e a autonomia partidária (art. 17, § 1º, da CRFB); e base convencional (art. 5º, § 2º, da CRFB): o direito à igualdade sem discriminações (art. 2º, 3º, 5º e 7º da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher).

Em sede de embargos de declaração⁸¹ foram modulados os efeitos da sentença para permitir que os recursos financeiros de anos anteriores acumulados nas

⁷⁹ Polianna Pereira dos Santos, representando a Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político, disse que participação é requisito para a consideração de uma sociedade como democrática. “O Brasil está muito mal representado nesse sentido”, disse. “Quando a lei estabelece que apenas de 5% a 30% são destinados às mulheres, quer dizer em sentido inverso que os homens terão acesso de 85 a 95% dessas verbas. Os homens, estão sendo francamente privilegiados por essa alteração legislativa”, ressaltou. Ela defendeu ainda que a autonomia partidária é suprimida a considerar que, ainda que o partido quisesse destinar recursos de forma paritária, não poderia fazê-lo sem violar o texto legal. Polianna Pereira dos Santos concluiu fazendo menção à vereadora assassinada: “Marielle Franco, presente. <https://www.conjur.com.br/2018-mar-15/fundo-partidario-seguir-cota-feminina-partidos-decide-stf>.”

⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.716**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 27 de março de 2019. DJE nº 140, Brasília/DF, 27 jun. 2019 *Grifo nosso* Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340500738&ext=.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2019

contas específicas de que cuidam os §§ 5º, "a", e 7º, do art. 44, sejam transferidos para as contas individuais das candidatas, no financiamento de suas campanhas eleitorais, no pleito geral de 2018.

Sobre o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 5617, Denise Goulart⁸² afirma que:

Em que pese a questão aventada na ADI nº 5.617 abordar com minúcia a aplicação dos recursos do Fundo Partidário na proporção das candidaturas femininas registradas no pleito, in fine, a mesma decisão conclui no sentido de que “o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção”. A assertiva pode conduzir à fixação de critério específico para distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, determinando que seja observada a paridade percentual na aplicação de recursos para financiamento de campanhas de candidatas. E mais, pode alcançar a integralidade dos recursos aplicados em campanha pelo partido político e não apenas os fundos públicos. E aqui caberia uma discussão mais aprofundada sobre a aplicação de recursos públicos proporcionalmente às vagas minoritárias de gênero e sua definição, a priori, de que a minoria de gênero é a feminina, em um contexto em que os gêneros tendem à definição legal não mais concentrada em feminino e masculino e que as circunstâncias fáticas de dominância de um e outro podem ser alteradas pelo tempo e pela maturidade política do país. Mas essa, certamente, é uma discussão que deve ser enfrentada em outro estudo.

Após a decisão do STF, o TSE editou a Resolução n.º 23.568/2018, em 24 de maio de 2018, sendo que em seu artigo 6º⁸³ ficou determinado que os recursos do

⁸¹ Embargos de Declaração na ação direta de inconstitucionalidade nº 5716 - que modulavam os efeitos temporais da decisão para, exclusivamente em relação à declaração de inconstitucionalidade por arrastamento do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096, acrescidos pela Lei 13.165, assegurar que, sem que haja a redução de 30% do montante do fundo alocado a cada partido para as candidaturas femininas, os recursos financeiros de anos anteriores acumulados nas contas específicas de que cuidam esses dispositivos sejam adicionalmente transferidos para as contas individuais das candidatas no financiamento de suas campanhas eleitorais no pleito geral de 2018; e os votos do Ministro Ricardo Lewandowski, rejeitando a modulação de efeitos e propondo uma explicitação, e do Ministro Marco Aurélio, contrário à deliberação da modulação dos efeitos, o julgamento foi suspenso para colher, em assentada posterior, os votos dos Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes, ausentes, justificadamente (art. 173, parágrafo único, do RISTF). Plenário, 27.9.2018. Decisão: O Tribunal, por maioria, modulou os efeitos temporais da decisão para, exclusivamente em relação à declaração de inconstitucionalidade por arrastamento do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096, acrescidos pela Lei 13.165, assegurar que, sem que haja a redução de 30% do montante do fundo alocado a cada partido para as candidaturas femininas, os recursos financeiros de anos anteriores acumulados nas contas específicas de que cuidam esses dispositivos sejam adicionalmente transferidos para as contas individuais das candidatas no financiamento de suas campanhas eleitorais no pleito geral de 2018, nos termos do voto do Relator, vencidos o Ministro Ricardo Lewandowski, que rejeitou a modulação de efeitos, mas propôs uma explicitação; e o Ministro Marco Aurélio, que votou em sentido contrário à deliberação da modulação dos efeitos. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Ricardo Lewandowski, que já havia votado em assentada anterior. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 3.10.2018

FEFC ficarão à disposição do partido político somente após a definição dos critérios para a sua distribuição, os quais devem ser aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 7º).

Ainda o § 1º prevê que os critérios a serem fixados pela direção executiva nacional do partido devem prever a obrigação de aplicação mínima de 30% (trinta por cento) do total recebido do FEFC, destinado ao custeio da campanha eleitoral das candidatas do partido ou da coligação

Nesse aspecto vale ressaltar que a Resolução do TSE n.º 23.568/2018 ao determinar a obrigatoriedade de aplicação mínima de 30% dos recursos do FEFC nas candidaturas femininas, não especificou as situações das candidaturas majoritárias; das candidaturas para vice-presidente, para vice-governador e para suplentes ao cargo de Senado Federal.

Nesse aspecto persiste a ausência de regulamentação, tanto do TSE quanto do Poder Legislativo, em relação aos recursos do FEFC a serem aplicados nas candidaturas de mulheres, nesses casos especificamente acima citados.

A resposta à consulta realizada ao TSE, registrada sob nº 0600252⁸⁴ aplica os fundamentos do STF utilizados na ADI 5617 para determinar a obrigatoriedade de aplicação mínima de 30% dos recursos do FEFC nas candidaturas femininas, devendo

⁸² SCHLICKMANN, Denise Goulart. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha Como Instrumento de Financiamento Público de Campanhas Eleitorais no Brasil: Natureza e Aspectos Críticos. **Revista do Tribunal Regional Eleitoral** – RS. p. 95.

⁸³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n.º 23.568, de 24 de maio de 2018**. Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235682018.html>> Acesso em: 10 jan. 2019. - Art. 6º Os recursos do FEFC ficarão à disposição do partido político somente após a definição dos critérios para a sua distribuição, os quais devem ser aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 7º). § 1º Os critérios a serem fixados pela direção executiva nacional do partido devem prever a obrigação de aplicação mínima de 30% (trinta por cento) do total recebido do FEFC, destinado ao custeio da campanha eleitoral das candidatas do partido ou da coligação

⁸⁴ 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.

ser observada a proporcionalidade de candidaturas por gênero efetivamente registradas, observando as candidaturas de senadoras e deputadas federais.

Sobre o julgado da ação direta de inconstitucionalidade, alguns pontos merecem destaque, do voto do relator, o que foi acompanhado pela maioria, como por exemplo: o entendimento que “ao examinar as alegações de inconstitucionalidade de norma o STF deve fixar a interpretação que constitucionalmente a densifique, a fim de fazer incidir o conteúdo normativo cuja efetividade independe de ato do Poder Legislativo”.

Nesse sentido depreende-se que o STF analisa a inconstitucionalidade da norma de forma que a constituição federal seja o mais densificada possível, fazendo incidir o conteúdo de uma norma, ainda que exista a omissão do Poder Legislativo, como é o caso da aplicação e distribuição do financiamento de campanhas de cotas de gênero.

Mais uma vez o TSE editou Resolução com base no julgamento de ação direta de inconstitucionalidade para regulamentar situação omissa da lei. A Lei dos Partidos políticos foi alterada em 2019, no entanto, não resolveu por completo a omissão quanto a previsão de obrigatoriedade da aplicação de 30% dos fundos nas campanhas femininas e não estabelece critérios objetivos para a distribuição dos valores entre as candidatas.

Diante disso, verifica-se que houve a mitigação da autonomia partidária para que, quando seus estatutos sendo omissos, o poder Judiciário poderá exigir o cumprimento de decisões, praticamente em substituição ao Poder Legislativo, em especial, através das Resoluções editadas pelo TSE.

Outro aspecto a ser analisado nesse momento, que foi objeto de decisão da ação direta de constitucionalidade, conforme se depreende do voto do relator é que “a autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres”

Sendo assim, após o julgamento da ADI 5617 o TSE editou a Resolução, como já dito, e em seu artigo 6^o⁸⁵ § 1^o foi determinado que os critérios a serem fixados pela direção executiva nacional do partido devem prever a obrigação de aplicação mínima de 30% (trinta por cento) do total recebido do FEFC, destinado ao custeio da campanha eleitoral das candidatas do partido ou da coligação. Ainda a Resolução determina que os partidos aprovelem a forma de distribuição de financiamento.

Dessa forma, o STF através da ADIN 5617 e o TSE através da Resolução, asseguram os direitos fundamentais das mulheres ao determinarem que os partidos devem reservar 30% do valor do FEFC para financiar campanhas de cotas de gênero, sendo que a Resolução preserva a autonomia partidos políticos, os quais devem definir a forma de distribuição dos recursos, tornando-os públicos.

A definição dos critérios de distribuição do FEFC aos candidatos do partido é uma decisão *interna corporis* das agremiações partidárias, o que não enseja uma análise de mérito do TSE quanto aos critérios fixados, à exceção do destaque da cota de gênero (Consulta TSE nº 0600252-18, julgada em 22 de maio de 2018).

Os critérios fixados pelos partidos políticos são de suma importância para o sucesso das campanhas eleitorais, sendo que esses critérios podem excluir determinados candidatos da participação do financiamento público das campanhas, sendo que sem o devido financiamento as campanhas estão fadadas ao fracasso, esse fato foi constatado por uma equipe de pesquisa realizada pela FGV ⁸⁶, a qual chegou a

⁸⁵ BRASIL. TSE. Resolução nº 23.568/2018 - Art. 6º Os recursos do FEFC ficarão à disposição do partido político somente após a definição dos critérios para a sua distribuição, os quais devem ser aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 7º). § 1º Os critérios a serem fixados pela direção executiva nacional do partido devem prever a obrigação de aplicação mínima de 30% (trinta por cento) do total recebido do FEFC, destinado ao custeio da campanha eleitoral das candidatas do partido ou da coligação (STF: ADI nº 5.617/DF, julgada em 15 de março de 2018 e TSE: Consulta nº 0600252-18, julgada em 22 de maio de 2018). § 2º Os diretórios nacionais dos partidos políticos devem promover ampla divulgação dos critérios fixados, preferencialmente em sua página na Internet. § 3º Após a reunião da executiva nacional que deliberar sobre os critérios de distribuição do FEFC, os diretórios nacionais dos partidos políticos devem encaminhar ofício à Presidência do TSE, indicando os critérios fixados para distribuição do FEFC, acompanhado de: I - ata da reunião, subscrita pelos membros da executiva nacional do partido, com reconhecimento de firma em Cartório; II - prova material de ampla divulgação dos critérios de distribuição do FEFC; e III - indicação dos dados bancários de uma única conta-corrente, aberta exclusivamente em nome do diretório nacional do partido político para movimentação dos recursos do FEFC.

⁸⁶ BARBIERI. Catarina, RAMOS Luciana. **Democracia e Representação nas Eleições de 2018: Campanhas Eleitorais, Financiamento e Diversidade de Gênero**, em parceria com Ciro Biderman e George Avelino (CEPESP – EESP/EAESP). EQUIPE DE PESQUISA Fernanda Moraes Hannah Maruci Aflalo Ivan Mardegan Juliana Fabbion Marin Marin Laís Menegon Youssef. O fundo público totalizou em

2018 um valor maior que R\$ 1,7 bilhão e foi distribuído entre os partidos de acordo com critérios estabelecidos pela Resolução - TSE nº 23.568/2018. Além disso, em relação à representação política de mulheres, foi instituído que 30% do FEFC deveria ser direcionado às candidaturas femininas, o que gerou uma grande expectativa em relação ao aumento de mulheres ocupando cadeiras eletivas. Uma análise do cumprimento dessas regras, dos dados de financiamento e da distribuição de recursos levando em conta os marcadores de gênero e raça apontam para as seguintes conclusões:

- A maioria dos partidos (45,7%) não deixou claro se os 30% do FEFC que deveriam ser reservados para candidaturas femininas seriam destinados às candidaturas proporcionais ou majoritárias. A grande variação entre as resoluções apresentadas pelos partidos sobre a distribuição do FEFC e a falta de padronização dos critérios demonstra a necessidade de uma maior regulação por parte do TSE.
- Apesar de a regulação impor um direcionamento mínimo de recursos para candidaturas femininas, sua ambiguidade permitiu que muitos partidos incluíssem nessa conta recursos destinados a candidaturas de mulheres em cargos majoritários, muitas das vezes como vices ou suplentes. Se considerarmos apenas as candidaturas proporcionais, por volta de 62% e 58% dos partidos não teriam cumprido com a cota de financiamento de recursos oriundos do FEFC e do Fundo Partidário respectivamente.
- Apesar de a maioria dos partidos políticos não terem destinado os 30% dos recursos dos fundos públicos para as campanhas proporcionais femininas, entre as candidaturas a Deputado Federal, as mulheres receberam cerca de 22% do total de receitas, o que corresponde a um grande incremento com relação à eleição de 2014 quando as candidatas tiveram apenas 9,3% dos recursos à disposição.
- A receita média das mulheres saltou de 133 mil reais para 151 mil reais entre as duas eleições, elevação de 13,6%, enquanto a dos homens sofreu uma redução de mais de 50%, saindo de uma média de 479 mil reais em 2014 para 242 mil reais em 2018. Apesar de ainda não serem iguais, a diferença entre as médias de homens e mulheres 7/12 caiu bastante entre as duas eleições. Em 2014, a média das mulheres representava cerca de 27,8% da dos homens. Já em 2018 esse valor passou para 62,4%.
- Aumentou a relevância dos recursos partidários para o financiamento das candidaturas em 2018. Essa importância é ainda maior quando recortamos as candidaturas por gênero. Em geral, 88% dos recursos destinados a candidatas mulheres vieram ou do Fundo Especial ou do Fundo Partidário (esse valor é de 75% para os homens).
- Os homens brancos representam 43,1% de todos os candidatos, mas concentram cerca de 60% das receitas de campanha. Homens negros, mulheres brancas e mulheres negras são proporcionalmente subfinanciados. A receita total média entre os homens brancos também é maior do que a dos demais grupos. Sob este aspecto, a raça/cor das candidaturas parece ser preponderante em relação ao gênero, pois os homens negros apresentaram uma receita total média menor do que as mulheres brancas.
- É possível identificar que os recursos privados vão majoritariamente para candidatos homens e brancos. Tanto as doações de pessoas físicas como as próprias contribuições dos candidatos foram em torno de 70% direcionadas a esse grupo de candidatos. A proporção é bem parecida entre os dois grupos de competitividade eleitoral.
- A lógica da distribuição dos recursos dos partidos foi mais proporcional, apesar de, no geral, ainda beneficiar candidatos brancos, principalmente os homens. Interessante observar que entre as candidaturas competitivas, as mulheres brancas e mulheres negras tiveram um excesso proporcional de financiamento.
- O excesso de recursos destinado aos homens brancos caiu e aumentou a proporcionalidade na arrecadação das mulheres. As mulheres brancas, sob os recortes de competitividade, chegaram a apresentar excesso de recursos. O subfinanciamento das mulheres negras foi reduzido de maneira muito importante, fazendo com que as candidatas competitivas chegassem muito próximo à proporcionalidade, superando os homens negros nesse quesito. Estes últimos, por sua vez, não viram sua realidade de subfinanciamento se alterar. Eles mantiveram praticamente os patamares no geral e entre os candidatos competitivos e ainda experimentaram uma piora entre os não competitivos.
- Em 2018, os homens negros foram o grupo mais subfinanciado nas eleições para Deputado Federal. Esse cenário é substancialmente diferente do que vimos em 2014. Naquele ano, o excesso de recursos destinados às candidaturas masculinas brancas era mais proeminente e as mulheres, tanto brancas como negras, apareciam como os grupos mais subfinanciados no geral e sob recortes de competitividade.

8/12

- Pudemos perceber que a análise interseccional de raça/cor é um recorte de suma importância para a análise do financiamento eleitoral. Candidaturas de pessoas negras parecem ter mais dificuldade de arrecadação do que as candidaturas femininas propriamente. A implementação do FEFC - com a imposição da cota de 30% - e o aumento da relevância do financiamento público parece ter contribuído para uma melhora do financiamento de mulheres, em especial das mulheres negras.
- Assim, entendemos que o dinheiro continua sendo fator importante para o sucesso eleitoral. No entanto, quando

algumas conclusões quanto ao FEFC, afirmando, em especial, que os partidos políticos (45.7%) não deixaram claro se os 30% do FEFC que deveriam ser reservados para candidaturas femininas seriam destinados às candidaturas proporcionais ou majoritárias. A grande variação entre as resoluções apresentadas pelos partidos sobre a distribuição do FEFC e a falta de padronização dos critérios demonstra a necessidade de uma maior regulação por parte do TSE.

A ambiguidade apontada fez com que muitos partidos incluíssem nessa conta recursos, nas cotas em cargos majoritários, as candidatas a vices ou suplentes. “Se for considerado apenas as candidaturas proporcionais, por volta de 62% e 58% dos partidos não teriam cumprido com a cota de financiamento de recursos oriundos do FEFC e do Fundo Partidário respectivamente”.

A pesquisa aponta ainda que “apesar de a maioria dos partidos políticos não terem destinado os 30% dos recursos dos fundos públicos para as campanhas proporcionais femininas, entre as candidaturas a Deputado Federal, as mulheres receberam cerca de 22% do total de receitas, o que corresponde a um grande incremento com relação à eleição de 2014 quando as candidatas tiveram apenas 9,3% dos recursos à disposição”.

Por esse motivo, se faz necessária a análise mais aprofundada acerca da parte do voto do Relator Fachin na ADIN 5617 quando afirma que “princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas. No entanto, utilizar, para qualquer outro fim, a diferença estabelecida com o objetivo de superar a discriminação ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle das pessoas, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente”.

Ainda sobre a questão afirma Sergio Banhos⁸⁷.

fazemos o recorte de gênero e raça/cor, percebemos que o financiamento não é capaz de explicar tudo, sendo necessário analisar outros fatores, tais quais a forma como esses recursos são aplicados, a diferença entre os capitais social, familiar e político, entre outros, para compreendermos as raízes da sub-representação política feminina.

⁸⁷ BANHOS, Sérgio Silveira; BANHOS, Pedro P. A. **As tensões e os diálogos entre os poderes na contemporaneidade - A questão das cotas de gênero no financiamento de campanhas eleitorais.** Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP, São Paulo, n. 4, p. 1-15, jan./jun. 2019. p. 10.

Por essas razões, as mencionadas decisões judiciais, proferidas pelo STF e pelo TSE – que fizeram valer a escolha legislativa de 30% prevista na legislação eleitoral vigente (Lei nº 9.504/1997) e impuseram critérios para distribuição proporcional de recursos eleitorais – revelam a importância da atuação da Justiça no controle e na fiscalização, não só de eventuais irregularidades, mas também do justo processo eleitoral, em que as desigualdades entre os candidatos devem ser mitigadas, em prol da igualdade formal e substantiva dos atores políticos nos pleitos eleitorais. Daí a peculiaridade do caso em análise. O entendimento de ambas as Cortes não usurpou competência do Poder Legislativo, mas tão somente privilegiou a escolha antes tomada pelo próprio Legislador. Isso quer dizer que, ao determinar os critérios para distribuição de recursos eleitorais, tanto o STF quanto o TSE prestigiaram a escolha legislativa e a proporcionalidade previstas na legislação eleitoral ora vigente (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997), a qual estabeleceu que o total de candidatos registrados por partido ou coligação deve ser, no mínimo, de 30% e, no máximo, de 70% de candidatos do mesmo gênero. Não se pode, portanto, entender a concretização e efetivação de direitos constitucionais nos pleitos eleitorais, tais como a igualdade de oportunidades e de resultados, vistas como medidas garantidoras da representatividade de gênero na política, como sendo um caso no qual teria ocorrido eventual usurpação de competência do Poder Judiciário. Evidente que é essencial tratar essa questão da tensão entre poderes caso a caso, para evitar a violação dos limites da interpretação e aplicação do direito.

Segundo Humberto Ávila⁸⁸, “não se quer dizer que o Poder Judiciário é desimportante; quer-se, em vez disso, afirmar que o Poder Legislativo é importante”. Nesse sentido, diante das eventuais omissões legislativas ou da própria recusa do Legislativo, deve imperar, quando for o caso, a atuação contida, minimalista, do Poder Judiciário.

O importante é verificar que as ações afirmativas somente são possíveis para que haja a inclusão das cotas de gênero na política a partir das decisões dos Tribunais Superior, sendo assim se faz necessária a análise das políticas de ações afirmativas e sua importância, o que será analisado a seguir.

2.2. AS AÇÕES AFIRMATIVAS PARA O FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS DE COTAS DE GÊNERO. ARTIGO 10 da LEI 9595/96

⁸⁸ AVILA, Humberto B. "Neoconstitucionalismo": entre a "Ciência do Direito" e o "Direito da Ciência". **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 17, jan./fev.mar. 2009. Disponível em: Acesso em: 10 jun. 2018.

Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Brasil é um dos países com menos mulheres no parlamento. Em uma lista com 188 nações, o Brasil aparece na 156ª posição, com apenas 8,6% de participação feminina na Câmara dos Deputados, atrás de países como os Emirados Árabes Unidos (22,5%).

O país está atrás de países como Etiópia (38,8%), Burundi (36,4%), Lesoto (25,0%), Azerbaijão (16,9%), Turquia (14,9%) e Myanmar (12,7%). Comparado com os 34 países da América Latina, o Brasil ocupa o 30º lugar.

O artigo 10⁸⁹, §3º da Lei das Eleições – Lei nº 9504/1997, prevê que os registros de candidaturas dos partidos devem apresentar, no mínimo, 30% (trinta por cento) de candidaturas de cotas de gênero.

A primeira proposta de cotas foi apresentada em 1995 para Câmaras Municipais, com o mínimo de 20% das vagas, não obrigatório, no entanto as vagas passaram de 100% para 120% do total das cadeiras. Em 1997 na lei 9504 foi estabelecido o percentual de 25% das vagas como cotas, para as eleições de 1998, no pleito de Deputados Estaduais e Federais. Após, nas eleições seguinte foi exigido o percentual de 30%, ampliando para o máximo de 150% das cadeiras em disputa, sendo obrigatório e não mais facultativo⁹⁰.

O autor Bruno Bologneso cita Htun e Power, os quais entendem que “apenas com ações afirmativas é que podemos almejar uma ampliação importante no tangente à participação feminina e incremento da qualidade da democracia no Brasil”⁹¹.

Ainda continua, em texto próprio, “que se pode considerar as cotas de gênero para eleições no Brasil como uma medida de política pública. Não somente pelo aparato conceitual dos estudos do tema, mas também pelo caráter propriamente

⁸⁹ BRASIL. **Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm#art16c> Acesso em: 05 dez. 2018 - 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.

⁹⁰ ARAUJO. Clara, **As Cotas por Sexo para a Competição Legislativa: O Caso Brasileiro em Comparação com Experiências Internacionais**. Dados: vol.44 n.1. Rio de Janeiro: 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582001000100006>> Acesso em: 05 dez. 2018.

⁹¹ BOLOGNESI, Bruno. **A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral?** Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política. Apud HTUN, M. & POWER, T. J. 2006.

público em que as cotas inserem-se. ao mesmo tempo em que estão atreladas a um sistema complexo de instituições, estruturas e indivíduos, as cotas de gênero são uma discriminação positiva que visa garantir direitos a uma minoria específica”⁹².

Ainda quanto o entendimento das cotas como ações afirmativas discorre Clara Araujo:

as estratégias de políticas de ação afirmativa (Lovenduski) ou de igualdade de oportunidades (Norris): visam a propiciar às mulheres certas condições de modo a que possam desenvolver suas carreiras políticas com as mesmas condições dos homens. São definidas por certos compromissos que vão além dos assumidos nas plataformas eleitorais ou em assinaturas formais de tratados pelo poder público; entre estes, podem ser citados os seminários, treinamentos e metas de inclusão a serem alcançadas pelo partido; treinamento de técnicas, programas financeiros e ajuda para que as mulheres possam enfrentar as campanhas eleitorais ou, ainda, como política institucional, apoios como creches e facilidades para que as mulheres possam exercer e participar das atividades políticas e c) estratégias de discriminação positiva: elaboradas de maneira específica para beneficiar as mulheres durante um determinado período de tempo. Nessas estratégias, há uma intervenção mais incisiva caracterizada especialmente pela adoção de sistemas de cotas para as instâncias decisórias e para a representação pública do partido, além de outras políticas de gênero, como o treinamento para as competições eleitorais.

Quanto ao baixo desempenho das campanhas femininas vários fatores podem ser considerados nas disputas eleitorais, sendo que o financiamento de campanhas é um deles, havendo discriminação das mulheres na distribuição dos recursos do fundo partidário havendo “de fato um subfinanciamento das campanhas das mulheres em relação às campanhas dos homens”⁹³.

Na contemporaneidade, tem-se revelado imprescindível a mitigação das históricas disparidades entre os homens e as mulheres na esfera política, reforçando a importância da promoção de ações afirmativas de gênero nas novas democracias.

Especificamente na redação da CEDAW (A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher) a discriminação contra mulheres é

Gender, Parties, and Support for Equal Rights in the Brazilian Congress. Latin American Politics and Society, Oxford, v. 48, n. 4, p. 83- 104, Winter.

⁹² BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? Paraná Eleitoral: **Revista brasileira de direito eleitoral e ciência**. p. 126

⁹³ SACCHET, Teresa. SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Revista Opinião Pública**. vol.18 no.1 Campinas June 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762012000100009>> Acesso em 12 dez. 2018.

definida no artigo 1^o⁹⁴ como toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.

Sobre a questão das cotas de gênero, María Inés Tula⁹⁵ explica que as cotas de gênero na política são “medidas compensatórias e redistributivas que tornam possível a inclusão gradual de grupos historicamente marginalizados nas diferentes instituições representativas e/ou nos locais estratégicos de tomada de decisão.” Destaca ainda que as reformas políticas voltadas ao aumento do número de representantes femininas nos parlamentos “(...) foram as medidas que mais se espalharam na América Latina entre 1991 e 2015.”

Ainda, as cotas político-eleitorais são instrumentos essenciais para a promoção da participação política, ressaltando que essa participação “não se resume apenas ao exercício de direitos e deveres políticos constitucionalmente garantidos, mas na capacidade efetiva de influir na tomada de decisões públicas⁹⁶.”

Cláudia Izidoro Sapi⁹⁷ entende que as políticas afirmativas são uma forma de transformação da sociedade conformada pela obrigatoriedade jurídica; trazem a possibilidade de equidade de participação política como participação efetiva e como mudança no paradigma de quem tem a possibilidade de ser representante do povo.

⁹⁴ Para os fins da presente Convenção, a expressão "discriminação contra a mulher" significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.

⁹⁵ TULA, María Inés. **Reformas político-electorales y gênero em América Latina. Perspectivas de Consolidación y Desafios Pendientes. Reformas Políticas em América Latina.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/sap/pubs/Reformas_Politicadas.pdf> Acesso em: 05 jun. 2019.

⁹⁶ SALGADO, Eneida Desiree; MONTE-ALTO, Eric Vinícius Lopes Costa; GUIMARÃES, Guilherme Athaides. **Cotas de Gênero na Política: Entre a História, as Urnas e o Parlamento.** In: Revista Gênero & Direito. v. 4, n. 3, 2015. Disponível em:

<<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ged/article/view/25973>>. Acesso em: 19 fev. 2019. p. 175

⁹⁷ SAPI, Cláudia Izidoro. **A reserva de vagas no Legislativo para mulheres: ação afirmativa para a plenitude democrática.** -- In: Estudos eleitorais, v. 13, n. 1, p. 57-76, jan./abr. 2018. p. 69.

A síntese do voto do Relator Fachin aponta para o necessário prestígio ao princípio da igualdade de oportunidades. Isso porque, nas lições de Giovanni Sartori⁹⁸, a classificação das igualdades se divide da seguinte forma: “1) igualdade jurídico-política, 2) igualdade social, 3) igualdade de oportunidades, 4) igualdade econômica.”

Em sentido semelhante, Óscar Sánchez Muñoz⁹⁹, ao tratar da igualdade de oportunidades na competição eleitoral, destaca três formas, a seu ver perigosas, para a liberdade das eleições: “1) a superioridade derivada do exercício do poder público; 2) a superioridade financeira; e 3) a superioridade midiática, derivada em grande parte das duas anteriores.”

Nesse intrincado diálogo entre Direito e moral, Sartori assevera que “o problema da igualdade entre os homens é um problema de justiça¹⁰⁰”. Assim, entende que “maior igualdade é um contrapeso eficaz às desigualdades, um sistema de compensação recíproca e neutralização entre desigualdades.¹⁰¹” Adverte, todavia, que isso não significa dizer que todos são iguais em tudo.

Robert Dahl¹⁰² afirma que a desigualdade entre os cidadãos é um problema grave e persistente em todos os países democráticos. As desigualdades em seus recursos políticos, em suas posições estratégicas, em seu poder de barganha explícito e implícito são grandes o bastante, até mesmo nas ordens democráticas, para conferir uma credibilidade considerável às teorias do domínio da minoria. Em outra passagem, Robert Dahl explica que, em ambientes democráticos consolidados, busca-se a redução das desigualdades de capacidade e de oportunidades dos cidadãos como um todo, possibilitando a participação, de forma efetiva, na política. Nesse ponto, ressalta que as desigualdades “são causadas, num grau importante, pela distribuição de

⁹⁸SARTORI, Giovanni. **Qué es la democracia?**; traducción de Miguel Ángel González Rodríguez, María Cristina Pastellini Laparelli Salomon y Miguel Ángel Ruiz de Azúa. -- Nueva ed., rev. y ampl. --Madrid: Taurus, 2007. p. 210.

⁹⁹MUÑOZ, Óscar Sánchez. **La igualdad de oportunidades en la competición electoral** -- In: Direito eleitoral: debates ibero-americanos: memórias do V Congresso Iberoamericano de Direito Eleitoral e do IV Congresso de Ciência Política e Direito Eleitoral do Piauí. Curitiba: Íthala, 2014. p. 354.

¹⁰⁰ SARTORI, Giovanni. **Qué es la democracia?** traducción de Miguel Ángel González Rodríguez, María Cristina Pastellini Laparelli Salomon y Miguel Ángel Ruiz de Azúa. -- Nueva ed., rev. y ampl. - Madrid: Taurus, 2007. p. 208.

¹⁰¹SARTORI, Giovanni. **Qué es la democracia?** traducción de Miguel Ángel González Rodríguez, María Cristina Pastellini Laparelli Salomon y Miguel Ángel Ruiz de Azúa. -- Nueva ed., rev. y ampl. --Madrid: Taurus, 2007. p. 222.

recursos, da posição e das oportunidades econômicas, bem como do conhecimento, da informação e das habilidades cognitivas.”

Vinicius de Carvalho¹⁰³ aponta o direito fundamental e subjetivo de igualdade de oportunidades na concorrência eleitoral tem fundamento constitucional no princípio democrático e no princípio da igualdade, e decorre diretamente do direito ao sufrágio passivo que todos os candidatos têm e que implica no direito de poderem ascender aos cargos políticos em igualdade de condições.

Além da obrigatoriedade do registro de candidatura de 30% de cotas de gênero, como ação afirmativa inclusiva de gênero existe a Lei dos Partidos Políticos que em seu artigo 38¹⁰⁴ e seguintes regulamenta o fundo partidário, o qual tem por objetivo financiar os custos das sedes dos partidos, propaganda partidária, entre outras atividades, sendo que deve ser destacado que o partido deve utilizar o fundo partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total, segundo o artigo 44¹⁰⁵ da Lei dos Partidos Políticos.

¹⁰² 20 DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**; tradução Patrícia de Freitas Ribeiro; revisão da tradução Aníbal Mari. - São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p. 531.

¹⁰³ MADEIRA, Vinicius de Carvalho. **República, democracia e reeleições**: o princípio da renovação. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Ed., 2013. p. 125.

¹⁰⁴ BRASIL. Lei nº 9096/1995 - Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

¹⁰⁵ BRASIL. Lei nº 9096/1995 - Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, os seguintes limites: (...) 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 mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total 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 VII - no pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes § 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. § 5º O partido político que não cumprir o disposto

A Justiça Eleitoral acompanha as prestações de contas dos Partidos para fiscalizar a aplicação do fundo partidário quanto as atividades a serem desenvolvidas para a capacitação das mulheres, segundo § 5º do artigo 44.

O artigo 39¹⁰⁶ da referida lei determina que os partidos podem receber doações de pessoas físicas e jurídicas e que em ano eleitoral poderá aplicar ou distribuir esses recursos, de acordo com seus estatutos.

As doações de pessoas jurídicas ao Fundo Partidário restaram também banidas no julgamento da ADI nº 4.650¹⁰⁷, cuja decisão proferida dispôs expressamente, verbis: Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para assentar apenas e tão somente a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, a contrário sensu, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, caput e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95.

Na opinião de Orides Mezzaroba¹⁰⁸ o fundo partidário contribui para que os partidos “se desvinculem de qualquer financiamento particular, o que reforça, sem dúvida alguma, a independência e a autonomia dos Partidos frente aos interesses econômicos e políticos de particulares e grupos isolados”.

no inciso V do **caput** deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do **caput**, a ser aplicado na mesma finalidade. § 6º No exercício financeiro em que a fundação ou instituto de pesquisa não despender a totalidade dos recursos que lhe forem assinalados, a eventual sobra poderá ser revertida para outras atividades partidárias, conforme previstas no **caput** deste artigo

¹⁰⁶ BRASIL. Lei 9096/1995 - Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos. § 5º Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas, observando-se o disposto no § 1º do art. 23, no art. 24 e no § 1º do art. 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

¹⁰⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 4650. Ministro Relator Luiz Fux. Publicado no DJE em 04/03/2016.

¹⁰⁸ MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2016. p. 54.

Concomitante a existência do fundo partidário, logo após o julgamento da ADI Nº 4650, a Lei das Eleições - Lei nº 9504/1997¹⁰⁹ foi alterada em 2017 para prever a criação do fundo eleitoral, o qual serve para financiamento de campanhas eleitorais.

O fundo eleitoral surgiu para suprir a lacuna de financiamento derivada da exclusão do financiamento empresarial, o que influenciou diretamente a composição de financiamento de campanha no Brasil, “que apontam à tendência de incremento da participação dos recursos públicos. E está justamente na criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha o segundo elemento crucial a impactar fortemente os pilares do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil”¹¹⁰.

Toda a parte de financiamento de campanha pelo fundo eleitoral, segue uma série de regramentos impostos pela legislação, no entanto não será objeto do estudo, sendo apenas as exposições acima importantes para demonstrar os recursos públicos à disposição do partido para o financiamento das campanhas eleitorais e como os partidos podem dispor livremente desses recursos, o que deveria ser regulamentado por seus estatutos.

No entanto, importante frisar que o artigo 16-C da Lei 9504/1997¹¹¹ determina que deverá ser apresentado ao Tribunal Superior Eleitoral a definição dos critérios para a distribuição do fundo eleitoral, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos

¹⁰⁹ BRASIL. Lei nº 9504/1997 - Art. 16-C - O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente: I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei; II - a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017. § 1º (VETADO). § 2º O Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito. § 3º Nos quinze dias subseqüentes ao depósito, o Tribunal Superior Eleitoral: I - divulgará o montante de recursos disponíveis no Fundo Eleitoral; e § 7º Os recursos de que trata este artigo ficarão à disposição do partido político somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente. § 11. Os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da respectiva prestação de contas. § 15. O percentual dos recursos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo poderá ser reduzido mediante compensação decorrente do remanejamento, se existirem, de dotações em excesso destinadas ao Poder Legislativo.”

¹¹⁰SCHLICKMANN, Denise Goulart. **O Fundo Especial de Financiamento de Campanha como Instrumento de Financiamento Público de Campanhas Eleitorais no Brasil: Natureza e Aspectos Críticos**. Revista do Tribunal Regional Eleitoral – RS. p. 80.

¹¹¹ BRASIL. Lei nº 9504/1997.

membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente, o que passa a ser analisado a seguir.

2.3 CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO ELEITORAL E FUNDO PARTIDÁRIO – ANÁLISE DOS ESTATUTOS E DAS ATAS DE ASSEMBLEIAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Sob esse aspecto deve ser avaliada a forma de distribuição dos recursos não somente entre os candidatos no geral, mas também a forma de distribuição desses recursos entre as candidatas. Esse é um aspecto importante, pois se a comissão executiva do partido resolver aplicar os 30% de financiamento em uma única candidata, acredita-se estar havendo da mesma forma, ofensa aos direitos e garantias individuais às demais mulheres que estarão concorrendo por cotas de gênero.

Como já exposto nesse trabalho, os direitos e garantias individuais não podem ser preteridos em função da autonomia partidária, sendo sua principal função preservar esses direitos e a democracia.

Como se verifica dos estatutos dos partidos políticos não existe previsão de nenhum critério objetivo quanto a essa distribuição. Analisando os critérios de distribuição dos partidos, publicados, conforme determina a Resolução, verifica-se que os partidos delegam à comissão executiva esses critérios, observando a distribuição focada na estratégia político-eleitoral nacional e na probabilidade de êxito nas candidaturas, em nenhum dos documentos existe a previsão de critérios de distribuição do FEFC entre as mulheres, aplicando de forma genérica os critérios já citados.

Em análise aos 35 estatutos dos partidos políticos do Brasil, verifica-se que os mesmos preveem a aplicação do fundo partidário para difusão de políticas para mulheres, em 5%, e quanto ao quesito de financiamento de campanhas femininas, os estatutos são omissos, tanto na questão da aplicação do fundo eleitoral, como a forma de distribuição entre os candidatos no geral, bem como entre as mulheres candidatas.

Quanto às atas de assembleias dos 35 partidos políticos, para definição de critérios para a distribuição do fundo eleitoral, em atendimento ao artigo 16-C da Lei das

Eleições, os partidos políticos definem que o critério da cláusula de desempenho é quase unânime para a distribuição do financiamento de campanha.

O partido da Mulher Brasileira é um caso atípico no país, sendo sua principal bandeira o fomento da participação feminina. Há um destaque em seus programas e estatuto, o incentivo da participação feminina na política. Busca o reconhecimento, a consolidação e a valorização da mulher no cenário de um mundo globalizado que pressupõe a igualdade dos direitos. Não há exclusão da participação masculina, “o que denota a intenção de inclusão das mulheres no mesmo espaço ocupado atualmente por homens, e não a substituição destes por aquelas”¹¹².

Em pesquisa realizada por Ana Claudia Santano, Jaqueline Ferreira Bertolini e Rhayane Radomski¹¹³, no ano de 2015, verificou que existiam 32 partidos, hoje existem 35, sendo que os partidos foram divididos em três grupos, levando em consideração as menções de políticas para mulheres em seus programas e estatutos: (i) agremiações que não mencionam as mulheres em seus estatutos; (ii) organizações que fazem algumas menções à política para mulheres e (iii) agremiações que fazem diversas menções à política para mulheres. Esse último grupo as pesquisadoras subdividiram de acordo com as semelhanças para a promoção de políticas públicas para mulheres.

Analisando a pesquisa e os três grupos das subdivisões verificou-se que o grupo de partidos que não fazem nenhuma menção à políticas para mulheres são os seguintes: o Partido Social Democrata Cristão (PSDC); Partido da Mobilização Social (PMS); Partido Social Cristão (PSC); Partido Trabalhista Cristão (PTC); Partido Trabalhista Nacional (PTN); e o Partido da Causa Operária (PCO).

Segundo a pesquisa os partidos PTN e PCO têm em seus sites áreas para as mulheres e nada consta em seus estatutos. O PTN possui um núcleo para as mulheres, sem atividade. O PCO tem espaço ao Coletivo Rosa Luxemburgo (“que é um coletivo formado por mulheres e ligado ao partido e que também desenvolve a revista

¹¹² SANTANO, Ana Claudia. BERTOLINI, Jaqueline Ferreira. **A presença das mulheres nos estatutos partidários de ontem, de hoje e de amanhã: um levantamento de dados.** Revista Ballot - Rio de Janeiro, v.1 n.2, Setembro/Dezembro 2015, pp. 103-122 Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot>> Acesso em: 18 jan. 2019.

¹¹³ SANTANO, Ana Claudia. BERTOLINI, Jaqueline Ferreira. **A presença das mulheres nos estatutos partidários de ontem, de hoje e de amanhã: um levantamento de dados.** Revista Ballot - Rio de Janeiro, v.1 n.2, Setembro/Dezembro 2015, pp. 103-122. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot>> Acesso em: 18 jan. 2019.

“Mulheres”, que aborda diversos temas da pauta feminista, como aborto e violência doméstica”).

Na continuidade da análise da pesquisa verificando o segundo grupo, como aqueles que fazem alguma menção às políticas para mulheres, encontramos os Partidos Social Liberal (PSL) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Os dois partidos cumprem formalmente a lei dos partidos políticos indicando 5% do fundo partidário destinado à políticas para mulheres.

Outros partidos apenas citam políticas para a promoção política das mulheres, como o Partido Trabalhista do Brasil (PT do B), o qual admite conselho da mulher; o Partido Progressista (PP) que permite o Movimento da Mulher Progressista; o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), o qual admite “luta contra o machismo”, o Partido Pátria Livre (PPL), admite o departamento sindical para as mulheres, e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), prevê somente a composição de uma secretária para a mulher.

Na análise da pesquisa, verifica-se o apontamento de partidos que tem efetivamente muitas políticas voltadas para as mulheres.

Esses partidos foram separados em três grupos, pois subdividem-se por: “(i) criação de uma área dentro do partido, destinada a mulheres e suas pautas (PSDB, PRP, PV, PRTB, PHS, PRB, PR, PSD, PEN, PTB); sendo que muitos apenas citam a criação de área, no entanto não existe regulamentação, (ii) criação de um órgão dentro do partido (secretarias, núcleos de base, departamentos, etc.) que objetiva lutar pelas pautas femininas; (PSOL, PCB, PROS, SD, PPS) (iii) partidos que têm formas diversas de organizar a promoção da participação feminina na política (PDT¹¹⁴, DEM¹¹⁵, PT¹¹⁶,

¹¹⁴ utiliza linguagem de gênero em seu estatuto, havendo referências as causas femininas em diversas partes do texto. Há disposições sobre cotas nos órgãos dirigentes, como também para cargos de livre nomeação nas administrações de responsabilidade do partido para mulheres e outras minorias, como mínimo de 30%. O PDT também impõe uma cota mínima (20%) para todas as listas de candidatos a mandatos legislativos e de direção partidária. Diferentemente do PDT, que coloca uma cota mínima a ser preenchida.

¹¹⁵ utiliza a estrutura interna de órgãos específicos para a promoção da participação de mulheres na política onde se localiza o chamado Movimento Mulher Democrata que objetiva a promoção da expansão e do desenvolvimento partidário dentro da área de atuação de um projeto para mulheres. O movimento tem liberdade de exercício conforme disposto em estatuto próprio, desde que siga as normas da Executiva Nacional, devendo também ser dividido em diretorias nacionais, estaduais e municipais. O partido também coloca a questão de gênero na composição de listas de candidatos, embora genericamente e sem citar a palavra mulheres.

PC do B¹¹⁷)”. Essa análise refere-se a forma que os partidos políticos inserem as políticas públicas para as mulheres e destinam o percentual de fundo partidário com essa finalidade.

Quanto à distribuição do fundo eleitoral, especificamente o qual se destina ao financiamento das campanhas eleitorais, os partidos realizaram assembleia para definir quais seriam os critérios de distribuição. Foi realizada análise das 35 atas de assembleias de todos os partidos quanto esse quesito e verificou-se que na sua maioria os partidos adotam a cláusula de desempenho como principal fator para a distribuição do financiamento público, como e verifica da pesquisa abaixo.

A ata de assembleia do PSL¹¹⁸, para definição de distribuição do fundo eleitoral define que será obrigatória a distribuição dos recursos respeitando os 30% das candidaturas femininas, sendo que caberá ao presidente da comissão executiva nacional decidir sobre a distribuição, observando a prioridade à reeleição, probabilidade êxito na candidatura, estratégia político-eleitoral do partido em âmbito nacional, observando que as candidatas também deverão fazer requerimento formal para receber os valores do fundo.

Partido dos Trabalhadores - PT prevê no art. 2^o¹¹⁹ da ata de decisão de distribuição de recursos que a Comissão Executiva Nacional do Partido dos

¹¹⁶ tem em suas eleições de cargos internos a exigência de paridade de gênero (50% de mulheres e 50% de homens), na composição da Comissão Executiva que, por sua vez, deve ter a observância da representação de gênero no momento da composição, nas atribuições específicas para mulheres que podem participar na Setorial das Mulheres com direito a voz e voto, como também em outros setoriais do partido também com voz e voto. Há menção sobre o percentual da quota do fundo partidário (embora ocorra a repetição à lei já mencionada).

¹¹⁷ que faz menção sobre a promoção da participação de mulheres por meio de um estímulo à participação das mulheres dentro dos Comitês partidários. O partido também apresenta artigos em seu estatuto para a relação do partido com as mulheres, onde consta como prioridade na atuação do partido a luta contra a discriminação das mulheres, bem como a luta a favor da emancipação feminina; também coloca o estímulo a uma maior participação das mulheres nas entidades comprometidas com a causa por meio de políticas de ampliação da participação feminina nas diversas áreas e direção do partido. É apresentada também a realização de uma Conferência Nacional sobre a Questão da Mulher, que deve ser realizada periodicamente.

¹¹⁸ **ATA DA REUNIÃO DOS MEMBROS DA COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL DO PARTIDO SOCIAL LIBERAL (PSL) - CNPJ/MF 01.209.414/0001-98.** Brasília, DF, 11 de julho de 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/psl-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 20 jan. 2019.

¹¹⁹ **Crerios para distribuio e utilizao dos recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC para as Eleies Gerais de 2018.** Comissão Executiva Nacional do PT. Brasília, DF, 01 de agosto de 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pt->

Trabalhadores realizará a distribuição dos recursos do FEFC aos seus candidatos e candidatas, observadas a estratégia político-eleitoral nacional do Partido, as prioridades definidas pela Direção Nacional do Partido e o potencial eleitoral das candidaturas.

O estatuto do PSDB em seu artigo 142¹²⁰ prevê que será aplicado 5% do fundo partidário em programas para difusão de políticas para mulheres, sendo que o parágrafo 4º do artigo prevê que a Comissão Executiva Nacional pode rever os percentuais e critérios de distribuição de cotas

Na ata da assembleia do PSDB¹²¹, para distribuição do fundo eleitoral, o partido apresenta apenas uma tabela com os valores a serem distribuídos para as candidaturas femininas valor de R\$ 55.760.553,54, respeitando os 30%, prevendo 23,33% para as candidaturas majoritárias nacional e 23,33% para as candidaturas majoritárias estaduais, 23,33% para candidaturas proporcionais\candidaturas masculinas, sem definir absolutamente nada a respeito da distribuição dos 30% entre as candidatas mulheres.

O Partido Novo¹²² estabelece que não fará uso do fundo partidário, fazendo referência apenas ao uso do fundo partidário, normatizando que 5% será para as candidaturas femininas das vice governadoras do Rio de Janeiro e São Paulo.

O PMB¹²³ fazem a distribuição dos recursos do fundo eleitoral levando em conta a probabilidade de êxito das candidaturas, a estratégia político-eleitoral do Partido em

criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018> Acesso em: 20 jan. 2019.

¹²⁰ BRASIL. **ESTATUTO DO PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB**. XII Convenção Nacional do PSDB. Brasília, DF, 05 de julho de 2015. Disponível em: <<http://static.psd.org.br/wp-content/uploads/2010/04/estatuto-atualizado-05-07-2015.pdf>> Acesso em: 06 fev. 2019 - Art. 142. Os recursos oriundos do Fundo Partidário e outros fundos públicos destinados ao financiamento de campanhas eleitorais terão destinação conforme as disposições da lei e das instruções específicas baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral. podendo ser aplicados: V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total, devendo a aplicação obedecer critérios definidos em resolução pela Comissão Executiva Nacional. (...) § 4º Poderá a Comissão Executiva Nacional rever os percentuais e critérios de distribuição de cotas, substituir o repasse de recursos do fundo partidário por recursos próprios aos Diretórios Estaduais, podendo, ainda, adotar as medidas que considerar de acordo com sua situação orçamentária e financeira.

¹²¹ BRASIL. **Resolução CEN-PSDB nº 007/2018**. Brasília, DF, 26 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/psdb-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 12 fev. 2019.

¹²² BRASIL. **Resolução DN-NOVO nº 018/2018**. Brasília, DF, 07 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/novo-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 12 fev. 2019.

âmbito nacional e o crescimento das suas bancadas nas Casas Legislativas. Prevê a reserva de 30% do valor para as candidaturas masculinas e 70% para as candidaturas femininas. Ao candidato ao cargo de Senador da República será assegurado, no mínimo, R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), sendo que 70% (setenta por cento) desse montante serão destinados, pela Comissão Executiva Nacional do Partido da Mulher Brasileira, às candidaturas femininas por ele indicadas.

O MDB¹²⁴ distribui o fundo eleitoral de acordo com a viabilidade eleitoral dos respectivos candidatos, tendo como base pesquisas e estudos internos, e levará em consideração a prioridade de reeleição dos atuais mandatários, a probabilidade de êxito das candidaturas, bem como a estratégia política-eleitoral do Partido em âmbito nacional, no tocante ao crescimento de suas bancadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Do valor total do Fundo Especial de Financiamento e Campanha (FEFC) destinado ao MDB, 30% (trinta por cento), no mínimo, será obrigatoriamente destinado ao custeio da campanha eleitoral das candidatas do partido para as eleições majoritárias ou proporcionais. A distribuição do recurso para as candidatas será discutida com representantes do MDB MULHER e com a Direção do Diretório Estadual vinculada à candidata e decidida pela Direção Nacional do MDB, observadas as premissas fixadas no art. 2º da Resolução¹²⁵.

O PP¹²⁶ determina quanto à distribuição do fundo eleitoral que valor de R\$ 131.026.927,86 será distribuído proporcionalmente ao número das candidaturas de

¹²³ BRASIL. **Resolução CEN-PMB nº 003/2018**. Brasília, DF. 17 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pmb-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 14 fev. 2019.

¹²⁴ BRASIL. **Resolução CEN-MDB nº 002/2018**. Brasília, DF. 03 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/mdb-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 14 fev. 2019.

¹²⁵ Para a distribuição do Fundo Partidário, segundo artigo 109, conforme planilha que integra a Resolução, os critérios são os seguintes: a) 30% (trinta por cento) igualmente entre todos; b) 30% (trinta por cento) proporcional ao número de eleitores inscritos no Estado em 31 de dezembro do ano anterior ao de competência orçamentária; c) 20% (vinte por cento) proporcional ao número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados na última eleição realizada anterior ao ano de competência; d) 20% (vinte por cento) proporcional ao número de representantes eleitos para a Assembleia Legislativa na última eleição realizada anterior ao ano de competência

¹²⁶ BRASIL. **Resolução CEN-PP nº 001/2018**. Brasília, DF. 04 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pp-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 18 fev. 2019.

cada sexo apresentadas, observados os seguintes parâmetros, nos termos da Resolução¹²⁷.

O PSB¹²⁸ reserva 30% para cada sexo de candidaturas com menor percentual de candidatos, a distribuição será feita pela direção nacional do partido, dando prioridade a reeleição, probabilidade êxito, estratégia político eleitoral em âmbito nacional, para aumento de depurados federais, senadores e governadores. Os

¹²⁷ I - R\$ 91.718.849,50, no máximo, para os candidatos (70%); II - R\$ 39.308.078,36, no mínimo, para as candidatas (30%). Aos Deputados Federais ou aos que tenham exercido o mandato por mais de 30 (trinta) meses Em homenagem ao instituto da fidelidade partidária, sobre o valor discriminado no caput, será acrescido o equivalente a 2,5% (dois vírgula cinco por cento), para cada voto conforme a determinação do Partido, nas votações ocorridas no Plenário da Câmara dos Deputados, nos temas que o Partido fechou questão, quais sejam: DCR 1/2015; PEC 241/2016; PL 6.789/2017; SIP 1/2017; SIP 2/2017; ePL 8.703/2017.s, de qualquer gênero, e que sejam candidatos à reeleição, serão destinados a cada um R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais). § 2o Em homenagem ao instituto da fidelidade partidária, sobre o valor discriminado no caput, será descontado o equivalente aos seguintes percentuais, para cada voto contrário à determinação do Partido, nas votações ocorridas no Senado Federal - anexo 1-17º andar - Brasília - DF - CEP 70165-900 - Fone: (61) 3303-3041 - Fax: (61) 3322-8622 www.progressistas.org.br - pp@pp.org.br - 1 - Progressistas Oportunidades para todos Plenário da Câmara dos Deputados, nos temas que o Partido fechou questão, quais sejam: I - 15% (quinze por cento): DCR 1 /2015; II - 5% (cinco por cento): PEC 241/2016; III - 5% (cinco por cento): PL 6.789/2017; IV - 10% (dez por cento): SIP 1/2017; V - 10% (dez por cento): SIP 2/2017; VI - 50% (cinquenta por cento): PL 8.703/2017. § 3o Os Deputados Federais, de qualquer gênero, que não serão candidatos a nenhum cargo, poderão indicar qualquer candidato novo a Deputado Federal da sua preferência, ao qual será destinado o equivalente a 100% (cem por cento) do valor resultante dos critérios fixados neste artigo que seria destinado àqueles se fossem candidatos à reeleição, obedecido o disposto no art. 8o. § 4o Os Deputados Federais, de qualquer gênero, que serão candidatos a outro cargo, terão o valor que lhes será destinado conforme o cargo almejado nos termos dos artigos seguintes, aumentado conforme o § lo deste artigo e/ou reduzido nos termos do § 2o, VI deste artigo, sendo que o valor do aumento e/ou da redução serão somados e/ou reduzidos do valor destinado ao novo cargo. Art. 3o Aos Deputados Federais ou aos que tenham exercido o mandato por mais de 30 (trinta) meses, de qualquer gênero, e que sejam candidatos a Deputado Estadual, será destinado o equivalente a 50% (cinquenta por cento) do valor resultante dos critérios fixados no artigo anterior. Art. 4o Aos Deputados Estaduais, de qualquer gênero, que sejam candidatos à reeleição, será destinado o equivalente a 5% (cinco por cento) do valor fixado para o candidato a Deputado Federal no caput do art. 2o. CANDIDATAS A QUALQUER CARGO Art. 8o Considerando o mínimo de recursos globais do Partido destinados ao financiamento de campanhas eleitorais de candidatas, nos termos do art. lo, parágrafo único desta Resolução, e havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, os recursos serão alocados a estas na mesma proporção do número de candidatos e candidatas. (ADI 5617) § lo Para o cumprimento ao disposto caput deste artigo, além da distribuição dos recursos para candidatas na forma dos arts. 2o a 7o desta Resolução, a Comissão Executiva Nacional do Partido segregará, do valor disponibilizado aos candidatos do gênero masculino, o valor necessário a complementar os recursos destinados ao financiamento de campanhas eleitorais de candidatas, obedecido o disposto no § lo do artigo seguinte. § 2o Os recursos destinados a candidatas serão doados diretamente a estas pela Comissão Executiva Nacional do Partido. Art. 4o Aos Deputados Estaduais, de qualquer gênero, que sejam candidatos à reeleição, será destinado o equivalente a 5% (cinco por cento) do valor fixado para o candidato a Deputado Federal no caput do art. 2º.

¹²⁸ BRASIL. **Resolução CEN-PSB nº 002/2018**. Brasília, DF. 11 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/psb-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 20 fev. 2019.

Deputados estaduais só receberão financiamento se estiverem em dobradinha com deputados federais.

O PR¹²⁹ prevê 30% do fundo eleitoral para as candidaturas de mulheres, no geral adotam critérios políticos, pesquisas eleitorais, potencial eleitoral, interesse e conveniência partidária.

O PSD¹³⁰ considera o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que o mínimo de 30% do total recebido deverá ser destinado às campanhas eleitorais das mulheres¹³¹; com maior viabilidade e projeção eleitoral, o que não se aplica as candidaturas femininas . Ainda determinam que após a Convenção, para distribuir os valores, deverá ser “reunida a respectiva comissão executiva para definir sobre a destinação dos recursos aos candidatos e candidatas aos cargos em disputa”.

Decidem ainda que, “a distribuição será feita conforme a estratégia partidária local, considerada a viabilidade e o potencial eleitoral dos respectivos candidatos, visando o fortalecimento do PSD e o crescimento das bancadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

O DEM¹³² considera a decisão do Tribunal Superior Eleitoral na Consulta nº 0600252018.2018.600.0000, acerca da necessidade de reserva de pelo menos 30% (trinta por cento) do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para as

¹²⁹ BRASIL. **Resolução CEN-PR nº 005/2018**. Brasília, DF. 03 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pr-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 21 fev. 2019.

¹³⁰<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/psd-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de>

¹³¹ Art. 3º - Os órgãos partidários devem distribuir os recursos nas campanhas dentro da sua circunscrição e obrigatoriamente, destinar o mínimo legal de 30% (trinta por cento) do total recebido do FEFC para o custeio da campanha eleitoral das candidatas do partido ou da coligação. §1º - É de responsabilidade exclusiva dos órgãos estaduais que receberem tais valores o dever de demonstrar a destinação do mínimo legal para o custeio da campanha eleitoral das candidatas do partido ou da coligação ao respectivo Tribunal Regional Eleitoral na prestação de contas eleitoral. (...) Art. 5º - Após a Convenção, para distribuir os valores indicados no art. 1º, deverá ser reunida a respectiva comissão executiva para definir sobre a destinação dos recursos aos candidatos e candidatas aos cargos em disputa. Parágrafo único – A distribuição será feita conforme a estratégia partidária local, considerada a viabilidade e o potencial eleitoral dos respectivos candidatos, visando o fortalecimento do PSD e o crescimento das bancadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Vários estados com valores fixos e no parana O saldo remanescente será distribuído pelo presidente nacional entre os órgãos partidários da Bahia, Paraná e São Paulo, de acordo com a estratégia partidária..

¹³²<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/dem-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>

candidaturas de cada sexo¹³³; levando em conta a probabilidade de êxito das candidaturas, a estratégia política-eleitoral do Partido em âmbito nacional, o crescimento de suas bancadas nas Casas Legislativas, bem como o aumento do número de governadores. O partido não aplica às candidaturas femininas.

O PRB¹³⁴ aplica 30% do fundo eleitoral para as mulheres, sendo que a executivo nacional será responsável pela distribuição, isentando as direções estaduais.

O PTB¹³⁵ observância ao disposto no §1º do artigo 6º da Resolução TSE n.º 23.568/2018, ficando assegurada a aplicação mínima de 30% (trinta por cento) do montante previsto para o custeio da campanha eleitoral das candidatas do partido ou de coligações que venha a integrar, equivalente a R\$ 18.678.175,79 (dezoito milhões, seiscentos e setenta e oito mil, cento e setenta e cinco reais e setenta e nove centavos), apontando critérios específicos¹³⁶.

¹³³ Parágrafo único. O valor total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) será distribuído proporcionalmente ao número de candidaturas de cada sexo, reservando-se, no mínimo, 30% (trinta por cento) dos recursos financeiros às candidaturas femininas. Art. 2º. Ao candidato ao cargo de Governador de Estado ou do Distrito Federal será assegurado, no mínimo, R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), sendo que 30% (trinta por cento) desse montante serão destinados, pela Comissão Executiva Nacional de Refundação, às candidaturas femininas por ele indicadas. Art. 3º. Ao candidato ao cargo de Senador da República será assegurado, no mínimo, R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), sendo que 30% (trinta por cento) desse montante serão destinados, pela Comissão Executiva Nacional de Refundação, às candidaturas femininas por ele indicadas. Art. 4º. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) serão destinados aos candidatos às eleições proporcionais das 27 (vinte e sete) unidades da Federação, observando-se o teto de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para cada candidatura. § 1º. A distribuição dos recursos referidos no caput observará a viabilidade eleitoral das candidaturas, bem como a estratégia política-eleitoral do Partido, objetivando o crescimento de suas bancadas na Câmara dos Deputados e nas Casas Legislativas Estaduais e Distrital. § 2º. O teto fixado no caput não se aplica às candidaturas femininas.

¹³⁴ BRASIL. **Resolução CEN-RB nº 002/2018**. Brasília, DF. 04 de jul. de 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/prb-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 20 fev. 2019.

¹³⁵ BRASIL. **Resolução CEN-PTB nº 83/2018**. Brasília, DF. 18 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/ptb-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em:

¹³⁶ Parágrafo único O valor total destinado ao custeio das campanhas femininas será distribuído com a observância dos seguintes critérios: I – R\$ 7.218.224,71 (sete milhões, duzentos e dezoito mil, duzentos e vinte e quatro reais e setenta e um centavos) serão proporcionalmente distribuídos conforme o número de votos válidos por estado da Federação, segundo dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral; II – R\$ 7.218.224,71 (sete milhões, duzentos e dezoito mil, duzentos e vinte e quatro reais e setenta e um centavos) serão proporcionalmente distribuídos conforme o número de eleitores por estado da Federação, segundo dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral; III – R\$ 1.444.000,00 (um milhão, quatrocentos e quarenta e quatro mil reais) serão destinados às campanhas femininas nos estados da Federação em que agremiação não tenha elegido deputados federais tampouco deputados estaduais nas últimas eleições; IV – R\$ 2.801.726,37 (dois milhões, oitocentos e um mil, setecentos e vinte e seis reais e trinta e sete centavos) serão mantidos como fundo de reserva, com previsão de aplicação prioritária nas

PTB apenas reserva 30% para as candidaturas femininas, reservando a executiva nacional a forma de distribuição dos recursos.

O partido Solidariedade¹³⁷ define a distribuição do fundo eleitoral de acordo com histórico político e de militância partidária do candidato ou candidata; potencial de votos da candidatura; respeito, defesa e fidelidade aos princípios ideológicos, políticos e programáticos do partido; tamanho do colégio eleitoral; estrutura partidária local, reservando 30% dos fundos para as mulheres.

O partido Podemos¹³⁸ determina que deverá ser destinado, no mínimo, 30% (trinta por cento) do total recebido do FEFC ao custeio da campanha eleitoral das candidatas do partido ou da coligação, sem critérios específicos.

O PSC¹³⁹ determina que 30% (trinta por cento) do total recebido será destinado ao custeio das campanhas de todas as candidaturas, majoritárias ou proporcionais, do sexo feminino, do PSC ou da coligação que possa integrar; sem definir critérios específicos entre as candidatas.

O PC do B¹⁴⁰ para a distribuição do fundo eleitoral leva em consideração o apoio às campanhas majoritárias do PCdoB, com prioridade para o Governo do Estado do Maranhão; superação da Cláusula de Desempenho, de que trata o inciso I, do parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional nº 97, de 4 de 2017 e ampliação da representação parlamentar do PCdoB na Câmara dos Deputados, considerando: a) a competitividade de cada candidatura para mandato de Deputados e Deputadas Federais; b) a projeção de votos em cada Unidade da Federação, para a campanha dos candidatos e das candidatas a Deputados e Deputadas Federais, nas eleições de 2018;

campanhas majoritárias, campanhas estratégicas, eventuais segundos turnos ou a título discricionário do presidente da Executiva Nacional.

¹³⁷ BRASIL. Resolução **CEN-SOLIDARIEDADE nº 03/2018**. Brasília, DF. 11 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/solidariedade-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 21 fev. 2019.

¹³⁸ BRASIL. Resolução **CEN-PODEMOS nº 006/2018**. Brasília, DF. 05 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pode-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 21 fev. 2019.

¹³⁹ BRASIL. Resolução **CEN-PSC nº 05/2018**. Brasília, DF. 01 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/psc-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 22 fev. 2019.

¹⁴⁰ BRASIL. Resolução **CEN-PCdoB nº 02/2018**. Brasília, DF. 12 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pcdob-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 22 fev. 2019.

o aumento da representação parlamentar do PCdoB nos Poderes Legislativos dos Estados e do Distrito Federal.

O partido considera a votação obtida após eleições de 2014 para aplicar os critérios acima e define que pelo menos 30% (trinta por cento) do total dos recursos recebidos do FEFC, será destinado ao custeio das campanhas eleitorais das candidatas mulheres do PCdoB, respeitados os critérios previstos acima.

O PPS¹⁴¹ considera para a distribuição fundo eleitoral para candidaturas femininas; para as Deputadas federais da atual legislatura, estando ou não no exercício do mandato receberão 4% (quatro por cento) do total de recursos a que tem direito o PPS; e as Deputadas estaduais da atual legislatura no exercício do mandato receberão 3,0% (três por cento) do total de recursos a que tem direito do PPS

O PV¹⁴² aplica percentuais diferenciados entre os estados e as secretarias das mulheres irão administrar, em conjunto, esses recursos.

PSOL¹⁴³ aprova, para a distribuição do fundo eleitoral os seguintes percentuais: 38%(trinta e oito por cento) do montante serão destinados as campanhas das chapas de Deputados Federais , 29% (vinte e nove por cento) serão destinados a campanha da Chapa Presidencial, 9% (nove por cento) serão destinados as chapas para governos estaduais e distrital, 5% (cinco por cento) serão destinados as chapas estaduais para o Senado e, por fim, 19% dos recursos serão destinados as chapas de deputados estaduais e distritais.

Cada diretório estadual, por maioria absoluta dos seus membros, estabelecerá a forma de distribuição dos recursos alocados para cada unidade, mas tal decisão deve respeitar os seguintes parâmetros: “1 – estabelecer percentual destinado a todas as candidaturas existentes, seja em forma de recursos financeiros ou de alocação de serviços necessários a campanha das candidaturas. 2 – Na decisão sobre estabelecimento de faixas de prioridades entre candidaturas proporcionais, a mesma

¹⁴¹ BRASIL. **Resolução CEN-PPS nº 011/2018**. Brasília, DF. 11 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/pps-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 22 fev. 2019.

¹⁴² BRASIL. **Resolução CEN-PV nº 01/2018**. Brasília, DF. 27 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/pv-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 24 fev. 2019.

deve ser fundamentada e registrada em ata. 3 – Qualquer candidatura pode recorrer da decisão, em caso de não cumprimento dos critérios estabelecidos, cabendo ao Diretório Estadual apreciar o referido pedido em primeira instância, num prazo máximo de 15 dias. 4 – Utilização de, no mínimo, 30% dos recursos devem ser destinados a candidaturas de mulheres, conforme decisão do TSE. 5 – Estabelecer regras de uso dos recursos que contemplem prioridade para candidaturas de negros e negras, indígenas e lgbt, de acordo com a realidade local. Estabeleceram faixas e percentuais para cada tipo de candidatura.

Quanto às mulheres apenas foi citada a reserva dos 30%.

O PROS¹⁴⁴ em ata de assembleia apenas cita os 30% e estabelece como prioridade a cláusula de desempenho.

O PHS¹⁴⁵, considera para a distribuição do fundo eleitoral a probabilidade de êxito e leva em consideração a cláusula de desempenho, eleições majoritárias, observando o teto, a viabilidade eleitoral, estratégia político eleitoral, observados os tetos viabilidade eleitoral e estratégia político eleitoral, cita a reserva dos 30% por cento do fundo para as candidaturas femininas, sem critérios específicos.

O partido Avante¹⁴⁶ leva em consideração, para a distribuição do fundo eleitoral, prioridade de reeleição dos atuais mandatários, a probabilidade de êxito das candidaturas, bem como a estratégia político-eleitoral do Partido em âmbito nacional, no tocante ao crescimento de suas bancadas na Câmara dos Deputado, sendo essa a cláusula de desempenho. Apenas cita a reserva de 30% para as candidaturas femininas, sem critérios específicos¹⁴⁷.

¹⁴³ BRASIL. **Resolução CEN-PSOL 2018**. São Paulo, SP. 04 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/psol-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em 24 fev. 2019.

¹⁴⁴ **ATA DA CEN-PROS 2018**. Brasília, DF. 08 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pros-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em; 24 fev. 2019.

¹⁴⁵ **ATA DA ASSEMBLÉIA DA CEN-PHS 2018**. Brasília, DF. 02 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/phs-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 25 fev. 2019.

¹⁴⁶ BRASIL. **Resolução CEN-AVANTE nº 001/2018**. Brasília, DF. 04 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/avante-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 03 mar. 2019.

¹⁴⁷ Artigo 3º - A utilização dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) deverá observar a obrigatoriedade de aplicação de 30% (trinta por cento) no custeio das campanhas eleitorais de candidatas, nos termos da legislação vigente.

O partido REDE¹⁴⁸ apenas prevê a reserva dos 30% do fundo para as candidaturas femininas, afirmando que a Executiva Nacional do partido terá essa responsabilidade, isentando as direções estaduais, sem fixar critérios específicos.

O partido Patriotas¹⁴⁹ clausula de desempenho, probabilidade de êxito , candidaturas viáveis de deputados federais e estaduais , probabilidade de êxito para alcance da clausula de barreira, dobradas

O PTC¹⁵⁰ reserva 30% fundo eleitoral para as deputadas estaduais e federais, aos homens 65 % observando as clausula de desempenho (viabilidade eleitoral), 4% para votos de legenda e 1% para o administrativo das campanhas.

O PRP¹⁵¹ reserva 30% do fundo eleitoral para as candidaturas femininas, no contexto geral prioriza candidaturas de deputados(as) federais e a direções hierarquicamente inferiores do PRP, ou outros partidos que priorizarem estas candidaturas, com comprovado potencial eleitoral, tendo em vista que deverão ser alcançados votos válidos de deputados(as) federais suficientes para superar a cláusula de desempenho.

O partido PSDC¹⁵² determina que cabe à Comissão Executiva do Diretório Nacional, a competência para deliberar sobre os critérios a serem utilizados na distribuição desses recursos, respeitando sempre, o percentual mínimo de 30% (Trinta por cento) destinado à campanha eleitoral de candidatas mulheres, estabelecendo critérios mais específicos¹⁵³.

¹⁴⁸ BRASIL. **Resolução CEN-REDE SUSTENTABILIDADE nº 001/2018**. Brasília, DF. 25 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/rede-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 04 mar. 2019.

¹⁴⁹ BRASIL. **Resolução CEN-PATRIOTA nº 04/2018**. Barrinha, SP. 03 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/patri-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em 04 mar. 2019.

¹⁵⁰ **ATA DA CEN-PTC 2018**. Brasília, DF. 03 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/ptc-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 05 mar. 2019.

¹⁵¹ BRASIL. **Resolução CEN-PRP nº 06/2018**. Brasília, DF. 17 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/prp-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 06 mar. 2019.

¹⁵² BRASIL. **Resolução CEN-PSDC 2018**. São Paulo, SP. 08 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/dc-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 06 mar. 2019.

¹⁵³ 30% do total 'dos recursos do Fundo. Especial de Financiamento de Campanha (FEEC) recebidos, destinado à campanha eleitoral de candidatas mulheres. Os recursos pertinentes a essa porcentagem de 30%, representa o valor total de R\$ 1.242.073,02 (Hum milhão, duzentos e quarenta e dois mil, s-tenta e três reais e dois centavos), que será distribuído da seguinte forma: A.1. 40%, ou seja, R\$ 496.829,21

O partido PMN¹⁵⁴ decidiu por maioria absoluta dos membros da Executiva Nacional, apenas reservar 30% (trinta por cento) do fundo eleitoral, no mínimo, conforme disposição do parágrafo primeiro do artigo 6º da Resolução TSE nº 23.568 de 24 de maio de 2018, sem determinar critérios específicos.

O PRTB¹⁵⁵ decidiu através de sua Comissão Executiva Nacional, reservar o percentual para as mulheres e do valor total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

O PSTU ressalta-se ainda que na distribuição dos recursos, a executiva nacional observou a aplicação de um mínimo de 30% (trinta por cento) dos recursos para as candidaturas de mulheres, respeitando os critérios previstos para os demais candidatos¹⁵⁶.

(Quatrocentos e noventa e seis mil, oitocentos e vinte e nove reais e vinte e um centavos), divididos igualmente entre os Estados e o Distrito Federal, correspondendo a cada uma dessas Unidades da Federação o valor de R\$ 18.041,08 (Dezoito mil, quarenta e um reais e oito centavos); A.2. 60%, ou seja, R\$ 745.243,81 (Setecentos e quarenta e cinco mil, duzentos e quarenta e três reais e oitenta e um centavos) divididos para os Estados e o Distrito Federal na proporção do número de vagas para Deputado Federal em cada uma dessas Unidades da Federação; A.3. O valor total a ser distribuído para cada Estado e para o Distrito Federal, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEEC), conforme os critérios estabelecidos nos itens A.1. e A.2 supra, são os seguintes: Acre - R\$ 30.022,82; Alagoas - R\$ 31.475,53; Amapá - R\$ 30.022,82; Amazonas - R\$ 30.022,82; Bahia - R\$ 75.057,04; Ceará - R\$ 50.360,86; Distrito Federal - R\$ 30.022,82; Espírito Santo - R\$ 32.928,25; Goiás - R\$ 43.097,27; Maranhão - R\$ 44.549,99; Mato Grosso - R\$ 30.022,82; Mato Grosso do Sul - R\$ 30.022,82; Minas Gerais - R\$ 95.395,08; Pará - R\$ 43.097,27; Paraíba - R\$ 35.833,69; Paraná - R\$ 61.982,59; Pernambuco - R\$ 54.719,01; Piauí - R\$ 32.928,25; Rio de Janeiro - R\$ 85.226,06; Rio Grande do Norte - R\$ 30.022,82; Rio Grande do Sul - R\$ 63.435,31; Rondonia - R\$ 30.022,82; Roraima - R\$ 30.022,82; Santa Catarina - R\$ 41.644,55; São Paulo - R\$ 120.091,27; Sergipe - R\$ 30.022,82; Tocantins - R\$ 30.022,82; A.4. A relação contida no item A.3. representa o valor mínimo a ser aplicado na campanha eleitoral das mulheres, sendo que, a critério dos Estados e do Distrito Federal, o valor a ser aplicado com as mulheres pode ser maior que o valor mínimo descrito na relação contida no item A.3 supra, mediante aproveitamento parcial de recursos atribuídos aos candidatos homens.

¹⁵⁴ **ATA DA CEN-PMN 2018.** São Paulo, SP. 23 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pmn-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 08 mar. 2019.

¹⁵⁵ **BRASIL. Resolução CEN-PRTB nº 10/2018.** São Paulo, SP. 17 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/prtb-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 08 mar. 2019.

¹⁵⁶ dando prioridade da candidatura à Presidência, com a distribuição de 55% (cinquenta e cinco por cento) do Fundo Especial de Financiamento para a Candidatura majoritária nacional; 15% (quinze por cento) aplicado para as candidaturas majoritárias de Governador, Senadores e candidatura proporcional dos deputados federais do Estado de São Paulo; 6% (seis por cento) para as candidaturas majoritárias de Governador e Senadores do Estado do Rio de Janeiro; 6% (seis por cento) para as candidaturas majoritárias de Governador e Senadores do Estado de Minas Gerais; 3% para as candidaturas majoritárias de Governador do Estado do Ceará; 3% para as candidaturas majoritárias de Governador do Estado do Rio Grande do Norte; 3% para as candidaturas majoritárias de Governador do Estado do Pernambuco; 3% para as candidaturas majoritárias de Governador do Estado do Pará; 3% para as

O partido PPL¹⁵⁷ entende ser obrigatória a aplicação de 30% (trinta por centos) nas campanhas eleitorais das candidatas do partido ou coligação. Os diretórios e comissões provisórias estaduais são os responsáveis pela destinação de 40% dos recursos que receberem do EEE'C para aplicação nas campanhas das mulheres candidatas, isto para o que se atinja o percentual de 30% do total do fundo Eleitoral, recebido pelo partido nacional, ser aplicado para as candidaturas femininas do partido ou coligação;

O PCO¹⁵⁸ através da Comissão Executiva Nacional do Partido decide aplicar pelo menos, 30% (trinta por cento) dos recursos para candidatas do partido, em conformidade com as estratégias políticas e eleitorais fixadas pelo Partido; PCO deliberar acerca das distribuições específicas a cada candidato, de acordo com os critérios previstos na Resolução.

Observa-se que os estatutos partidários não têm qualquer previsão quanto aos percentuais destinados ao financiamento de candidaturas femininas ou de cotas de gênero, em seus estatutos, tão pouco a forma de distribuição desse financiamento entre as candidatas registradas pelas cotas de gênero.

Sob esse aspecto, verifica-se que os partidos não podem encontrar respaldos na autonomia partidária para fundamentar essa omissão, afrontando direitos e garantias individuais das candidatas e esse será o objeto da análise do próximo tópico.

2.4. A CLÁUSULA DE DESEMPENHO COMO CRITÉRIO MAJORITÁRIO PARA DISTRIBUIÇÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS

Conforme se verifica das análises realizadas das atas das assembleias dos partidos políticos, a grande maioria adota a cláusula de desempenho como critério para

candidaturas majoritárias de Governador do Estado de Sergipe; 3% para as candidaturas majoritárias de Governador do Estado do Rio Grande do Sul.

¹⁵⁷ **ATA DA CEN-PPL 2018.** São Paulo, SP. 03 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/ppl-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 12 mar. 2019.

¹⁵⁸ **ATA DA CEN-PCO 2018.** São Paulo, SP. 23 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/pco-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 15 mar. 2019.

distribuição do fundo eleitoral. Embora a grande maioria não fixe critérios específicos para as cotas de gênero, caso os partidos adotem os mesmos critérios gerais para as cotas, a cláusula de desempenho tornou-se o principal fator para ter acesso aos recursos de financiamento de campanhas.

O alcance da meta estabelecida pelo § 3º do artigo 17 Constituição Federal, trazida pela emenda Constitucional 97/2017¹⁵⁹, alterou o parágrafo 3º do artigo 17, o qual prevê o direito a acesso aos recursos do fundo partidário, retornando de certa forma, as questões quantitativas para a existência dos partidos, pois sem acesso ao fundo partidário, os partidos perdem força e até mesmo correm o risco de serem extintos.

A “lei dos partidos políticos” Lei nº 9.096/95 previa a “cláusula de barreira”, descrita no art. 13¹⁶⁰, na qual estabelecida como meta a ser atingida pelos partidos políticos, alguns percentuais mínimos para ter acesso ao parlamento brasileiro, estabelecendo um mínimo de 5% (cinco por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 1/3 dos Estados com um mínimo de 2% (dois por cento) em cada um deles.

O Supremo Tribunal Federal julgou ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 1.351-3 e 1.354-8 envolvendo a pertinência constitucional do art. 13, da Lei 9.096/95 acabou por fulminar a sua validade declarando-a inconstitucional.

¹⁵⁹ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm> Acesso em: 16 mar. 2019. Texto da emenda Constitucional nº 97/2017 da Constituição Federal 1988 - Art 17 (...) § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão."(NR)

¹⁶⁰ BRASIL. Lei 9.099/95 - Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha eleito representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

A ação foi proposta pelos partidos Comunista do Brasil, Democrático Trabalhista, Socialista brasileiro, Verde, Social Cristão, Socialismo e Liberdade, Republicano brasileiro e Popular Socialista, e tal decisão teve como base a inconstitucionalidade do artigo acima citado, tendo como argumento que a criação da denominada “cláusula de barreira” acaba por ferir o direito de manifestação política das minorias.

Após, o Supremo Tribunal Federal, em 2014, posicionou-se pela constitucionalidade da cláusula, tendo consignado que “A cláusula de barreira elege critério diferenciador de candidatos em perfeita consonância com os interesses protegidos pela Constituição”.

O Min. Dias Toffoli, no ano de 2015, presidente do Tribunal Superior Eleitoral, foi favorável à constitucionalidade da adoção de cláusula de barreira, defendendo a instituição da cláusula de maneira gradual.

Com isso o legislador infraconstitucional estabeleceu algumas restrições com intuito de garantir maior legitimidade a representação popular.

A maior prova disso foi a minirreforma eleitoral de 2015, Lei n. 13.165, a qual determinou que apenas seriam eleitos os candidatos proporcionais que obtivessem ao menos dez por cento de votos do quociente eleitoral, evitando-se, dessa forma, que candidatos sem expressão, que foram eleitos exclusivamente em virtude de uma calda eleitoral, ocupassem assento no parlamento.

Da mesma forma, o art. 7º, §1º, da Lei n. 9.096/95, sob redação conferida pela Lei n. 13.165, aumentou as exigências para o registro de partido político, ao determinar que só é admitido o registro daquelas agremiações que tenham caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Após essa decisão, a emenda Constitucional em seu parágrafo 3º prevê que somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à

televisão os partidos políticos que alternativamente obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Para Fernando Gustavo Knoerr:

para que em caso de adoção desse sistema o mesmo venha a contemplar, em sua inteireza, as variantes que o mesmo possa estar envolvido: A priori, não há como dizer se a cláusula de exclusão será mais ou menos eficaz em função tão somente do percentual em que foi fixada. devem ser considerados, tais como os atinentes aos índices de abstenção e à obrigatoriedade do voto, pois, em países em que estes índices sejam baixos e o voto seja obrigatório, uma cláusula de 5% pode ser considerada extremamente alta, podendo, de outro lado, ser considerada complemente ineficaz nos casos em que o voto seja facultativo e sejam registrados altos índices de abstenção. (KNOERR, 2009, p. 168)

Primeiro, não podemos deixar de conjugar essa cláusula de barreira com a eliminação das coligações nas eleições proporcionais, o que enterra definitivamente os partidos menores e elimina da mesma forma os eleitos sem votos próprios, um aspecto positivo e outro negativo.

Sendo que a interpretação de Knoer revela-se extremamente sensata sobre a cláusula de barreira, quando leva em consideração o peso do percentual a ser utilizado, pois dependendo do índice de abstenção e a obrigatoriedade ou não de votar, pode ser elevado tal índice ou até mesmo ineficaz.

Com isso, demonstra-se que inúmeros fatores podem influenciar o peso do percentual indicado e variáveis devem ser consideradas para que esse percentual seja efetivo e não demasiadamente excessivo para imposição das barreiras aos partidos políticos.

Outro aspecto a ser observado, é que os percentuais referem-se apenas a Câmara de Deputados, o que faz os partidos políticos utilizarem o fundo eleitoral apenas para o financiamento de campanhas dos Deputados Federais, esquecendo as eleições à Deputados Estaduais, o que revela mais uma vez, a ideia de que existe controle dos Partidos em âmbito Nacional em relação aos Estados e Municípios, em

consonância com a ideia da permanência das comissões provisórias, em detrimento dos diretórios, justamente por ser mais fácil o controle.

Além disso, confirma-se a ideia de total ausência de democracia partidária, tendo em vista que todos os candidatos a Deputados Estaduais teriam o direito de manifestar-se e votar favoravelmente ao recebimento do fundo partidário, o que não ocorre.

Nesse sentido, é que deve ser observado esse critério quantitativo uma barreira para efetivação das ações afirmativas de gênero serem alcançadas, por óbvio que os partidos irão direcionar o financiamento apenas para a candidata que tenha mais chance de êxito de ingressar no Congresso Nacional, por uma questão de necessidade de manutenção de financiamento e de tempo de rádio e televisão.

O artigo 3^o¹⁶¹ da emenda 97/2017 determina que gradativamente sejam aplicados os critérios quantitativos aos partidos políticos para que os mesmos tenham acesso ao fundo partidários e ao horário eleitoral gratuito.

O artigo determina que nas eleições de 2018, os partidos devem obter para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou devem eleger pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

¹⁶¹ Art. 3^o da Emenda Constitucional 97/2017 - O disposto no § 3^o do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030. Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que: I - na legislatura seguinte às eleições de 2018: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; II - na legislatura seguinte às eleições de 2022: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; III - na legislatura seguinte às eleições de 2026: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. BRASIL. EC 97/2017.

O artigo 3º ainda prevê que nas eleições de 2022 os partidos devem obter para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou eleger pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

E ainda há previsão que nas eleições de 2026 os partidos devem obter, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou eleger pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Sendo assim, a cada eleição os partidos irão cada vez mais direcionar os recursos para o cumprimento dessas metas estabelecidas, o que dificulta ano após ano o acesso ao recurso público para financiamento de campanhas das cotas de gênero, pois a tendência é cada vez mais a destinação dos recursos aos candidatos a Deputado Federal.

Para Kátia Carvalho¹⁶², a cláusula de barreira consubstancia disposição normativa que nega a existência ou a representação parlamentar ao partido que não alcançar determinado número ou percentual de votos. Aduz que a cláusula de exclusão consiste em instrumento necessário para impedir a pulverização dos representantes em um número elevado de partidos políticos, cenário que permitirá o enfraquecimento das agremiações partidárias e da própria governabilidade.

A elevação do número de partidos com representação parlamentar minúscula colmata a perda de densidade das representações dos maiores partidos, aumentando a fragmentação, esse é o entendimento de José Antônio Giusti¹⁶³.

Assim defende Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, no presidencialismo, a fragmentação partidária leva à inevitável fraqueza do próprio órgão

¹⁶² CARVALHO, Kátia. **Cláusula de Barreira e Funcionamento Parlamentar**, Estudo, Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa: pp. 2-11, fev. 2003, p. 3.

¹⁶³ TAVARES, José Antônio Giusti. **A Medição dos Partidos na Democracia Representativa Brasileira**. In: _____ (org). **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, pp. 332-343.

legislativo, que, inclusive, pode ser facilmente atingido nas suas imunidades e competências¹⁶⁴.

O Alber Wagner¹⁶⁵ define muito bem a questão da proliferação dos partidos políticos quando afirma:

A instituição da cláusula de barreira repisa a premissa de que um partido político apenas deve ser criado quando obtiver amplo apoio na sociedade e represente uma corrente política preestabelecida. As cláusulas são postas com o telos de promover estabilidade no sistema eleitoral, negando representação às agremiações radicais, as criadas por minorias alternantes ou de aluguel – aquelas que, por preencherem os requisitos legais de formação partidária, ainda que sem representação real junto ao povo, são válidas e recebem os benefícios inerentes às associações políticas. Nesse sentido, incontestemente que a cláusula de exclusão consubstancia mecanismo de aprimoramento do regime democrático, dotando-o de maior funcionalidade. A cláusula de barreira emerge como mecanismo eficiente na cessação da multiplicação descomedida de partidos políticos, sendo premente ao aperfeiçoamento da democracia. Se a preocupação inicial era a proteção das minorias, o desenvolvimento do fenômeno democrático impôs que a criação abundante de agremiações políticas produzisse uma instabilidade que denega o ideal da própria *demokratia*. Um pluripartidarismo exagerado, com facilidade extrema para a criação de agremiações, incentivado ainda pela fragmentação político-ideológica, impede a formação de maiorias sólidas aptas a governar, fazendo com que pequenas agremiações tenham um poder excessivo de barganha sem amparo na realidade social, no que conduz à fragilização do regime democrático.

As cotas de gênero serão afetadas por essa questão quantitativa, já que os partidos políticos têm prerrogativa de autonomia para definir os critérios de distribuição de financiamento, sendo que, certamente atingir os percentuais estabelecidos pela constituição é um deles.

Por outro lado, as ações afirmativas para inserir as mulheres na política ficarão prejudicadas, até mesmo o direcionamento dos 30% dos fundos para financiamento de campanhas femininas, certamente, será alocado exclusivamente para as mulheres que tenham maiores chances para ingressar como Deputadas Federais, sendo que aquelas

¹⁶⁴ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição de 1988**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Arts. 5º a 17. v. 2., São Paulo: Saraiva, 1989.

¹⁶⁵ AGRA, Walber de Moura, ALENCASTRO NETO, Emiliane Priscilla. **A Cláusula de Barreira Como Instrumento de Aperfeiçoamento da Democracia**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.2, 2º quadrimestre de 2017. Disponível em: <www.univali.br/direitopolitica> - ISSN 1980-7791. Acesso em: 17 mar. 2019.

que concorrem para os cargos de vereadores, prefeitas e deputadas estaduais, ficarão novamente sem o devido atendimento pelo partido.

Sendo assim, os direitos e garantias individuais, de igualdade, não somente de gênero, mas como de capacidade eleitoral passiva, está sendo tolhido pelos partidos políticos. Não pode haver discriminação entre gêneros, bem como, da mesma forma não pode ser permitida a discriminação entre as mulheres que irão disputar o pleito eleitoral.

Nesse sentido, se faz imperiosa a aplicação do direito ao procedimento, para que existam critérios mínimos objetivos na legislação que impeçam o abuso da autonomia partidária, preservando direitos individuais, bem como, que se faça necessária a aplicação da eficácia horizontal do Princípio Democrático nas agremiações partidárias para que todos façam parte da construção dos critérios estabelecidos para a distribuição do fundo partidário e eleitoral entre as mulheres e de uma forma geral.

3. LIMITES AO EXERCÍCIO DA AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE AO FINANCIAMENTO DAS CANDIDATURAS DE COTAS DE GÊNERO

Como já exposto acima, os partidos políticos devem exercer sua autonomia sempre limitados aos princípios constitucionais enumerados no caput do artigo 17 da Constituição Federal: A soberania popular, regime democrático, pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Conforme entendimento da Procuradora Geral da República, na ação direta de constitucionalidade, que pretende declarar inconstitucional os artigos da Lei dos Partidos Políticos que isentam os partidos de prestar contas e da aplicação de multa em caso de descumprimento da aplicação de recursos para as mulheres:

Quando há financiamento público – não exclusivo (!) – indutor de política pública de igualdade de gênero na vida partidária e nas campanhas eleitorais, o Estado brasileiro patrocina, dessa forma, o aperfeiçoamento do regime democrático e a proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana. Nenhum partido é obrigado a aceitar financiamento público. Todavia, se o aceita deve cumprir condicionantes que acompanhem esse financiamento, sobretudo se são uniformes a todos os partidos, dizem respeito ao aperfeiçoamento da democracia partidária e à proteção de direitos fundamentais. Financiamento que visa induzir práticas democráticas em partidos políticos e promoção de igualdade de gênero em um quadro

generalizado de subrepresentação feminina na política é cumprimento da disciplina constitucional dos partidos políticos e jamais violação da autonomia desses. Sendo inegável que a igualdade formal entre homens e mulheres, no que toca aos direitos políticos, ainda não atingiu padrões minimamente visíveis no protagonismo da cena política brasileira, é irretocável o financiamento público indutor de ampliação da democracia pelo incentivo à atuação política feminina.

É certo que os partidos políticos fazem parte de um modelo geral associativo e por esse motivo devem ser tratados com todas as garantias da liberdade de associação¹⁶⁶.

Assim, deve ser assegurada autonomia as associações privadas, no entanto, os contornos desses limites estão bem delimitados, como escreve André Rufino do Vale¹⁶⁷ quando afirma que “o direito de autodeterminação das associações encontra seus limites precisamente no conteúdo da relação privada determinado pelas regras estatutárias que a própria associação elabora, assim como nas normas e nos princípios de ordem pública, mormente os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente aos sócios”.

O texto constitucional traz um tratamento peculiar aos partidos políticos, ainda que sejam pessoas jurídicas de direito privado exercem função pública e diante disso existe a “vedação da interferência estatal em seu funcionamento e dissolução compulsória apenas por decisão judicial transitada em julgado, embora se permita a suspensão de suas atividades por decisão judicial pendente de recurso¹⁶⁸”.

Assim, importante destacar nesse momento que os partidos encontram limites de suas autonomias para a distribuição do financiamento das cotas de gênero, tendo em vista o direito à organização e ao procedimento, direitos e garantias individuais e a necessária observância à democracia intrapartidária para estabelecer os critérios de distribuição do financiamento público de campanha.

No entanto, importante respeitar a autonomia partidária, sem deixar de observar a eficácia horizontal do Princípio Democrático no âmbito interno dos partidos políticos,

¹⁶⁶ LEONARDO. Rodrigo Xavier. **As associações em sentido estrito no direito privado**. São Paulo, 2006. 249f. Tese de Doutorado em direito civil, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. p. 98.

¹⁶⁷ VALE, André Rufino. **Drittwirkung de Direitos Fundamentais e Associações Privadas**. Revista de Direito Público. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, n 9, p.64, jul/set. 2005.

¹⁶⁸ SILVA. José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p 267.

em especial, quanto à distribuição do FEFC no que diz respeito aos valores distribuídos entre as mulheres.

Muito embora os partidos políticos tenham tratamento diferenciado, importante observar que a Constituição Federal estabeleceu um rol de direitos e garantias individuais, os quais se aplicam aos filiados partidários e devem ser entendidos como limites à autonomia dos partidos, sendo esse o próximo tópico a ser estudado.

3.1. DIREITOS SUBJETIVOS FUNDAMENTAIS DOS FILIADOS PARTIDÁRIOS – DIREITO A ORGANIZAÇÃO E AO PROCEDIMENTO.

É certo afirmar que existiram fortes posições jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal e Tribunal Superior Eleitoral quanto a impossibilidade de qualquer interferência legislativa no que diz respeito aos assuntos resguardados aos estatutos partidários.

Por um lado, a preservação da autonomia partidária é fundamental para efetivação do estado democrático, no entanto o posicionamento do poder judiciário tem demonstrado preocupação na restrição indireta da participação política individual, afetando a chamada democracia partidária.

Diante disso, pode-se afirmar que os filiados têm, no mínimo, o direito a conhecer os procedimentos a serem seguidos, de forma pré-estabelecidas pelos partidos políticos, sendo que as regras devem estar regulamentadas em seus estatutos, sempre observando direitos e garantias fundamentais dos filiados, como o direito à igualdade, por exemplo. Esse pode ser considerado o principal limite à autonomia partidária frente aos direitos de seus filiados. Sobre esse assunto afirma Thiago Alves Rodrigues¹⁶⁹:

(...) Todos esses fatores tornam ainda mais imperiosa a garantia de regras claras e procedimentos eficazes no interior dos partidos políticos que assegurem a livre e efetiva participação do cidadão, em pé de igualdade com seus demais correligionários, nos procedimentos e na organização da agremiação da qual faz parte, sob pena de a participação individual na formação da vontade estatal se ver sobrepujada por um aparelho partidário

¹⁶⁹ RODRIGUES, Thiago Alves. **Eficácia horizontal do princípio democrático no âmbito dos partidos políticos: em defesa de posições jurídicas subjetivas**. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte, v. 12, n 18, p. 47-97, jan/julho. 2010. p. 52.

dominado pela vontade de um pequeno grupo de lideranças tradicionais. Diante disso, mostra-se relevante levantar alguns questionamentos acerca da possibilidade jurídica e da viabilidade de introdução de mecanismos que permitam a tomada de decisões *interna corporis* de maneira menos verticalista e mais consentânea com o arranjo jurídico do princípio democrático (...).

Os direitos e garantias individuais, considerados direitos fundamentais, não necessitam, obrigatoriamente, de regulamentação infraconstitucional para serem aplicados, tendo em vista a eficácia imediata de tais direitos, o que será analisado no próximo tópico. Nesse momento serão estudadas as situações que não fazem parte do rol das situações do artigo 5º da Constituição Federal.

Partindo desse pressuposto, invoca-se a teoria estrutural dos direitos fundamentais de Robert Alexy, na tentativa de demonstrar a possibilidade de que a intervenção legislativa para uniformizar o funcionamento interno dos partidos políticos frente aos direitos fundamentais de seus filiados não fere a autonomia partidária.

Para Robert Alexy¹⁷⁰ os direitos subjetivos podem ser entendidos como posições e relações jurídicas, o que permite ao indivíduo exigir seja do Estado ou de terceiros qualquer ação ou omissão (ação negativa ou positiva) como proteção a esse direito. Sendo assim, o sujeito passa a ter direito a algo. O Autor ainda cita como exemplo o exercício do sufrágio como exemplo de uma ação institucional de proteção, pois não seria possível exercer o ato de votar se o Estado não organizar as normas eleitorais. Alexy ainda escreve que:

Os procedimentos são sistemas de regras e/ou princípios para a obtenção de um resultado. Se o resultado é obtido respeitando as regras e/ou princípios, então, desde o aspecto procedimental apresenta uma característica positiva. Se não é obtido desta maneira, então é defeituoso desde o ponto de vista procedimental e, por isto, tem uma característica negativa. Este conceito amplo de procedimento abarca tudo o que cai sob a fórmula 'realização e asseguramento dos direitos fundamentais através da organização e o procedimento'".

Nesse aspecto, argumenta-se que os direitos fundamentais entendidos como direitos subjetivos, traz a possibilidade de o sujeito detentor de direitos exigir prestações positivas do legislador, bem como, verifica-se a ligação do Princípio Democrático com

¹⁷⁰ ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Tradução de Ernesto Garzón Valdéz. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. p. 186.

os direitos subjetivos fundamentais, tendo em vista, a criação de normas de organização e procedimentos¹⁷¹.

Afirmam ainda Rogério Leal e Denise Bittencourt que:

É o direito subjetivo do Cidadão que também sofre fissuras irremediáveis aqui, (...), considerando que os direitos subjetivos corporificam a existência de normas de comportamentos e condutas sociais obrigatórias, proibidas, permitidas ou facultativas, em certo tempo e espaço. Ocorre que tais direitos também implicam normas que estabelecem quem, em que condições, de que forma (procedimentos) podem realizar atos que possuam efeitos jurídicos sobre outras pessoas/indivíduos/cidadãos - tanto em nível legislativo, judicial ou executivo.

Tal fato permite reconhecer como direito subjetivo não só as normas de condutas, mas, e principalmente, as normas de organização política e institucional do Estado, superando sua identificação com os típicos direitos negativos do modelo de Estado Liberal clássico, bem como aquelas que dizem com os princípios constitucionais e infraconstitucionais protetivos de Direitos Humanos e Fundamentais - e suas regras densificadoras -, constituindo-se verdadeiro grupo de direitos subjetivos públicos indisponíveis e vinculantes¹⁷².

Para Ingo Sarlet¹⁷³ equiparar um direito fundamental a um direito subjetivo é o mesmo que afirmar a possibilidade desse detentor do direito subjetivo exigir “judicialmente comportamentos e impor seus interesses juridicamente tutelados a um destinatário perante ele obrigado”.

Gilmar Mendes¹⁷⁴ cita como exemplo de direito fundamental dessa natureza “o direito de que gozam os partidos políticos ao acesso a recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita nos meios de comunicação (art 17,§3º, da CF), cujas prestações normativas do estado são imprescindíveis à manutenção da estrutura organizacional partidária e à igualdade de oportunidades de participação no processo democrático”.

Os filiados partidários são detentores de direitos a ações positivas normativas para que seus direitos subjetivos fundamentais sejam garantidos e fruídos. Pelas palavras de Ingo Sarlet “os direitos as ações positivas normativas (...) esgotam-se na

¹⁷¹ RODRIGUES. Thiago Alves. **Eficácia horizontal do princípio democrático no âmbito dos partidos políticos: em defesa de posições jurídicas subjetivas**. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte, v. 12, n 18, p. 47-97, jan/julho. 2010. p. 53.

¹⁷² LEAL. Rogério Gesta Leal, FRIEDRICH, Denise Bittencourt. **A resolução n. 22.585/2007 do Tribunal Superior Eleitoral e a violação de direito civil e político fundamental: aspectos introdutórios** Rev. Investig. Const. vol.1 no.3. Curitiba Set./Dec. 2014.

¹⁷³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos direitos fundamentais**. 5ªed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2005. p. 167.

¹⁷⁴ MENDES. Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 9.

emissão de um ato normativo estatal de caráter organizatório (criação de órgãos, instituição de procedimentos), de cuja existência depende a fruição e a garantia do direito fundamental”.

Sendo assim, vale dizer que os filiados partidários são detentores do direito de organização e ao procedimento, o que deve estar previsto em estatuto dos partidos políticos ou na lei dos partidos políticos, sem perder de vista os direitos e garantias fundamentais individuais constitucionalmente previstos.

Indo mais além, pode se afirmar que os filiados têm o direito de previsão legal de regulação ou conformação legislativa de seus direitos fundamentais, pois são regras de validade e não regras de restrição.

Gilmar Mendes¹⁷⁵ entende os direitos a organização e ao procedimento aqueles direitos fundamentais a serem definidos e concretizados pelo legislador infraconstitucional, também podem ser entendidos como direitos fundamentais com “âmbitos de proteção estritamente normativos”.

Sendo assim, correto afirmar que os filiados partidários são detentores de direito subjetivo fundamental ao procedimento, justamente para que possam efetivá-los, através de conformação legislativa ou até mesmo de previsão estatutária observando os seus direitos fundamentais.

Importante destacar que não existe direito a nacionalidade, soberania e cidadania sem a organização dos procedimentos, como é o caso dos estrangeiros, que necessitam da previsão de um rol de procedimentos para aquisição de nacionalidade¹⁷⁶.

O mesmo ocorre com a cidadania, que somente se efetiva a partir de um “vínculo particular ou específico que une o indivíduo a um certo sistema de leis, a um determinado ordenamento estatal, conferindo-lhe o direito de participar e influenciar nos rumos políticos da comunidade estatal¹⁷⁷”.

Interessante citar que a Constituição Argentina em seu artigo 37 prevê o direito ao procedimento ligadas as questões de cidadania, incluindo, inclusive a participação

¹⁷⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p.9

¹⁷⁶ BOCKENFORDE, Ernest Wolfgnag. **Estudios sobre el Estado de Dercho y la Democracia**. Tradução de Rafael Agapito Serrano. Madrid: Editorial Trotta, 2000. p. 47-132.

política das mulheres nos partidos políticos e no regime eleitoral, assegurando ações positivas nesse sentido¹⁷⁸.

Conforme o entendimento de Thiago Alves Rodrigues¹⁷⁹:

É possível, desta forma, concluir que a ideia de organização e procedimento, é corolário dos direitos fundamentais ligados a nacionalidade, à soberania e à cidadania, constituindo um verdadeiro direito subjetivo individual oponível ao legislador.

Sendo assim, diante dos instrumentos procedimentais oferecidos pelo ordenamento jurídico pátrio, notadamente o mandado de injunção, não há dúvidas que existem obrigações do Estado brasileiro às quais correspondem direitos subjetivos fundamentais do indivíduo à participação na organização e procedimento, tomada aqui no sentido de um direito de exigir prestações normativas do legislador voltadas à garantia de posições jurídicas subjetivas fundamentais.

Não é o que ocorre com os direitos fundamentais dos filiados partidários, nesse aspecto vale destacar que embora a Lei nº 9690/1995 - Lei dos Partidos Políticos, em seu artigo 4º Lei nº 9690/1995 afirmar que “os filiados de um partido político têm iguais direitos e deveres”, na prática não é o que de fato ocorre, pois muitos estatutos deixam de regulamentar a forma de distribuição do fundo eleitoral, por exemplo, sendo que em época de campanha depositam valores desproporcionais entre os candidatos, em especial nas candidaturas femininas, respaldados na autonomia partidária em detrimento aos direitos subjetivos fundamentais ao procedimento, dos filiados.

Da mesma forma o artigo 14¹⁸⁰ da referida lei apenas prevê que deverão ser observadas as disposições constitucionais, sendo livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento.

¹⁷⁷ BONAVIDES. Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros. 2003. p. 77.

¹⁷⁸ Constituição Argentina - Artículo 37 – “Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia, el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”.

¹⁷⁹ RODRIGUES. Thiago Alves. **Eficácia horizontal do princípio democrático no âmbito dos partidos políticos: em defesa de posições jurídicas subjetivas**. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte, v. 12, n 18, p. 47-97, jan/julho. 2010. p. 60.

¹⁸⁰ BRASIL. Lei nº 9096/1995 - “Art. 14. Observadas as disposições constitucionais e as desta Lei, o partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento”.

Ainda o artigo 15¹⁸¹ da Lei 9096/1995 prevê disposições gerais sobre os estatutos, apenas citando que devem conter normas sobre filiação e desligamento de seus membros; direitos e deveres dos filiados; modo de organização dos órgãos partidários, fidelidade partidária, condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas; finanças para campanhas, critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido e procedimento de reforma do programa e do estatuto.

O que se depreende da análise desse artigo é que em momento algum a lei se preocupa em estabelecer critérios objetivos para que os estatutos respeitem os direitos subjetivos fundamentais de seus filiados, como por exemplo, definir que o financiamento de campanha deve respeitar, proporcionalmente, as cotas de gênero, o que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617, já citada anteriormente.

Nesse aspecto, a autonomia partidária não seria afetada, a lei estaria apenas direcionando o partido para que os seus estatutos respeitassem de forma mais íntegra os direitos fundamentais dos filiados, constitucionalmente previstos, não os sacrificando integralmente quando da elaboração dos estatutos partidários, seja pela omissão, seja pela desigualdade de oportunidades entre os filiados partidários.

O posicionamento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal frente ao direito à organização e ao procedimento tem sido de reconhecimento, como no julgado da ADI 1465/DF¹⁸², a qual pretendia reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 22¹⁸³ da Lei

¹⁸¹ BRASIL. Lei nº 9096/1995 – “Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre: I - nome, denominação abreviada e o estabelecimento da sede na Capital Federal; II - filiação e desligamento de seus membros; III - direitos e deveres dos filiados; IV - modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros; V - fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa; VI - condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas; VII - finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despender com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei; VIII - critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido; IX - procedimento de reforma do programa e do estatuto”.

¹⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1461** – Brasília, DF. Relator: Joaquim Barbosa. Data de Julgamento 24/02/2005. Tribunal Pleno, Publicado DJ 05/05/2005. p. 6.

nº 9096/1995, que proibiu a dupla filiação partidária por afronta a autonomia partidária para dispor sobre seu funcionamento. O Ministro Joaquim Barbosa, naquela ocasião fez referência do direito à organização e ao procedimento afirmando que:

antes de violar a autonomia interna de cada agremiação, os direitos à organização e ao procedimento garantem que as normas internas de filiação de um determinado partido não interfiram na organização e funcionamento de outros. (...) normas que regulam a dupla filiação conformam, em vez de violar, os princípios constitucionais que regem os partidos políticos.

Ainda no julgamento do Recurso Extraordinário 193.579¹⁸⁴/SP, em 2007, o Ministro Gilmar Mendes afirma que se faz necessária a edição de normas de procedimento que possibilitem o indivíduo a participar de forma efetiva na proteção de seus direitos individuais.

(...) a mera positivação de um denso catálogo de direitos fundamentais poderia torná-los verdadeiros artefatos simbólicos se não estivesse acompanhada de normas de organização e procedimento destinadas a sua proteção. Nesse sentido que a doutrina especializada cuida hoje de um direito fundamental à organização e ao procedimento (Alexy) e de um *status processualis* dos indivíduos (Haberle).

Da mesma forma o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.024¹⁸⁵/DF, em que se discutia afronta a liberdade negativa das associações, decidiu por reconhecer o direito ao procedimento da seguinte forma:

Nos últimos tempos, falamos muitos da existência de direito de organização e ao procedimento para designar todos aqueles direitos fundamentais que dependem, na sua realização, tanto de providências estatais, como vistas à criação e conformação de órgãos, setores ou repartições,...) Aqui, não tenho a menor dúvida de que essa regra do art. 5º, XXVIII, “b” na verdade recomendava a constituição ou a proteção a partir dessa concepção – um direito a organização e ao procedimento – uma vez que indicava ao legislador a necessidade de criar mecanismos adequados à cobrança e a viabilização desses direitos.

¹⁸³ BRASIL. Lei nº 9096/1995 – Art 22 (...) §único – Quem se filia a outro partido deve fazer comunicação ao partido e ao juiz de sua respectiva zona eleitoral, para cancelar sua filiação; se não o fizer no dia imediato ao da nova filiação, fica configurada dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas para todos os efeitos.

¹⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário. Acórdão nº 193.579**. São Paulo/SP. Relator: Gilmar Mendes. Julgado em 2007.

¹⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2024**. Brasília, DF. Relator Sepúlveda Pertence. Data de Julgamento 03/05/2007. Tribunal Pleno, Publicado DJ 22/06/2007. Ementário 2281-1.

Nessa esteira, verifica-se o direito fundamental à organização e ao procedimento dos filiados para que tenham seus direitos garantidos e, principalmente, quando pretendam pleitear um cargo eletivo tenham conhecimento das regras do jogo.

As previsões legais de conformação e objetivas que garantam os direitos individuais dos filiados, para que os estatutos não sejam omissos quanto aos procedimentos, bem como respeitem os direitos fundamentais dos cidadãos filiados são de suma importância para o exercício da cidadania.

No caso de omissão, os filiados impetrar Mandado de Injunção, para os casos de normas constitucionais com eficácia limitada, ou seja, nos casos em que seja necessária a regulamentação através de legislação para o correto exercício da cidadania

Como já visto os estatutos dos partidos políticos são omissos quanto à organização e procedimento com relação à temas importantes, como o financiamento público de campanhas femininas.

Ainda, verifica-se a necessidade extrema de regulamentação quanto a capacidade eleitoral passiva, pois deixa de haver a relação do sujeito diretamente com o Estado e passa a existir a relação com o interior das organizações partidárias.

Sendo assim, verificam limitações à autonomia dos partidos políticos, quando se impõe obrigações dessas agremiações para com os filiados partidários, em especial, o respeito aos direitos fundamentais e ao direito à organização e procedimento.

No entanto, não somente a omissão da lei dos partidos políticos como dos estatutos ofendem direitos fundamentais, como também a não observância a várias garantias e direitos individuais previstos constitucionalmente, de eficácia imediata, conforme se verá a seguir.

3.2. A LIMITAÇÃO DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA NA DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO ELEITORAL DAS COTAS DE GÊNERO EM FACE DA APLICAÇÃO DA EFICÁCIA IMEDIATA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS CANDIDATOS (AS).

A Constituição Federal enumera uma sequência de vários artigos que definem os direitos e garantias individuais dos cidadãos, o que se aplica aos filiados partidários.

Assim, o caput do artigo 5º da CF afirma que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, e o §2º deve ser ressaltado quando afirma que “ § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Outros incisos merecem destaque, os quais demonstram os direitos e garantias individuais de qualquer cidadão, inclusive quando se trata da relação dos filiados com seus partidos políticos, como os incisos II (ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei); IV (é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato); XVII (é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar); XX (ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado); XXXV (a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito); LV (aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes).

O parágrafo 1º do artigo 5º da Constituição Federal determina que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Esse parágrafo representa aplicação imediata e eficácia plena para o exercício dos direitos previstos, e que a omissão legislativa não interferirá no seu exercício, atribuindo garantias constitucionais – ação direta de inconstitucionalidade por omissão e/ou mandado de injunção.

Diante disso, um aspecto importante a ser analisado, como limitante da autonomia partidária é a eficácia imediata dos direitos fundamentais dos filiados e a horizontalização da Eficácia do Princípio democrático no âmbito dos partidos políticos.

A aplicabilidade imediata dos direitos e garantias fundamentais na relação privada, entre filiados e partido é ponto crucial, para que seja entendido que os filiados têm o direito a recorrer ao Judiciário quando seus direitos e garantias foram preteridos, ainda que não haja uma regulamentação ou procedimento previsto no estatuto do partido ou na lei.

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a eficácia imediata dos direitos fundamentais nas relações privadas que exercem funções no espaço público, no julgamento Recurso Especial 2011819¹⁸⁶/RJ.

Esse julgado é emblemático, pois afirma que as entidades privadas que tenham atividades de caráter público, como é o caso dos partidos políticos, aplica-se a eficácia imediata dos direitos fundamentais, como os de ampla defesa e contraditório.

Diante disso, o entendimento do Supremo Tribunal Federal no Recurso Especial nº 2011819, condenou a União Brasileira dos Compositores a reintegrar um de seus filiados, por não observância aos direitos e garantias individuais.

Esse raciocínio aplica-se aos partidos políticos, fazendo com que seja aplicada eficácia imediata dos direitos fundamentais dos filiados partidários.

¹⁸⁶ Recurso Especial nº 2011819 - EMENTA: SOCIEDADE CIVIL SEM FINS LUCRATIVOS. UNIÃO BRASILEIRA DE COMPOSITORES. EXCLUSÃO DE SÓCIO SEM GARANTIA DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS RELAÇÕES PRIVADAS. RECURSO DESPROVIDO. I. EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS RELAÇÕES PRIVADAS. As violações a direitos fundamentais não ocorrem somente no âmbito das relações entre o cidadão e o Estado, mas igualmente nas relações travadas entre pessoas físicas e jurídicas de direito privado. Assim, os direitos fundamentais assegurados pela Constituição vinculam diretamente não apenas os poderes públicos, estando direcionados também à proteção dos particulares em face dos poderes privados. II. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS COMO LIMITES À AUTONOMIA PRIVADA DAS ASSOCIAÇÕES. A ordem jurídico-constitucional brasileira não conferiu a qualquer associação civil a possibilidade de agir à revelia dos princípios inscritos nas leis e, em especial, dos postulados que têm por fundamento direto o próprio texto da Constituição da República, notadamente em tema de proteção às liberdades e garantias fundamentais. O espaço de autonomia privada garantido pela Constituição às associações não está imune à incidência dos princípios constitucionais que asseguram o respeito aos direitos fundamentais de seus associados. A autonomia privada, que encontra claras limitações de ordem jurídica, não pode ser exercida em detrimento ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros, especialmente aqueles positivados em sede constitucional, pois a autonomia da vontade não confere aos particulares, no domínio de sua incidência e atuação, o poder de transgredir ou de ignorar as restrições postas e definidas pela própria Constituição, cuja eficácia e força normativa também se impõem, aos particulares, no âmbito de suas relações privadas, em tema de liberdades fundamentais. III. SOCIEDADE CIVIL SEM FINS LUCRATIVOS. ENTIDADE QUE INTEGRA ESPAÇO PÚBLICO, AINDA QUE NÃO-ESTATAL. ATIVIDADE DE CARÁTER PÚBLICO. EXCLUSÃO DE SÓCIO SEM GARANTIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. APLICAÇÃO DIRETA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO. As associações privadas que exercem função predominante em determinado âmbito econômico e/ou social, mantendo seus associados em relações de dependência econômica e/ou social, integram o que se pode denominar de espaço público, ainda que não-estatal. A União Brasileira de Compositores - UBC, sociedade civil sem fins lucrativos, integra a estrutura do ECAD e, portanto, assume posição privilegiada para determinar a extensão do gozo e fruição dos direitos autorais de seus associados. A exclusão de sócio do quadro social da UBC, sem qualquer garantia de ampla defesa, do contraditório, ou do devido processo constitucional, onera consideravelmente o recorrido, o qual fica impossibilitado de perceber os direitos autorais relativos à execução de suas obras. A vedação das garantias constitucionais do devido processo legal acaba por restringir a própria liberdade de exercício profissional do sócio. O caráter público da atividade exercida pela sociedade e a dependência do vínculo associativo para o exercício profissional de seus sócios legitimam, no caso concreto, a aplicação direta

Esse recurso foi emblemático para definição dessa questão, tendo em vista que não apenas definiu a limitação da autonomia dos partidos políticos, como determina que os filiados devem ter preservados direitos e garantias individuais e afirma que as entidades sem fins lucrativos que integram o espaço público, ainda que não estatais, no entanto, que tem atividade de caráter público, devem respeitar direitos e garantias individuais.

Ainda, caso não fosse dessa forma entendido, deve ser levado em conta a harmonização de Princípios e direitos constitucionalmente previstos, sendo que ambos devem ser protegidos, no caso, a autonomia partidária e os direitos fundamentais dos filiados.

Para tal raciocínio, Konrad Hesse¹⁸⁷ invoca o princípio da concordância prática ou da harmonização, que determina ao intérprete do sistema jurídico que aos bens conflitantes, constitucionalmente protegidos, deve se observar que a afirmação de um não seja o sacrifício do outro, “o que só se alcança na aplicação ou na prática do texto”.

Com isso o autor afirma que na interpretação constitucional, deve-se dar “primazia às soluções ou pontos de vista que, levando em conta os limites e pressupostos do texto constitucional, possibilitem a atualização de suas normas, garantindo-lhes eficácia e permanência constante”.

Na mesma seara, em comentários ao texto de Hesse, afirmam Rogério Leal¹⁸⁸ e Denise Friedrich “tal princípio parte exatamente da noção de que não há diferença hierárquica ou de valor entre os bens constitucionais; destarte, o resultado do ato interpretativo não pode ser o sacrifício total de uns em detrimento dos outros. Deve-se, na interpretação, procurar uma harmonização ou concordância prática entre os bens constitucionalmente tutelados”.

Diante disso, vale dizer que tanto a eficácia imediata dos direitos fundamentais deve ser observada como limite à autonomia partidária, assim como a eficácia

dos direitos fundamentais concernentes ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, CF/88). IV. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO.

¹⁸⁷ HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 2001. p. 119.

¹⁸⁸ LEAL, Rogério Gesta Leal, FRIEDRICH, Denise Bittencourt. **A resolução n. 22.585/2007 do Tribunal Superior Eleitoral e a violação de direito civil e político fundamental: aspectos introdutórios** Rev. Investig. Const. vol.1 no.3. Curitiba Set./Dec. 2014.

horizontal do Princípio Democrático dentro dos partidos políticos, o que será analisado logo a seguir.

3.3. A LIMITAÇÃO DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA NA ESCOLHA DOS CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA FRENTE A APLICAÇÃO DA EFICÁCIA HORIZONTAL DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO NO ÂMBITO DOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Além da análise da eficácia imediata dos direitos e garantias individuais dos filiados e da ponderação entre os preceitos constitucionalmente previstos, deve ser avaliada a horizontalização do Princípio Democrático, o que remete diretamente a democracia intrapartidária.

Nessa mesma linha, Canotilho¹⁸⁹ defende que “a democracia interna pressupõe, entre outras exigências, a proibição do princípio do chefe (Führerprinzip)”. Em outros termos, isso significa que a formação da vontade partidária deve se dar a partir das bases e da efetiva participação dos membros do partido, respeitados os direitos fundamentais de seus filiados, notadamente, a isonomia, que é corolário de toda organização democrática.

Segundo Flávia Friendenberg¹⁹⁰ apresenta várias alternativas para efetivação da democracia interna partidária, como eleições internas, processos eletivos internos, ações afirmativas para participação das minorias, controle interno, competição e renovação nos cargos de direção, redução do patrimonialismo, capacitação dos membros do partido, democratização das informações e modernização dos procedimentos. A autora afirma que:

La democracia interna supone la adopción de los principios del sistema democrático em el interior de lá organización política, significando la inclusion de critérios de competência, adopción de valores democráticos, tales como libertad de expresión y la libertad de elección para sus miembros y, para tanto, utilizar mecanismos competitivos em el processo de toma de decisiones, la

¹⁸⁹ CANOTILHO. J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6 ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 318.

¹⁹⁰ FREIDENBERG, Flavia. **Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos**. Revista de Derecho Electoral. San Jose de Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones, n 1. Disponível em: <http://works.bepress.com/flavia_freindenbeg/27/> Acesso em: 25 jul.2019.

participación del afiliado em la formación de la voluntad partidista y la existência de canales que permitan el ejercicio de control político .

No entendimento de Eneida Desiree Salgado¹⁹¹ todas as associações devem observar a efetivação dos princípios constitucionais, em especial a democracia e os direitos fundamentais, principalmente as associações que exercem função pública, como é o caso dos partidos políticos, referindo-se à eficácia horizontal do princípio democrático. José Afonso da Silva¹⁹² afirma que;

a ideia que sai do texto constitucional e 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 e conferida na suposição de que cada partido busque, de acordo com as suas concepções, realizar uma estrutura interna democrática. Não é compreensível que uma instituição resguarde o regime democrático se internamente não observa o mesmo regime.

Os partidos políticos devem resguardar o regime democrático dentro de sua organização, para tanto se faz necessário compreender a necessidade da aplicação da eficácia horizontal do Princípio Democrático dentro dos partidos políticos, o que impõe a democracia no âmbito interno dos partidos políticos como limite a sua autonomia.

Ainda sobre a eficácia horizontal do princípio democrático entende Norberto Bobbio¹⁹³ que é a “estrita isonomia formal o ponto de partida para afirmação de uma verdadeira eficácia horizontal do princípio democrático no bojo das agremiações partidárias. Isso implica desde já, afastar a relação necessária da ideia de democracia intrapartidária aqui discutida com o princípio da maioria”.

A regra de maioria, segundo Virgílio Afonso da Silva¹⁹⁴, pode existir sem que haja democracia, quando essa regra é utilizada para esmagar as minorias, sendo que

¹⁹¹ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral**, Curitiba, 2010, Tese de Doutorado em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. p. 26.

¹⁹² SILVA. José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 405.

¹⁹³ BOBBIO. Norberto, **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 307.

¹⁹⁴ SILVA. Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas Eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 199. p.127.

pode haver a “perversão da regra da maioria”, sendo que isso ocorre quando a maioria toma as decisões pela impossibilidade da minoria participar das decisões futuras¹⁹⁵.

Sobre a tomada de decisão da maioria, afirma Miguel Gualano de Godoy¹⁹⁶:

O argumento que confere legitimidade e validade à decisão da maioria não pode ser o de que ela, maioria, está mais perto da unanimidade, visto que a equivalência funcional entre unanimidade e imparcialidade não se reduz a uma questão meramente quantitativa. A passagem da unanimidade para a regra da maioria deve ser baseada na ideia de que a imparcialidade será mais bem preservada por meio da discussão/dissenso do que qualquer outro meio ou resultado advindo do consenso unânime. Ou seja, um processo de discussão moral com certo limite de tempo, dentro do qual uma decisão majoritária deve ser tomada, tem maior poder epistêmico para alcançar decisões moralmente corretas do que qualquer outro procedimento de decisões coletivas.

A democracia interna é um conjunto de princípios e uma orientação do trabalho prático que se insere na esfera da teoria, política, da prática e da ética. A democracia interna do partido é uma forma de decidir, um método de trabalho, um critério de discussão e de decisão¹⁹⁷.

No entanto pode-se afirmar que a crise de representatividade e crise de democracia se deve e muito à autonomia investida aos partidos políticos, os quais tem total liberdade quanto a sua organização interna e nesse aspecto os filiados partidários não exercem sua liberdade ativa, sendo essa a possibilidade de contestar e deliberar sobre as tomadas de decisões consideradas insatisfatórias e incoerentes com as intenções dos grupos minoritários dentro do partido político.

A CEPOLITI - Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Política tem debatido profundamente a questão da reforma política levando em consideração as primárias partidárias¹⁹⁸, o que possibilitaria uma maior democracia nas escolhas dos filiados que pretendem ser candidatos.

¹⁹⁵ Para exemplificar o caso o autor cita o seguinte exemplo, “se em uma eleição por maioria simples com cinco candidatos, o primeiro deles obtém 21% dos votos, o segundo 20%, o terceiro e o quarto 20% e o quinto 19%, o primeiro é considerado eleito, ainda que tenha apenas 21% das preferências”.

¹⁹⁶ GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo E Democracia**. Uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. Ed Saraiva. São Paulo. 2012.

¹⁹⁷ CUNHAL, Alvaro. **O partido com paredes de vidro**. 6 ed. Lisboa: Avante, 2002, p. 110.

¹⁹⁸ BRASIL. **Anteprojeto de Lei nº, de 2017 (Da Comissão Especial de Reforma Política)**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) e a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1554665&filename=Tramitacao-RPA+3/2017+CEPOLITI> Acesso em: 26 jul. 2019. - (...) Art. 8º-B. O teto de gastos do partido na

Essa preocupação se deve ao fato de que a proposta de emenda prevê a possibilidade o sistema de listas preordenadas como novo sistema de votação.

Nesse sentido o relatório destaca a importância a democracia interna nos partidos políticos, tendo em vista que essas listas de votações não são secretas. Assim descreve que:

Quanto aos argumentos que demonstram preocupação de que este modelo imprimiria uma “partidocracia”, concordamos que o modelo de lista só se torna atraente quando acompanhado por mudanças na democracia interna dos partidos. E é justamente por isso que estamos propondo modificações na Lei nº. 9.096/95 para garantir que os partidos políticos tornem-se mais democráticos, e na Lei nº 9504/97, que passa a exigir que a formação das listas seja precedida de mecanismos democráticos, como convenções, prévias ou primárias para a escolha de seus candidatos.

Algumas considerações tecidas por Ana Claudia Santano¹⁹⁹ a respeito do 3º relatório parcial da Comissão Especial²⁰⁰ que trata sobre regras eleitorais, sistema eleitoral e modelo de financiamento de campanhas, destaca que:

Uma das novidades que o Relatório traz é a adoção do sistema de primárias para a seleção de candidatos, uma vez que o mesmo documento aporta o modelo de votação em listas preordenadas para se seguir ao distrital misto após duas eleições (2018 e 2020). Assim, foram acrescentados os arts. 8-A, B e C, com parágrafos e incisos, estabelecendo um teto para os gastos do partido na realização de primárias no valor de R\$ 18.000.000,00 (dezoito milhões de reais), para o custeio da propaganda intrapartidária e da organização das votações, bem como a possibilidade de se realizar doações como pessoa física, limitadas até dois salários mínimos, tendo como destinatário final um pré-candidato indicado pelo doador. Estes aportes serão feitos para a conta de recursos próprios do partido e, logo, encaminhados ao pré-candidato previamente nomeado. Junto a isso, resta vedado o autofinanciamento de pré-candidatos.

Continua, em sua análise, Ana Claudia Santano, afirmando as primárias são vistas com bons olhos, no entanto o processo de financiamento disso ainda é duvidoso, pelo análise do projeto de lei, em função da ausência de critérios para as prestações de

realização de primárias, prévias ou convenções é de R\$ 18.000.000,00 (dezoito milhões de reais), para custeio da propaganda intrapartidária e da organização das votações.

¹⁹⁹ SANTANTO. Ana Cláudia. **A Montanha-Russa do Financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil: algumas considerações sobre o Relatório Parcial no 3 da Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política (CEPOLITI)**. Resenha Eleitoral (Florianópolis), v. 21, n. 1, p. 9-28, nov. 2017.p. 13.

²⁰⁰BRASIL. Anteprojeto de Lei nº, de 2017 (Da Comissão Especial de Reforma Política).

contas dos partidos referente aos gastos dos pré candidatos para a realização de propagandas das prévias partidárias. Afirma ainda Ana Claudia Santano que “as disputas intrapartidárias podem ser acirradas, o que faz com que essa lacuna possibilite a violação de direitos dos pré-candidatos não alinhados com a elite partidária. Vale lembrar que não há nenhuma remissão ao tema das primárias e seu financiamento na Lei no 9.096/95, gerando ainda mais insegurança no momento de aplicação das regras”.

Existem outras preocupações quanto à destinação desses recursos, em função do silêncio do projeto de lei, que deve alterar a lei dos partidos políticos, quanto à prestação de contas, sendo que não existe a previsão de nenhuma regra específica para a destinação dos valores os quais serão depositados em conta específica dos partidos políticos, sendo que “outras lacunas preocupantes são a do controle de gastos dos pré-candidatos, bem como eventuais providências caso uma doação não chegue ao pré-candidato indicado, temas esses que sequer permitem alguma suposição, considerando o total silêncio do projeto de lei”²⁰¹.

O que se se verifica nesse momento é o urgente aprimoramento da democracia interna dos partidos políticos, especialmente, se o projeto de emenda constitucional que altera o sistema de votação for aprovado e da mesma forma a lei dos partidos políticos, para que seja possível a implementação das prévias partidárias, com maior rigor e controle das prestações de contas e distribuição dos valores destinados ao pré-candidatos para efetivação de suas campanhas nas primárias partidárias.

A democracia como um projeto moral de autogoverno coletivo exige que os cidadãos, para além de destinatários, atuem como autores das normas gerais de conduta e das estruturas jurídicopolíticas do Estado. De certo modo, a projeção política da autonomia pública e privada, cujo alicerce são os direitos fundamentais, é representada pela democracia. A regra da maioria somente se justifica quando os

²⁰¹ SANTANO. Ana Claudia. **OPINIÃO – O tubo de ensaio do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil**. 8 jun. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jun-08/ana-santano-tubo-ensaio-financiamento-campanhas-eleitorais>> Acesso em: 26 jul. 2019.

membros da coletividade são capacitados como agentes morais emancipados e são tratados com igual respeito e consideração.²⁰²

A doutrina e a filosofia jurídicas deixam evidente a relação entre democracia e direitos fundamentais. John Rawls define os “elementos essenciais constitucionais”, que seriam (i) a competência dos três poderes, Judiciário, Legislativo e Executivo, como princípios fundamentais da estrutura do Estado e do processo político; bem como o alcance da regra da maioria; e (ii) as garantias do Estado de Direito e os direitos e liberdades fundamentais e iguais de cidadania que as maiorias legislativas devem respeitar, como por exemplo o direito ao voto e à participação política, a liberdade de consciências e a liberdade de associação²⁰³

Por sua vez, Ronald Dworkin entende que, em uma verdadeira democracia, os cidadãos devem ser considerados agentes morais autônomos, sendo-lhes assegurados os direitos fundamentais. Ainda, a democracia impõe o tratamento dos cidadãos com igual respeito e consideração, bem como exige que cada um possua juízos próprios de moralidade pessoal. Contudo, dentro do grupo, embora haja consciências individuais de pertencimento, a democracia não implica em ações individuais, mas em uma ação coletiva, a quem são imputadas as decisões.²⁰⁴

É preciso entender, como Jurgen Habermas, os direitos fundamentais como condições necessárias do processo democrático e portando imunes à vontade da maioria legislativa. Desse modo, a atuação da jurisdição é legítima quando protege este conjunto de direitos, os quais possibilitam a autonomia privada e política dos cidadãos²⁰⁵

Jorge Reis Novais²⁰⁶ ressalva que as renúncias a direitos fundamentais que reificam a pessoa, deixando-a à mercê de outra ou que afetem alguma dimensão de

²⁰² BINENBOJM, Gustavo. **Direitos Fundamentais e democracia como fundamentos estruturantes do Estado democrático de direito. O neoconstitucionalismo e a constitucionalização do direito administrativo.** In: *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro-São Paulo-Recife: Renovar, 2008. p. 50.

²⁰³ RAWLS, John. **O liberalismo político.** São Paulo: Ática, 2000 p. 277.

²⁰⁴ DWORKIN, Ronald. **Liberalismo, Constitución y Democracia.** Tradução: Julio Montero y Alfredo Stolarz. Buenos Aires: La isla de la luna, 2003. Mais precisamente no artigo Igualdad, Democracia y Constitución: nosotros, el pueblo, en los estrados.

²⁰⁵ HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** vol. I. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 165.

²⁰⁶ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria.** Coimbra: Coimbra, 2006. p. 266-277.

sua autodeterminação presente ou futura, são ilegítimas. Em outros casos, como nos direitos trabalhistas, a Constituição exige disposição legislativa expressa para proteger o trabalhador de decisões que afetem seu direito a uma existência digna

Assim deve ser compreendido o caráter deliberativo da democracia, na medida em que todas as partes interessadas participam das discussões e das decisões, ao (i) expressarem seus interesses voluntariamente e de maneira razoavelmente isonômica, justificando-os com argumentos genuínos; (ii) maximizarem a probabilidade de um resultado correto, por meio de uma dimensão apropriada; (iii) formarem maiorias e minorias a cada matéria discutida, sem que grupos sejam isolados; (iv) assegurarem que os indivíduos não se encontrem sujeitos a emoções extraordinárias²⁰⁷.

A igualdade entre os candidatos é corolário do ideal republicano e do princípio democrático, e deve ser assegurada em sua máxima medida.²⁰⁸

Os cidadãos filiados devem fazer parte do processo decisório e deliberativo dentro da agremiação partidária, inclusive, para definir quais são os critérios que devem ser utilizados para a distribuição dos recursos públicos.

Nesse sentido, cabe ressaltar que se as mulheres estiverem fora do processo decisório na distribuição dos recursos, mais uma vez, as ações afirmativas de inclusão estarão prejudicadas, pois se levado em consideração apenas a probabilidade de êxito, como requisito para receber o financiamento público, existem grandes chances de apenas uma ou duas mulheres serem beneficiadas, sendo que as demais ficarão mais uma vez desguarnecidas pelo partido.

Por esse motivo, seria fundamental a proteção normativa para estabelecer critérios mínimos, mais objetivos, isso sem ferir a autonomia partidária, quanto à distribuição dos recursos entre as mulheres, tendo em vista, que certamente essa será a próxima ADIN a ser protocolada perante o STF, permitindo mais uma vez a regulamentação da matéria pelo TSE, em função de proteção de direitos e garantias fundamentais.

²⁰⁷ NINO, Carlos Santiago. **La constitución de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 1996. p. 180.

²⁰⁸ SALGADO, Eneida Desiree. BERTOTTI, Bárbara Mendonça. **A Multifuncionalidade dos Direitos Fundamentais Políticos no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 81-105, set/dez. 2018.

A Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político²⁰⁹ trouxe em parecer aspectos negativos das listas fechadas, entre esses aspectos encontra-se a ausência de democracia internas dos partidos. Os aspectos apontados pela ABRADep são os seguintes: 1) a limitação imposta ao espectro de escolha do eleitor, em função da eliminação da possibilidade de emissão de voto pessoal; 2) o super poder dos altos dirigentes partidários, 3) falta de rotatividade do poder e falta de surgimento de novos líderes; 4) pouco questionamento dos filiados em função de choques ideológicos; 5) a falta de liberdade para o exercício do mandato com sobreposição de interesses dos partidos frente aos interesses populares 6) a retirada da representação territorial, sendo que os partidos podem não ter a presença de candidatos de um ou mais núcleos geográficos da circunscrição eleitoral; g) apresentação de candidatos puxadores de voto, para assegurar a eleição de candidatos menos populares.

Sendo assim, verifica-se que caso seja aprovada essa reforma política, as primárias serão realizadas como forma de melhorar a democracia intrapartidária, principalmente pela possibilidade das listas preordenadas de votação, o que deve ser intensamente discutido dentro dos partidos políticos para que não haja mais uma vez a dominação da elite partidária nas escolhas dos candidatos.

A ABRADep²¹⁰ - Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político, enfrentou a questão de democracia intrapartidária, apresentando relatório acerca do tema²¹¹

²⁰⁹ ALVIM, Frederico Franco; CAMPOS NETO, Raymundo. **Parecer contrário à adoção do modelo de lista fechada**. ABRADep. 14 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.abradep.org/publicacoes/parecer-contrario-adocao-do-modelo-de-lista-fechada/>> Acesso em 14 jul. 2019.

²¹⁰ GERHARDT, Erika, FILHO, Carlos Neves, VASCONCELOS, Henrique. DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA: À REFORMA DE QUE PRECISAMOS. PEREIRA, Rodolfo Viana, ROLLEMBERG, Gabriela. (orgs.) in: **TESES SOBRE A REFORMA POLÍTICA**. Memória da participação da ABRADep nas Reformas de 2015. Disponível em: <http://www.abradep.org/wp-content/uploads/2016/10/abradep_teses_erika_carlos_henrique.pdf> Acesso em: 16 jul. 2019.

²¹¹ Por outro lado, uma das mudanças mais urgentes e necessárias defendidas pela ABRADep, há de se operar dentro dos partidos políticos. Urge a implementação de regras de democracia intrapartidária. Defende-se a ampla participação dos filiados, de todos os níveis, nas decisões partidárias, por meio de eleição direta para todos os diretórios e cargos de direção da agremiação, bem como para a escolha dos candidatos que concorrerão às eleições. Ainda neste enfoque, a ABRADep defende o estabelecimento de um prazo para efetivação de comissões provisórias, transformando-as em diretórios devidamente constituídos, sob pena de serem proibidos de efetuar pedidos de registro de candidaturas. Isso em função da 13 Disponível em: <http://www.abradep.org/index.php/cartas/carta-de-sao-paulo/> 45 desmedida interferência dos diretórios de nível superior, por meio de atos arbitrários e em descompasso com o processo político democrático e republicano. Da mesma sorte, buscando-se evitar os desmandos e arbitrariedades por parte das direções nacionais dos partidos, devem ser previstas hipóteses restritas e objetivas para ensejar casos de intervenção da esfera superior, em níveis autônomos de representação partidária. Propõe-se, ainda, a proibição da reeleição para os cargos de direção partidária ou a sua

Em manifesto a respeito do tema democracia intrapartidária a ABRADep afirma que pela necessidade de fortalecimento dos Partidos Políticos e de “adequá-los ao regime democrático estabelecido como princípio basilar da Constituição da República de 1988, urge adotar as seguintes medidas”:

- Ampla participação dos filiados nas decisões partidárias, por meio de eleição direta para todos os diretórios e cargos de direção da agremiação, bem como

limitação, o fim do voto por procuração, do voto com peso diferenciado e do voto plural, bem como, para além de um sistema de quotas que garanta a ocupação de ao menos 30% dos mandatos legislativos para cada gênero (uma das principais bandeiras da ABRADep), defende-se, também, a garantia de quotas em cargos partidários. As quotas defendidas não se limitam ao preenchimento efetivo dos mandatos nas casas legislativas, mas também nas comissões e órgãos diretivos dos parlamentos, bem como nos cargos de direção em todas as instâncias partidárias, além da divisão dos recursos públicos recebidos pelas agremiações e o tempo de televisão e rádio disponibilizado com recursos do erário público. Justifica-se essa interferência, pois, partidos políticos não são meras associações civis. São, na verdade, instituições essenciais ao Estado Democrático de Direito, gozam de múnus público, recebem verbas e acesso a rádio e televisão, para realizar a mediação política e atuar com 46 monopólio sobre a propositura de candidaturas, além de serem atores importantes na conscientização da vida política do cidadão. Ante um verdadeiro “Estado de partidos”, onde a participação política se dá, quase que exclusivamente, por intermédio destes e diante da centralidade do papel dos mesmos, no funcionamento do moderno Estado constitucional, não se pode conceder autonomia integral aos partidos. Ainda mais, diante da realidade das democracias, principalmente as mais recentes, onde os partidos políticos tornaram-se, na sua maioria, associações oligárquicas, que desfrutam de um monopólio de fato, legal ou constitucional da arena eleitoral e do acesso ao poder político do Estado, distanciando-se de suas funções. Visam realizar seus interesses privados ou de grupos de pressão, principalmente os econômicos, contra uma atuação vinculada aos interesses do povo, que (deveriam) representar. Essa crise decorre da baixa institucionalização da maioria dos partidos políticos, ou de todo o sistema, e leva uma equivocada liberdade incondicional aos políticos. E, mais, quando há um pouco de institucionalização nos partidos, vê-se ausência de limites à atuação intrapartidária, com forte tendência à formação de oligarquias e ao afastamento das mulheres da vida partidária. 47 A solução, no sentir da Academia, seria submeter os partidos a rigorosas regras de democracia interna e de transparência partidárias. Não se trata de uma intromissão inovadora – já há limites à atividade partidária em nosso ordenamento jurídico. Os partidos devem, como todas as instituições (empresas, sindicatos, lares...), respeito aos princípios constitucionais, aos direitos fundamentais e aos direitos humanos internacionais incorporados pelo art. 5, §2º da nossa Constituição Federal – não há de se admitir numa Democracia, partidos armados ou que defendam ideologias contrárias aos direitos civis conquistados, por exemplo. Ora, se o princípio democrático está insculpido em todos estes catálogos de direitos, como não se pode exigir democracia interna aos partidos? Os direitos fundamentais não valem nas relações entre o partido e os seus membros? Serve apenas da porta para fora? Espera-se que os partidos, além de respeitar os direitos fundamentais e os princípios constitucionais, estabeleçam e implementem, até por decorrência daqueles, regras de democracia interna. A título de exemplo, importante relembrar que Portugal apostou na positivação da democracia interna dos partidos políticos, constitucionalizando os “princípios da transparência da organização e da gestão e da participação de todos os membros” – art. 51º, n.º 5 da Constituição portuguesa, após a revisão de 1997 e, em sequência, estabelecendo regras de democracia interna em lei pró- 48 pria, na Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de Maio. Assim, A ABRADep, na busca para reduzir o culto da personalidade, o domínio oligárquico dos aparelhos partidários, a concentração na distribuição das receitas e direitos partidários, excesso de poder central, baixa efetividade na garantia da participação feminina nos órgãos diretivos e nos Parlamentos, e baixíssima participação política do povo (menos de 10% da população é filiada a partido político), pugna pela implementação da democracia interna nos partidos.

para a escolha dos candidatos que concorrerão às eleições; - Estabelecimento de prazo para efetivação de comissões provisórias, transformando-as em diretórios devidamente constituídos, sob pena de serem proibidas de registrar candidatos nas eleições; - Definição de hipóteses restritas, objetivas e taxativas que fundamentem a intervenção de instâncias partidárias em outras; - Proibição da reeleição para os cargos de direção partidária ou sua limitação, garantindo-se a oxigenação e a alternância de poder; - Reforço do princípio da igualdade de voto, com o fim do voto por procuração e do voto com peso diferenciado.²¹²

Segundo o Paulo Schier em sociedades plurais e constituições plurais, é essencial em uma democracia deliberativa, para que todos os grupos sejam ouvidos e atendidos, assim define que :

Então propõe-se ao enfrentamento do objetivo de analisar alguns componentes desse dilema, especificamente no que diz respeito ao arranjo constitucional que regula o exercício da autoridade política e define as regras para resolução de conflitos oriundos da diversidade das bases sociais de sustentação política do governo e dos diferentes processos de representação. Este conjunto de fatores é que irá dar causa ao presidencialismo de coalizão, ou seja, um modelo de governo decorrente de um arranjo institucional que se vê impelido a gerenciar esses conflitos e essas fragmentações social, política e econômica na perspectiva de relações entre poderes que se estabelecem de forma tensional.

Sendo assim, impõe a democracia deliberativa como um dos principais instrumentos para que os mais diferentes setores da sociedade sejam ouvidos em seus fóruns de debates deliberativos, sendo que os partidos políticos necessitam dessa democracia e não se discute a importância dos partidos políticos no exercício da democracia.

Segundo Orides Mezzaroba²¹³, os partidos têm importante papel nas democracias representativas:

o surgimento das chamadas Democracias representativas partidárias se deve à crise do modelo de representação anterior altamente descomprometido com critérios mínimos de representatividade. É, pois, justamente diante desta crise de representatividade, proporcionada pela representação liberal, que surgem os partidos políticos, com a função de intermediar, aglutinar, incorporar e executar as vontades individuais. Nesse sentido, pode-se afirmar que os partidos políticos nascem para aperfeiçoar o próprio sistema de representação política. [...] Assim sendo, na Democracia representativa os partidos políticos surgem como instituições incumbidas de canalizar a vontade de cada um dos

²¹² **Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – Abradep - Manifesto sobre a Reforma Política** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/abradep-manifesto-reforma-politica.pdf>> Acesso em: 20 jun. 2019.

²¹³ MEZZAROBA, Orides. **O Regime Jurídico dos Partidos Políticos no Brasil**. In: SALGADO, Eneida Desiree. DANTAS, Ivo (Coord.). **Partidos Políticos e seu Regime Jurídico**. Curitiba: Juruá Editora, 2013. p. 168-169.

representados, buscando expressá-la de forma unificada e organizada. A vontade deixa de ser unitária de um sujeito não real, conforme vislumbrava a concepção liberal, transformando-se em pluralidade de vontades, de sujeitos reais. Os representados passam, então, a identificar-se com os princípios e programas partidários e não mais apenas com a personalidade individual e única do representante.

O debate em torno da democracia deliberativa e da democracia intrapartidária não é problema de discussão exclusiva do Brasil. Na Europa a “Comissão de Veneza²¹⁴” fez várias considerações ao parlamento europeu de boas práticas aos partidos políticos

Na concepção de Fernando Guarnieri²¹⁵, o qual faz uma pesquisa a respeito da democracia intrapartidária, “nenhuma das propostas de reforma política propõe atacar esse problema, mesmo porque os partidos são entidades públicas de direito privado e são livres para se organizar. No entanto, o Estado pode estabelecer algumas balizas para essa organização, como está ocorrendo em muitos outros países e como exemplificado pelo relatório da Comissão Veneza”.

Na Argentina, um remédio estabelecido para fomentar a democracia interna dos partidos políticos foi introduzido pela Lei nº 26571, no artigo 29²¹⁶ da Lei de Partidos Políticos, onde se ordenou que as eleições para autoridades partidárias serão periódicas e ainda que para a designação de candidatos nacionais haverá eleições primárias e abertas para todos os partidos políticos.

A democracia intrapartidária deve observar a alternância do poder, sob esse aspecto entende Michels que:

Da delegação de fato nasce o direito moral à delegação. Os delegados eleitos uma vez ficam no cargo sem interrupção, a não ser pela observância excepcionalmente escrupulosa de disposições estatutárias ou por

²¹⁴ Guidelines of Best Practice for Political Parties – Venice Commission, grifo meu. Its explicit aim, ..., is to reinforce political parties' internal democracy and increase their credibility in the eyes of citizens, thus contributing to the legitimacy of the democratic process and institutions as a whole and fostering participation in political life, as well as to promote democratic principles such as equality, dialogue, co-operation, transparency and the fight against corruption.

²¹⁵ GUARNIERI. **Democracia intrapartidária e reforma política**. Rev. Parlamento e Sociedade, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 83-106, jul./dez. 2015. p. 106.

²¹⁶ “La elección de autoridades partidarias se llevará a cabo periódicamente, de acuerdo a sus cartas orgánicas, subsidiariamente por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos o por la legislación electoral. Para la designación de candidatos a cargos electivos nacionales se aplicará el sistema de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, en todo el territorio de la Nación, para un mismo día y para todos los partidos políticos, de conformidad con lo establecido en la ley respectiva”.

acontecimentos completamente extraordinários. A eleição realizada para ter uma duração determinada torna-se um cargo para o resto da vida. O hábito se transforma em direito. O indivíduo regularmente delegado para um certo período acaba pretendendo que a delegação constituía sua propriedade. Se lhes negam a reeleição ele imediatamente ameaça com represálias, das quais a demissão ainda é a menos grave, que terão por efeito semear a confusão entre seus camaradas. E essa confusão terminará quase sempre [...] com sua vitória²¹⁷.

Ainda segundo Eneida Desiree Salgado e Alejandro Perez Hualde²¹⁸ entendem sobre o tema que para que a disputa eleitoral seja democrática deve existir alternância e periodicidade, demonstrando o nível de democracia e de república. Ainda, que para se efetivar a presença das minorias é necessário “neutralizar o continuísmo dos detentores do poder”. Afirmam ainda quanto a falta de alternância no poder e democracia intrapartidária que:

Esta postura, fundada possivelmente no desprezo em relação aos demais integrantes do partido, parece produzir alguns efeitos: a) o isolamento do grupo dirigente e seu conseqüente afastamento dos interesses do resto do partido; b) a tendência a instrumentalizar ou suprimir procedimentos, a fim de evitar qualquer renovação que fuja ao controle das autoridades partidárias; c) a prevenção contra qualquer mudança nas pautas de legitimação da trajetória política interna que possa implicar em uma substituição de valores capaz de abalar a estrutura da relação entre o grupo dirigente, os militantes e o eleitorado; e d) a derrocada das defesas democráticas do partido contra os embates dos partidos “antissistema” que proliferam. A disputa eleitoral dá-se entre líderes, não entre partidos.²¹⁹

O que fica demonstrado é que a eficácia horizontal do princípio democrático nos partidos políticos, impondo uma democracia interna partidária é fundamental para efetivação da própria democracia.

A implementação de mecanismos para efetivação dessa democracia interna, como eleições internas, ações afirmativas para minorias, rotatividade no poder são instrumentos, os quais devem ser utilizados com base na eficácia horizontal do princípio democrático no âmbito dos partidos políticos e se revelam limitações da autonomia partidária, a qual deve respeitar acima de tudo o Estado Democrático de Direito.

²¹⁷ MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: UNB, 1982. p.31

²¹⁸ SALGADO. Eneida Desiree, HUALDE. Alejandro Pérez. **A Democracia Interna Dos Partidos Políticos Como Premissa Da Autenticidade Democrática** 77A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional | Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 63-83, abr./jun. 2015. p. 74

²¹⁹ SALGADO, HUALDE, 2015. p. 77

Diante disso, os partidos devem ter suas autonomias limitadas em respeito ao Estado Democrático de Direito e ao Princípio Democrático. Os partidos devem continuar prescrevendo seus ditames internos, como por exemplo, no caso de rotatividade no poder, o partido deve prever de quantos anos será o mandato do líder partidário ou como se dará o controle interno. O que não pode ocorrer é o desrespeito ao Princípio democrático, que é a essência dos partidos políticos na efetivação da democracia representativa.

Ainda assim pode-se afirmar que até mesmo a autonomia em prever o prazo de duração dos mandatos deve observar os princípios democráticos e republicano, como de e depreende do julgado em abril de 2019, do TSE no acórdão 155473²²⁰.

“Direito eleitoral. Registro de partido político. Partido da mulher brasileira - PMB. Anotação de alteração estatutária. Deferimento parcial. Hipótese [...] III. Duração dos mandatos dos integrantes do conselho gestor nacional 9. O estatuto partidário prevê mandato de 10 anos para os dirigentes do Conselho Gestor Nacional, com possibilidade de reeleição, prazo muito superior aos mandatos estabelecidos pela Constituição Federal para os cargos eletivos. Tal previsão afronta os princípios democrático e republicano, uma vez que restringe o exercício do direito de voto e limita, de forma desproporcional, a alternância de poder. [...]”

O princípio democrático é reforçado pelo § único do art. 1^o²²¹ da Constituição Federal, o qual prevê a democracia representativa, sendo que essa democracia se efetiva através dos partidos políticos, os quais detêm o monopólio para registrar candidaturas.

Por esse motivo é tão importante a existência das previsões estatutárias acerca de disciplina partidária e fidelidade partidária, das quais os partidos têm autonomia para deliberar, e ainda que essas previsões respeitem direitos e garantias individuais e princípios fundamentais como o exercício da cidadania, o que passa a ser estudado no próximo tópico.

Se a democracia intrapartidária não funciona, seja porque os filiados não escolhem os nomes dos candidatos convencionados – ocorrendo, assim, as candidaturas pró-forma – seja porque o partido político não distribui equitativamente a

²²⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Eleitoral. Relator Ministro Luiz Roberto Barroso.(Ac. de 4.4.2019 no RPP nº 155473, rel. Min. Luís Roberto Barroso.)

receita proveniente do fundo partidário ou tempo gratuito de propaganda, ou, ainda, por qualquer outro motivo, um dos princípios constitucionais que justifica a criação e o regular funcionamento das agremiações partidárias, está sendo violado.

Admitindo que essa democracia interna não se efetiva, portanto, não existe como o sistema de cotas de gênero na política apresentar um resultado real porque as mulheres, em regra, ainda não são prioridade de investimento intrapartidário, além do que, nem ao menos compõem a cúpula da maioria dos partidos políticos, o que lhes dificulta ainda mais o acesso a um tratamento baseado na igualdade de oportunidades e na isonomia, fundamentais para a democracia sócio-política no nosso país²²².

No VI Congresso Brasileiro de Direito Eleitoral, realizado pelo IPRADE – Instituto Paranaense de Direito Eleitoral, ocorrido em 2018 em Curitiba, o painel com tema “A relação entre os fundos partidário e eleitoral: a Justiça pode e deve exercer algum controle na distribuição do dinheiro de campanha? Lições da ADI 5617 *Estabelecer critérios mínimos para a utilização do fundo eleitoral, em homenagem à isonomia e à igualdade de chances para o acesso a mandatos eletivos, é uma função fundamental do poder judiciário*, o tema foi abordado com profundidade.

Nessa oportunidade houve o debate acerca do tema, sendo natural a divisão de opiniões. Fizeram parte do debate Eugênio Aragão, Ministro Admar Gonzaga e o Ministro Sergio Banhos e o jurista Thiago Bovério.

O jurista Eugênio Aragão²²³ afirmou que os filiados têm o direito em conhecer os critérios de distribuição dos fundos e deve haver maior transparência intrapartidária, tratando-se de uma questão de aprimoramento da democracia intrapartidária.

²²¹ Constituição Federal – Art. 1º - (...) § único - todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. BRASIL, CRFB/1988.

²²² FREITAS, Juliana Rodrigues. **O sistema de cotas de gênero e o óbice ao desenvolvimento no Brasil: reflexões iniciais acerca da reduzida participação feminina na política brasileira**. In: PEREIRA, Rodolfo Viana; SANTANO, Ana Claudia (Orgs.). *Conexões Eleitorais*. Belo Horizonte: Abradep, 2016. p. 119-138. ISBN 978-85-93139-01-7. Disponível em: <http://www.abradep.org/wp-content/uploads/2016/10/abradep_conexoes_juliana.pdf> Acesso em: 15 jun. 2019.

²²³ identificou que as fragilidades do sistema político, sobretudo a precarização pelos partidos de suas funções precípuas, ensejaram maior interferência do judiciário sobre a autonomia partidária. O fundo partidário, que deveria ser destinado à estruturação das agremiações, muitas vezes, compõe uma poupança eleitoral, a ser investida em campanhas. Este desvio de finalidade do fundo resulta em partidos ociosos, cujos programas são registrados por mera formalidade, e a migração interessada de candidatos para partidos nos quais já há recursos poupados para a campanha. Ele apontou, ainda, que a lei que instituiu o fundo partidário é anterior à criação do fundo eleitoral, de modo que, atualmente, não há sentido em se manter a destinação de recursos do fundo partidário – necessários ao fortalecimento do

O Min. Admar Gonzaga²²⁴ entende que a adoção de cláusula de desempenho para a distribuição dos recursos de financiamento é uma questão de sobrevivência do partido e portanto o Poder Judiciário deve interferir o menos possível nessa distribuição.

O Min. Sergio Banhos²²⁵ que a omissão legislativa geram situações de inconstitucionalidade, no entanto, a necessidade de sobrevivência dos partidos deve ser respeitada, nunca deixando de observar o direitos dos candidatos em conhecer os critérios de distribuição do financiamento.

Nesse sentido verifica-se que a democracia intrapartidária é ponto crucial para a destinação do financiamento de candidaturas de cotas de gênero, tendo em vista que os critérios de distribuição do fundo eleitoral devem passar pela aprovação de critérios a serem aprovados pelo partido político e nesse sentido os candidatos de cotas de gênero devem participar dessa decisão, sendo apenas expectadores de decisões tomadas pela cúpula do partido em detrimento ao direito fundamental de igualdade, insculpido no artigo 5º da CF.

partido – para financiar campanhas, já que estas contam, agora, com os recursos específicos do fundo eleitoral. Ponderou também que é legítimo o controle jurisdicional sobre o recém-criado fundo eleitoral, pois advém de recursos públicos, oriundos do contribuinte, sobretudo porque há um forte impulso para a sua eventual utilização desordenada. Ressaltou que, em geral, há maior prevalência de distribuição de recursos para candidatos mais próximos dos líderes partidários.

Para evitar disparidades, sugeriu a adoção de critérios de transparência intrapartidária, em vista da autonomia garantida constitucionalmente. Pelo princípio republicano, os filiados têm o direito de saber os critérios que justificam a distribuição. É legítimo ao partido, então, escolher estrategicamente os candidatos, de acordo com seus quadros, embora seja legítima a estipulação de ações afirmativas. Trata-se de aprimorar mecanismos de democracia intrapartidária.

²²⁴ afirmou que o problema não é apenas a isonomia entre candidaturas, mas também reconhecer a necessidade dos partidos de alcançarem o coeficiente mínimo da cláusula de desempenho, razão que os leva a decidir de forma estratégica sobre a aplicação dos recursos. Por esta razão, a Justiça Eleitoral deve atuar com cautela e a partir de uma visão consequencialista. Isso porque é provável que os partidos invistam em Estados mais populosos e optem por candidatos mais conhecidos. Mesmo assim, deve prevalecer a mínima interferência do Poder Judiciário quanto à utilização dos recursos, considerando as circunstâncias que importam para a sobrevivência das agremiações.

²²⁵ expôs que a omissão legislativa pode gerar situações inconstitucionais. No entanto, é possível que a omissão do legislador seja deliberada. Nesse contexto, incumbe ao Poder Judiciário aplicar o melhor direito, com o objetivo de garantir direitos fundamentais, mas não invadir a competência legiferante. Sobre a aplicação dos recursos do fundo eleitoral, apontou a necessidade de respeitar o direito de sobrevivência dos partidos, por meio da escolha da destinação dos recursos aos melhores candidatos ou candidatas, isto desde que estabeleçam critérios mínimos aprovados pelos respectivos diretórios. O cenário não é impeditivo ao controle posterior do Poder Judiciário, já que os recursos são de origem pública. Todos os debatedores concordaram que as decisões do STF e TSE, acerca da distribuição dos recursos conforme as cotas de gênero, não consubstanciaram interferência demasiada na competência legislativa, e sim deram efetividade à decisão do Poder Legislativo de prestigiar a igualdade de oportunidade, para torná-la também oportunidade de resultado.

CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou demonstrar a necessidade da realização efetiva de políticas públicas afirmativas positivas com relação às cotas de gênero no âmbito político. Isso se deve a todo processo histórico de exclusão, em especial no que diz respeito às mulheres, no processo político eleitoral no Brasil.

As políticas públicas de cunho afirmativo têm sido importante para o processo de inclusão feminina, no entanto, tem se demonstrado insuficiente no aspecto legislativo, procedimental, democrático e de preservação de direitos e garantias individuais.

A legislação brasileira prevê percentuais para a composição de cotas de gênero das candidaturas e a destinação do fundo partidário na implementação das políticas para mulheres, no entanto, foi necessária decisão do STF em ADIN para que esse percentual fosse equipado a 30%, fazendo valer o percentual de financiamento ao percentual das cotas.

Isso significa dizer que o percentual das cotas a serem preenchidas em termos de candidaturas jamais teriam alcance de seus objetivos em termos financeiros sem a interferência do Poder Judiciário.

Da mesma forma, ocorreu com a destinação do percentual do fundo eleitoral, tendo em vista a necessidade da resposta de consulta do TSE para que fosse determinado que 30% do fundo eleitoral seria destinado às campanhas de cotas de gênero.

Assim, verifica-se que a legislação não atende de forma eficaz a realização das políticas afirmativas para que as cotas sejam efetivamente preenchidas, necessitando de uma melhor regulamentação para o alcance dessa finalidade de forma objetiva.

O segundo aspecto a ser observado é que partidos políticos, embora dotados de autonomia, devem observar limites impostos pela própria Constituição Federal. Esses limites são os procedimentais, democráticos e os direitos e garantias individuais.

O procedimento, o qual deve estar previsto no estatuto do partido, é direito dos candidatos de cotas de gênero, tendo em vista que a destinação do financiamento público de campanha deve ser conhecido por todos de forma antecipada. Caso algum

candidato sinta seu direito preterido deve ter o direito de ingressar judicialmente para assegurar uma distribuição justa.

Outro aspecto analisado no trabalho é a necessidade do aprimoramento da democracia intrapartidária, por ser absolutamente essencial a participação dos filiados nas decisões dos partidos quanto à definição dos critérios para a distribuição dos recursos públicos. Certamente, se os candidatos de cotas de gênero fizerem parte do fórum de debates nesse aspecto, seus direitos serão observados e muitas vezes negociados com sua anuência em função do projeto político do partido, no entanto, essa participação é primordial para que as políticas afirmativas não sejam desconsideradas.

No trabalho foi realizada pesquisa junto ao site do Tribunal Superior Eleitoral para averiguar quais os critérios adotados, pelos 35 partidos políticos no Brasil, para a distribuição dos recursos públicos, sendo que quase sua totalidade apenas reservam os 30% do fundo eleitoral para as cotas de gênero sem prever se os critérios de distribuição entre os candidatos de cotas serão os mesmos para os candidatos em geral, sendo assim, nesse caso existe mais uma vez a falha quanto à ausência de procedimento, sendo esse um direito dos candidatos.

Caso os partidos adotem os mesmos critérios, tanto para os candidatos em geral como para os candidatos das cotas de gênero, deve ser levado em consideração que quase todos os partidos adotam a cláusula de desempenho como fator principal para distribuição de recursos, o que significa uma ameaça aos candidatos de cotas de gênero, tendo em vista, que somente as candidatas a deputada federal receberão o financiamento, que nesses casos geralmente será uma candidata ligada aos “donos do partido”, o que infelizmente ainda é uma triste realidade no país.

Diante desse cenário somente a democracia intrapartidária trará condições de debate com relação aos critérios de distribuição e manutenção das políticas afirmativas de gênero, caso o contrário existe o risco de tais políticas estarem fadadas ao fracasso.

Os direitos e garantias individuais são outros fatores limitadores da autonomia dos partidos políticos, naquilo que diz respeito à distribuição do financiamento das cotas de gênero. O direito a igualdade entre os filiados não pode deixar de ser considerado, tendo em vista a igualdade entre os filiados.

Nesse sentido, deve haver um sopesamento do direito a igualdade com o princípio da autonomia partidária, podendo chegar à conclusão que a autonomia pode e deve ser respeitada, no entanto, o direito individual de cada candidato não pode ser ignorado completamente, e nesse sentido o partido pode decidir não haver uma distribuição absolutamente igualitária, de acordo com o critérios definidos pelo partido para a distribuição dos recursos, no entanto, que atenda minimamente a todos os candidatos, em especial os de cotas de gênero.

No momento da distribuição do financiamento das campanhas de cotas de gênero, os partidos políticos não podem deixar de observar, ser uma ação afirmativa positiva, ou seja, é uma política de inclusão e quando o partido decide beneficiar apenas alguns candidatos de acordo com critérios fixados, deixa de atender a própria política afirmativa, ou seja, existe um desvirtuamento da política afirmativa de gênero que pretende ampliar o máximo o acesso das cotas de gênero na ascensão aos cargos políticos, caso não seja observado o direito e garantia individual dos candidatos.

Com isso, o trabalho demonstrou que o sucesso das políticas de cotas de gênero depende diretamente do financiamento das campanhas, sendo que esse fator esbarra na forma de distribuição desses recursos.

A discussão central do tema se dá em torno do limite da autonomia dos partidos na tomada de decisão na distribuição dos recursos para as candidaturas de cotas de gênero, sendo esses limites o direito ao procedimento de todos os candidatos, os direitos e garantias individuais, em especial o direito à igualdade, e por fim, a democracia intrapartidária, como principal mecanismo de participação dos candidatos na discussão dos critérios para a distribuição de recursos públicos para o financiamento das candidaturas de cotas de gênero, tendo em vista ser fator primordial para a efetivação da ação afirmativa positiva de inclusão.

Diante disso, conclui-se que os partidos devem ter suas autonomias respeitadas por ser fundamental para a efetivação do Estado Democrático de Direito, no entanto devem ser observados os limites acima elencados para que os direitos de seus filiados, candidatos ou não, sejam respeitados e dessa forma, sejam

a democracia representativa e deliberativa realmente exercidas no Brasil, em especial quanto ao financiamento de cotas de gênero.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – Abradep - Manifesto sobre a Reforma Política Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/abradep-manifesto-reforma-politica.pdf>> Acesso em: 20 jun. 2019.

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 558/2019 proposta pela Procuradoria Geral da República - sistema único : 290806/2019.

AGRA. Walber de Moura, ALENCASTRO NETO. Emiliane Priscilla. **A Cláusula de Barreira Como Instrumento de Aperfeiçoamento da Democracia**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.2, 2º quadrimestre de 2017. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica> - ISSN 1980-7791. Acesso em: 17 mar. 2019.

ALARCON. Anderson, GRESTA. Roberta Maia. **Proibir comissões provisórias é remédio pior que a doença**. 16 de fevereiro de 2016, 6h28. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-fev-16/proibir-comissoes-provisorias-quando-remedio-pior-doenca>> Acesso em: 15 nov. 2018.

ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Tradução de Ernesto Garzón Valdéz. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ALVIM, Frederico Franco; CAMPOS NETO, Raymundo. **Parecer contrário à adoção do modelo de lista fechada**. ABRADep. 14 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.abradep.org/publicacoes/parecer-contrario-adocao-do-modelo-de-lista-fechada/>> Acesso em 14 jul. 2019.

ARAUJO. Clara, **As Cotas por Sexo para a Competição Legislativa: O Caso Brasileiro em Comparação com Experiências Internacionais**. Dados: vol.44 n.1. Rio de Janeiro: 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582001000100006>> Acesso em: 05 dez. 2018.

ATA DA ASSEMBLÉIA DA CEN-PHS 2018. Brasília, DF. 02 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/phs-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 25 fev. 2019.

_____. **DA CEN-PCB 2018**. Rio de Janeiro, RJ. 11 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pcb-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 15 mar. 2019.

_____. **DA CEN-PCO 2018.** São Paulo, SP. 23 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pco-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 15 mar. 2019.

_____. **DA CEN-PMN 2018.** São Paulo, SP. 23 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pmn-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 08 mar. 2019.

_____. **DA CEN-PPL 2018.** São Paulo, SP. 03 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/ppl-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 12 mar. 2019.

_____. **DA CEN-PROS 2018.** Brasília, DF. 08 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pros-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em; 24 fev. 2019.

_____. **DA CEN-PTC 2018.** Brasília, DF. 03 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/ptc-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 05 mar. 2019.

_____. **DA REUNIÃO DOS MEMBROS DA COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL DO PARTIDO SOCIAL LIBERAL (PSL) - CNPJ/MF 01.209.414/0001-98.** Brasília, DF, 11 de julho de 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/psl-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 20 jan. 2019.

AVILA, Humberto B. "Neoconstitucionalismo": entre a "Ciência do Direito" e o "Direito da Ciência". **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 17, jan./fev.mar. 2009. Disponível em: Acesso em: 10 jun. 2018.

BANHOS, Sérgio Silveira; BANHOS, Pedro P. A. **As tensões e os diálogos entre os poderes na contemporaneidade - A questão das cotas de gênero no financiamento de campanhas eleitorais.** Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP, São Paulo, n. 4, p. 1-15, jan./jun. 2019.

BARBIERI, Catarina, RAMOS Luciana. **Democracia e Representação nas Eleições de 2018: Campanhas Eleitorais, Financiamento e Diversidade de Gênero**, em parceria com Ciro Biderman e George Avelino (CEPESP – EESP/EAESP). EQUIPE DE PESQUISA Fernanda Moraes Hannah Maruci Aflalo Ivan Mardegan Juliana Fabbron Marin Marin Laís Menegon Youssef.

BARROSO. Luís Roberto. **Contramajoritário, representativo e iluminista: O Supremo, seus papéis e seus críticos.** Pós-fácio do livro "A razão e o voto - Diálogos Constitucionais com Luís Roberto Barroso". Ed. FGV. 2017.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição de 1988:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Arts. 5º a 17. v. 2., São Paulo: Saraiva, 1989.

BINENBOJM, Gustavo. **Direitos Fundamentais e democracia como fundamentos estruturantes do Estado democrático de direito. O neoconstitucionalismo e a constitucionalização do direito administrativo.** In: **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.** 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro-São Paulo-Recife: Renovar, 2008.

BOBBIO. Norberto, **A Era dos Direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOLOGNESI, Bruno. **A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral?** Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política. Apud HTUN, M. & POWER, T. J. 2006. **Gender, Parties, and Support for Equal Rights in the Brazilian Congress.** *Latin American Politics and Society*, Oxford, v. 48, n. 4, p. 83- 104, Winter.

BOCKENFORDE, Ernest Wolfgnag. **Estudios sobre el Estado de Dercho y la Democracia.** Tradução de Rafael Agapito Serrano. Madrid: Editorial Trotta, 2000.

BONAVIDES. Paulo. **Ciência Política.** 10. ed. São Paulo: Malheiros. 2003.

BRASIL. **Anteprojeto de Lei nº, de 2017 (Da Comissão Especial de Reforma Política).** Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) e a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1554665&filenome=Tramitacao-RPA+3/2017+CEPOLITI> Acesso em: 26 jul. 2019

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 18 ago. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017.** Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre

regras de transição. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm> Acesso em: 16 mar. 2019.

BRASIL. ESTATUTO DO PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB. XII Convenção Nacional do PSDB. Brasília, DF, 05 de julho de 2015. Disponível em: < <http://static.psdb.org.br/wp-content/uploads/2010/04/estatuto-atualizado-05-07-2015.pdf>> Acesso em: 06 fev. 2019

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm> Acesso em: 18 jul. 2018.

BRASIL, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm> Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm#art16c> Acesso em: 05 dez. 2018

BRASIL. Resolução CEN-PSDB nº 007/2018. Brasília, DF, 26 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/psdb-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. Resolução DN-NOVO nº 018/2018. Brasília, DF. 07 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/novo-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. Resolução CEN-PMB nº 003/2018. Brasília, DF. 17 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pmb-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 14 fev. 2019.

BRASIL. Resolução CEN-MDB nº 002/2018. Brasília, DF. 03 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/mdb-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 14 fev. 2019.

BRASIL. Resolução CEN-PP nº 001/2018. Brasília, DF. 04 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pp-criterios-de-distribuicao-do-fundo->

especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018> Acesso em: 18 fev. 2019.

BRASIL. **Resolução CEN-PSB nº 002/2018**. Brasília, DF. 11 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/psb-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. **Resolução CEN-PR nº 005/2018**. Brasília, DF. 03 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pr-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 21 fev. 2019.

BRASIL. **Resolução CEN-RB nº 002/2018**. Brasília, DF. 04 de jul. de 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/prb-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. **Resolução CEN-PTB nº 83/2018**. Brasília, DF. 18 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/ptb-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. **Resolução CEN-SOLIDARIEDADE nº 03/2018**. Brasília, DF. 11 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/solidariedade-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 21 fev. 2019.

BRASIL. **Resolução CEN-PODEMOS nº 006/2018**. Brasília, DF. 05 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pode-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 21 fev. 2019.

BRASIL. **Resolução CEN-PSC nº 05/2018**. Brasília, DF. 01 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/psc-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. **Resolução CEN-PCdoB nº 02/2018**. Brasília, DF. 12 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pcdob-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. **Resolução CEN-PPS nº 011/2018**. Brasília, DF. 11 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pps-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. **Resolução CEN-PV nº 01/2018**. Brasília, DF. 27 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pv-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 24 fev. 2019.

BRASIL. **Resolução CEN-PSOL 2018**. São Paulo, SP. 04 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/psol-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em 24 fev. 2019.

BRASIL. **Resolução CEN-AVANTE nº 001/2018**. Brasília, DF. 04 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/avante-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 03 mar. 2019

BRASIL. **Resolução CEN-REDE SUSTENTABILIDADE nº 001/2018**. Brasília, DF. 25 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/rede-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 04 mar. 2019.

BRASIL. **Resolução CEN-PATRIOTA nº 04/2018**. Barrinha, SP. 03 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/patri-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em 04 mar. 2019.

BRASIL. **Resolução CEN-PRP nº 06/2018**. Brasília, DF. 17 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/prp-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 06 mar. 2019.

BRASIL. **Resolução CEN-PSDC 2018**. São Paulo, SP. 08 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/dc-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 06 mar. 2019.

BRASIL. **Resolução CEN-PRTB nº 10/2018**. São Paulo, SP. 17 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/prtb-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 08 mar. 2019.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Acórdão nº 12.209**. RESPE nº 9464 - BAGÉ – RS. Relator: Ministro Américo Luz. Brasília, DF, 10 de março de 1992. Dj. Brasília/DF, 27 abr. 1992. pg. 5480 Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=9707&noCache=-920491735>> Acesso em: 25 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Julgado em 23.08.2012, Agravo Regimental na Ação Cautelar nº 632-03.2012.6.00.0000. Relator Ministro Gilson Langaro Dipp. **Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral**. DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 176, Data 13/09/2012, p. 8.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Julgado em 21.09.2006, Recurso Especial Eleitoral nº 26.658. Relator Ministro José Delgado. **Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral**. Publicado em Sessão em 21/09/2006.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Julgado em 09.11.2004, Recurso Especial Eleitoral nº 23.913. Relator Ministro Gilmar Mendes. **Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral**. Publicado em Sessão em 09/11/2004.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Julgado em 04.10.2016, Recurso Especial Eleitoral nº 11.228. Relator Ministro Luiz Fux. **Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral**. Publicado em Sessão em 04/10/2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Julgado em 04.10.2016, Recurso Especial Eleitoral nº 5844. Relatora Ministra Laurita Vaz. **Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral**. v. 24, Tomo 3, Data 06/11/2012, p. 60. Publicado em Sessão em 04/10/2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Eleitoral. Relator Ministro Luiz Roberto Barroso.(Ac. de 4.4.2019 no RPP nº 155473, rel. Min. Luís Roberto Barroso.)

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso especial eleitoral. Acórdão nº 13.750. Julgado em 12.11.96. **Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral**. Brasília, v. 8, n. 4, p. 226-227, out./dez. 1997.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso especial eleitoral. Acórdão nº 15.384. Julgado em 04.09.98. **Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral**. Brasília, v. 10, Tomo 4, p. 276, publicado em sessão.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 14.247, de 26 de abril de 1994. **Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral**. Brasília, v. 6, n. 2, p. 375, abr./jun. 1995.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n.º 23.568, de 24 de maio de 2018**. Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235682018.html>> Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2024**. Brasília, DF. Relator Sepúlveda Pertence. Data de Julgamento 03/05/2007. Tribunal Pleno, Publicado DJ 22/06/2007. Ementário 2281-1.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 4650**. Ministro Relator Luiz Fux. Publicado no DJE em 04/03/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617**. Relator: Ministro Edson Fachin, Brasília, DF, 03 de outubro de 2018. Dje-216. Brasília/DF, 09 out 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339662248&ext=.pdf>> Acesso em: 06 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.716**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 27 de março de 2019. DJE nº 140, Brasília/DF, 27 jun. 2019 *Grifo nosso* Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340500738&ext=.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1461** – Brasília, DF. Relator: Joaquim Barbosa. Data de Julgamento 24/02/2005. Tribunal Pleno, Publicado DJ 05/05/2005. p. 6.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26603**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 04 de outubro de 2007. Dje-241. Brasília/DF, 19 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ms26603CM.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.530**. Relator Ministro Sidney Sanches, julgado em 24.04.2002, publicado no DJE de 21.11.2003. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14748439/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2530-df>> Acesso em: 26 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário. Acórdão nº 193.579**. São Paulo/SP. Relator: Gilmar Mendes. Julgado em 2007.

CAMPOS. Cynthia. **Ações Afirmativas e Política de Cotas no Brasil: Uma Bibliografia, 1999–2012**. Disponível em: <https://www.fundaj.gov.br/images/documentos/acoes_afirmativas_e_politicas_de_cotas_brasil.pdf> Acesso em: 15 jul.2018.

CANOTILHO. Gomes J.J, MENDES. Gilmar Ferreira, SARLET. Ingo Wolfgang, STRECK. Lênio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva.

CANOTILHO. J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6 ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO, Kátia. **Cláusula de Barreira e Funcionamento Parlamentar**, Estudo, Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa: pp. 2-11, fev. 2003.

Crêterios para distribui o e utiliza o dos recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC para as Elei es Gerais de 2018. Comissão Executiva Nacional do PT. Brasília, DF, 01 de agosto de 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pt-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>> Acesso em: 20 jan. 2019.

CUNHAL, Alvaro. **O partido com paredes de vidro.** 6 ed. Lisboa: Avante, 2002.

DWORKIN, Ronald. **Liberalismo, Constitución y Democracia.** Tradu o: Julio Montero y Alfredo Stolarz. Buenos Aires: La isla de la luna, 2003. Mais precisamente no artigo Igualdad, Democracia y Constitución: nosotros, el pueblo, en los estrados.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os partidos políticos nas Constitui es Contempor neas.** Belo Horizonte: Ed Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966.

FERREIRA, Pinto. **Comentários   lei...**, terceira parte, título I.

FREIDENBERG, Flavia. **Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos.** Revista de Derecho Electoral. San Jose de Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones, n 1. Disponível em: <http://works.bepress.com/flavia_freindenbeg/27/> Acesso em: 25 jul.2019.

FREITAS, Juliana Rodrigues. **O sistema de cotas de gênero e o óbice ao desenvolvimento no brasil: reflexões iniciais acerca da reduzida participa o feminina na política brasileira.** In: PEREIRA, Rodolfo Viana; SANTANO, Ana Claudia (Orgs.). Conexões Eleitoristas. Belo Horizonte: Abradep, 2016. p. 119-138. ISBN 978-85-93139-01-7. Disponível em: <http://www.abradep.org/wp-content/uploads/2016/10/abradep_conexoes_juliana.pdf> Acesso em: 15 jun. 2019.

GERHARDT, Erika, FILHO, Carlos Neves, VASCONCELOS, Henrique. DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA:   REFORMA DE QUE PRECISAMOS. PEREIRA, Rodolfo Viana, ROLLEMBERG, Gabriela. (orgs.) in: **TESES SOBRE A REFORMA POLÍTICA.** Memória da participa o da ABRADep nas Reformas de 2015. Disponível em: <http://www.abradep.org/wp-content/uploads/2016/10/abradep_teses_erika_carlos_henrique.pdf> Acesso em: 16 jul. 2019.

GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo E Democracia.** Uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. Ed Saraiva. São Paulo. 2012.

GONÇALVES, Guilherme de Salles. Por que a ADI 5.875 é tão necessária à democracia do Brasil? **Revista Consultor Jurídico**. 22mar. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mar-22/guilherme-goncalves-adi-5875-necessaria-democracia>> Acesso em: 15 nov. 2018.

GUARNIERI. **Democracia intrapartidária e reforma política**. Rev. Parlamento e Sociedade, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 83-106, jul./dez. 2015.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. vol. I. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 2001.

JORNAL DA CONSTITUINTE. **Órgão oficial de divulgação da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, julho de 1998, p. 8. Cf. MEZZARROBA, Da representação..., v. 2, parte 3, cap. III.

LEAL. Rogério Gesta Leal, FRIEDRICH, Denise Bittencourt. **A resolução n. 22.585/2007 do Tribunal Superior Eleitoral e a violação de direito civil e político fundamental: aspectos introdutórios** Rev. Investig. Const. vol.1 no.3. Curitiba Set./Dec. 2014.

LISOWSKI. Telma Rocha. **Mandato Parlamentar e Crise de Representatividade**, Curitiba: Juruá, 2018.

LEONARDO. Rodrigo Xavier. **As associações em sentido estrito no direito privado**. São Paulo, 2006. 249f. Tese de Doutorado em direito civil, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

MÂNICA. Fernando. **Terceiro Setor e imunidade tributária**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MENDES. Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MEZZARROBA, Orides. **O Regime Jurídico dos Partidos Políticos no Brasil**. In: SALGADO, Eneida Desiree. DANTAS, Ivo (Coord.). Partidos Políticos e seu Regime Jurídico. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

MEZZARROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2016.

MEZZARROBA. Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MEZZARROBA, Orides. **O partido político no Brasil – teoria, história e legislação**. Joaçaba: Unoesc, 1995.

MICHAELIS: **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 1998.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: UNB, 1982.

MUÑOZ, Óscar Sánchez. **La igualdad de oportunidades en la competición electoral** -- In: Direito eleitoral: debates ibero-americanos: memórias do V Congresso Iberoamericano de Direito Eleitoral e do IV Congresso de Ciência Política e Direito Eleitoral do Piauí. Curitiba: Íthala, 2014.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Saraiva. 2004.

NINO, Carlos Santiago. **La constitución de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 1996.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria**. Coimbra: Coimbra, 2006.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. São Paulo: Ática, 2000.

REIS, Palhares Moreira. **Os Partidos Políticos e a Experiência Brasileira**, in: Cinco Estudos sobre Partidos Políticos. Recife; UFPE. Editora: Universitária, 1999.

RODRIGUES. Thiago Alves. **Eficácia horizontal do princípio democrático no âmbito dos partidos políticos: em defesa de posições jurídicas subjetivas**. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte, v. 12, n 18, p. 47-97, jan/julho. 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos direitos fundamentais**. 5ªed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2005.

SANTANO, Ana Claudia. BERTOLINI, Jaqueline Ferreira. **A presença das mulheres nos estatutos partidários de ontem, de hoje e de amanhã: um levantamento de dados**. Revista Ballot - Rio de Janeiro, v.1 n.2, Setembro/Dezembro 2015, pp. 103-122 Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot>> Acesso em: 18 jan. 2019.

SANTANO, Ana Claudia, **O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado**. Curitiba: Íthala, 2016.

SANTANTO. Ana Cláudia. **A Montanha-Russa do Financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil: algumas considerações sobre o Relatório Parcial no 3 da Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política (CEPOLITI)**. Resenha Eleitoral (Florianópolis), v. 21, n. 1, p. 9-28, nov. 2017.

SANTANO, Ana Claudia. **OPINIÃO – O tubo de ensaio do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil.** 8 jun. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jun-08/ana-santano-tubo-ensaio-financiamento-campanhas-eleitorais>> Acesso em: 26 jul. 2019.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **O Fundo Especial de Financiamento de Campanha como Instrumento de Financiamento Público de Campanhas Eleitorais no Brasil: Natureza e Aspectos Críticos.** Revista do Tribunal Regional Eleitoral – RS. p. 80.

SOBREIRO NETO, Armando Antônio. **Direito Eleitoral**, 3.ed. 2004. Curitiba: Juruá.

SACCHET, Teresa. SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Revista Opinião Pública**. vol.18 no.1 Campinas June 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762012000100009>> Acesso em 12 dez. 2018.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha Como Instrumento de Financiamento Público de Campanhas Eleitorais no Brasil: Natureza e Aspectos Críticos. **Revista do Tribunal Regional Eleitoral – RS.**

SALGADO, Eneida Desirre, DANTAS, Ivo. **Partidos Políticos e seu regime jurídico. Os partidos políticos e o Estado Democrático:** A tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. Curitiba: Juruá.

SALGADO, Eneida Desirre. **Princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral**, Curitiba, 2010, Tese de Doutorado em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná.

SALGADO, Eneida Desirre. BERTOTTI, Bárbara Mendonça. **A Multifuncionalidade dos Direitos Fundamentais Políticos no Ordenamento Jurídico Brasileiro.** Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 81-105, set/dez. 2018.

SALGADO, Eneida Desirre, HUALDE, Alejandro Pérez. **A Democracia Interna Dos Partidos Políticos Como Premissa Da Autenticidade Democrática** 77A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional | Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 63-83, abr./jun. 2015.

SALGADO, Eneida Desirre; MONTE-ALTO, Eric Vinícius Lopes Costa; GUIMARÃES, Guilherme Athaides. **Cotas de Gênero na Política:** Entre a História, as Urnas e o Parlamento. In: Revista Gênero & Direito. v. 4, n. 3, 2015. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ged/article/view/25973>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

SARTORI, Giovanni. **Qué es la democracia?**; traducción de Miguel Ángel González Rodríguez, Maria Cristina Pastellini Laparelli Salomon y Miguel Ángel Ruiz de Azúa. -- Nueva ed., rev. y ampl. --Madrid: Taurus, 2007.

SAPI, Cláudia Izidoro. **A reserva de vagas no Legislativo para mulheres: ação afirmativa para a plenitude democrática.** -- In: Estudos eleitorais, v. 13, n. 1, p. 57-76, jan./abr. 2018.

SILVA. José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA. Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas Eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 199.

SILVA. José Afonso Marcones da. **Alterações na autonomia dos partidos e os impactos na política brasileira.** Disponível em: <<https://marcones.jusbrasil.com.br/artigos/433312680/alteracoes-na-autonomia-dos-partidos-e-os-impactos-na-politica-brasileira>> Acesso em: 15 nov. 2018

SILVA. José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TAVARES, José Antônio Giusti. **A Medição dos Partidos na Democracia Representativa Brasileira.** In: _____ (org). O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

TSE. **Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014.** 08 mar. 2019. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

TSE, PA nº 750-72, rel. Min. Henrique Neves, DJe 22.12.15

TULA, María Inés. **Reformas politico-electorales y género em América Latina. Perspectivas de Consolidación y Desafios Pendientes. Reformas Políticas em América Latina.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/sap/pubs/Reformas_Politicas.pdf> Acesso em: 05 jun. 2019.

VALE, André Rufino. **Drittwirkung de Direitos Fundamentais e Associações Privadas.** Revista de Direito Público. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, n 9, p.64, jul/set. 2005.

VERDU, Pablo Lucas. **Princípios da Ciência Política.** Madri: Madri, 1971, v, III.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Partidos Políticos e seu regime jurídico. Os partidos políticos e o Estado Democrático: A tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna.** Coordenadores SALGADO. Eneida Desirre, DANTAS. Ivo. Curitiba: Juruá.

20 DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**; tradução Patrícia de Freitas Ribeiro; revisão da tradução Aníbal Mari. - São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
MADEIRA, Vinicius de Carvalho. **República, democracia e reeleições**: o princípio da renovação. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Ed., 2013.

<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/psd-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de>

<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/dem-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>