



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

SOFIA EVANGELISTA DE LIMA

**A VOZ FEMININA NA POLÍTICA: UMA ANÁLISE NORMATIVA, HISTÓRICA E
JURISPRUDENCIAL SOBRE A CRIAÇÃO E EFEITOS DAS EMENDAS
CONSTITUCIONAIS 117/22 E 133/24**

BRASÍLIA

2025

SOFIA EVANGELISTA DE LIMA

**A VOZ FEMININA NA POLÍTICA: UMA ANÁLISE NORMATIVA, HISTÓRICA E
JURISPRUDENCIAL SOBRE A CRIAÇÃO E EFEITOS DAS EMENDAS
CONSTITUCIONAIS 117/22 E 133/24**

Monografia apresentada, no âmbito do Curso de Graduação em Direito, à Faculdade de Direito (FD) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor Tarcísio Vieira de Carvalho Neto

BRASÍLIA

2025

*Até o que escrevo um outro escreveria.
Um outro escritor, sim, mas teria que ser homem
porque escritora mulher pode lacrimejar piegas.*

- Clarice Lispector

¹ LISPECTOR, Clarice. A hora da estrela. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1998.

*Tudo que nós tem, é nós*¹

¹ ROQUE, Leandro. Principia. Álbum AmarElo. Ed. Nave. Sony Music, Laboratório Fantasma. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=h8gotN_Na28>

Dedico à minha mãe, minhas avós e a todas as mulheres que vieram antes de mim. Obrigada por não terem desistido da caminhada, por terem lutado e resistido, permitindo que hoje eu pudesse me preocupar somente com o prazo para entregar o trabalho final do curso com destino à carreira que escolhi.

Dedico também à minha filha Lilian e prometo lutar, defender e resistir para que você possa, ainda mais que eu, desfrutar e reconhecer o privilégio que é escolher.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, que por serem tão diferentes entre si, ensinaram-me a ver beleza nas diferenças das pessoas à minha volta. Agradeço por tentarem cicatrizar feridas feitas em vocês para que elas não sangrassem em mim, por toda dedicação para me dar a criação, o carinho, a compreensão e as oportunidades que vocês também mereciam. As melhores partes de mim vieram de vocês.

De forma especial, agradeço à minha mãe, não só pelo amor incondicional de uma vida inteira, mas principalmente por todo o apoio desses últimos anos. Você foi peça essencial para que eu chegassem até aqui. Sua dedicação, altruísmo e sua forma de me enxergar me constrangem, se em algum momento eu acreditei que podia, foi porque você acreditou em mim muito antes. Dizer que sou grata nunca vai ser suficiente, mas, mesmo assim: obrigada.

Meu maior agradecimento vai para minha filha, por me lembrar diariamente da minha resiliência, me mostrar que posso ser forte e ainda assim amar incondicionalmente. Espero que quando você puder ler isso eu já tenha feito muitos outros agradecimentos. Nós vamos chegar longe.

Agradeço à minha família inteira por formarem um porto seguro para onde sei que sempre posso voltar, tenho muito orgulho de carregar não só nosso nome mas nossa história, vivência e amor. Obrigada por serem únicos e por sempre me lembrarem que nenhum lugar que eu alcançar na vida é mais importante que o lugar de onde eu vim. Eu amo vocês.

Em específico, agradeço ao Tio Daercio não só por ser mensageiro da minha vaga na Universidade dos sonhos, mas, por acreditar, incentivar e demonstrar que o conhecimento é o caminho, que nem a dificuldade e nem mesmo as realizações devem nos limitar e que nada vale mais a pena que conquistar o que é nosso por direito. Você é inspiração.

Agradeço à minha irmã Andreia primeiramente por todos os momentos de troca e apoio na maternidade, viver mais essa fase com você é um presente inesperado e importante. Obrigada por ser presença e cuidado em momentos de solidão e ausência familiar. À Ana por todas as memórias mais lindas da nossa infância e por ser meu oposto que me ensina só por ser você. Amo cada versão de vocês e cada aventura que vivemos juntas.

À Kesia, a irmã que a vida me deu, ainda bem que ela nos juntou. Obrigada por ser minha maior confidente, por ser presença nas minhas maiores conquistas e apoio nas maiores

decepções. Obrigada por ter vivido essa e todas as outras fases comigo e, principalmente, por ter ficado depois de todas elas. Espero que saiba o quanto eu te admiro.

Agradeço à Analu, meu maior presente da faculdade. Eu sou muito grata pela sua vida e por ter sido minha dupla, eu não teria sobrevivido mentalmente nos últimos 5 anos sem você. Amo-te e amo tua família (já me sinto parte dela). Muito obrigada por tanto, você nem imagina quantas vezes me salvou.

À Lorena, por tantas vezes me trazer de volta a alegria que as demandas rotineiras podem ofuscar, por me mostrar constantemente que cada momento é efêmero e deve ser aproveitado, me lembrar que nunca mais vamos ter essa idade, essa vida, e que a Universidade só vale a pena quando é aproveitada em sua plenitude. Nossa parceria já foi histórica e está só no início, já me sinto pronta para muito mais.

À Maria Clara, minha companhia nas idas e vindas do Gamão, eu agradeço por ser a pessoa mais parceira e generosa que conheci nos últimos anos, você ainda vai conquistar o mundo. À Mariana por ter sido a primeira pessoa a me estender a mão desde o primeiro dia, mas, principalmente, por ser tão diferente de mim e me ensinar muito ao me permitir ver o mundo pela sua perspectiva. Ao João Victor pelo companheirismo, as risadas e por mostrar sempre que é possível o equilíbrio entre a maestria acadêmica e a vida bem vivida. Que sorte a minha ter vocês.

Agradeço às mulheres que marcaram minha vivência na Universidade por seu apoio, inspiração, incentivo, leveza e alegria: Ana Bia, Camila, Clara, Carol, Luiza Gatto e Louisy vocês são, sim, as mulheres mais lindas que eu tive a sorte de conhecer e digo isso pensando em uma lista de atributos antes do físico.

A todas as pessoas com quem tive alguma troca importante e em muito me acrescentaram, meu muito obrigada, espero ter atribuído a vida de vocês tanto quanto vocês a minha: Ana Moreno, João Pedro Succi, Ana Clara Bernardes, Jovanny, Gustavo Cantanhede, Anna Irene, Luciana Colonna, Rodrigo, Julia Fauzy, Gabriel Campos, Rafa K. Rafa Müller e Luiz, cito cada um em sua própria importância e desejo que a vida nos seja doce e nossa conexão ultrapasse os muros da FD. Obrigada.

Um agradecimento especial aos que vieram antes da Universidade e acompanharam de perto todo esse processo: Thamires, nossa aproximação foi um presente que espero levar por toda a vida, obrigada por me mostrar a serenidade de uma amizade sólida e leve. Kaio, me

surpreendo diariamente com nosso vínculo, sua amizade, lealdade e muitas vezes conforto para desabafar são fundamentais. Gustavo, obrigada por ser tão parceiro, por toda a paciência, compreensão e por dividir comigo a área mais importante da minha vida. Tenho certeza que estamos fazendo um ótimo trabalho, nada teria sido o mesmo sem seu apoio.

A todos os meus professores que me inspiraram e incentivaram a chegar até aqui, do ensino escolar e da graduação, levo um pouco de cada um comigo.

Agradeço ao Professor e, felizmente, meu orientador Tarcísio Vieira, que com sua dedicação, paciência e bom humor inspira seus alunos, todos os dias, a amarem o direito, a serem profissionais de excelência independente da vertente com a qual mais nos identificamos e, principalmente, ajuda-nos a perceber o privilégio de estarmos usufruindo de uma Universidade Pública e de ensino de ponta como é a UnB, realmente, que sorte a nossa termos mestres como o senhor. Obrigada por todo auxílio e inspiração.

Não posso deixar de fazer o meu agradecimento aos locais de estágio nos quais trabalhei ao longo de 4 anos e às pessoas que me deram a oportunidade de conhecer, me envolver, desenvolver e trabalhar na área em que eu me encontrei no curso e me apaixonei na prática: à equipe do Gabinete da PGE, em especial ao núcleo de Prestação de Contas, muito obrigada por me apresentarem ao Direito Eleitoral como um todo, pela paciência e gentileza em ensinar; não vou citar cada um por receio de deixar alguém de fora, mas vocês foram essenciais e marcaram mais que positivamente minha caminhada. Desejo muito sucesso para todos.

A toda equipe do Gabinete da Ministra Cármem Lúcia no TSE, local que eu escolhi para encerrar esse ciclo, agradeço pela honra de integrar a primeira seleção de estagiárias para o gabinete e pelo apoio quando falei da minha escolha de tema para a monografia. Sou muito feliz em ter vivenciado um gabinete majoritariamente feminino e todas as mudanças que presenciei orquestradas por mulheres brilhantes. Obrigada!

Por fim, agradeço à minha casa dos últimos anos e, com sorte, de muitos outros que virão. A Universidade de Brasília nunca pareceu um sonho palpável mas, como as melhores coisas da vida, veio como uma surpresa que eu espero ter feito jus ao privilégio de poder viver. Saio muito diferente do que entrei e, não só academicamente, pois mesmo proporcionando os melhores professores, a UnB muito me ensinou fora da sala de aula. Por favor, continue resistindo e sendo o símbolo da esperança para muitos de nós. Conte sempre comigo para defendê-la, mal vejo a hora de estar de volta em seus corredores.

RESUMO

A presente monografia aborda a representatividade feminina na política brasileira, com foco na Emenda Constitucional 117 de 2022. Por meio de uma análise normativa, histórica e jurisprudencial, o estudo examina o impacto da emenda no financiamento de campanhas eleitorais femininas e os possíveis desdobramentos de se abrandar ou extinguir as penalidades para partidos que não cumprem as cotas de financiamento. O trabalho contextualiza a evolução histórica da participação das mulheres no ordenamento jurídico brasileiro e na política, destacando avanços e retrocessos legislativos e os persistentes desafios em face da busca pela equidade de gênero. Conclui-se que, embora a emenda tenha o potencial de promover a inclusão feminina constitucionalizando normas de incentivo anteriormente existentes, a anistia nela contida pode representar um percalço, comprometendo os esforços já alcançados para um financiamento de campanhas eleitorais igualitário e que promova reais chances de eleição para as candidatas mulheres. Recomenda-se o fortalecimento dos mecanismos de controle e a implementação de políticas públicas eficazes para garantir a representatividade feminina nos espaços de poder.

Palavras-Chave: Justiça Eleitoral. Eleições. Candidaturas Femininas. Financiamento. Cotas de gênero. Emenda Constitucional 117. Democracia. Anistia. Equidade de gênero.

ABSTRACT

This monograph addresses female representation in Brazilian politics, focusing on Constitutional Amendment 117 of 2022. Through a normative, historical, and jurisprudential analysis, the study examines the impact of the amendment on the financing of women's electoral campaigns and the possible outcomes of easing or abolishing penalties for parties that fail to meet financing quotas. The work contextualizes the historical evolution of women's participation in the Brazilian legal framework and politics, highlighting legislative advances and setbacks, as well as the persistent challenges in the pursuit of gender equity. It concludes that, although the amendment has the potential to promote female inclusion by constitutionalizing previously existing incentive norms, the amnesty contained in it may represent a setback, compromising the efforts already made towards equitable campaign financing that provides real election opportunities for female candidates. Strengthening control mechanisms and implementing effective public policies are recommended to ensure female representation in positions of power.

Keywords: Electoral Justice. Elections. Female Candidates. Financing. Gender quotas. Female Representation. Constitutional Amendment 117. Democracy. Amnesty. Gender Equity.

SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	12
CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	13
1. CONTEXTO HISTÓRICO-NORMATIVO: É DESAFIADOR FALAR DA HISTÓRIA ENQUANTO ELA ESTÁ SENDO FEITA.....	15
1.1. A JUSTIÇA E A GOVERNANÇA ELEITORAL.....	18
1.2. A DEMOCRACIA E A REPRESENTAÇÃO NO BRASIL.....	24
1.3. A EXÍGUA PRESENÇA FEMININA NOS ESPAÇOS DE PODER.....	28
1.4. ATUAÇÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.....	33
2. TENTATIVAS POR NORMAS E A BUSCA DE HERANÇAS JURÍDICAS DE MAIOR GARANTIA DE EQUIDADE: A PERSUASÃO PODE MUDAR UMA NAÇÃO.....	38
2.1. NORMAS DE APLICAÇÃO DE PORCENTAGEM OBRIGATÓRIA EM FAVOR DAS CAMPANHAS FEMININAS NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	43
2.2. A LEI 9.504/97 E A CANDIDATURA MÍNIMA DE GÊNERO POR PARTIDO.....	46
2.3. FRAUDES A COTA DE GÊNERO E A SÚMULA 73 DO TSE.....	50
2.4. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 111/2021.....	54
3. A EMENDA CONSTITUCIONAL 117/2022: É SEMPRE UM PASSO PRA FRENT E TRÊS PRA TRÁS.....	58
3.1. ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL 117/2022.....	62
3.2. A ANISTIA.....	68
3.3 A EMENDA 133 COMO SUBTERFÚGIO FINANCEIRO E O IMPACTO NO FINANCIAMENTO DE CANDIDATURAS NÃO BRANCAS.....	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	81

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Da promulgação da emenda constitucional 117 em abril do ano de 2022, emergiu um novo cenário no âmbito do financiamento das campanhas eleitorais femininas e na possibilidade de apenamento dos partidos políticos que não observarem a destinação obrigatória dos recursos para os programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. As questões levantadas neste estudo resultam do incômodo gerado a partir da redação da emenda que permite alternativas para partidos políticos que não investirem o montante obrigatório nos programas de difusão e participação feminina na política.

A análise será feita de forma não exauriente, visto que, esse é um tema extremamente vasto e o objetivo deste trabalho não é discorrer acerca de toda a legislação em desfavor do movimento feminino nem expor por completo os avanços decorrentes de esforços normativos e sociais; mas, sim, fazer um recorte de tema que tem como enfoque o direito eleitoral e a conquista de direitos políticos. Por conseguinte, para uma análise completa do objeto de estudo desta monografia, há de se abordar normativos anteriores que explicitam a origem da desigualdade de representação política e resistência até hoje vivenciada por programas ao buscar a equidade de gênero, política e democrática garantida constitucionalmente porém não experienciada socialmente.

Nesta conjuntura, a presente monografia tem como objetivos: democratizar o acesso à história política e eleitoral feminina, analisar o contexto histórico e social que culminou na elaboração e inserção da Emenda Constitucional nº 117 no ordenamento jurídico atual, evidenciar a relevância da justiça eleitoral como instituição especializada na garantia do exercício dos direitos políticos de todo cidadão, compilar e examinar o panorama legislativo e a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral acerca do tema da inserção e permanência feminina na política, além de realizar uma análise crítica da redação e promulgação da Emenda 117/22.

Sem pretensão de esgotar o tema, questionam-se os efeitos da Emenda e, ainda, seu impacto em normas anteriores que surgiram de tentativas frustradas de alcance de uma representação de gênero equiparada no cenário político brasileiro. Pretende-se compreender melhor o modo como a anistia trazida em seu artigo 3º influencia no financiamento de candidaturas femininas exercidas pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha e o

Fundo Partidário.

De início, é apresentada uma necessária contextualização sobre a inserção das mulheres como sujeitos de direito no ordenamento jurídico brasileiro e sobre a conquista de seus direitos políticos, é demonstrada a atuação do movimento feminista e sua importância na alteração do pensamento social e o reflexo de suas conquistas na legislação. Após, buscou-se explicitar a história da justiça eleitoral brasileira e sua importância na superação do domínio oligárquico na política, posteriormente, são apresentadas normas que buscam diminuir a gritante disparidade de gênero no âmbito da representação, além de explicitar manobras que mostram a resistência ainda enfrentada atualmente contra programas que buscam a igualdade constitucionalmente garantida.

O último capítulo deste trabalho destrincha o objeto de estudo, busca compreender o impacto da Emenda Constitucional nº 117/22 e identificar seus pontos positivos além de suas falhas e contradições, à medida que essa confronta os avanços conquistados ao longo das últimas décadas por meio de uma legislação mais inclusiva. Ao discorrer sobre normas anteriores à publicação da emenda é enfrentada a hipótese de esvaziamento da legislação de incentivo que responsabiliza os partidos políticos pelo desempenho das candidatas femininas em corridas eleitorais, uma vez que, possuem a autonomia partidária para realizarem a distribuição dos recursos recebidos. Por fim, é construída a argumentação conclusiva de que seus artigos segundo e terceiro trazem, sim, um retrocesso quanto à garantia de direitos políticos femininos, além de dificultar o alcance da isonomia de tratamento trazida na Carta Magna de 1988. A constatação de que a igualdade de gênero na política ainda enfrenta barreiras estruturais exige uma reflexão constante sobre as medidas adotadas, que muitas vezes acabam por se mostrar insuficientes ou até contraproducentes.

A metodologia utilizada para alcançar o objetivo da pesquisa é a de levantamento bibliográfico e pesquisa documental, especificamente com o uso de obras e autores consolidados academicamente na área jurídica. Apoiado em uma pesquisa bibliográfica, este trabalho envolve a análise da literatura já existente e pretende sustentar a possibilidade de um olhar crítico sobre as recentes mudanças no cenário eleitoral brasileiro, especialmente em relação ao financiamento de campanhas eleitorais femininas e a real chance de eleição de candidatas mulheres em disputas políticas.

Por fim, a análise da Emenda Constitucional 117/22 não apenas revela a fragilidade

da legislação em favor das mulheres, mas também aponta para a urgência de novas reformas que promovam uma mudança substancial no comportamento dos partidos e na estrutura do sistema eleitoral. O fortalecimento de mecanismos de controle e a ampliação das penas para os partidos que não cumprirem a destinação de recursos para campanhas femininas são passos essenciais para garantir que as mulheres tenham, de fato, uma representação proporcional e justa. O presente estudo, portanto, ambiciona contribuir para o debate sobre as políticas públicas de gênero e sua influência na política brasileira, propondo que, mais do que normativas, é necessário um compromisso genuíno com a transformação do cenário político e social do país.

1. CONTEXTO HISTÓRICO-NORMATIVO: É DESAFIADOR FALAR DA HISTÓRIA ENQUANTO ELA ESTÁ SENDO FEITA.

É de amplo conhecimento que a história legislativa feminina no Brasil é marcada por discussões que trazem à tona as mudanças de cenários experienciadas socialmente e refletidas no ordenamento jurídico. Uma análise preliminar acerca da legislação que reflete a sociedade de maneira geral explicita como o histórico normativo do Brasil legitimou a discriminação contra o gênero feminino fundamentada pela supremacia de um sistema patriarcal.²

Historicamente, dentre os diversos tratamentos normativos conferidos às mulheres, ressalta-se quando a primeira constituição republicana do Brasil, em 1891, definiu em seu artigo 70 que apenas o cidadão maior de 21 anos estava apto a exercer o direito ao voto.³ Destaca-se o termo cidadão inferindo somente pessoas do gênero masculino, uma vez que desde a primeira Constituição brasileira, ainda no período imperial, as mulheres foram explicitamente excluídas do direito ao voto, conforme disposto no artigo 92, que vedava expressamente o acesso feminino ao exercício do sufrágio.⁴

Ocorre que, não havendo proibição expressa na nova constituição da época, criou-se

² BRITO, Lorena Almeida de. **A mulher como sujeita de direito no ordenamento jurídico brasileiro: uma análise sobre violências e reconhecimento legislativo.** Universidade Federal da Paraíba. 2021. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/22462?locale=pt_BR. Acesso em: 21/12/2024

³ BRASIL. Constituição (1891). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 10/12/2024

⁴ LÔBO, Edilene; MOURA, Maria Thereza de Assis. Mulheres, poder e democracia: correlação necessária. In: OSÓRIO, Aline; GARCIA, Letícia Giovanini (coord). **Democracia, eleições e participação feminina: elas pensam o Brasil.** Belo Horizonte: Fórum, 2025. p.35-51.

uma lacuna normativa permitindo que três mulheres, no interior do estado de Minas Gerais, exercessem esse direito que lhes era anteriormente limitado: Alzira Vieira Ferreira Neto, Cândida Maria dos Santos e Clotilde Francisca de Oliveira foram as primeiras mulheres a votar no Brasil, ficando conhecidas como “As pioneiras de 1906”.⁵

Outro relevante exemplo de construção histórica-legislativa brasileira a ser citada é o Código Civil de 1916, uma legislação historicamente recente que explicita a dialeticidade existente entre o conteúdo da norma jurídica e o papel social que era destinado à mulher.⁶ Com vigência até o ano de 2003, quando foi substituído pelo Código Civil de 2002, atualmente vigente, a legislação citada conferia à mulher o *status* de subordinação e incapacidade relativa decorrente do casamento⁷, além de inferir a obrigatoriedade da autorização da figura masculina, tido como chefe da sociedade conjugal, para que pudesse exercer sua profissão.⁸

Somente após o advento do Estatuto da Mulher Casada, nome dado à Lei nº 4.121/1962, em oposição ao Código Civil vigente à época, as mulheres conquistaram a plena capacidade civil mesmo quando casadas. A lei instituiu, ainda, o direito ao trabalho independente de autorização do marido e os chamados “bens reservados”, ou seja, conjunto de bens que constituía o patrimônio pertencente à mulher a partir do próprio trabalho.

Assim, resta demonstrado que o reconhecimento da mulher como sujeito detentor de direitos na história do ordenamento jurídico brasileiro apenas ocorreu por intermédio de pressões e posteriores alterações realizadas em legislações prejudiciais. Pressões essas impulsionadas por movimentos feministas que no contexto social do século XX conseguiram influenciar o pensamento das mulheres, causando uma tomada de consciência decorrente do incômodo gerado pela submissão feminina nas mais diversas camadas sociais.

Esse período de tomada de consciência e reação é denominado por Norberto Bobbio

⁵ ALVES, Branca Moreira. Ideologia e feminismo: a luta pelo voto no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1980.

⁶ BRITO, Lorena Almeida de. A mulher como sujeita de direito no ordenamento jurídico brasileiro: uma análise sobre violências e reconhecimento legislativo. Universidade Federal da Paraíba. 2021. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/22462?locale=pt_BR. Acesso em: 21/12/2024

⁷ Art. 6. São incapazes, relativamente a certos atos , ou à maneira de os exercer:

II. As mulheres casadas, enquanto subsistir a sociedade conjugal.

⁸ Art. 233. O marido é o chefe da sociedade conjugal.

Compete-lhe:

(...) IV. O direito de autorizar a profissão da mulher e a sua residência fora do tecto conjugal.

como “A revolução feminina”⁹, justificado pela potência que ganhou os movimentos feministas nessa época. Eliane Gonçalves e Joana Plaza Pinto¹⁰ lecionam o movimento como dividido em três grandes ondas que “representam a estrutura do movimento em épocas diferentes, de modo que a formação e os objetivos são específicos de cada momento, uma vez que estão sob influência do contexto social.”¹¹ As autoras entendem que:

Nas periodizações mais frequentes, o feminismo costuma ser dividido em três ondas ou “gerações”. A primeira onda, que vai do final do século XIX ao fim da Segunda Guerra Mundial, quando o movimento experimenta um refluxo após as conquistas do direito ao voto em diversos países, inclusive o Brasil¹², entre outras conquistas no campo legal.(GONÇALVES; PINTO, 2011, p.30)

O direito ao voto conquistado pelas mulheres marcou a primeira onda do feminismo por demonstrar ser possível uma grande mudança no campo normativo. Como exposto anteriormente, foi só a partir da constituição de 1891 que, criando uma lacuna legislativa, se tornou possível o acesso de algumas mulheres às eleições, porém somente 41 anos depois, com o advento do Código Eleitoral de 1932, em seu artigo segundo¹³ que foi oficialmente inserido no ordenamento legal, não só a possibilidade do voto, mas também o alistamento eleitoral feminino, desde que autorizados pelo marido.

Cabe destacar, o estado do Rio Grande do Norte foi o primeiro a editar uma lei eleitoral que concedia o direito de voto a todas as mulheres, em 1927. A lei 660 do referido estado em seu artigo 77 instituiu que “No Rio Grande do Norte poderão votar e ser votados, sem distinção de sexos, todos os cidadãos que reunirem as condições exigidas por esta lei”.¹⁴ Foi a partir dessa lei que em 1928, na cidade de Potiguar das Lajes, o Brasil conheceu a primeira mulher a ser escolhida para um cargo eletivo.¹⁴

⁹DIAS, Maria Berenice. A mulher e o Poder Judiciário. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/poder-e-participacao-politica/referencias/genero-e-poder-judiciario/a_mulher_e_o_poder_judiciar.pdf Acesso em: 01/11/2024

¹⁰GONÇALVES, Eliane; PINTO, Joana Plaza. Reflexões e problemas da “transmissão” intergeracional no feminismo brasileiro. Cadernos Pagu, Campinas, n. 36, p. 25-46, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/vXcnsDzbRbhpWZgvCPVqdXp/?lang=pt#>. Acesso em: 20/11/2024.

¹¹BRITO, Lorena Almeida de. A mulher como sujeita de direito no ordenamento jurídico brasileiro: uma análise sobre violências e reconhecimento legislativo. Universidade Federal da Paraíba. 2021. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/22462?locale=pt_BR. Acesso em: 21/12/2024

¹² Art. 2º E' eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na fórmula deste Código.

¹³TRE/RN. Os 80 anos do voto de saias no Brasil. Disponível em: <https://www.tre-rn.jus.br/institucional/centro-de-memoria/os-80-anos-do-voto-de-saias-no-brasil-tre-rn>. Acesso em: 10/12/2024

¹⁴GUARINES, Debora Cavalcante de Oliveira Salomão. Mulheres, dominação e política: a cota de gênero nas eleições municipais do Brasil. São Paulo. Ed. Dialética. 2023.

Seguiram-se a segunda e a terceira ondas do movimento e, como Eliane Gonçalves e Joana Pinto demonstraram, a segunda fase teve início com o movimento de contracultura do final da década de 1960, que foi, na verdade, uma tentativa de teorizar a opressão. A partir da década de 1990, com o surgimento da teoria crítica da segunda onda, a categoria unificada de ‘mulher’ foi substituída pela categoria de gênero, traçando fronteiras de classe, raça, sexualidade e lugar. Essa última fase constituiria uma imprecisa “terceira onda”, que oscila desde a emergência das teorias de gênero, para algumas, ao chamado “pós-feminismo”, para outras.¹⁵

Dentre as transformações legislativas ocorridas durante os anos de construção do sistema estatal que conhecemos hoje, frequentemente impulsionadas por avanços sociais, é possível destacar, como exemplo, além das supracitadas, a relevância da Lei do Divórcio (Lei nº 6.515/77), da Constituição Federal de 1988 e da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Todas as normas analisadas até então, quando vistas à luz dos comportamentos sociais prevalentes nas épocas de suas respectivas criações, podem ser visualizadas como avanços significativos nos direitos das mulheres.¹⁶

A conclusão preliminar a que se chega é que embora tenha passado por várias fases, dentre as quais houve uma variação de objetivos, desde a procura do direito de voto ao combate à violência doméstica, o propósito central do movimento permanece o mesmo: promover a igualdade social e normativa entre homens e mulheres. Conquanto o movimento feminista continue a evoluir, ainda que a resistência e os retrocessos permaneçam, as conquistas e a mobilização pela justiça e pela igualdade tende a adaptar-se às novas realidades sociais e políticas.¹⁷

1.1. A JUSTIÇA E A GOVERNANÇA ELEITORAL

¹⁵GONÇALVES, Eliane; PINTO, Joana Plaza. Reflexões e problemas da “transmissão” intergeracional no feminismo brasileiro. Dossiê: Feminismos Jovens. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/vXcnsDzbRbhpWZgvCPVqdXp/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 17/12/2024

¹⁶BRITO, Lorena Almeida de. A mulher como sujeita de direito no ordenamento jurídico brasileiro: uma análise sobre violências e reconhecimento legislativo. Universidade Federal da Paraíba. 2021. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/22462?locale=pt_BR. Acesso em: 19/12/2024

¹⁷PEREZ, Olívia Cristina; RICOLDI, Arlene Martinez. A quarta onda feminista: interseccional, digital e coletiva. X Congresso Latino-americano de Ciência Política (ALACIP). Associação Latino-americana de Ciência Política. 2019. Disponível em: <https://alacip.org/cong19/25-perez-19.pdf>. Acesso em: 15/12/2024

O código eleitoral de 1932 beneficiou não somente o movimento feminista. As mudanças significativas que a nova legislação forneceu impactaram também o processo eleitoral em sua totalidade, pois, diante da necessidade de proporcionar um nível de confiabilidade, segurança e transparência ao processo eleitoral, criou-se uma instituição viabilizadora, mediante eleições, do exercício, pelo povo, de seu poder¹⁸. Cabe destacar que a eleição de representantes como ferramenta democrática já existia quando surgiram as primeiras cidades e vilas no Brasil, o processo de escolha dos mandatários de cargos políticos no Brasil não se confunde com o início da Justiça eleitoral, pois este processo já havia passado por diversas transformações, evoluções e retrocessos, quase que concomitantes, para atender, nos seus primórdios, aos interesses de minorias elitistas em detrimento da vontade das massas.¹⁹

Roberta Gresta ensina que a Justiça Eleitoral foi uma solução pensada para um cenário no qual “o domínio oligárquico da política, tendo por armas fraudes e violência, frustrava a possibilidade de implementação do princípio republicano e da transmissão legítima e pacífica do poder a governantes e representantes eleitos”²⁰. Além de ratificar a essencialidade da Justiça Eleitoral como área independente, a autora mostra como se davam as eleições que precederam o código de 1932. Consonante ao argumento da autora quanto à prática eleitoral da República Velha, a declaração de Assis-Brasil na Assembleia Constituinte de 1933 tornou-se simbólica por ilustrar as falhas no processo eleitoral da época:

(...) No regime que botamos abaixo com a Revolução, ninguém tinha a certeza de se poder alistar eleitor. Ninguém. Creio que nem o próprio Presidente da República. Ele mesmo não tinha certeza, porque, se raramente alguns votaram, havia o preconceito de que o Presidente da República desprezava essa coisa tão insignificante, como seja o depositar uma cédula na urna. E peço perdão a algum que tenha feito exceção. (...) Votando, ninguém tinha a certeza de que lhe fosse contado o voto. Os votos eram manifestados em urnas, mas urnas funerárias do que representantes da soberania nacional; urnas que eram imediatamente abertas, quebradas, arrombadas de qualquer forma e os próprios politiqueiros que faziam a eleição se encarregavam de processá-la a bico de pena, etc. Ponhamos uma reticência... Uma vez contado

¹⁸MINAMI, M.Y. Afinal, o que faz a justiça eleitoral? Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-ano-ii-no-5/afinal-o-que-faz-a-justica-eleitoral>. Acesso em: 09/12/2024

¹⁹MAIA, Clarissa Fonseca. O ativismo judicial no âmbito da justiça eleitoral. Universidade de Fortaleza. Centro De Ciências Jurídicas. 2010

²⁰GRESTA, Roberta Maia. A jabuticaba e o ouriço: respostas da governança eleitoral brasileira aos desafios da democracia. In OSÓRIO, Aline; GARCIA, Letícia Giovanini (coord). Democracia, eleições e participação feminina: elas pensam o Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 131-153.

o voto, ninguém tinha segurança de que seu eleito havia de ser reconhecido através de uma apuração feita dentro desta Casa e por ordem, muitas vezes, superior. É a verdade.²¹

Foi neste contexto nacional que se fez necessária a criação de um órgão independente e jurisdicional para regular o processo eleitoral e regulamentar o processo político, mostrando-se assim mais seguro; pois caso esta função fosse confiada aos poderes políticos do Estado: Legislativo e Executivo, a imparcialidade do processo e a intensidade com que ocorria a corrupção eleitoral em pouco, ou nada, seriam alteradas, uma vez que, detentores dos cargos políticos, para se manterem no poder, poderiam influenciar o certame, estabelecendo regras procedimentais que os beneficiassem.²²

Portanto, a Justiça Eleitoral trata-se de um ramo especializado integrante do Poder Judiciário, com atuação em quatro esferas: Jurisdicional, em que se destaca a competência para julgar questões eleitorais; Administrativa, na qual é responsável pela organização e realização de eleições, referendos e plebiscitos; Regulamentar, na qual elabora normas referentes ao processo eleitoral; e Consultiva, função particularmente aplicada à Justiça Eleitoral que se pronuncia, sem caráter de decisão judicial, sobre situações abstratas e impessoais.²³ Em qualquer das atribuições conferidas, todas destinam-se ao mesmo propósito: manter a credibilidade e a confiabilidade eleitorais. Nas palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal, que foi presidente do Tribunal Superior Eleitoral no biênio de 2020 a 2022, Luís Roberto Barroso: “A Justiça Eleitoral surgiu, precisamente, para dar integridade ao processo democrático. Cabe a ela alistar os eleitores, organizar a votação, apurar os votos, proclamar os eleitos e combater as fraudes”.²⁴

Conforme exposto, a Justiça Eleitoral foi inicialmente criada em 1932 a partir do primeiro Código Eleitoral a ter vigência no Brasil. Sucede-se que essa justiça especializada

²¹ASSIS-BRASIL, J. F. de. Discurso de Assis Brasil na constituinte de 1933. apud MEIRA ZAULI, E. Justiça eleitoral e judicialização das eleições no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 102, p. 255-290, 1 jan. 2011. p.:264

²²MAIA, Clarissa Fonseca. O ativismo judicial no âmbito da justiça eleitoral- 2010. 152 f.

²³ DIAS, Renata de Bassa. Justiça Eleitoral: composição, competências e funções. Revista eletrônica EJE n. 1, ano 4. Website do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n-1-ano-4/justica-eleitoral-composicao-competencias-e-funcoes> Acesso em:20/11/2024.

²⁴CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça Eleitoral completa 89 anos: uma história de lutas e conquistas. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-eleitoral-completa-89-anos-uma-historia-de-lutas-e-conquistas/>. Acesso em: 22/11/2024

obteve seu primeiro status constitucional com sua inserção como parte do Poder Judiciário, na constituinte de 1934, momento abruptamente encortado com a promulgação da “polaca”²⁵, em 1937, que com seu caráter ditatorial provocou não apenas o desaparecimento da Justiça Eleitoral, mas também a abolição dos partidos políticos, a proibição do alistamento de analfabetos, militares, mendigos e daqueles com restrições aos seus direitos políticos, entre outras medidas extremas, como as nomeações para autoridades estaduais pelo Presidente da República.²⁶

O governo autoritário, porém, gerou como consequência a reação dos militares com o golpe de outubro de 1945, que culminou na destituição de Getúlio Vargas. Com isso, foi possível a elaboração do Decreto-Lei nº 7.586 pelo Ministro da Justiça Agamenon Magalhães, por meio do qual foram restabelecidas a Justiça Eleitoral e a organização partidária, o que foi ratificado pela nova Constituição aprovada à época, devolvendo o status constitucional da Justiça eleitoral na constituição de 1946²⁷, tratando, ainda, de sua competência, estrutura e recursos eleitorais. Após esse período, a Justiça Eleitoral manteve-se sem grandes alterações até a promulgação da Carta Maior de 1988 e atualmente regente.

Denominada constituição Cidadã, a constituição federal de 1988 estabeleceu a eleição direta para os cargos de presidente, governador, prefeito, senador, deputado e vereador, instituiu o referendo e o plebiscito como formas de participação popular, além de confirmar o alistamento e o voto facultativos para os analfabetos e estabelecer o mesmo tipo de inscrição eleitoral e voto para os jovens entre 16 e 17 anos e para os idosos com mais de 70 anos, até os dias atuais.²⁸ Conforme evidenciado, a história da constitucionalização da Justiça Eleitoral foi marcada por avanços e retrocessos, como ilustrado abaixo. Esse panorama descreve os desafios enfrentados pela Justiça Eleitoral e pelos titulares de direitos a ela vinculados, desafios esses que continuariam a se manifestar nos anos subsequentes.

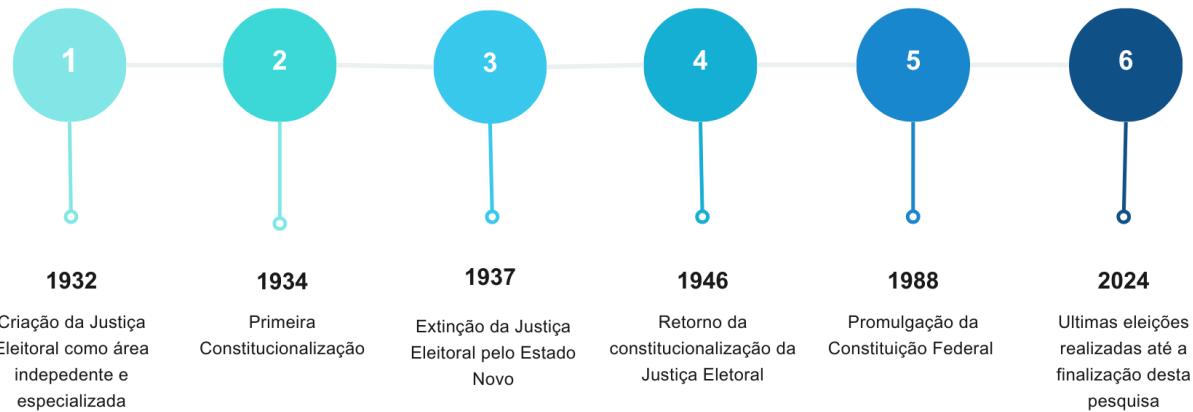
Figura 1: Linha do tempo da Justiça Eleitoral na Constituição

²⁵ Como ficou conhecida a constituição vigente na época de Getúlio Vargas.

²⁶MAIA, Clarissa Fonseca. O ativismo judicial no âmbito da justiça eleitoral- 2010. 152 f. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/rufind/Record/UFOR_4e8245cafcc93139539b288a802b488d. Acesso em:25/11/2024

²⁷ GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 19ª edição. Ed. Atlas. Rio de Janeiro, 2023.

²⁸ Idem.



Fonte: Esquema elaborado pela autora

Atualmente constituída pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), pelos tribunais regionais eleitorais (TREs), pelos juízes e juntas eleitorais, a Justiça Eleitoral possui natureza federal e a Constituição a mantém integrada ao poder Judiciário²⁹, sendo ela, porém, a única justiça especializada a não possuir um corpo de magistrados independentes, já que os juízes eleitorais são os juízes de Direito de primeiro grau de jurisdição integrantes da Justiça Estadual e do Distrito Federal.³⁰ A composição diferenciada da JE é um ponto gerador de controvérsias, porém, a ausência de um corpo de magistrado específico em pouco, ou nada, aflige o principal objetivo da instituição: compreender mecanismos para proteger os direitos político-eleitorais e assegurar que os processos eleitorais não sejam prejudicados.³¹

Nas democracias contemporâneas, como ainda demonstra a autora Roberta Gresta, existe uma ampla variedade de arranjos institucionais focados na integridade do processo eleitoral. Esses arranjos são frequentemente abordados na literatura de Ciência Política através da expressão "governança eleitoral", que se refere ao conjunto de regras e instituições que definem a competição político-eleitoral, atuando em três níveis distintos: 1) a formulação das regras (rule making), 2) a aplicação das regras (rule application) e 3) a adjudicação das

²⁹ Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário; V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;

³⁰ Código Eleitoral, artigo 32: Cabe a jurisdição de cada uma das zonas eleitorais a um juiz de direito em efetivo exercício e, na falta deste, ao seu substituto legal que goze das prerrogativas do Art. 95 da Constituição.

³¹ LARA OTAOLA, Miguel Angel; CASTAÑEDA, Frida Lima; ZINSER ALMANZA, Maite. *Acceso a la justicia electoral en perspectiva comparada: garantizar la defensa y protección de los derechos electorales de grupos subrepresentados en México*. Estocolmo: International IDEA, 2019. Apud PERLINGEIRO, Ricardo; PAVI, Camila. Bases para uma justiça eleitoral. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 11, n. 1, e259, jan./abr. 2024. DOI: 10.5380/rinc.v11i1.91816. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/BXkFnGNkMq58G4ryxrHKesM/>. Acesso em: 24 dez. 2024.

regras (rule adjudication). Embora a governança eleitoral não assegure, por si só, a realização de eleições perfeitas, devido ao complexo conjunto de variáveis sociais, econômicas e políticas que podem influenciar o processo, a integridade e os resultados das eleições democráticas, ela é essencial, pois sem uma governança eleitoral eficaz é impossível alcançar boas eleições.³² O Tribunal de Contas da União possui um referencial básico no qual define governança como:

“a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas”³³

O modelo de governança eleitoral brasileiro caminha para completar um século, apesar da citada extinção temporária por Getúlio Vargas, e esse, partindo de uma concepção acerca do funcionamento de um sistema democrático, caracteriza-se pela ênfase na participação da Justiça Eleitoral nos processos eleitorais. Gresta apresenta ainda um estudo feito por Shaheen Mozaffar e Andreas Scchedler que apontam seis dimensões básicas que definem a justiça eleitoral como: centralizada, em relação ao planejamento das eleições que se dá pelo TSE; permanente, uma vez que sua composição consta dos artigos 118 a 129 da CF 88; a independência de seus órgãos em relação ao legislativo e ao executivo diretamente afetados pelas eleições; especializada, pois foi criada com atribuições específicas de administrar e exercer o controle sobre as eleições; apartidária, pelo exercício da jurisdição eleitoral em primeira instância e regulada com competências legalmente definidas.³⁴

Não é exagero afirmar que a Justiça Eleitoral foi uma das instituições mais relevantes do Judiciário brasileiro nos últimos anos, porém, essa não é a primeira vez em que a guardiã dos direitos políticos esteve em evidência, pois a justiça eleitoral foi diretamente responsável pela implementação e o julgamento dos critérios para o registro de novos partidos políticos e candidatos aos diversos níveis de governo, além de providenciar as

³² MOZAFFAR, S.; SCHEDLER, A. The comparative study of electoral governance: introduction. In: *Internacional Political Science Review*, n. 23, pp. 5-27, 2002.

³³ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Governança e gestão. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/governanca-gestao>. Acesso em: 9 jan. 2025.

³⁴ GRESTA, Roberta Maia. A jabuticaba e o ouriço: respostas da governança eleitoral brasileira aos desafios da democracia. In OSÓRIO, Aline; GARCIA, Letícia Giovanini (coord). *Democracia, eleições e participação feminina: elas pensam o Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 131-153.

garantias necessárias para uma transição estável, tanto nas eleições indiretas de 1985, quanto nas primeiras eleições diretas de 1989.³⁵

1.2. A DEMOCRACIA E A REPRESENTAÇÃO NO BRASIL

É também a Justiça Eleitoral que possui competência para cuidar dos direitos políticos dos cidadãos no Brasil, exercidos por meio da democracia. Ocorre que, segundo Gabriel Vitullo, um dos pilares deste sistema é a representação a qual “deve ser vista como um recurso crucial da atividade política, independente dos formatos e modalidades que esta de fato possa assumir”³⁶.

Norberto Bobbio conceitua a democracia desta forma:

“Deve ser corretamente definida não como faziam os antigos, isto é, como o “poder do povo”, e sim como o poder dos indivíduos tomados um a um, de todos os indivíduos que compõem uma sociedade regida por algumas regras essenciais, entre as quais uma fundamental, a que atribui a cada um, do mesmo modo como a todos os outros, o direito de participar livremente na tomada de decisões coletivas, ou seja, de decisões que obrigam toda a coletividade”³⁷

Já Roberto Amaral fixa que a democracia não é apenas um sistema de governo, uma modalidade de Estado ou um regime político, para ele, a democracia é um direito da Humanidade e vai além quando diz que a “Democracia e participação se exigem (...) Porque não há democracia sem participação”³⁸. É nítido que as definições divergem em vários pontos, pois, como Vidal³⁹ explicita o conceito de democracia vem sofrendo constantes mutações, refletidas nos mais diversos modelos e enfoques, o que torna o seu conceito

³⁵TAYLOR, M. Justiça eleitoral. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (orgs.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, pp. 147-152, 2006

³⁶VITULLO, Gabriel. Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis? Elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 2. Brasília, julho-dezembro de 2009, pp. 271-301. / Vitullo, G. (2012). Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis? Elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal. *Revista Brasileira De Ciência Política*, (2), 271-301. Disponível em:<https://periodicos.unb.br/index.php/rbcn/article/view/1641>

³⁷BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, 1909. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Nova Ed. 8^a tiragem, Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2004, 232 p.

³⁸AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa!. (p.19-56) In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.). *Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2001. P. 1-557.

³⁹VIDAL, Jânio Nunes. Elementos da teoria constitucional contemporânea: estudos sobre as constantes tensões entre política e jurisdição. São Paulo: Juspodivm, 2009.

dinâmico e marcado pelo traço da equivocidade que também acompanha o processo histórico e as diversas fases de evolução da sociedade. Tais definições, porém, também estabelecem algo em comum, que reforça o argumento apresentado por Vitullo: a democracia possui a representação como pilar.

Nessa mesma perspectiva, a legitimidade do Estado advém da aceitação social das decisões que lhe são impostas, essa aceitação parte de um ponto de identidade social, pois somente serão acolhidos pela sociedade os preceitos que forem reconhecidos como expressão da vontade popular. Conclui-se, portanto, que o princípio democrático possui um caráter tanto normativo quanto procedural, funcionando como um meio de canalizar os anseios do povo para a escolha das decisões estatais, conferindo-lhes, assim, legitimidade.⁴⁰

Paralelamente a essa conclusão, em estudo recente realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento com a utilização do mecanismo ATENEA aponta o Brasil como um dos países da América Latina com índices mais baixos de representação de mulheres em cargos legislativos, como demonstrou a análise dos 40 indicadores que atribuiu ao Brasil o IPP de 39,5, o que o localiza em 9º lugar entre os países latino-americanos já mapeados pela iniciativa ATENEA – Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Peru e Uruguai⁴¹. A partir desses dados infere-se que apesar da democracia ser o modelo de grande parte do mundo atual, sua essência está esvaziada⁴² pois, sendo a participação política um dos pilares do regime democrático⁴³ e ainda hoje haver uma grande problemática de representação igualitária de gênero em cargos legislativos, conclui-se pelo constante esvaziamento do sentido principal deste regime.

A preocupação em torno da igualdade de representação em ambientes legislativos, porém, ocorre para além da legitimidade das ações estatais através da identificação social com

⁴⁰MAIA, Clarissa Fonseca. O ativismo judicial no âmbito da justiça eleitoral. Programas de Pós-graduação da CAPES. UNIFOR/DIREITO CONSTITUCIONAL. 2010. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=181645. Acesso em: 26/12/2024

⁴¹ONU MULHERES. ATENEA – Mecanismo para acelerar a participação política das mulheres na América Latina e no Caribe. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/noticias/estudo-conduzido-pelo-pnud-e-pela-onu-mulheres-sobre-direitos-politicos-das-mulheres-coloca-o-brasil-em-9o-lugar-entre-11-paises-da-america-latina/>. Acesso em 02/01/2025

⁴²FICARRA, Marina Falcão de Barros Carvalho. Democracia participativa no mundo e no Brasil: uma solução à crise da representatividade. Belo Horizonte : D'Plácido, 2021.

⁴³COELHO, Margarete. Direito, democracia e a igualdade de oportunidades no processo eleitoral. In: OSÓRIO, Aline; GARCIA, Letícia Giovanini (coord). Democracia, eleições e participação feminina: elas pensam o Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p.103-116.

seus representantes, principalmente, pois, como aponta brilhantemente a autora Marilena Chauí, poderes e direitos não são concedidos, mas conquistados, e sua manutenção estará sempre em disputa. Nessa disputa, aqueles a quem é negado participar da disputa e de, ocasionalmente, vencê-la, permanecendo como verdadeiros expectadores da democracia, também permanecerão alijados de direitos.⁴⁴ Ou seja, a pluralidade de representação legislativa influencia diretamente nas decisões pensadas especificamente para cada grupo social, uma vez que esses grupos necessitam de alguém que pense e dispute por esses direitos em seu nome.

Essa preocupação significativa emerge causando como consequência um dos aspectos negativos da democracia representativa que é a apatia política. Esse modelo de governo tende a gerar entre os cidadãos um sentimento de não pertencimento pois, na democracia representativa, o povo é chamado a se manifestar apenas durante as eleições, sem que se exija uma participação contínua, mesmo que sob a forma de fiscalização, na atuação de seus representantes. Concomitante, os cidadãos estão cercados por escândalos de corrupção, aumento das desigualdades sociais, redução dos espaços públicos e uma insegurança generalizada que afeta todas as classes sociais, assistem a crises internas nos partidos políticos que fomentam ainda mais uma crescente desconfiança nos representantes, quer sejam do Executivo ou do Legislativo. Na experiência de tornar possível a democracia, sobretudo em atenção ao seu caráter procedural, buscam-se métodos para sua concretização por meio de modelos e regras que permitam ser possível a consulta popular.⁴⁵

É nesse contexto que a teoria de justiça de John Rawls se destaca, pois, ao afirmar que a justiça só pode ser alcançada em uma sociedade onde prevalece o valor equitativo das liberdades políticas, o autor aponta a priorização necessária da igualdade de oportunidades para participar da vida política, influenciar os resultados eleitorais e ter acesso a cargos políticos. O filósofo acrescenta que não basta que não existam impedimentos legais para a participação de todos os adultos; é essencial garantir uma participação efetiva e inclusiva.⁴⁶

⁴⁴ CHAUÍ, Marilena. **Ética e Violência. Teoria e debate.** 39. 1998. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/1998/10/01/etica-e-violencia/>. Acesso em: 30/12/2024

⁴⁵ MAIA, Clarissa Fonseca. **O ativismo judicial no âmbito da justiça eleitoral.** Programas de Pós-graduação da CAPES. UNIFOR/DIREITO CONSTITUCIONAL. 2010. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=181645. Acesso em: 26/12/2024

⁴⁶ SOARES, Dilmanoel de Araujo. **Os direitos sociais e a teoria da justiça de John Rawls.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 51, n. 203, p. 237-252, jul./set. 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/203/ril_v51_n203_p237.pdf.

No artigo em que discorrem sobre a Fraude à cota de gênero, os autores João Andrade, Roberta Gresta e Poliana Santos apontam também que “quando se destaca a importância da igualdade, participação efetiva e inclusão de adultos para conformação da democracia, não se deve limitar à compreensão meramente formal destes critérios.”⁴⁷ Para isso, inicialmente o objetivo principal é considerar se há uma relação entre índices e tipos de participação cívica de homens e mulheres e a sua presença em fóruns representativos. Os questionamentos levantados por T. Sacchet norteiam a discussão ao indagar acerca da causa primeira da disparidade representativa no Legislativo: seriam as mulheres tão participativas quanto os homens em organizações da sociedade civil? Elas tendem a participar dos mesmos tipos de grupos que os homens? A participação social contribui para promover os cidadãos a cargos políticos?”⁴⁸

As respostas para tais inquirições, só são possíveis de serem alcançadas após a demonstração da origem desta desigualdade, e, ainda, a explicação de como, até este ponto, o foco tem sido no aprofundamento da democracia através de um aumento do número de mulheres em espaços político decisórios, como apontam Avelar e Cintra ao afirmar que “a participação política é instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e de ampliação dos direitos da cidadania”⁴⁹

Robert Dahl, ciente das distorções inerentes a um modelo liberal de democracia que privilegia a liberdade individual e resulta no afastamento do cidadão das questões públicas, propõe a integração do princípio da igualdade como requisito fundamental para a realização do ideal democrático. Essa concepção de igualdade requer uma identidade de condições entre os cidadãos, iniciando-se com uma educação cívica e política adequada para todos. Dahl delineia três definições axiomáticas — democracia, igualdade e democratização —, concluindo que a democracia só pode ser um governo responsável para com todos os seus cidadãos através da implementação da igualdade política, que permite a todos exercerem

⁴⁷ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS Polianna Pereira dos. **Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias.** In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Abuso de poder e perda de mandato.** Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 239-281. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 7.)

⁴⁸ SACCHET, T. **Capital social, gênero e representação política no Brasil.** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 15, nº 2, Novembro, 2009, p.306-332

⁴⁹ AVELAR, Lúcia;CINTRA, Antônio Octávio (org). **Sistema político brasileiro: uma introdução.**2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung;São Paulo: Unicamp, 2007,p.261

influência significativa nas decisões governamentais.⁵⁰

Além disso, a integridade do processo eleitoral deve ser salvaguardada por meio de arranjos institucionais que reforcem a representação e protejam direitos fundamentais. Esse modelo se baseia na premissa de que cabe à Justiça Eleitoral a defesa da integridade dos processos eleitorais no contexto de nosso Estado Democrático de Direito. A proteção dessa integridade implica, conforme nossa ordem constitucional, a garantia da igualdade de oportunidades entre todos os participantes dos processos eleitorais.⁵¹

Desde a IV Conferência da Mulher em Beijing, em 1995, os fóruns das Nações Unidas têm afirmado a importância da paridade de homens e mulheres em espaços parlamentares e em organizações políticas, contribuindo para legitimar uma demanda importante dos movimentos de mulheres. Conclui-se que a superação das exclusões persistentes nas democracias ocidentais exige uma reavaliação dos paradigmas clássicos que fundamentam a organização política moderna. A igualdade, essencial à democracia, deve ir além das condições econômicas, abrangendo também o acesso à educação, à comunicação, ao pluralismo político e à redução das desigualdades de renda. A adoção do metaprincípio de igualdade material, como condição prévia e qualificador da democracia, emerge na doutrina contemporânea como parte integrante do princípio democrático, influenciando e qualificando as decisões da maioria.⁵²

1.3. A EXÍGUA PRESENÇA FEMININA NOS ESPAÇOS DE PODER

Apesar de o regime democrático brasileiro ser pautado na representação, como anteriormente demonstrado, a pesquisadora e escritora Roberta Laena observa que “No Brasil, a sub-representação feminina nos espaços de poder é um dado de realidade”⁵³ a

⁵⁰ DAHL, Robert A. **On Democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998. Disponível em: <https://newuniversityinexileconsortium.org/wp-content/uploads/2022/08/Robert-A.-Dahl-On-Democracy-1998-1.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

⁵¹ MEIRA ZAULI, E. **Justiça eleitoral e judicialização das eleições no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 102, p. 255-290, 1 jan. 2011.

⁵² MAIA, Clarissa Fonseca. **O ativismo judicial no âmbito da justiça eleitoral**. Programas de Pós-graduação da CAPES. UNIFOR/DIREITO CONSTITUCIONAL. 2010. 152f. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=181645. Acesso em: 26/12/2024

⁵³ LAENA, 2020, p.27 apud **Mulheres, dominação e política: a cota de gênero nas eleições municipais do Brasil**. Debora Cavalcante de Oliveira Salomão Guarines. São Paulo. Editora Dialética. 2023.

afirmação se mostra verossímil uma vez que dados da Justiça Eleitoral demonstram como entre as eleições ordinárias de 2018 a 2024, apesar de 53% do eleitorado brasileiro ter sido composto por mulheres, a representação política do gênero, por meio de candidatas eleitas, não passa de 17%⁵⁴.

É nesse cenário que emergem polêmicos, mas pertinentes, questionamentos como: o que acontece para, apesar de as mulheres brasileiras corresponderem a mais da metade da população, a cada disputa eleitoral a quantidade de candidatas eleitas é muito inferior ao número de homens eleitos? Young⁵⁵, outra autora que trata sobre a problemática da inclusão política de grupos sociais, em particular das mulheres, propõe-se a apresentar uma resposta quando evidencia que a democracia representativa tem se mostrado insuficiente para abarcar a diversidade dos grupos sociais presentes na sociedade, especialmente os mais oprimidos.⁵⁶ Apesar das limitações inerentes aos espaços políticos tradicionais, da relevância dos processos societários para o fortalecimento da democracia e do desenvolvimento político dos cidadãos, cresce a demanda por uma democratização dos espaços políticos formais, visando a inclusão de diferentes setores da população nos processos decisórios.

Por um lado, há um consenso relativo sobre as restrições das esferas políticas formais e a necessidade de criação de novos mecanismos e espaços de participação e decisão mais horizontais. Por outro lado, muitas das críticas direcionadas à democracia parlamentar fundamentam-se na percepção de que um dos seus principais limites reside em seu caráter excludente, que restringe o processo político à perspectiva de uma elite política, social e econômica, cujos integrantes compartilham características semelhantes de gênero e etnia.⁵⁶

Um indicador importante a ser demonstrado são os percentuais de candidaturas femininas por partido político nas eleições de 2024, expostos na página do Tribunal Superior Eleitoral. Os dados mostram que do total de 456.310 candidaturas registradas, 155 mil são de mulheres e 301.310 são de homens⁵⁷, totalizando quase o dobro de candidaturas do gênero

⁵⁴ TSE Mulheres. Disponível em: <<https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>>.

⁵⁵ YOUNG, Iris. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press, 1991; Polity and Group Difference: a critique of the ideal of universal citizenship. In PHILLIPS, A. (org.). *Feminism and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 401- 429 apud ARAUJO, Clara. *Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil*. Rev. Estud. Fem., Florianópolis , v. 06, n. 01, p. 71-90, 1998 . Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X1998000100005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 03 jan. 2025.

⁵⁶ SACCHET, T. Capital social, gênero e representação política no Brasil. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 15, nº 2, Novembro, 2009, p.306-332

⁵⁷ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE divulga percentual de candidaturas femininas e de pessoas negras por partido político. Disponível em:

masculino para a mais recente corrida eleitoral do país. Para além desses dados, já desanimadores, Débora Guarines aponta, ao analisar as posses de mulheres nos cargos do Legislativo Federal até 1º de janeiro de 2020, que o Brasil ocupa a 140ª posição no ranking global. Isto porque, das 513 cadeiras da Câmara dos Deputados, apenas 75 são ocupadas por mulheres e, no Senado Federal, das 81 vagas existentes, apenas 11 são exercidas por representantes do gênero feminino. Cabe registrar, ainda, que, em 132 anos de República, nenhuma mulher jamais ocupou a Presidência de qualquer uma das Casas Legislativas do Congresso Nacional.⁵⁸

Torna-se delicado falar no postulado constitucional da isonomia, que fundamenta o direito à igualdade de oportunidades nas disputas eleitorais, em uma conjuntura como essa. A igualdade de chances deveria ser tratada como o princípio constitucional que é e atuar como um direito fundamental de todos os participantes das competições eleitorais, no entanto, a baixa representação política das mulheres no Brasil contrasta de maneira evidente com a capacidade organizacional e articulatória do movimento feminista no país.

O movimento em questão é amplamente reconhecido como um dos mais bem estruturados e influentes da América Latina, tendo conquistado diversas vitórias no campo das políticas públicas estatais. Existe um consenso intuitivo de que as mulheres representam a maioria dos membros ativos nos movimentos sociais. Portanto, é paradoxal que o número de mulheres eleitas para cargos legislativos seja um dos mais baixos da América Latina, particularmente em um país onde o movimento feminino é considerado um dos mais robustos do continente.⁵⁹ Nayara Henriques, uma das pesquisadoras envolvidas no projeto e expositora do evento “Direitos: Humanas – Voz (da mulher) pela Democracia”, promovido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em celebração do Dia Internacional dos Direitos Humanos afirmou que “As mulheres sempre tiveram voz pública, embora muitas vezes não fossem reconhecidas. Desde as organizações abolicionistas até a luta por direitos na Constituinte, elas estiveram na base da democracia brasileira”⁶⁰.

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/tse-divulga-percentual-de-candidaturas-femininas-e-de-pessoas-negras-por-partido-politico>. Acesso em 26/11/2024

⁵⁸GUARINES, Debora Cavalcante de Oliveira Salomão. *Mulheres, dominação e política: a cota de gênero nas eleições municipais do Brasil*. São Paulo. Ed. Dialética. 2023.

⁵⁹ SACCHET, T. Capital social, gênero e representação política no Brasil *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 15, nº 2, Novembro, 2009, p.306-332

⁶⁰TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Exposições de trabalhos e obras de autoria feminina são destaques do evento ‘Direitos: Humanas’. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Dezembro/exposicoes-de-trabalhos-e-oberas-de-autoria-feminina>

Este enorme afastamento entre a maioria da população e os seus representantes não traz apenas dificuldades para que o Estado concretize os interesses dos governos, mas também uma menor exigência de cumprimento de suas vontades uma vez que os cidadãos não enxergam um canal que possibilite sua voz ser ouvida.

A identificação dos representantes eleitos é de extrema relevância no campo legislativo uma vez que esses tendem a trabalhar em favor de seus semelhantes, exemplo disso são as propostas de leis que versam sobre temas exclusivamente femininos pensadas por parlamentares mulheres, como exemplo citam-se a lei nº 12.227/2010, que dispõe sobre a publicação anual, pelo poder executivo, das atividades sociais relativas à mulher, proposta pela Deputada Luiza Erundina do PSB/SP⁶¹; a resolução do senado federal nº 9/2013 que cria a procuradoria especial da mulher do Senado Federal proposta pela senadora Vanessa Grazziotin⁶²; a lei nº 12.987/2014, que dispõe sobre a criação do "dia nacional da mulher negra" proposta pela Senadora Serys Slhessarenko⁶³; a resolução do Senado Federal nº 7/2016 que altera o regulamento administrativo do senado federal para criar o observatório da mulher contra a violência e as atribuições de analista legislativo, especialidades pesquisador de opinião e estatístico proposta pela senadora Simone Tebet⁶⁴ e, por fim, a lei nº 13.434/2017 que acrescenta um parágrafo único ao art. 292, do decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, no Código de Processo Penal, vedando o uso de algemas em mulheres grávidas durante o parto e durante a fase de puerpério imediato proposta pela deputada Angela Albino⁶⁵

As medidas citadas são só alguns exemplos práticos do impacto que causa a presença feminina em fóruns de tomada de decisão política, considerado central para

-sao-destaques-do-evento-201cdireitos-humanas201d.

⁶¹BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.155, de 1999. Dispõe sobre a publicação anual, pelo Poder Executivo, das atividades sociais relativas à mulher. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17715>.

⁶²BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/590038>.

⁶³BRASIL. Lei nº 12.987, de 2 de junho de 2014. Dispõe sobre a criação do Dia Nacional de Tereza de Benguela e da Mulher Negra. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12987.htm.

⁶⁴BRASIL. Senado Federal. Projeto de Resolução do Senado nº 64, de 2015. Altera o Regulamento Administrativo do Senado Federal para criar o Observatório da Mulher contra a Violência e as atribuições de Analista Legislativo, Especialidades Pesquisador de Opinião e Estatístico. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124496>.

⁶⁵BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 7.180, de 2014. Altera o art. 3º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2075874>.

melhorar a *accountability* desses espaços, aprofundar a democracia e promover a igualdade de gênero.

O acréscimo no número de países que adotaram leis de cotas, tornando compulsória a composição das listas eleitorais dos partidos com um percentual mínimo de mulheres, é, ao mesmo tempo, resultado e manifestação dessa tendência⁶⁶ que tem como pressuposto “a presença na política e a proteção de direitos das mulheres [serem] importantes indicadores da qualidade da democracia, e a inclusão política das mulheres é ‘condição indispensável de realização da igualdade política’”⁶⁷.

Nas palavras da atual Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ministra Carmén Lúcia, ao inaugurar o mais novo observatório de gênero ligado à presidência na Corte:

“É inadmissível por todas as formas. Se a violência não se admite em casa, não se admite no espaço doméstico, também é crime chegar às praças e à participação das mulheres [na política]. É crime e é inaceitável. Nós teremos mais da metade da população brasileira com baixa representatividade nos espaços de poder e, neste caso, nas câmaras municipais e nas prefeituras”⁶⁸.

Essa ausência das mulheres nas instâncias de representação tem sido analisada pela literatura como parte dos processos históricos de institucionalização do poder político. Os autores Moisés e Sanchez apontam que na construção das democracias ocidentais, isso se fez a partir de definições políticas e normativas que configuraram espaços e direitos distintos, reservando os espaços públicos para os homens e restando os privados para as mulheres, na organização da vida social moderna.

A ambiguidade é descoberta quando a questão é analisada sob a perspectiva do deslocamento dos princípios da representação, nos quais o que é representado muitas vezes dá lugar a quem é representado. Phillips chama esse processo de mudança de uma *Politics of*

⁶⁶ SACCHET, T. Capital social, gênero e representação política no Brasil OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 15, nº 2, Novembro, 2009, p.306-332

⁶⁷ MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Representação política das mulheres e qualidade da democracia: o caso do Brasil. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). O congresso nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014. p. 97. apud ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS Polianna Pereira dos. Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 239-281. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 7.)

⁶⁸ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Presidente do TSE anuncia criação do Observatório de Direitos Políticos Fundamentais da Mulher. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Setembro/presidente-do-tse-anuncia-criacao-do-observatorio-de-direitos-politicos-fundamentais-da-mulher>. Acesso em: 03/12/2024

Idem para uma *Politics of Presence*. Neste caso, a tensão e o desafio residem em como mediar entre ideia e existência, afirmando esta última mas considerando ambas como relevantes e necessárias à prática política, isso é dizer que⁶⁹:

“Ainda que não existam restrições legais à participação feminina na vida política, uma parcela pequena das mulheres opta por essa participação, e uma parcela menor ainda alcança êxito em eleições. Ausentes nas esferas de decisões, as mulheres enquanto grupo, estão em uma situação desprivilegiada para fazer ver suas experiências e transformar seus interesses em questões políticas legítimas e prioritárias.⁷⁰

É possível destacar que as críticas, assim como o conceito de participação, geralmente se concentram em promover transformações dentro das estruturas existentes, em vez de uma contestação ampla dessas estruturas. Nesse sentido, Young observa como reservar metade das cadeiras parlamentares para as mulheres pode ser mais do que suficiente para garantir a representação de sua perspectiva.⁷¹

1.4. ATUAÇÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Como órgão máximo da Justiça Eleitoral, ao exercer a função jurisdicional, o Tribunal Superior Eleitoral atua na solução de conflitos sempre que provocado judicialmente para aplicar o Direito⁷², desempenhando um papel de fundamental importância para a resolução dos conflitos que a todo momento surgem, antes e após os pleitos eleitorais, com discussões que geram questionamentos, com repercussões em todo o território brasileiro. Sua jurisdição abrange todo o território nacional e, sua composição se dá por sete membros: três

⁶⁹PHILLIPS. The Politics of Presence, op. clt., especialmente capítulo 1 apud ARAUJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis , v. 06, n. 01, p. 71-90, 1998 . Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X1998000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 02/01/2025.

⁷⁰ MOTA e BIROLI, 2010, pp.199-200 apud Mulheres, dominação e política: a cota de gênero nas eleições municipais do Brasil. Debora Cavalcante de Oliveira Salomão Guarines. São Paulo. Editora Dialética. 2023.

⁷¹ ARAUJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis , v. 06, n. 01, p. 71-90, 1998 . Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X1998000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 02/01/2025.

⁷²TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Justiça Eleitoral: composição, competências e funções. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n-1-ano-4/justica-eleitoral-composicao-competencias-e-funcoes>.

juízes eleitos entre os membros do STF, dois juízes eleitos entre os membros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dois juízes nomeados pelo Presidente da República a partir de uma lista de seis advogados indicados pelo STF, no tribunal, atua ainda o Procurador-Geral Eleitoral, representante do Ministério Público Eleitoral⁷³.

Como exceção aos demais integrantes da magistratura, os membros deste tribunal superior não possuem cargos vitalícios sendo alternados a cada dois anos no mínimo, podendo ser esse tempo estendido por no máximo dois biênios; fato polêmico por se tratar de uma ausência de corpo de magistrados independentes mas que explicita o princípio cooperativo no federalismo que se manifesta concretamente na justiça eleitoral, uma vez que seus juízes são também membros da justiça estadual comum.⁷⁴

Como a mais alta corte eleitoral brasileira, o referido tribunal superior possui uma importância significativa na construção e no exercício da democracia, agindo sempre em conjunto com os Tribunais Regionais Eleitorais - TRE's, responsáveis diretos pela administração do processo eleitoral nos estados e municípios.⁷⁵ No âmbito da função jurisdicional, em sua história, o Tribunal Superior Eleitoral protagonizou uma série de tomada de decisões que produziram alterações importantes nas regras que regulam a competição eleitoral no Brasil, dentre elas cita-se a decisão pela inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária ao Colégio Eleitoral nas eleições presidenciais de 1985⁷⁶. Como exemplo atual de julgados relevantes da alta corte da Justiça Eleitoral destaco os julgamentos de casos acerca de fraude a cota de gênero, os quais, segundo dados do próprio Tribunal, entre os anos de 2022 e 2024 foram julgados mais de 360 (trezentos e sessenta), com os mais diversos tipo de fraude, pelo TSE.⁷⁷

O gráfico abaixo ilustra esse recorte temporal realizado e demonstra que entre os casos de fraude identificados nos processos eleitorais dos anos em questão, foram julgados

⁷³BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 119. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

⁷⁴GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Ed.19. São Paulo. Atlas. 2023. P.71

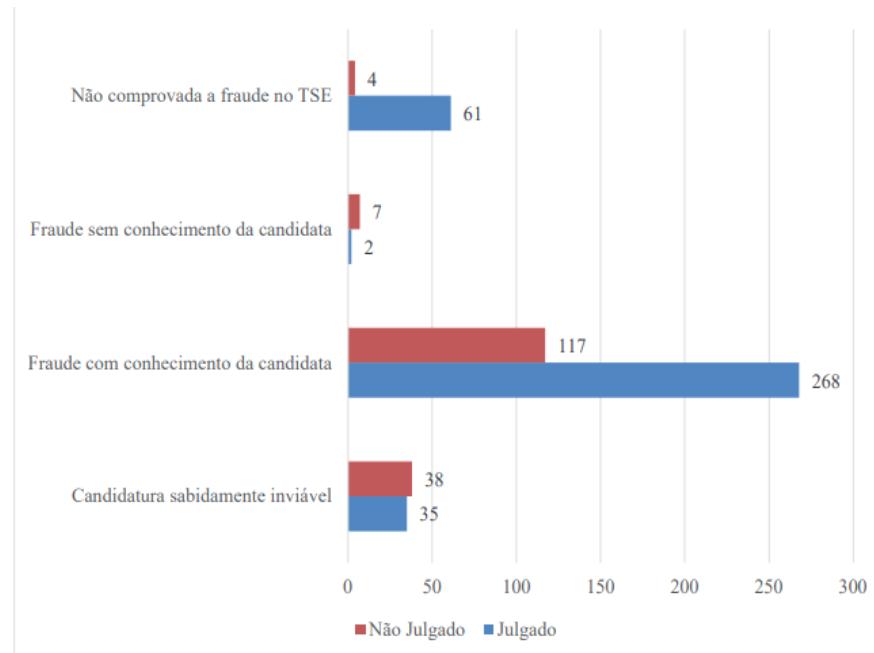
⁷⁵SILVA, Djalma Barbosa. As resoluções do Tribunal Superior Eleitoral como instrumento de caráter normativo. *Revista Populus*, Salvador, n. 3, p. 129-143, nov. 2017.

⁷⁶TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleição de 1985: fidelidade partidária no Colégio Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/julgados-historicos/eleicao-de-1985-fidelidade-partidaria-no-colegio-eleitoral>. Acesso em: 12 jan. 2025.

⁷⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Fraude à cota de gênero*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2024.

268 casos de fraude à cota de gênero com conhecimento da eleitora. Este dado, a priori, causa estranheza; porém, a autora Clara Araújo, elucida a leitura do dado, o qual ilustra perfeitamente o cenário político atual quando aponta que a dinâmica das relações sociais é bem mais complexa do que aparenta. Considera-se, deste modo, como as próprias pessoas sujeitas a dominação, neste caso as mulheres, acabam por contribuir com a condição de subserviência influenciadas por séculos de patriarcado levando-as a acreditar serem destinadas a vida privada; enquanto ao homem cabe a vida pública e participação em espaços de poder.⁷⁸

Figura 2- Tipos de fraude x Situação de Julgamento



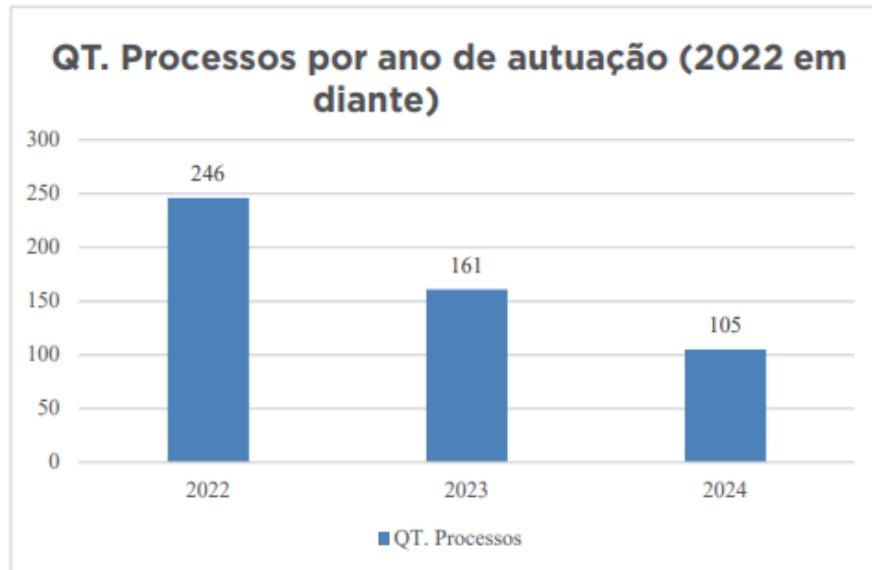
Fonte: TSE (dados referentes aos anos de 2022 a 2024).

Outro indicador mostra como somente no ano de 2022 foram autuados 246 processos no TSE que possuem como tema principal algum tipo de fraude à cota de gênero, por meio da simulação de candidaturas de mulheres que sequer sabiam ter sido lançadas candidatas, mas também pela indicação meramente formal destas como candidatas, conforme

⁷⁸ARAÚJO, Clara. Mulheres e Representação Política: a experiência das cotas no Brasil. Revista Estudos Feministas, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 71, 1998. DOI: 10.1590/0100-7437.12035. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/12035>. Acesso em: 29 dez. 2024.

dados expostos nos gráficos abaixo.⁷⁹ O compilamento e democratização desses dados é extremamente relevante pois demonstra aos órgãos fiscalizadores o modo para alcançar os casos que infringem a legislação vigente.

Figura 3 - Quantidade de processos de Fraude a Cota de Gênero por ano de autuação



Fonte: TSE (dados referentes aos anos de 2022 a 2024).

A atuação do Tribunal, porém, não se limita a sua função jurisdicional, já que, para além dos processos julgados e, no exercício de uma outra função atribuída à Justiça Eleitoral e delegada pelo próprio Poder Legislativo, a função normativa⁸⁰, o TSE expede instruções sobre a execução das leis eleitorais, entre elas o Código Eleitoral, por meio de resoluções. As resoluções do TSE, que compõem o ordenamento jurídico brasileiro, apesar de não serem leis no sentido formal, uma vez que não estão sujeitas ao processo legislativo, são assim consideradas normas de conteúdo com o propósito de regulamentar as matérias de competência do órgão colegiado que as instituiu, criando situações gerais e abstratas.⁸¹ Editar

⁷⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Fraude à cota de gênero*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2024.

⁸⁰ Descrita no art. 1º, parágrafo único e art. 23, IX, ambos do Código Eleitoral

⁸¹TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE altera resolução que trata da arrecadação e gastos de recursos por partidos políticos e candidatos. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Agosto/tse-altera-resolucao-que-trata-da-arrecadacao-e-gasto-s-de-recursos-por-partidos-politicos-e-candidatos>. Acesso em: 10 jan. 2025.

resoluções do TSE é competência privativa do TSE, nos termos da previsão contida no Código Eleitoral⁸² e ratificada no art. 105 da Lei nº 9.504/97. Conforme tais dispositivos legais, a corte eleitoral tem competência normativa para expedir resoluções e instruções para dar fiel cumprimento à lei, estando o conteúdo da resolução limitado ao que dispõe a norma a qual se quer cumprir.⁸³

No ano de 2024 foram aprovadas 12 resoluções as quais regeram as Eleições Municipais do mesmo ano, destaca-se entre elas a resolução de Registro de candidatas e candidatos⁸⁴ que definiu as medidas para controle efetivo da destinação de recursos a candidaturas negras, além de frisar que, nas eleições proporcionais, as listas apresentadas pelas federações e pelos partidos políticos devem conter ao menos uma pessoa de cada gênero⁸⁵

No contexto de ações institucionais da mais alta corte eleitoral do país no que concerne a atuação em favor do movimento feminino, é interessante pontuar sobre a Portaria TSE nº 791 de outubro de 2019 na qual ficou instituída, ainda na gestão da Ministra Rosa Weber, a Comissão Gestora de Políticas de Gênero do Tribunal Superior Eleitoral, denominada TSE Mulheres, vinculada à Presidência, para “atuar no planejamento e acompanhamento de ações relacionadas aos: I - incentivo à participação feminina na política; e II - incentivo à participação institucional feminina na Justiça Eleitoral.”⁸⁶ Como resultado da instituição da comissão foi criada, ainda em 2019 e atualmente mantida pela Comissão Gestora de Política de Gênero do Tribunal Superior Eleitoral, a página TSE Mulheres,⁸⁷ que compila e organiza dados e estatísticas sobre o eleitorado e participação feminina na política, além de disseminar uma visão geral sobre a atuação das mulheres na política e nas eleições

⁸²Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior: IX – expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste código;

⁸³SILVA, Djalma Barbosa. As resoluções do Tribunal Superior Eleitoral como instrumento de caráter normativo. Revista Populus, Salvador, n. 3, p. 129-143, nov. 2017.

⁸⁴ Instrução nº 0600748-13.2019.6.00.0000

⁸⁵BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2024: TSE aprova todas as resoluções que regerão o pleito. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/eleicoes-2024-tse-aprova-todas-as-resolucoes-que-regerao-o-pleito>.

⁸⁶TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Portaria nº 791, de 10 de outubro de 2019. Institui a Comissão Gestora de Política de Gênero do Tribunal Superior Eleitoral (TSE Mulheres), vinculada à Presidência. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF, 10 out. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-791-de-10-de-outubro-de-2019>.

⁸⁷TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Histórico das Comissões. In: TSE Mulheres. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#historico-comissao>.

ao longo da história do Brasil.⁸⁸

Recentemente, houve também a celebração do novo grupo de trabalho "Observatório de Direitos Políticos Fundamentais da Mulher/Tribunal Superior Eleitoral". Instituído pela a atual Presidência da Corte, o observatório é órgão de natureza consultiva e propositiva e tem dentre seus objetivos "propor alternativas processuais, em matéria de direito eleitoral, para a superação das fraudes e todas as forças diretas ou indiretas de descumprimento e respeito à igualdade de gênero em matéria eleitoral; adotar campanhas para o esclarecimento das cidadãs e dos cidadãos sobre o dever de respeito ao direito à igualdade em política, especialmente no processo eleitoral."⁸⁹

2. TENTATIVAS POR NORMAS E A BUSCA DE HERANÇAS JURÍDICAS DE MAIOR GARANTIA DE EQUIDADE: A PERSUASÃO PODE MUDAR UMA NAÇÃO

Neste capítulo, pretende-se apresentar os principais normativos formulados com a intenção de reparação da problemática acima demonstrada. Ocorre que os direitos legais básicos de cidadania política relativos ao voto e à representação não têm sido suficientes para reverter a significativa assimetria de ocupação de espaços, conduzindo, deste modo, o movimento feminista a elaborar uma análise crítica das práticas políticas tradicionais e instigar a formulação de novas estratégias capazes de intervir mais diretamente sobre os canais de acesso às esferas de decisão.

A autora Clara Araújo aponta como as ações afirmativas e as cotas para as instâncias parlamentares podem ser consideradas expressão desse movimento e do reconhecimento público alcançado pelas demandas desse segmento social.⁹⁰ Nos últimos anos, tais demandas

⁸⁸TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE Mulheres: portal reúne estatísticas sobre eleitorado e participação feminina na política. 26 jan. 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Janeiro/tse-mulheres-portal-reune-estatisticas-sobre-eleitorado-e-participacao-feminina-na-politica>.

⁸⁹TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Observatório de Direitos Políticos Fundamentais da Mulher. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/observatorio-de-direitos-politicos-fundamentais-da-mulher/@@download/file/Observat%C3%B3rio%20de%20Direitos%20Pol%C3%ADticos%20Fundamentais%20da%20Mulher.pdf. Acesso em: 03/01/2024

⁹⁰ARAUJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. Rev. Estud. Fem., Florianópolis, v. 06, n. 01, p. 71-90, 1998. Disponível em:

têm constituído parte da agenda dos partidos, governos e instituições internacionais tornando-se, talvez, um dos temas centrais na temática mulher na política e se materializado na promulgação de legislações como o inciso X do artigo 15 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, conhecida como a Lei dos Partidos Políticos, que determina que o Estatuto dos partidos políticos deve conter, entre outras, normas sobre prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher.⁹¹

Em adição a essa, outra norma que a Lei dos Partidos Políticos estabelece é a de instituição do Fundo Partidário, primeiro financiamento e por muito tempo a única fonte de recurso público dividida entre os partidos. Esse fundo é distribuído anualmente, composto por dotações orçamentárias da União, multas e penalidades pecuniárias de natureza eleitoral, além de outros recursos que eventualmente forem atribuídos por lei. Já a Lei n. 9.504/1997, chamada Lei das Eleições, prevê a possibilidade dos partidos políticos realizarem propagandas eleitorais para promover suas campanhas e seus candidatos, além de determinar diretrizes para a aplicação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha recebido pelos partidos, demonstrando como os recursos financeiros têm função preponderante no processo eleitoral.⁹²

Sem o financiamento não é possível para os candidatos desempenharem adequadamente as tarefas centrais, tais como montar um comitê, comunicar-se com o eleitor, apresentar suas propostas, fazer publicidade e divulgar suas ideias. Além do financiamento eleitoral, os partidos utilizam de financiamento anual para a manutenção das atividades partidárias ativas.

Ressalta-se que é proibido às pessoas jurídicas de direito privado fazerem doações para partidos e candidatos, de forma que as empresas não podem participar do financiamento de campanhas eleitorais. Deste modo, o financiamento dos partidos e candidatos políticos atualmente é feito de dois modos, pelas doações de pessoas naturais e com os recursos públicos que são transferidos aos partidos pelo Fundo Partidário e pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC.

<http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X1998000100005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 02 jan. 2025.

⁹¹Lei nº 9.096, Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre: X - prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher.

⁹²BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. [S. l.], 30 set. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 25 de mar. de 2024.

A citada Lei das Eleições estabelece que os recursos do FEFC devem ser distribuídos em parcela única aos diretórios nacionais, esse fundo público, destinado a financiar as campanhas eleitorais das candidatas e dos candidatos, está previsto nos artigos 16-C e 16-D e deve ser destinado da seguinte maneira⁹³: 2% divididos igualitariamente entre todas as siglas políticas com estatutos registrados no TSE; 35% divididos entre os partidos que tenham, pelo menos, um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos obtidos na última eleição; 48% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara, consideradas as legendas dos titulares; e, por fim, 15% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.⁹⁴

De ambos os Fundos, os partidos políticos devem apresentar à Justiça Eleitoral dois tipos de prestação de contas: a prestação de contas partidária anual e a prestação de contas eleitoral.⁹⁵ As principais diferenças entre elas consistem que nas prestação de contas partidárias o partido deve apresentar sua movimentação financeira anualmente até o dia 30 de junho, contendo todas as receitas e despesas do exercício anterior, essa está prevista no art. 32 da Lei nº 9.096/95 e é nela onde se analisa o balanço contábil do partido durante o exercício financeiro do ano correspondente.⁹⁶ Já a prestação de contas eleitorais deve ser entregue ao final do pleito pelos partidos que participaram, ainda que não tenham lançado candidatos, sua previsão legal está no art. 34, V, da Lei nº 9.096/95 e essa restringe-se à análise das receitas e despesas durante a campanha eleitoral.⁹⁷

O tópico de financiamento possui relevância em decorrência da relação entre

⁹³BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Financiamento de campanha: saiba como é feita a distribuição do Fundo Especial aos partidos.* Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Marco/financiamento-de-campanha-saiba-como-e-feita-a-distribuicao-do-fundo-especial-aos-partidos>.

⁹⁴TSE. Financiamento de campanha: saiba como é feito o repasse do Fundo Especial Atualizado em 20/03/2024. Disponível em:<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Marco/financiamento-de-campanha-saiba-como-e-feita-a-distribuicao-do-fundo-especial-aos-partidos>

⁹⁵BORGES, Roberto Moreira; CAVALCANTE, Marcio Andre Lopes. Comentários à emenda constitucional 117/2022. Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2022/04/comentarios-emenda-constitucional.html>>. Acesso em: 24 dez. 2024.

⁹⁶Art. 32. O partido está obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de junho do ano seguinte.

⁹⁷Art. 34. A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais (...)

financiamento e desempenho eleitoral que constitui um tópico central para considerar os níveis de igualdade política entre grupos. Sartori sustenta o equilíbrio de recursos entre os partidos como fundamental para o funcionamento adequado da democracia, principalmente em sistemas eleitorais de representação proporcional de listas abertas; como o brasileiro, onde os candidatos competem individualmente pelos votos dos eleitores, a paridade nos gastos de campanha é considerada uma condição democrática essencial. Nesse contexto, o direito de votar e ser votado, um princípio central da cidadania política, requer a igualdade de oportunidades na disputa pelo voto para garantir a efetivação plena da democracia eleitoral.⁹⁸

Vale lembrar, inclusive, que um aspecto fundamental das disputas eleitorais em sistemas democráticos diz respeito à capacidade do Estado de regular a competição eleitoral de maneira a garantir a igualdade de chances aos diversos participantes dos processos eleitorais.⁹⁹ Em suma, o que se está analisando é o princípio constitucional da isonomia, que serve como fundamento para o direito à igualdade de oportunidades nas disputas eleitorais; a afirmação da igualdade de chances, como um princípio constitucional, atua como um direito fundamental para todos os indivíduos que participam dos processos eleitorais¹⁰⁰ e, segundo o Tribunal Superior Eleitoral:

“o incentivo à presença feminina na política constitui ação afirmativa necessária, legítima e urgente que visa promover e integrar as mulheres na vida político-partidária brasileira, dando-lhes oportunidades de se filiarem às legendas e de se candidatarem, de modo a se garantir a plena observância ao princípio da igualdade de gênero.”¹⁰¹

A propagação desta perspectiva em muito se deve à IV Conferência da ONU sobre a Mulher que, de certa forma, compeliu os governos a assumirem compromissos e discursos oficiais favoráveis à ampliação da participação desse segmento. Com efeito, criam-se condições para que a adoção das cotas eleitorais se desse em um contexto, se não

⁹⁸SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (Org.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo, ABCP, 2012. p. 417-452.

⁹⁹Meira Zauli, E. (2011). Justiça eleitoral e judicialização das eleições no Brasil. *Revista Brasileira De Estudos Políticos*, 102, 255-290

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹CTA - Consulta nº 060407534 - BRASÍLIA – DF - Acórdão de 19/04/2018 - Relator(a) Min. Jorge Mussi - Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 185, Data 14/09/2018.

inteiramente propício a sua viabilização, ao menos não explicitamente hostil.¹⁰²

As justificativas para a implementação de cotas abrangem argumentos de diferentes naturezas, alguns destacam aspectos simbólicos, enfatizando o impacto no "imaginário" e na "prática política" das mulheres, outros se concentram em dimensões teóricas, relacionadas à afirmação das identidades e interesses das mulheres como categoria, defendendo que uma representação política justa exige mecanismos específicos de acesso às esferas legislativas, ou até mesmo à inclusão de um critério adicional de representação baseado na identidade de gênero. Há ainda os argumentos de natureza mais pragmática, que ressaltam resultados políticos imediatos, como o papel das cotas na legitimidade do sistema político e o impacto do aumento de candidaturas femininas nas tendências de voto, ampliando a "simpatia" do eleitorado e gerando ganhos partidários.¹⁰³

Para o autor David Samuels, a natureza oligárquica das eleições brasileiras não impede sua elevada competitividade, contribuindo para o alto custo das campanhas eleitorais no país. As fundações patrimonialistas da cultura política do Brasil, que incentivam o clientelismo local, também contribuem para o aumento dos gastos nas campanhas eleitorais, isso leva à importância de se analisar a conexão entre financiamento e o sucesso nas eleições como um aspecto crucial para entender as disparidades na igualdade política entre diferentes grupos. A percepção do impacto que o poder econômico pode ter nas decisões de eleitores, legisladores e gestores resulta na necessidade de regulamentar as origens e os métodos de financiamento das eleições.¹⁰⁴

Já em uma outra linha de raciocínio, o autor José Alves explicita que “nenhuma mudança social ocorre sem que a sociedade tenha já caminhado no sentido de possibilítá-la”¹⁰⁵, tal afirmativa infere como a sociedade brasileira já estava ciente da necessária formulação de políticas dirigidas à ampliação da participação institucional quando

¹⁰²ARAUJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis , v. 06, n. 01, p. 71-90, 1998 . Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X1998000100005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 02 jan. 2025.

¹⁰³ Idem

¹⁰⁴SAMUELS, D. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. (org.). Reforma Política: Lições da História recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 133-156. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/752>. Acesso em 03/01/2024

¹⁰⁵ALVES, José Eustáquio Diniz. O avanço das mulheres nas eleições de 2012 e o déficit democrático de gênero. Disponível em:<https://www.ecodebate.com.br/2012/10/17/o-avanco-das-mulheres-nas-eleicoes-de-2012-e-o-deficit-democratico-de-genero-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>

foi publicada a Resolução TSE nº 23.575/2018, que alterou dispositivos da Resolução TSE nº 23.553/2017, a qual dispunha sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos, bem como sobre a prestação de contas nas eleições.

O texto legislativo citado trata de uma importante mudança nas regras de financiamento de campanhas eleitorais, especificamente voltada para a promoção da participação política feminina, pois de acordo com o parágrafo 4º do artigo 21 da norma, os partidos políticos são obrigados a destinar, no mínimo, 30% dos recursos totais contratados para campanhas eleitorais às candidatas, utilizando o Fundo Partidário.¹⁰⁶ Essa regra incorpora o que está previsto no inciso V do artigo 44 da Lei dos Partidos Políticos, Lei nº 9.096/1995, ao determinar que no mínimo 5% do total dos recursos do Fundo Partidário devem ser aplicados em programas que promovam e difundam a participação política das mulheres, conforme segue:

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 executados pela secretaria da mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela secretaria da mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

As alterações mencionadas merecem destaque a partir de uma análise minuciosa, pois visam promover uma maior participação das mulheres na política, garantindo-lhes recursos adequados para competir em igualdade de condições nas eleições.¹⁰⁷ Essas medidas têm como objetivo não apenas remediar desigualdades estruturais, mas também aprimorar o processo democrático através da inclusão de diferentes pontos de vista e experiências. Com a garantia de um financiamento equitativo, a expectativa é que um número maior de mulheres sintam-se motivadas a candidatar-se e a envolver-se de maneira significativa na esfera política, o foco é estimular uma maior inserção das mulheres na política, disponibilizando os

¹⁰⁶Art. 21: § 4º Os partidos políticos, em cada esfera, devem destinar ao financiamento de campanhas de suas candidatas no mínimo 30% dos gastos totais contratados nas campanhas eleitorais com recursos do Fundo Partidário, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096/1995 (Lei nº 13.165/2015, art. 9º).

¹⁰⁷TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE altera resolução que trata da arrecadação e gastos de recursos por partidos políticos e candidatos. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Agosto/tse-altera-resolucao-que-trata-da-arrecadacao-e-gastos-de-recursos-por-partidos-politicos-e-candidatos>.

recursos necessários para que possam competir em pé de igualdade nas eleições.

2.1. NORMAS DE APLICAÇÃO DE PORCENTAGEM OBRIGATÓRIA EM FAVOR DAS CAMPANHAS FEMININAS NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS

A apresentação das contas anuais é um dever imposto a todos os partidos políticos que estiveram ativos durante o período analisado, mesmo que não tenham obtido receitas ou realizado despesas. Essa exigência surge de uma norma constitucional que determina como os partidos devem prestar contas à Justiça Eleitoral. De acordo com a Lei nº 9.096/95, a prestação de contas deve esclarecer a origem dos recursos e detalhar as despesas, incluindo aquelas relacionadas a campanhas eleitorais. Ademais, o partido que recebe recursos do Fundo Partidário precisa comprovar a correta utilização desses valores, sob pena de devolver ao Tesouro Nacional qualquer quantia aplicada indevidamente, dentro desse contexto, o primeiro conjunto de normas que merece destaque nesta pesquisa é aquele afetado pela promulgação da emenda que será analisada, isto é, a norma de aplicação de porcentagem obrigatória em campanhas eleitorais femininas.¹⁰⁸

O financiamento de campanhas é um fator crucial para explicar a sub-representação das mulheres na política, especialmente no Brasil. Buscando ir além das cotas de candidatura e abordar a dimensão financeira, a Minirreforma Eleitoral de 2015, Lei nº 13.165/2015, determinou que 5% a 15% dos recursos do Fundo Partidário fossem obrigatoriamente destinados às campanhas de mulheres¹⁰⁹. Contudo, essa medida foi criticada por estabelecer um limite legal inferior ao volume de recursos que já eram destinados às mulheres na prática.

Em resposta, o Procurador-Geral da República apresentou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617, contestando a medida. Em março de 2018, o STF decidiu a favor da ação, equiparando a reserva de recursos do Fundo Partidário ao piso legal de

¹⁰⁸PERLIN, Giovana Dal Bianco; FERREIRA Cristiano. Dinheiro, Ideologia e Gênero: O Papel das Cotas de Financiamento nas Eleições de 2022. Rede Virtual de Bibliotecas - RVBI. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/oei/pag-publicacoes>. Acesso em: 23/12/2024

¹⁰⁹Art. 44: V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

candidaturas femininas, que é de pelo menos 30%. No entanto, essa decisão não incluiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), a principal fonte de recursos para campanhas eleitorais.¹¹⁰

Os recursos do FEFC só ficam à disposição dos partidos após a definição dos critérios de distribuição, que devem ser aprovados pela maioria absoluta dos integrantes da executiva nacional da legenda. Esses critérios devem prever a aplicação obrigatória do total recebido do Fundo conforme percentuais específicos: para as candidaturas femininas, o percentual deve corresponder à proporção dessas candidaturas em relação ao total de candidaturas masculinas e femininas do partido, não podendo ser inferior a 30%. Este momento do período eleitoral exige atenção redobrada, pois recursos políticos e materiais, mesmo sendo essenciais nos processos eleitorais, não são distribuídos de maneira equitativa entre todos os grupos.¹¹¹

É importante ressaltar que essa porcentagem mínima irá variar conforme o número efetivo de candidatas que se lançarem em cada pleito. Essa intervenção teve um papel decisivo em expandir a reserva de oportunidades. As ações judiciais e normativas no contexto eleitoral, amplamente reconhecidas, foram cruciais para aumentar a participação política das mulheres. Com a implementação de uma cota de financiamento específica por gênero, assegurou-se, ao menos, um montante de recursos que tornasse as campanhas femininas mais competitivas. Adicionalmente, tais medidas possibilitaram o enfrentamento de estereótipos de gênero, visando à promoção de uma cultura política que seja mais inclusiva e representativa.

Essas cotas aceleraram a diminuição da desigualdade de representação entre os gêneros, levando os partidos que observaram as cotas a eleger um maior número de mulheres. Apesar do crescimento da participação feminina em partidos de direita, a proporção relativa de mulheres continua sendo mais elevada nos partidos de esquerda. Em suma, conclui-se que as cotas de financiamento tiveram um efeito benéfico na ampliação da representação feminina, embora não sejam suficientes para eliminar as múltiplas barreiras simbólicas e materiais que impedem a participação das mulheres na política.¹¹²

¹¹⁰REQUIÃO, Ludmila M. S. Financiamento de campanha e ação afirmativa de gênero: um estudo sobre o julgamento da ADI 5617. Revista Populus, Salvador, n. 10, p. 123-141, 2021.

¹¹¹SACCHET, T. Capital social, gênero e representação política no Brasil OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 15, nº 2, Novembro, 2009, p.306-332

¹¹²PERLIN, Giovana Dal Bianco; FERREIRA Cristiano. Dinheiro, Ideologia e Gênero: O Papel das Cotas de

Essa obrigação legal é atualmente regulamentada pelo art. 22, da Resolução TSE 23.604/2019 explicitando que “Os órgãos partidários devem destinar, no mínimo, 5% do total de recursos do Fundo Partidário recebidos no exercício financeiro para criação ou manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres”. O mais relevante impacto positivo da Emenda Constitucional 117/2022 se deu justamente nessa legislação quando a inclusão dos parágrafos 7º e 8º no art. 17 constitucionalizou essa norma¹¹³.

As cotas de financiamento voltadas para negros e pardos também podem ter uma interação relevante com as cotas para mulheres ao lançar candidaturas de mulheres negras, que assim beneficiam-se das condições de elegibilidade de ambas políticas afirmativas, resultando na diminuição do grau de dependência dos orçamentos partidários. Nesse aspecto, essa combinação pode atuar como um incentivo racional para as elites partidárias, que estão sempre atentas às regras e à maneira de maximizar seus potenciais retornos.¹¹⁴ Conclui-se que, como bem pontuou o Ministro Jorge Mussi na resposta à Consulta nº 060407534: ¹¹⁵

“o incentivo à presença feminina na política constitui ação afirmativa necessária, legítima e urgente que visa promover e integrar as mulheres na vida político-partidária brasileira, dando-lhes oportunidades de se filarem às legendas e de se candidatarem, de modo a se garantir a plena observância ao princípio da igualdade de gênero.”

2.2. A LEI 9.504/97 E A CANDIDATURA MÍNIMA DE GÊNERO POR PARTIDO

As cotas de gênero surgem como uma abordagem de ação afirmativa em nível global, visando reduzir ou remediar a disparidade entre as candidaturas, especialmente no que

Financiamento nas Eleições de 2022. Rede Virtual de Bibliotecas - RVBI. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/oel/pag-publicacoes>. Acesso em: 23/12/2024
¹¹³ Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 02/01/2025.

¹¹⁴FERREIRA, Cristiano. Financiamento de campanha e êxito eleitoral: desafios para a representação feminina. Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2023. Disponível em:<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/41220>. Acesso em 06/01/2025

¹¹⁵CTA - Consulta nº 060407534 - BRASÍLIA - DF - Acórdão de 19/04/2018 - Relator(a) Min. Jorge Mussi - Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 185, Data 14/09/2018.

diz respeito à efetiva vitória eleitoral de homens e mulheres. Essa estrutura é baseada em um cenário onde as mulheres são tradicionalmente moldadas para exercer papéis no âmbito privado, enquanto aos homens, por sua vez, foi designada historicamente a atuação na esfera pública.¹¹⁶

No Brasil, as cotas de gênero foram introduzidas pela Lei nº 9.100, de 1995, que, para as eleições seguintes, em nível municipal, “reservou” um mínimo de 20% das vagas de cada lista proporcional para candidaturas femininas.¹¹⁷ Posteriormente, a Lei nº 9.504, de 1997, estabeleceu um novo patamar mínimo, de 30%, vigente até hoje. O resultado imediato das cotas de candidatura, contudo, foi desanimador, visto que a bancada feminina na Câmara dos Deputados foi reduzida em três assentos nas eleições seguintes, ocorridas em 1998.¹¹⁸

Um dos desafios mais significativos que as cotas de candidatura enfrentaram foi a ineficácia de sua implementação por parte dos partidos. A legislação vigente até aquele momento apenas estipulava a “reserva” de uma certa porcentagem de candidaturas femininas em listas proporcionais, que não podiam ser preenchidas por homens, mas podiam oportunamente ser deixadas em aberto. Assim, não havia nenhuma certeza de que essas candidaturas femininas seriam efetivamente apresentadas..¹¹⁹

Foi somente em 2009, com a promulgação da Lei nº 12.034, que se estabeleceu a exigência de preenchimento efetivo das vagas reservadas, e foi consignado que os partidos que descumprissem o percentual mínimo de candidaturas femininas poderiam ter o registro da totalidade de suas listas indeferido, com a perda dos diplomas de toda a bancada eleita por meio dessas listas. A medida em questão representou um avanço importante no sentido de garantir a efetividade das cotas de candidatura como demonstram os dados ao apontar que, nas eleições municipais de 2020, as mulheres conquistaram 16% dos cargos em um total de 10.966 de eleitores. Já nas eleições de 2024, foram eleitas 12.349, totalizando 18% dos

¹¹⁶SACCHET, Teresa. Capital social, gênero e representação política no Brasil. *Opinião Pública*, v. 15, n. 2, p. 306-332,

2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v15n2/02.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

¹¹⁷Art. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher. § 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.

¹¹⁸PERLIN, Giovana Dal Bianco; FERREIRA Cristiano. Dinheiro, Ideologia e Gênero: O Papel das Cotas de Financiamento nas Eleições de 2022. Rede Virtual de Bibliotecas - RVBI. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/oei/pag-publicacoes>. Acesso em: 23/12/2024

¹¹⁹QUINTELA, Débora Françolin; DIAS, Joelson Costa. Participação política das mulheres no Brasil: das cotas de candidatura à efetiva paridade na representação. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, [s.l.], v. 2, n. 1, p. 52-74, 2016.

cargos eleitorais.¹²⁰

Em estudo realizado por Araújo em 1998 constatou-se que no ano da aprovação da Lei Geral das Eleições haviam apenas 32 deputadas federais no país e 4 senadoras eleitas. Naquele momento, ao analisar as primeiras eleições municipais nacionais realizadas após a adoção da política de cotas constante na legislação, a autora já esclarecia:¹²¹

“Atualmente as mulheres constituem cerca de 7% do total de representantes na Câmara Federal, indicando um incremento na atual legislatura, quando comparada a passada, cujo índice situava-se no patamar de 5%. (...) O percentual mais alto é nas Câmaras Municipais, com uma presença feminina correspondendo a 11% do total de vereadores.”

Ao comparar os dados apresentados pela pesquisadora em 1998 com os resultados da pesquisa realizada por Birolli em 2018, é possível concluir que os efeitos da ação afirmativa não permaneceram tão modestos ao longo dos anos. Observa-se um leve aumento no percentual de mulheres eleitas, indicando um progresso, ainda que gradual, na representação feminina quando a autora diz que “A presença reduzida de mulheres em cargos eletivos pode ser constatada na maioria dos países, mas no Brasil essa realidade é acentuada. Por aqui, a média de mulheres eleitas no legislativo tem oscilado em torno de 10%.”¹²²

Os dados apresentados indicam como, entre 2018 e 2024, o percentual de mulheres eleitas aumentou em 7%, representando mais que o dobro do incremento registrado entre as duas primeiras pesquisas comparativas realizadas por Biroli. Esse crescimento evidencia o impacto positivo da cota de gênero nas eleições.¹²³

O novo diploma legal corrigiu a inconstitucionalidade da Lei nº 9.100/1995, alinhando-se ao princípio da simetria constitucional ao prever a aplicação dessa ação afirmativa para todos os cargos do Poder Legislativo submetidos à eleição proporcional, como vereadores, deputados estaduais, distritais e federais. Em contraste à legislação anterior, que estabelecia cotas mínimas apenas para mulheres, o novo formato prevê cotas

¹²⁰ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. (2024). *TSE Mulheres*. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>

¹²¹ ARAÚJO, Clara. Mulheres e Representação Política: a experiência das cotas no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, /S. I.J, v. 6, n. 1, p. 71, 1998. DOI: 10.1590/0000. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/12035>. Acesso em: 29 dez. 2024.

¹²² GUARINES, Deborah Cavalcante de Oliveira Salomão. *Mulheres, dominação e política: a cota de gênero nas eleições municipais do Brasil*. São Paulo. Ed. Dialética, 2023.

¹²³ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. (2024). *TSE Mulheres*. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>

mínimas e máximas para qualquer dos sexos, demonstrando o objetivo de fomentar o debate sobre paridade de gênero e admitir a possibilidade de mulheres se tornarem o gênero majoritário em alguns partidos.¹²⁴ Além de ampliar o percentual de cotas para candidaturas de gênero minoritário, o legislador também aumentou o percentual de registros, elevando-o de 120% para até 150% do número de vagas a serem preenchidas. Embora estabeleça um mínimo de presença de candidatos de cada gênero, a cota de 30% ainda representa o máximo de candidaturas femininas que os partidos e coligações costumam apresentar.

Conforme exposto, a cota de gênero foi introduzida na legislação eleitoral brasileira pela Lei nº 9.100/1995, aplicando-se às eleições municipais de 1996, com a exigência de que 20% das vagas fossem ocupadas por mulheres. Com a Lei nº 9.504/1997, esse percentual aumentou para 30%, mas o número total de candidatos que cada partido poderia lançar também aumentou, comprometendo a efetividade da medida. Na prática, o incremento da cota de gênero acabou diluído em meio ao maior número de candidaturas, permitindo que os partidos lançassem mais candidatos homens do que o número total de vagas, perpetuando a sub-representação feminina.

Não obstante, argumentos comuns apresentados por líderes partidários para o baixo número de mulheres em cargos diretivos e representativos incluem a alegação de menor conhecimento político entre as mulheres, sustentando-se em critérios meritocráticos que frequentemente desconsideram as contribuições femininas em áreas igualmente relevantes para a formulação de políticas públicas. É evidente que a análise do entendimento político não está isenta de preconceitos. Embora os homens possam ter maior experiência sobre aspectos de política, apenas por estarem mais e há mais tempo inseridos no meio, as mulheres frequentemente possuem um entendimento mais aprofundado sobre questões que afetam diretamente a vida cotidiana nas esferas familiar e comunitária, que são igualmente importantes para o desenvolvimento de políticas públicas.¹²⁵

Destaca-se que o TSE, seguindo a mesma lógica do STF na ADI 5617, determinou que os partidos deveriam reservar tempo de propaganda eleitoral proporcional ao número de candidaturas femininas. Embora não exista uma disposição normativa expressa que regule a

¹²⁴GUARINES, Deborah Cavalcante de Oliveira Salomão. *Mulheres, dominação e política: a cota de gênero nas eleições municipais do Brasil*. São Paulo. Ed. Dialética, 2023.

¹²⁵SACCHET, Teresa. Capital social, gênero e representação política no Brasil. *Opinião Pública*, v. 15, n. 2, p. 306-332,

2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v15n2/02.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

distribuição do tempo de propaganda em termos de percentual de gênero, interpretações baseadas em preceitos constitucionais garantem a implementação dessa medida. Ficou assim consignado:

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

Diante de todo o exposto, conclui-se que a história da inserção da cota de gênero no ordenamento jurídico se deu a partir da observação da grande disparidade existente na representação política brasileira, porém, mesmo com toda a nitidez desse panorama, as ações afirmativas seguem enfrentando obstáculos para sua efetiva aplicação, que só ocorrerá com uma mudança estrutural no pensamento social e conscientização dos partidos políticos que protagonizam o período de escolha de seus representantes nas corridas eleitorais. Fato amplamente disseminado por diversos autores conceituados como Luhmann, Muller e Neves quando inferem que:

"não existe norma jurídica, senão norma jurídica interpretada, vale dizer, preceito formalmente criado e materialmente concretizado por todos quantos integram as estruturas básicas constituintes de qualquer sociedade pluralista. [...] O teor literal de uma disposição é apenas a 'ponta do iceberg'; todo o resto, talvez o mais importante, é constituído por fatores extralingüísticos, sociais e estatais, que mesmo se o quiséssemos não poderíamos fixar nos textos jurídicos, no sentido da garantia da sua pertinência."¹²⁶

2.3. FRAUDES A COTA DE GÊNERO E A SÚMULA 73 DO TSE

De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, a fraude à cota de gênero está diretamente relacionada ao desrespeito ao percentual mínimo de 30% de candidaturas

¹²⁶LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. México: Herder/Universidad Iberoamericana, 2005, p. 425-6; MÜLLER, Friedrich. *Métodos de Trabalho do Direito Constitucional*. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 45; e NEVES, A. Castanheira. *Metodologia Jurídica. Problemas fundamentais*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1993, p. 166-76.

femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97. O Tribunal, ao aprovar a Súmula 73, definiu que é considerada fraude quando o caso concreto analisado apresentar votação zerada ou inexpressiva; prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros. Enfatiza-se que para configuração do ilícito é suficiente ser identificado apenas uma das possibilidades listadas.

A Constituição Federal de 1988 já aborda a fraude no §10 do art. 14, como causa de pedir da Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo - AIME quando dispõe que “O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude”, porém, a decisão do TSE confere um rigor judicial maior à prática do ilícito quando consigna que o reconhecimento de tal prática no caso concreto acarretará a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles; a inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) e, ainda, a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário, inclusive para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral.¹²⁷

Restou assentado, ainda, que a caracterização de fraude à cota é uma objetividade fática, de modo que basta a sua constatação para a cassação dos mandatos conquistados pela legenda que a arquitetou. Portanto, é irrelevante a prova da participação ou da anuência de todos os candidatos beneficiários dessa fraude: tal comprovação só se faz necessária para lhes impor a sanção da inelegibilidade em eleições futuras, mas não para privá-los do mandato.¹²⁸

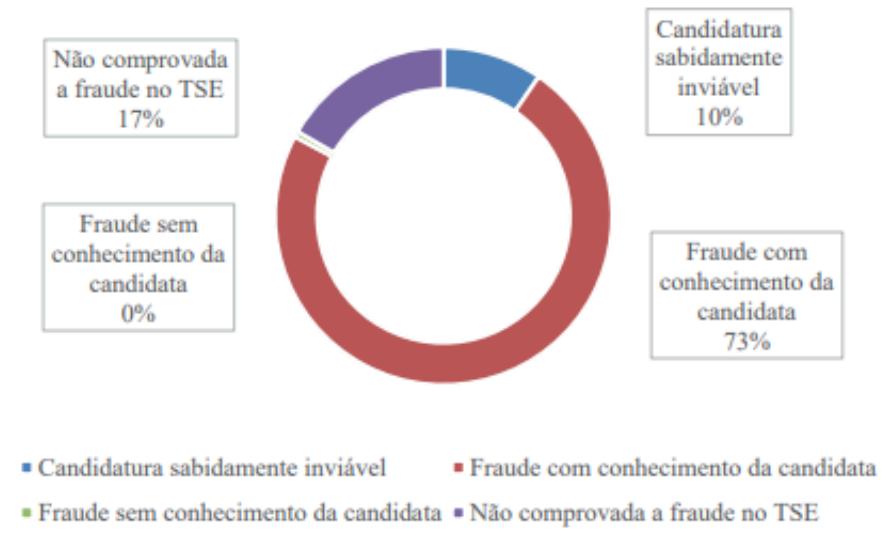
A severidade das penalidades conferidas à prática do ilícito, pode parecer um tanto quanto radical por parte do Tribunal, porém, o gráfico abaixo demonstra que somente entre os anos de 2022 e 2024, diversos tipos de fraude foram identificados e julgados. Destaca-se que só no ano de 2023, o plenário do TSE confirmou 61 casos de fraude à cota de gênero nas sessões

¹²⁷BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Súmula TSE nº 73*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-n-73>. Acesso em: 4 jan. 2025.

¹²⁸MATO GROSSO. Tribunal Regional Eleitoral. (2. Turma). Recurso Especial Eleitoral nº 19.392. Recurso eleitoral. Ação de impugnação de mandato eletivo (AIME). Relator: Min. Jorge Mussi, 17 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tre-mt/770783499>.

ordinárias presenciais, inclusive, episódios de candidaturas fictícias, que consiste em mulheres cujos nomes são lançados para fins de cumprimento da cota, porém, as candidatas não fazem campanha, não pedem dinheiro, ou buscam voto a um candidato masculino.¹²⁹

Figura 4 - Processos Julgados por tipo de fraude à Cota de Gênero



Fonte: TSE (dados referentes aos anos de 2022 a 2024).

Resta demonstrado que, na maioria dos casos, são utilizadas candidaturas femininas fictícias, com o conhecimento da candidata, para cumprir o percentual mínimo exigido por lei e obter o deferimento do DRAP, permitindo a participação nas eleições. Entretanto, há ainda uma forma de fraude à cota que foi considerada passível de ser perpetrada, constituída não apenas pela simulação de candidaturas de mulheres que sabiam ter sido lançadas candidatas, mas também pela indicação ignorada ou inconsentida ou dessas mulheres como candidatas a cargos proporcionais.

Com a aprovação da súmula, a Corte eleitoral cria um padrão a ser adotado pela Justiça Eleitoral indicando a jurisprudência já consolidada sobre o assunto, desde o julgamento do emblemático caso de Valença do Piauí - PI, quando, no paradigmático julgamento do REspE 1-49/PI, o TSE passou a admitir as alegações de fraude ao percentual de gênero como objeto de AIME. Na ocasião, o acórdão proferido no REspE no 1-49/PI

¹²⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Fraude à cota de gênero*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2024.

reformulou o conceito temporalmente restrito de fraude construído pelo próprio TSE desde a década de 1990, passou-se, então, a afirmar que¹³⁰:

O conceito da fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, §10, da Constituição Federal), é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei. A inadmissão da AIME, na espécie, acarretaria violação ao direito de ação e à inafastabilidade da jurisdição.

Dessa forma, o TSE expandiu o conceito de fraude para incluir não apenas aquelas ocorridas no dia da eleição, durante a votação ou apuração, mas também qualquer artifício que comprometa a normalidade do pleito, abrangendo inclusive fraudes à lei.¹³¹

Uma análise que vai além do exposto implica entender que existe uma etapa de seleção antes do processo eleitoral, afetando tanto homens quanto mulheres, esse processo é influenciado por aspectos econômicos e políticos que determinam as oportunidades de se tornar um(a) candidato(a). Decerto, no que se refere às mulheres, isso costuma ser acompanhado por outros desafios estruturais que surgem de suas experiências relacionadas ao gênero e, portanto, acontecem mesmo antes de sua entrada na política partidária.¹³²

Ressalta-se que foi durante o julgamento do REsPe, o Tribunal, pela primeira vez, aceitou a argumentação apresentada pelo Ministério Público Eleitoral de anular toda a chapa favorecida pela violação da cota de gênero. Isso se dá porque, proporcionalmente, a utilização de candidatas laranjas possibilita a um número maior de homens concorrendo nas eleições para vereador, deputado federal e estadual. Essa tática eleva as probabilidades de o

¹³⁰BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 32507/AL, de 17.12.2008. Relator: Min. Eros

Roberto Grau. Revista de jurisprudência do TSE, vol. 20, tomo 1, de 17 dez. 2008, p. 362. apud ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS Polianna Pereira dos. Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Abuso de poder e perda de mandato. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 239-281. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 7.)

¹³¹ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS Polianna Pereira dos. Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Abuso de poder e perda de mandato. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 239-281. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 7.)

¹³²ARAÚJO, Clara. Mulheres e Representação Política: a experiência das cotas no Brasil. Revista Estudos Feministas, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 71, 1998. DOI: 10.1590/0100-7437. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/12035>. Acesso em: 29 dez. 2024.

partido obter mais votos para o quociente eleitoral, o que, por sua vez, aumenta a chance de eleição de mais homens.¹³³

Os autores João Neto, Roberta Gresta e Polianna dos Santos apontam que embora a lei mencione apenas o Requerimento de Registro de Candidaturas (RRC), as resoluções do TSE estabeleceram um procedimento específico chamado Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP). Nesse procedimento, são verificados os requisitos relacionados à habilitação dos partidos e coligações para o pleito, como a constituição de um órgão partidário válido até a data da convenção, ou seja, o DRAP é o momento em que o partido ou coligação apresenta a documentação das convenções partidárias e a lista completa dos candidatos indicados. A partir dessas informações, a Justiça Eleitoral verifica o cumprimento do percentual mínimo de candidaturas por gênero, uma responsabilidade atribuída aos partidos e coligações.¹³⁴ Ao serem julgados casos de comprovada fraude à cota de gênero, a aplicação da súmula analisada ocorre da seguinte forma¹³⁵:

ELEIÇÕES 2020. AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSOS ESPECIAIS. AÇÕES DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJEs). VEREADOR. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/97. REVALORAÇÃO DA PROVA. POSSIBILIDADE. CIRCUNSTÂNCIAS INCONTROVERSAS QUE DEMONSTRAM A CONFIGURAÇÃO DO ILÍCITO. DECISÃO AGRAVADA EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO TSE. DESPROVIMENTO. 1. Trata-se de agravos regimentais interpostos contra decisão proferida pelo meu antecessor, Ministro Carlos Horbach, em que foi dado provimento aos recursos especiais interpostos para restabelecer a sentença que julgou procedentes os pedidos expedidos nas duas ações de investigação judicial eleitoral (AIJEs), embasadas em fraude no cumprimento da cota de gênero prevista no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, pelo Partido Social Cristão (PSC) do Município de Mossoró/RN, nas eleições proporcionais de 2020. 2. Consoante o disposto na Súmula nº 73/TSE, "[a] fraude à cota de gênero, consistente no desrespeito ao percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas, nos

¹³³Súmula aprovada pelo TSE sobre fraude à cota de gênero consolida tese defendida pelo MP Eleitoral. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr2/2024/sumula-aprovada-pelo-tse-sobre-fraude-a-cota-de-genero-consolida-tese-defendida-pelo-mp-eleitoral>

¹³⁴ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS Polianna Pereira dos. Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Abuso de poder e perda de mandato. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 239-281. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 7.)

¹³⁵BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental No Recurso Especial Eleitoral 060010998/RN, Relator(a) Min. André Ramos Tavares, Acórdão de 19/11/2024, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 216, data 03/12/2024

termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir: (1) votação zerada ou inexpressiva; (2) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e (3) ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros. O reconhecimento do ilícito acarretará: (a) a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles; (b) a inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); (c) a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (art. 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral". 3. No acórdão regional, é possível identificar 4 (quatro) circunstâncias incontroversas: (i) inexpressiva votação obtida pelas candidatas; (ii) singela divulgação das campanhas; (iii) 6 (seis) prestações de contas de campanha padronizadas; e (iv) existência de vínculos familiares entre candidatas. 4. Esses elementos, segundo os parâmetros objetivos estabelecidos pela jurisprudência desta Corte, agora sumulada, evidenciam um contexto no qual, inequivocamente, caracteriza-se a prática de fraude à cota de gênero. 5. Agravos regimentais desprovidos.

2.4. A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 111/2021

A análise da Emenda Constitucional n° 111/2021 se faz necessária pois trata-se de um texto com *status* constitucional que alterou de forma relevante a questão do financiamento eleitoral, versando até mesmo sobre a contagem de votos para algumas candidaturas específicas. Inicialmente, é interessante observar a data da promulgação da emenda, dia 28 de setembro de 2021, mesma data inicial da sua vigência no ordenamento jurídico, a data da promulgação importa uma vez que se se buscava aplicá-la às eleições Presidenciais de 2022, e conforme a previsão constitucional para que isso ocorresse, deveria ser promulgada com pelo menos um ano de antecedência.

Em uma análise do ponto de vista social, a EC em questão pode representar um importante avanço para uma representatividade parlamentar mais plural, pois ao tratar da contagem de votos obtidos por candidaturas femininas ou negra para a Câmara dos Deputados, o artigo segundo, com seu parágrafo único, da Emenda se destacam quando dispõe que¹³⁶:

¹³⁶BRASIL. Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021. Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais [...] e para o funcionamento dos partidos políticos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em:

Art. 2º Para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro.

Parágrafo único. A contagem em dobro de votos a que se refere o **caput** somente se aplica uma única vez.

Tratando-se da distribuição dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), a medida adotada pode agir como um grande incentivo para os partidos que investirem nos nichos de candidaturas citadas durante o recorte temporal de 2022 a 2030, o que, como consequência pretendida, tende a influenciar na representatividade política ao menos como um início nos anos indicados.

Ligada à necessidade de preenchimento dos 30% das cotas de gênero, assim como à exigência de divisão de 30% dos fundos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), a medida surge como uma regra transitória no sentido de agir em conjunto às ações afirmativas já vigentes, uma vez que, a partir de agora, para os partidos obterem acesso ao bônus legislativo previsto no artigo transcrito, é necessário que as campanhas negras e femininas tenham um significativo número de votos, aumentando, consequentemente, suas chances de sucesso na corrida eleitoral.¹³⁷

A ação proposta gera expectativas promissoras ao favorecer o partido por inteiro proporcionalmente ao número de votos angariados para as candidaturas negras e femininas, seja por delimitar a utilização de recursos durante o período eleitoral, nas cotas de financiamento com base em gênero e etnia, ou por aumentar a proporção de verbas de fundos públicos e propaganda gratuita nas eleições futuras, com a nova contagem em dobro, é razoável prever que, devido à própria dinâmica concorrencial das eleições, o processo de supervisão mútua entre os partidos se intensifique.¹³⁸

Outro ponto relevante a se considerar, é sobre os votos dados às mulheres negras, que na contagem serão computados apenas uma vez, não se aplicando na contagem ambas as

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm. Acesso em: 30/10/2024.

¹³⁷GOUVEIA, João Victor Farias de. Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil: uma análise acerca do art. 2º da Emenda Constitucional nº 111/21. 2023. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2023.

¹³⁸FERREIRA, Cristiano. Financiamento de campanha e êxito eleitoral: desafios para a representação feminina. Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2023. Disponível em:<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/41220>. Acesso em 06/01/2025

características de gênero e etnia como disposto no parágrafo único. A restrição estabelecida no dispositivo citado acima parece não considerar que o racismo presente na sociedade brasileira coloca as mulheres em patamares distintos, o que torna, no caso das mulheres negras, o acesso aos espaços de poder ainda mais difícil, como aponta Grada Kilomba, em *Memórias da Plantação*, mulheres negras não são oprimidas apenas por homens, de variadas etnias, mas também pelo racismo, tanto de mulheres brancas quanto de homens brancos que obviamente se projeta no ambiente político.¹³⁹

Para exemplificar tal afirmação não é necessário ir muito longe, pois, nas candidatas ao cargo de vereador nas eleições de 2024 que se autodeclararam negras perfazem o montante de 18.947, todavia, dessas, apenas 621 foram eleitas. Se comparadas com os homens brancos, dos quais dentre os 126.903 candidatos 24.602, foram eleitos, ou ainda em relação às mulheres brancas que, dentre as 70.874 candidatas 6.121 foram eleitas, é possível enxergar com a clareza a discrepância do cenário apresentado que, infelizmente, ainda age em favor dos privilegiados.¹⁴⁰

Assim, após a análise realizada neste capítulo, é evidente que a arbitrariedade e a distinção observadas na alocação dos recursos oriundos do financiamento público para campanhas têm o poder de modificar de maneira significativa os resultados eleitorais. Nesse sentido, as variações na distribuição dos recursos estão diretamente relacionadas às disparidades no número de candidatos eleitos de cada um dos grupos examinados.¹⁴¹

Por fim, importa destacar que esse quadro de sub-representação deve ser amenizado, caso mantida a atual proporção de candidatura de mulheres negras, e não levadas em consideração medidas como a Emenda Constitucional 133 recentemente aprovada pelo legislativo que será melhor analisadas posteriormente. A verdade é que a distribuição de recursos provenientes do financiamento público de campanha não tem sido feita de forma equitativa, tanto em termos de gênero quanto de raça. Assim, as mulheres negras se destacam como o grupo mais prejudicado, tornando-se excessivamente vulneráveis em comparação

¹³⁹KILOMBA, Grada. *Memórias da plantaçāo — Episódios de racismo cotidiano*. Grada Kilomba; tradução Jess Oliveira. 1º edição. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

¹⁴⁰Dados disponíveis em:
https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/cor-ra%C3%A7a?p0_cargo=Vereador&session=104969685489282

¹⁴¹GOUVEIA, João Victor Farias de. Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil: uma análise acerca do art. 2º da Emenda Constitucional nº 111/21. 2023. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2023.

com homens não negros e até mesmo com mulheres não negras. A Emenda 111 surge como uma resposta a esse panorama.

Entretanto, a medida, isoladamente, é insuficiente para assegurar a inclusão desses grupos nos espaços de decisão. É crucial que outras iniciativas sejam implementadas para garantir não apenas a igualdade de oportunidades, mas também a equidade nos resultados, promovendo efetivamente o princípio da igualdade em suas dimensões formal e material. Para assegurar a eficácia do art. 2º da EC n. 111/21, é fundamental a criação de medidas de contraprestação pública, como investimentos na educação política e o incentivo a candidaturas de outros grupos sub-representados, como indígenas e quilombolas, além da implementação de políticas sociais inclusivas.

Ademais, é necessário desenvolver iniciativas que promovam a isonomia entre diferentes grupos dentro da governança intrapartidária, assim como fomentar debates amplos e conscientizar o eleitorado. Assim como Cibeli Teodoro aponta, sem a contraprestação pública as ações afirmativas correm o risco de se tornarem "experimentos" de efeito meramente paliativo e pontual. Somente com medidas semelhantes será possível concretizar os objetivos das normas analisadas e das demais ações afirmativas em vigor: garantir a soberania popular e alcançar uma representatividade política plena.¹⁴²

Em complementação à norma posta, necessário se faz portanto a criação e implementação de medidas públicas aptas a minimizar os impactos da verticalização e hierarquização histórica de alguns grupos majoritários em detrimento de grupos minoritários, de modo que, só assim, as candidaturas de mulheres e pessoas negras deixem de ser vistas meramente como uma oportunidade para obter uma maior quantidade de financiamento, sem qualquer correspondência com o investimento na democracia do país. Essa visão reducionista ignora a necessidade de enfrentar os impactos prejudiciais da sub rogação histórica a que os grupos sociais estão submetidos, em uma relação de opressão que atravessa diversos aspectos da sociedade.¹⁴³

¹⁴²TEODORO, Cibelli Aparecida Santos. As contribuições da emenda constitucional número 111 de 28 setembro de 2021 para o exercício do constitucionalismo democrático: perspectivas quanto a fidelidade partidária e a distribuição de recursos para as campanhas. 2023. 30 f. Trabalho de Conclusão de Curso – Graduação (Direito) - Universidade Estadual de Goiás, Aparecida de Goiânia.

¹⁴³GOUVEIA, João Victor Farias de. Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil: uma análise acerca do art. 2º da Emenda Constitucional nº 111/21. 2023. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2023.

É importante, portanto, investigar se a emenda tem a força necessária para enfrentar a resistência provocada pela discriminação estrutural existente na política brasileira, especialmente no que diz respeito à alocação de recursos para os candidatos.¹⁴⁴ Nesse cenário, deve-se analisar com atenção a relação entre "mais votos, maior acesso ao dinheiro público", pois, vale ressaltar, que a contagem em dobro dos votos será utilizada apenas para a distribuição de recursos públicos. Dessa forma, os votos de candidatos negros e de mulheres candidatas não serão multiplicados para fins eleitorais, mas sim para promover uma distribuição mais justa dos fundos de campanha.

3. A EMENDA CONSTITUCIONAL 117/2022: É SEMPRE UM PASSO PRA FRENTE E TRÊS PRA TRÁS

Em contraponto ao capítulo anterior, aqui serão demonstradas algumas normativas que podem ser tidas como retrocesso para o alcance de equidade feminina na política, mesmo que em algumas delas tenham sido constitucionalizados direitos das mulheres anteriormente já existentes.

Não é novidade no atual sistema político brasileiro, os partidos políticos exercerem um papel de protagonismo exacerbado em se tratando de disputa eleitoral, de modo que nos termos do art. 17, §1º da CRFB/8866, desfrutem da chamada autonomia partidária, sendo lhes permitido, dentro de sua estrutura interna, tomar decisões autônomas, livres e desembaraçadas de qualquer ônus legislativo. Logo, uma vez que a legislação brasileira não prevê a possibilidade de candidaturas avulsas, para o candidato ascendente, os partidos políticos tornam-se o primeiro obstáculo a iniciação na vida pública, uma vez que, de maneira estritamente autônoma, são responsáveis por fazer o recrutamento e seleção de candidatos, organizar as campanhas e dar o tom das disputas programáticas, dentre outras atividades pertinentes à corrida eleitoral.

No financiamento das campanhas eleitorais, os partidos políticos também possuem papel central na condição de destinatário direto das verbas provenientes do FEFC e do Fundo

¹⁴⁴TONUCCI, Déborah Cristina Gomes. Representação política feminina e financiamento de candidaturas a luz da emenda constitucional nº 111/2021: Uma análise da distribuição de recursos financeiros e sucesso eleitoral das mulheres candidatas à câmara dos deputados em 2022. 2023. 91 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023.

Partidário, essas verbas são repassadas diretamente aos partidos, que terão assegurada sua autonomia interna e discricionariedade plena para distribuí-la entre os candidatos, devendo apenas observar os percentuais mínimos a serem repassados para cumprirem as cotas de financiamento obrigatório.¹⁴⁵

Em acréscimo ao protagonismo eleitoral dos partidos políticos, e como uma problemática observada no modelo de governança brasileiro, são os mesmos integrantes desses partidos que ocupam postos de relevância legislativa e acabam por definir as normas que vão controlá-los. A pesquisadora Luciana Panke, ao pensar sobre campanhas eleitorais de mulheres, constata que ainda encontram-se diversos óbices para obtenção de sucesso nessas candidaturas, apesar de não haver mais impedimentos legais para sua participação, a autora explica que a política, enquanto território de disputas de poder e majoritariamente masculino, está formada por dinâmicas dos homens: horários, modos de atuação e de negociação, enquanto as principais barreiras para a entrada das mulheres são: conseguir apoio no partido, financiamento de campanha, obter uma equipe de confiança etc¹⁴⁶

É nesse sentido que José Álvaro Moisés e Beatriz Rodrigues Sanchez assinalam que as instituições criadas por homens na sua condição de elite dominante não são neutras, como maioria em suas composições, as instituições possuem vieses que fazem com que determinados resultados sejam mais prováveis do que outros, e, marcadas pelas circunstâncias do seu desenvolvimento histórico, em vista de que foram criadas no contexto de relações de gênero assimétricas, tal feito produziu importantes implicações para a representação substantiva das mulheres.¹⁴⁷ Isso é dizer que os partidos políticos, durante o curso da história, nunca se mostraram verdadeiramente interessados em alterar o cenário da sub-representatividade política do país, principalmente por serem comandados por velhos grupos políticos, o reflexo dessa manutenção do status quo é nitidamente observado na legislação aprovada nos últimos anos no campo da representação. Juliana Prezzoto dispõe

¹⁴⁵GOUVEIA, João Victor Farias de. Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil: uma análise acerca do art. 2º da Emenda Constitucional nº 111/21. 2023. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2023.

¹⁴⁶PANKE, Luciana. Campanhas eleitorais para mulheres: desafios e tendências. Curitiba: UFPR, 2016, p. 74.

¹⁴⁷MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Representação política das mulheres e qualidade da democracia: o caso do Brasil. In: O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. 2014, p. 91.

com maestria quando observa que¹⁴⁸ :

Não obstante a importância do poder judiciário, o poder Legislativo e o poder executivo também exercem- ou, ao menos, deveriam exercer- igual papel na efetivação de direitos, mormente porque estão diretamente relacionados à democracia e que por sua vez, é imprescindível à efetivação de direitos fundamentais.

Lilia Schwarcz esclarece que, apesar dos avanços alcançados, à medida que as mulheres brasileiras conquistam independência e autonomia, mais evidente é a reação conservadora, especialmente na vida política do país. Para a autora, o mundo da política “corrobora com a realidade do dia a dia demonstra: ele é feito de uma atitude, antiga e consolidada entre nós, de buscar tornar inexpressiva, quando não inexistente, a presença de mulheres nas principais instituições do país.”¹⁴⁹ Tal declaração se concretiza quando ao analisar a distribuição dos recursos provenientes do financiamento público de campanhas eleitorais na eleição de 2022 para o cargo de deputado federal é possível concluir, em primeiro plano, que apesar de as cotas de gênero terem representado um significativo avanço legislativo, assegurando as candidaturas femininas o percentual mínimo de 30% dos recursos, os partidos políticos não têm angariado esforços para o aumento deste percentual, limitando, na maioria das vezes, as candidaturas femininas e os recursos a elas distribuídos no percentual mínimo previsto.¹⁵⁰

Sendo assim, nota-se uma ausência de interesse por parte das agremiações partidárias em fomentar cada vez mais a pluralidade representativa, de modo que, restringem-se os partidos a cumprir com o mínimo disposto em lei. Ademais, importa perceber que a disparidade econômica existente entre as campanhas majoritárias, quais sejam homens ou brancos, em relação às campanhas minoritárias de gênero e etnia, criam um

¹⁴⁸PREZOTTO, Juliana Luiz. A participação da mulher na política brasileira: lutas e desafios para a efetivação de direitos. Londrina, PR: Thoth, 2023.

¹⁴⁹SCHWARCZ, Lilia Moritz. Sobre o autoritarismo brasileiro. 1^a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019 apud GUARINES, Deborah Cavalcante de Oliveira Salomão. Mulheres, dominação e política: a cota de gênero nas eleições municipais do Brasil. São Paulo. Ed. Dialética, 2023.

¹⁵⁰GOUVEIA, João Victor Farias de. Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil: uma análise acerca do art. 2º da Emenda Constitucional nº 111/21. 2023. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2023.

cenário desproporcional de disputa, que acaba por favorecer a composição do cenário de representação atual.

Nesta seara, o cenário torna-se ainda mais desigual em se tratando de mulheres negras, revelando-se um panorama de subfinanciamento extremo, acontece que a representação parlamentar não pode existir em defender a sua permanência majoritária através de institutos jurídicos como foi o caso da ação de descumprimento de preceito fundamental, em que se pleiteou o reconhecimento e a imediata aplicação dos efeitos do julgamento realizado pelo TSE, na Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000, que foi referendada pelo Plenário, para a aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras, em conformidade com a resposta do TSE à Consulta 600306-47, ainda nas eleições de 2020, conforme seguimento abaixo¹⁵¹

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POLITICAS PUBLICAS DE CARÁTER AFIRMATIVO. INCENTIVO A CANDIDATURAS DE PESSOAS NEGRAS PARA CARGOS ELETIVOS. VALORES CONSTITUCIONAIS DA CIDADANIA E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. IGUALDADE EM SENTIDO MATERIAL. ORIENTAES CONSTANTES DE RESPOSTA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL CONSULTA FORMULADA POR PARLAMENTAR FEDERAL. APICAO IMEDIATA PARA AS PRÓXIMAS ELEIES. NO INCIDÊNCIA DO PRINCPIO DA ANTERIORIDADE OU ANUALIDADE (ART. 16 DA CF/1988). MERO PROCEDIMENTO QUE NO ALTERA O PROCESSO ELEITORAL. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. (...) III – O entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que só ocorre ofensa ao princípio da anterioridade nas hipóteses de: (i) rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos ou candidatos no processo eleitoral; (ii) deformação que afete a normalidade das eleições; (iii) introdução de elemento perturbador do pleito; ou (iv) mudança motivada por propósito casuístico (ADI 3.741/DF, de minha relatoria). Precedentes. IV – No caso dos autos, é possível constatar que Cadernos de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Concretizando Direitos Humanos Direitos das mulheres | 95 ≤ sumário o TSE não promoveu qualquer inovação nas normas relativas ao processo eleitoral, concebido em sua acepção estrita, porquanto não modificou a disciplina das convenções partidárias, nem os coeficientes eleitorais e nem tampouco a extensão do sufrágio universal. Apenas introduziu um aperfeiçoamento nas regras relativas à propaganda, ao financiamento das campanhas e à prestação de contas, todas com caráter

¹⁵¹CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; MAX-PLANCK-INSTITUTE FOR COMPARATIVE PUBLIC LAW AND INTERNATIONAL LAW. *Direitos das mulheres* [recurso eletrônico]. Coordenação: Gabriel da Silveira Matos, Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi, Estêvão André Cardoso Waterloo, Manuelita Hermes Rosa Oliveira Filha, Valter Shuenquener de Araújo, Pedro Felipe de Oliveira Santos, Alexandre Reis Siqueira Freire. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/03/cadernos-stf-direitos-das-mulheres.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2024.

eminentemente procedural, com o elevado propósito de ampliar a participação de cidadãos negros no embate democrático pela conquista de cargos políticos. V – Medida cautelar referendada.¹⁵²

Em resumo, o sistema político eleitoral não só é resistente à formulação de adidos que visam a equidade na representação de gênero, como também, reagiu em defesa dos candidatos brancos, após as decisões do TSE e do STF, que limitaram a destinação de quase 100% dos recursos para candidatos brancos a, no máximo, 70%. Simultaneamente, a cota de 30% destinada às mulheres foi predominantemente direcionada às candidatas brancas, assim, enquanto os recursos para candidatos homens diminuíram, a parte destinada aos homens brancos foi ampliada para compensar possíveis perdas. Por outro lado, a obrigatoriedade de um percentual mínimo de 30% para candidaturas femininas favoreceu as mulheres, porém, em sua maioria, candidatas brancas. Essa reação do sistema eleitoral às decisões judiciais, que visavam assegurar uma maior equidade na distribuição de recursos, demonstra, mais uma vez a discriminação às candidaturas de pessoas negras e o caminho que ainda há que ser traçado na mudança de pensamento social que tenha reflexo na legislação e nos integrantes das instituições representativas.

3.1. ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL 117/2022

Publicada no Diário Oficial da União de 06/4/2022, a Emenda Constitucional nº 117 altera o artigo 17 da Constituição Federal de 1988 para “impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres”¹⁵³, isto é, a emenda acresce ao artigo 17 da CF os parágrafos 7º e 8º.

O primeiro parágrafo constitucionaliza a obrigação partidária de aplicação mínima de 5% dos recursos do Fundo Partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres e versa especificamente sobre o montante do fundo partidário, enquanto, o §8º se refere tanto ao montante do Fundo Especial

¹⁵²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 738 MC-Ref / DF - Distrito Federal. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em: 5 out. 2020. Publicação em: 29 out. 2020. Tribunal Pleno. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/>

¹⁵³BRASIL. Presidência da República. *Quadro das emendas constitucionais*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm. Acesso em: 10/12/2022

de Financiamento de Campanha quanto à parcela do Fundo Partidário destinada às campanhas eleitorais.

Este segundo parágrafo inclui, ainda, diretriz sobre a divisão do “tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas” e estipula que a parcela dos fundos de financiamento deverão ser de no mínimo 30% e distribuídas de maneira proporcional ao número de candidatas por partido e de acordo com critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário. A partir do que dispõe o dispositivo quando menciona o tempo de propaganda conclui-se tratar-se da propaganda eleitoral, uma vez que, a propaganda partidária além de ocorrer fora do período eleitoral, não permite a divulgação de candidatos, mas sim, a difusão das ideias, princípios, atividades e programas partidários, com o objetivo de atrair simpatizantes. Assim consigna a redação da emenda:¹⁵⁴

§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários.

§ 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário.”

É importante ressaltar que a obrigação do partido estará cumprida com a destinação do percentual mínimo de recursos para candidaturas femininas, não se exigindo que esse percentual seja dividido igualitariamente entre as candidatas. Assim, é possível que uma determinada candidata, em relação a qual o partido entende que tem maiores chances, possa receber mais recursos e tempo de propaganda que outra, desde que observados os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção do partido e pelas normas estatutárias.¹⁵⁵ Este

¹⁵⁴BRASIL. Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022. Altera o art. 17 da Constituição Federal [...] no percentual mínimo de 30% para candidaturas femininas. Brasília, DF: Presidência da República, 2022c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 30 set. 2022.

¹⁵⁵BORGES, Roberto Moreira; CAVALCANTE, Marcio Andre Lopes. Comentários à emenda constitucional 117/2022. Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2022/04/comentarios-emenda-constitucional.html>>. Acesso em: 24 dez. 2024.

ponto se relaciona com o exposto no tópico anterior deste capítulo que mostra que há um risco real de permitir que os critérios em relação a financiamento e tempo de propaganda sejam definidos pelos órgãos de direção do partido, uma vez que, ainda existe resistência no incentivo de candidaturas de pessoas negras, concretizado em um subfinanciamento dessas candidaturas

Ambos parágrafos transcritos constitucionalizam normas já existentes no ordenamento jurídico, a novidade que a legislação introduz inicia no artigo segundo da emenda, pois oferece alternativa aos partidos que não aplicaram a porcentagem obrigatória para a inserção e permanência da mulher na política em suas prestações de contas, o que conflita princípios democráticos de justiça e responsabilidade, tendo em vista a ausência de mecanismos de responsabilização pode perpetuar práticas profundamente discriminatórias em ambientes institucionais onde já não se observa uma representação adequada. Assim dispõe o artigo¹⁵⁶:

Art. 2º Aos partidos políticos que não tenham utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral é assegurada a utilização desses valores nas eleições subsequentes (...)

A redação não especifica, nem fornece diretrizes sobre como ocorreria essa aplicação do montante nas eleições subsequentes, dando a entender que tais diretrizes também ficam a cargo da observação do melhor interesse dos partidos. Em seguida, o artigo vedava a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros dos partidos que não tenham aplicado a quantia obrigatória, assim dispõe: “vedada a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado até a data de promulgação desta Emenda Constitucional”.¹⁵⁷ Há claramente um incentivo indireto para partidos não cumprirem as cotas, contando que as sanções não serão aplicadas, isso estabelece um ciclo vicioso que compromete a própria qualidade das cotas eleitorais.

¹⁵⁶BRASIL. Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022. Altera o art. 17 da Constituição Federal [...] no percentual mínimo de 30% para candidaturas femininas. Brasília, DF: Presidência da República, 2022c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 30 set. 2022.

¹⁵⁷ Idem

A aplicação desse dispositivo, em específico, resultou no reexame de várias prestações de contas de partidos que pleitearam no TSE uma reanálise caso a caso de condenações anteriores que ainda transitavam no Tribunal Superior. A exemplo, cita-se a revisão das contas do Diretório Nacional do Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, referentes ao exercício financeiro de 2015, na decisão original o TSE desaprovou as contas, determinando a devolução ao Tesouro Nacional da quantia de R\$ 5.025.924,65 de recursos do Fundo Partidário e de R\$ 37.428,24 relativos a recursos de origem não identificada.

Foi imposta a sanção de acréscimo de 2,5% sobre os valores do Fundo Partidário para a participação política das mulheres, além da suspensão de três contas do Fundo, a ser cumprida em seis parcelas, após o reexame com a incidência do dispositivo da Emenda Constitucional 117 o Colegiado manteve a desaprovação das contas e de outras determinações, mas com a exclusão da sanção de 2,5% sobre o Fundo Partidário e com a redução da suspensão do recebimento do Fundo para apenas uma cota, dividida em duas parcelas.¹⁵⁸

Na ocasião, ficou determinado que os recursos não aplicados em ações afirmativas no exercício de 2015, no montante de R\$ 628.283,04, corrigidos monetariamente, devem ser destinados às candidaturas femininas nas eleições subsequentes ao trânsito em julgado do processo de prestação de contas, conforme o disposto na Emenda Constitucional nº 117/2022. Este precedente pode ter implicações sobre como os partidos devem gerir e justificar o uso de recursos públicos e privados, bem como, o papel que o financiamento desempenha nos programas de incentivo à participação feminina quando aplicados da maneira e no recorte temporal corretos. Outro ponto que chama a atenção nos casos de ausência de aplicação da porcentagem obrigatória são os valores, muitas vezes exorbitantes, que as mulheres na política deixam de ter investidos nas candidaturas femininas, como ocorreu no caso abaixo:¹⁵⁹

(...) 6. Aplicação de recursos do FEFC em percentual inferior ao das candidaturas femininas

6.1. Conforme o art. 17, § 4º, I, da Res.-TSE nº 23.607/2019, o Diretório Nacional do partido deve aplicar recursos públicos recebidos do FEFC na ação

¹⁵⁸BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *TSE reexamina prestação de contas do PSOL de 2015 com base na EC nº 117/2022.* 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Setembro/tse-reexamina-prestacao-de-contas-do-psol-de-2015-com-base-na-ec-no-117-2022>.

¹⁵⁹BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Prestação De Contas Eleitorais 060164337/DF, Relator(a) Min. Raul Araujo Filho, Acórdão de 09/04/2024, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 76, data 10/05/2024

afirmativa de gênero proporcionalmente ao percentual de candidaturas femininas, observado o patamar mínimo de 30% dos recursos recebidos.

6.2. A aplicação de recursos do FEFC em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em âmbito nacional. Isto é, a fiscalização da aplicação dos percentuais mínimos será realizada, apenas, no exame das prestações de contas do diretório nacional, pelo TSE. Além disso, é certo que "as transferências de recursos do Fundo Eleitoral pelo diretório nacional para os respectivos órgãos inferiores não se incluem na base de cálculo para apurar o mínimo a que o órgão nacional está obrigado a empregar no financiamento das candidaturas femininas" (PC nº 0601224-85/DF, rel. Min. CARLOS HORBACH, *DJe* de 4.11.2022).

6.3. Considerando que o partido recebeu a quantia de R\$ 20.498.922,01 do FEFC, deveria aplicar em candidaturas femininas o valor de R\$ R\$ 6.908.136,72, equivalente à proporção de 33,70% Contudo, a Asepa identificou o efetivo repasse do montante de R\$ 5.120.516,87, equivalente ao percentual de 24,98%. Assim, o montante não aplicado na referida ação afirmativa é de R\$ 1.787.619,85.

6.4. Irregularidade mantida, devendo o saldo remanescente (R\$ 1.787.619,85) ser utilizado nas eleições subsequentes ao trânsito em julgado deste decisum, nos termos da EC nº 117/2022.

O terceiro artigo da EC, por sua vez, veda a aplicação de sanções para os partidos que não realizarem a aplicação mínima de recursos em razão de gênero e etnia em eleições ocorridas antes da promulgação da Emenda Constitucional. Significa dizer que, por consequência da anistia concedida, os partidos políticos, anteriormente passíveis de sanção pela ausência de aplicação da porcentagem obrigatória, se veem desobrigados a cumprir penalidades anteriormente determinadas. Assim dispõe o artigo¹⁶⁰:

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

Essa obrigação, por estar ligada ao financiamento de campanhas, é fiscalizada pela Justiça Eleitoral na prestação de contas eleitorais e, anteriormente à EC, o descumprimento dessa obrigação poderia gerar para o partido a desaprovação das contas eleitorais, a perda do direito ao recebimento de cotas do Fundo Partidário do ano seguinte ao analisado, e, ainda, a obrigação de restituição dos recursos ao Tesouro Nacional¹⁶¹.

¹⁶⁰BRASIL. Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022. Altera o art. 17 da Constituição Federal [...] no percentual mínimo de 30% para candidaturas femininas. Brasília, DF: Presidência da República, 2022 c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 30 set. 2022.

¹⁶¹ Lei nº 9.504/97, art. 25: O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo

Destaca-se, apesar de a Emenda Constitucional versar apenas sobre candidaturas femininas, o art. 3º também isentou de penalidades os partidos que não destinaram percentual mínimo de recursos reservados para a cota étnico-racial, ocorre pois na época não havia previsão específica de cota étnico-racial na Lei nº 9.504/97, Lei das Eleições. Essa omissão fomentou a submissão da Consulta nº 0600306-47.2019.6.04.0000 ao TSE, que questionava a possibilidade de se instituir, por interpretação jurisprudencial, reserva de 30% de candidaturas de cada partido para pessoas negras e a destinação de recursos e tempo de propaganda em igual percentual.¹⁶²

No julgamento, o TSE firmou, entre outras, a premissa de que cabe prioritariamente ao Congresso Nacional estabelecer política de ação afirmativa, pois ao Poder Judiciário é dada a missão de assegurar direitos fundamentais de grupos historicamente vulneráveis, a Corte consignou que a implementação da cota de gênero gera uma redução na quantidade de recursos públicos disponíveis e, dado o racismo estrutural existente e à marginalização histórica, as candidaturas negras tendem a ser mais afetadas. Com isso, o Tribunal, por maioria, respondeu à Consulta nos seguintes termos:¹⁶³

- 1) Não é adequado o estabelecimento, pelo TSE, de política de reserva de candidaturas para pessoas negras no patamar de 30%;
- 2) Os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, pela aplicação das decisões judiciais do STF na ADI nº 5617/DF e do TSE na Consulta nº 0600252-18/DF, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações;
- 3) Os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV devem ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.

Dessa forma, o que o TSE fez foi estipular, dentro de cada categoria de gênero, a proporcionalidade de recursos e do tempo de televisão entre os candidatos e candidatas negros e brancos, também ficou decidido, por maioria, que essa interpretação seria válida apenas a partir das Eleições de 2022, considerando que, naquela época, havia o entendimento de que a adoção dessas normas já nas Eleições de 2020 poderia infringir o princípio da

de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico.

¹⁶²BUCCI, Maria Paula Dallari. **O estrago da anistia eleitoral (PEC 9/23) vai além de mulheres e negros.** Jornal da USP. São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://jornal.usp.br/articulistas/maria-paula-dallari-bucci/o-estrago-da-anistia-eleitoral-pec-9-23-vai-alem-de-mulheres-e-negros/>. Acesso em: 13 jan. 2025. , 2023

¹⁶³BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Documento de consulta pública unificada*. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2020/10/1/16/43/6/52de58d73c9c77d3782f0c8c0d7c68acc9d5d4e6968ea39d2e7cc9622213c19f>.

anualidade eleitoral, uma vez que o julgamento foi finalizado em 25 de agosto de 2020.

Em conclusão, conforme bem aponta Gonçalves, parte significativa dos recursos que sustentam os partidos políticos e campanhas eleitorais são provenientes do erário, de modo que o emprego desses recursos não pode ser feito de maneira discriminatória e excludente.¹⁶⁴ A concessão de anistia para irregularidades estabelece um precedente preocupante, pois pode diminuir o incentivo para os partidos cumprirem as regras no futuro, uma vez que poderão contar com a possibilidade de perdão posterior. Essa medida tem um efeito corrosivo, não apenas sobre a integridade do sistema eleitoral, mas também nos esforços para promover uma representação política mais inclusiva. Não se justifica a anistia dessas práticas pois, no momento em que foram realizadas, eram claramente irregulares ou antiéticas.¹⁶⁵

3.2. A ANISTIA

O Supremo Tribunal Federal já havia decidido desde 2018 que a distribuição do financiamento de campanhas eleitorais deveria ser proporcional aos candidatos de acordo com o gênero, respeitando o limite mínimo de 30% para mulheres. No entanto, a emenda constitucional anistia os partidos que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação. Com isso, não serão aplicadas sanções como devolução de valores, multa ou suspensão do Fundo Partidário.¹⁶⁶

Como visto até aqui, os primeiros dispositivos constitucionais introduzidos pela Emenda Constitucional nº 117/2022 apenas positivaram o entendimento já consolidado do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral sobre a matéria, não se vislumbrando, em princípio, qualquer mudança naquilo que já deveria estar acontecendo na

¹⁶⁴GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Direito Eleitoral. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 357. Disponível em: <https://doceru.com/doc/ns55c1c>. Acesso em: 27.02.2023 apud GOUVEIA, João Victor Farias de. Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil: uma análise acerca do art. 2º da Emenda Constitucional nº 111/21. 2023. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2023.

¹⁶⁵FERREIRA, Cristiano. Financiamento de campanha e êxito eleitoral: desafios para a representação feminina. Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2023. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/41220>. Acesso em: 04/01/2025

¹⁶⁶BRASIL. Câmara dos Deputados. Congresso promulga cota de 30% do fundo eleitoral para candidaturas femininas. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/864409-congresso-promulga-cota-de-30-do-fundo-eleitoral-para-candidatura-s-femininas>. Acesso em 28/12/2024

prática. Desse modo, os partidos políticos deveriam estar cumprindo tais regras nos últimos anos.

Os resultados positivos das cotas de financiamento estão diretamente ligados à sua efetiva aplicação, o que, por sua vez, depende de um sistema de justiça com limitações, nesse contexto, é fundamental monitorar as consequências da não observância dessas cotas pelos partidos, com especial atenção às auto anistias promovidas pelo Legislativo e à leniência judicial diante de possíveis desvios. Já na primeira rodada de vigência das cotas, durante as eleições de 2018 e 2022, surgiram fortes suspeitas de fraude no uso de candidaturas femininas como "laranjas", não muito depois, o Congresso Nacional aprovou uma ampla e irrestrita anistia relacionada a essas práticas, respaldada pela Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022 que prevê que os partidos que eventualmente descumprirem a regra de financiamento obrigatório nas eleições ocorridas até a promulgação da EC não mais poderão ser punidos pela Justiça Eleitoral em razão dessa irregularidade¹⁶⁷

No contexto brasileiro, não é a primeira vez que uma legislação que traz anistia, passível de contestação, a um grupo seletivo de pessoas, infelizmente desde a época do fim da ditadura existem movimentos contra o perdão aos militares que cometaram abusos em nome do Estado desde o golpe militar de 1964, incluindo a tortura e a execução de adversários da ditadura. Na época, a lei lhes deu a segurança de que jamais seriam punidos, mais do que isso, nunca sequer se sentariam no banco dos réus.¹⁶⁸

Salienta-se que o objetivo aqui não é realizar uma comparação entre os eventos históricos, mas sim, fornecer um paralelo demonstrativo de que as anistias eleitorais infelizmente não são novas, mas, a circunstância atual é mais grave, pois está em jogo a sobrevivência da democracia. O autor Cristiano Ferreira apresenta o conceito de “democracias iliberais”, consistindo em uma consequência direta de quando o extremismo político, que se caracteriza exatamente pelo desprezo às regras democráticas, dentre elas o valor intrínseco da competição eleitoral e da aceitação do resultado pela parte derrotada,

¹⁶⁷BORGES, Robério Moreira; CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Comentários à emenda constitucional 117/2022. **2022.** Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2022/04/comentarios-emenda-constitucional.html>. Acesso em: 01/01/2025

¹⁶⁸BRASIL. Senado Federal. *Há 40 anos, Lei de Anistia preparou caminho para fim da ditadura*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-40-anos-lei-de-anistia-preparou-caminho-para-fim-da-ditadura>.

quebra essas regras ou causa a sua corrosão por dentro do sistema.¹⁶⁹

Ocorre, na verdade, que muitas agremiações deixaram de destinar o percentual mínimo de recursos para as candidaturas femininas e para os programas de difusão e incentivo das mulheres na política. Em consequência disso, tais partidos começaram a ser punidos pela Justiça Eleitoral com sanções como a desaprovação de contas, aplicação de multa, devolução de recursos ao Tesouro Nacional, suspensão de repasse de cotas do Fundo Partidário, entre outras penalidades.¹⁷⁰ Dizendo de uma forma mais simples, pode-se afirmar a EC 117/2022 como solução premeditada para partidos que descumpriam o dever de destinar percentual mínimo de recursos para candidaturas femininas.

John Locke, no contexto da Revolução Gloriosa, de 1688, quando o Parlamento passou a ocupar o centro do liberalismo inglês, descreveu a representação política, alertando que “não convém que as mesmas pessoas que detêm o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar as leis, pois elas poderiam se isentas da obediência das leis que fizeram e adequar a lei à sua vontade, o caso em comento seria um grande exemplo de não-transparência e “interesses distintos daqueles do resto da comunidade, contrários à finalidade da sociedade”.¹⁷¹

Diante de todo o exposto, conclui-se que a adoção da cota obrigatória para o financiamento das campanhas eleitorais têm revelado efeitos benéficos no aumento da presença feminina na Câmara dos Deputados. Os partidos ao adotarem essa medida afirmativa conseguiram eleger, em média, o dobro de mulheres em relação àqueles que não obedeceram à cota. Esses números evidenciam políticas de cotas como uma ferramenta eficaz para incentivar a inclusão e a equidade de gênero na política, destacando a relevância das políticas afirmativas para sanar desigualdades históricas.

No entanto, o cumprimento das cotas não está diretamente vinculado à orientação ideológica ou ao tamanho das bancadas dos partidos, já que a maior parte deles não respeitou essa exigência legal. Isso evidencia uma falha estrutural no sistema partidário, onde o compromisso com a equidade de gênero ainda não é uma prioridade comum. A ausência de

¹⁶⁹ FERREIRA, Cristiano. **Financiamento de campanha e êxito eleitoral: desafios para a representação feminina.** Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2023. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/41220>. Acesso em: 04/01/2025

¹⁷⁰ Idem

¹⁷¹ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil.** Disponível em: <https://marcosfabionuva.com/wp-content/uploads/2011/08/locke-john-segundo-tratado-sobre-o-gov-civil.pdf>.

uma adesão ampla suscita dúvidas sobre a gravidade com que as normas legais são abordadas pelos partidos políticos.

A falta de penalizações para os partidos que não cumprem as cotas prejudica a base democrática, pois essa se fundamenta na responsabilização e na transparência. A possibilidade de anistia para situações de não conformidade pode erosionar a fé do público nas instituições democráticas e na legalidade. Ademais, essa abordagem pode desencorajar a inclusão de grupos minoritários, como mulheres e pessoas negras, colocando em risco os progressos em diversidade e representação política.

A diferença entre uma disposição constitucional que exige a alocação de recursos para campanhas de candidatos negros e outra que isenta partidos de responsabilidade por não atender a essa exigência suscita uma reflexão essencial sobre a lógica das legislações. Quando existe uma regra para assegurar o financiamento dessas candidaturas, a presença de uma anistia compromete a efetividade dessa política e indica uma falta de seriedade em respeitar e implementar as iniciativas voltadas para promover inclusão e igualdade na sociedade.¹⁷²

3.3 A EMENDA 133 COMO SUBTERFÚGIO FINANCEIRO E O IMPACTO NO FINANCIAMENTO DE CANDIDATURAS NÃO BRANCAS

A Emenda Constitucional 133 teve origem na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 9/23, a chamada “pec da anistia”¹⁷³. Já na origem a PEC foi duramente criticada por permitir o refinanciamento de dívidas tributárias de partidos e de suas fundações, a proposta perdoa todas as sanções tributárias de partidos, com prazo superior a cinco anos, mesmo aquelas de processos administrativos e judiciais transitados em julgado. Já no artigo primeiro do texto pós promulgação da Emenda, é citado o refinanciamento de débitos partidários e ratificada a imunidade tributária de maneira avulsa, sem a preocupação de integrar o

¹⁷²BUCCI, Maria Paula Dallari. O estrago da anistia eleitoral (PEC 9/23) vai além de mulheres e negros. Jornal da USP. São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://jornal.usp.br/articulistas/maria-paula-dallari-bucci/o-estrago-da-anistia-eleitoral-pec-9-23-vai-alem-de-mulheres-e-negros/>. Acesso em: 14 jan. 2025. , 2023

¹⁷³Agência Câmara de notícias. Câmara dos Deputados. *Congresso promulga emenda constitucional com perdão a partidos e nova regra para candidaturas de pretos e pardos*. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1090867-congresso-promulga-emenda-constitucional-com-perdao-a-partidos-e-nova-regra-para-candidaturas-de-pretos-e-pardos>.

pretendido ao texto existente da Constituição. O artigo primeiro assim dispõe:¹⁷⁴

Art. 1º Esta Emenda Constitucional impõe aos partidos políticos a obrigatoriedade da aplicação de recursos financeiros para candidaturas de pessoas pretas e pardas, estabelece parâmetros e condições para regularização e refinanciamento de débitos de partidos políticos e reforça a imunidade tributária dos partidos políticos conforme prevista na Constituição Federal.

No segundo artigo a EC 133/2024 inseriu o parágrafo 9º ao artigo 17 da Constituição Federal, impondo percentual de aplicação de 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, do Fundo Eleitoral e do Fundo Partidário às candidaturas negras, conforme segue:

Art. 2º O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 9º:

"Art.17. (...) 9º Dos recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do fundo partidário destinados às campanhas eleitorais, os partidos políticos devem, obrigatoriamente, aplicar 30% (trinta por cento) em candidaturas de pessoas pretas e pardas, nas circunscrições que melhor atendam aos interesses e às estratégias partidárias."

A redação do artigo ao consignar que os partidos políticos devem aplicar 30% de recursos oriundos dos fundos de financiamento em candidaturas de pessoas pretas e pardas acaba, em um contrário senso, gerando uma interpretação dúbia de limitação à uma aplicação maior de valores e não um incentivo ao não citar que esta seria uma diretriz de valor mínimo. Além disso, esse patamar é contraditório com o que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Supremo Tribunal Federal (STF) referendaram desde 2020, que era a aplicação proporcional do Fundo Eleitoral. O artigo tampouco aborda como será o mecanismo de fiscalização e responsabilização para garantir que os partidos realmente cumpram com essa obrigação, um elemento crítico para a eficácia de qualquer política de ação afirmativa.

Cabe lembrar que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por meio da Resolução 23.664 de 2021, estabeleceu critérios para a proporção entre candidatos negros e não negros, determinando o percentual de candidaturas negras a ser calculado com base na relação entre o total de candidatos, por sexo, em cada partido a nível nacional.¹⁷⁵ Essa medida foi confirmada

¹⁷⁴BRASIL. *Emenda Constitucional nº 133, de 8 de dezembro de 2022*. Altera dispositivos da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc133.htm.

¹⁷⁵BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.664, de 9 de dezembro de 2021*. Dispõe sobre a destinação dos recursos do Fundo Eleitoral para candidaturas negras. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-664-de-9-de-dezembro-de-2021>.

pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 738. Com a inserção do artigo analisado, a Constituição Federal contempla uma redução nos recursos destinados às candidaturas negras, que antes deveriam ser proporcionais ao número dessas candidaturas.

No artigo terceiro, por sua vez, há flagrante violação ao princípio fundamental do pluralismo político quando versa sobre a aplicação de valores em candidaturas de pessoas pretas e pardas e, na prática, perdoa os partidos que ao não observarem a lei realizaram aplicações irrisórias de recursos às candidaturas negras. Assim diz o artigo:

Art. 3º A aplicação de recursos de qualquer valor em candidaturas de pessoas pretas e pardas realizadas pelos partidos políticos nas eleições ocorridas até a promulgação desta Emenda Constitucional, com base em lei, em qualquer outro ato normativo ou em decisão judicial, deve ser considerada como cumprida.

Parágrafo único. A eficácia do disposto no **caput** deste artigo está condicionada à aplicação, nas 4 (quatro) eleições subsequentes à promulgação desta Emenda Constitucional, a partir de 2026, do montante correspondente àquele que deixou de ser aplicado para fins de cumprimento da cota racial nas eleições anteriores, sem prejuízo do cumprimento da cota estabelecida nesta Emenda Constitucional.

Esse dispositivo é o reflexo da impossibilidade de alcançar um Estado verdadeiramente democrático enquanto mantivermos as sub-representações nos cargos políticos, a pluralidade social brasileira não espelhada no parlamento impossibilita o desenvolvimento de políticas públicas adequadas, já que ao menor sinal de progresso na representatividade, depara-se com tentativas de desconstituir ou sucatear as ações afirmativas. Young aponta como a superação da sub-representação passa pela inclusão, na arena da representação política, dos grupos socialmente oprimidos e sistematicamente em desvantagem, isso requer garantias constitucionais que assegurem a sua participação não normativas dando importância constitucional a movimentações obrigatórias mínimas, muitas vezes irrisórias, como acontece com o financiamento e incentivo atual das candidaturas de pessoas não brancas.¹⁷⁶

¹⁷⁶YOUNG, Iris. Justice and the Politics of Difference. Princeton: Princeton University Press, 1991; Polity and Group Difference: a critique of the ideal of universal citizenship. In PHILLIPS, A. (org.). Feminism and Politics. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 401- 429 apud ARAUJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. Rev. Estud. Fem., Florianópolis , v. 06, n. 01, p. 71-90, 1998 . Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X1998000100005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 03 jan. 2025.

O texto constitucional também postula acerca da imunidade tributária dos partidos políticos, constitucionalmente prevista no art. 150, VI, “c” da Constituição Federal de 1988¹⁷⁷, os parágrafos do artigo 4º da EC 133, porém, ultrapassa o entendimento convencional acerca do artigo constitucional citado e estabelece uma anistia das multas sofridas pelos partidos políticos inclusive nos processos de prestação de contas eleitorais e anuais, conforme segue:

Art. 4º É assegurada a imunidade tributária aos partidos políticos e a seus institutos ou fundações, conforme estabelecido na alínea "c" do inciso VI do caput do art. 150 da Constituição Federal.

§ 1º A imunidade tributária estende-se a todas as sanções de natureza tributária, exceto as previdenciárias, abrangidos a devolução e o recolhimento de valores, inclusive os determinados nos processos de prestação de contas eleitorais e anuais, bem como os juros incidentes, as multas ou as condenações aplicadas por órgãos da administração pública direta e indireta em processos administrativos ou judiciais em trâmite, em execução ou transitados em julgado, e resulta no cancelamento das sanções, na extinção dos processos e no levantamento de inscrições em cadastros de dívida ou inadimplência.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo aplica-se aos processos administrativos ou judiciais nos quais a decisão administrativa, a ação de execução, a inscrição em cadastros de dívida ativa ou a inadimplência tenham ocorrido em prazo superior a 5 (cinco) anos.

Fala-se sobre a ampliação da imunidade tributária dos partidos garantida constitucionalmente, pois consiste na determinação de que certas atividades, rendas, bens ou pessoas não poderão sofrer a incidência de tributos, sendo uma dispensa constitucional de tributo. O Ministro do STF Luís Roberto Barroso a define como “limitações impostas pela Constituição ao exercício da competência tributária dos entes federados, desonerando pessoas, renda, bens e serviços do pagamento de determinados tributos, a fim de impedir que valores constitucionais relevantes tenham alcance limitado por intervenções estatais de natureza fiscal.”¹⁷⁸ Aqui, embora o texto esclareça que a imunidade em questão estende-se a todas as sanções de natureza tributária, o que se refere no dispositivo destacado é uma ampliação da imunidade tributária para abranger multas sancionatórias decorrentes da não

¹⁷⁷Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: VI - instituir impostos sobre: c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

¹⁷⁸RE 630790, Relator, o ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, Julgado em 21-03-2022, processo eletrônico repercussão geral - mérito DJE-059 divulg 28-03-2022 public 29-03-2022

observação de medidas obrigatórias que em nada se confundem com tributos.¹⁷⁹

Por fim, a Emenda analisada instituiu o denominado Programa de Recuperação Fiscal - REFIS, que consiste em um refinanciamento para as legendas regularizem seus débitos com isenção de juros e multas acumuladas; para isso, a partir de agora, será possível a utilização dos recursos do Fundo Partidário, havendo apenas a correção monetária sobre os valores originais. Os artigos 5º a 7º tratam exclusivamente sobre o tema quando assim postulam:

Art. 5º É instituído o Programa de Recuperação Fiscal (Refis) específico para partidos políticos e seus institutos ou fundações, para que regularizem seus débitos com isenção dos juros e das multas acumulados, aplicada apenas a correção monetária sobre os montantes originais, que poderá ocorrer a qualquer tempo, com o pagamento das obrigações apuradas em até 60 (sessenta) meses para as obrigações previdenciárias e em até 180 (cento e oitenta) meses para as demais obrigações, a critério do partido.

Art. 6º É garantido aos partidos políticos e seus institutos ou fundações o uso de recursos do fundo partidário para o parcelamento de sanções e penalidades de multas eleitorais, de outras sanções e de débitos de natureza não eleitoral e para devolução de recursos ao erário e devolução de recursos públicos ou privados a eles imputados pela Justiça Eleitoral, inclusive os de origem não identificada, excetuados os recursos de fontes vedadas.

Parágrafo único. Os órgãos partidários de esfera hierarquicamente superior poderão utilizar os recursos do fundo partidário para a quitação de débitos, ainda que parcial, das obrigações referidas no **caput** deste artigo dos órgãos partidários de esferas inferiores, inclusive se o órgão originalmente responsável estiver impedido de receber esse tipo de recurso.

Art. 7º O disposto nesta Emenda Constitucional aplica-se aos órgãos partidários nacionais, estaduais, municipais e zonais e abrange os processos de prestação de contas de exercícios financeiros e eleitorais, independentemente de terem sido julgados ou de estarem em execução, mesmo que transitados em julgado.

Como evidenciado, por meio deste programa, os órgãos partidários poderão solicitar o parcelamento de seus débitos fiscais com isenção de multas e juros; o valor principal, corrigido monetariamente, poderá ser parcelado em até 60 meses para obrigações previdenciárias ou até 180 meses para as demais obrigações. Para comparação, o parcelamento usual com a União, conforme o artigo 11 da Lei nº 10.522/2002, é limitado a 60 meses.

Esse sistema, por si só, conferiu aos partidos políticos um papel destacado na gestão

¹⁷⁹BORGES, Roberto Moreira; CAVALCANTE, Marcio Andre Lopes. Comentários à emenda constitucional 117/2022. Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2022/04/comentarios-emenda-constitucional.html>>. Acesso em: 24 dez. 2024.

de recursos, potencialmente favorecendo uma representação mais plural e reduzindo as disparidades de gênero e raça nos espaços de decisão. Entretanto, ao invés de se utilizarem de tal posição para a difusão de ideias inclusivas, a história demonstra como, os partidos políticos, sempre que possível, encontram ou fabricam meios de manipular as normas de afirmação, enfraquecendo significativamente a pluralidade da representação política. Assim tem se dado a aplicação da emenda.¹⁸⁰

ELEIÇÕES 2022. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO POLÍTICO. DESAPROVAÇÃO NA ORIGEM. AUSÊNCIA DE DESTINAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. CANDIDATURAS FEMININAS E DE MULHERES NEGRAS. RECOLHIMENTO DE VALORES AO TESOURO NACIONAL. SUSPENSÃO DO RECEBIMENTO DE COTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO. ALEGAÇÃO DE QUE AS FALHAS FORAM SANADAS. APLICAÇÃO DAS SÚMULAS 24, 26 E 72 DO TSE. EMENDA CONSTITUCIONAL 133/2024. APLICAÇÃO DE OFÍCIO. ANISTIA. COTAS RACIAIS. AFASTAMENTO DA DEVOLUÇÃO DE RECURSOS NÃO APLICADOS EM PROL DE CANDIDATURAS DE MULHERES NEGRAS. READEQUAÇÃO DA SANÇÃO. FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA NÃO INFIRMADOS. NOVA APLICAÇÃO DA SÚMULA 26 DO TSE. NÃO CONHECIMENTO. SÍNTESE DO CASO1. O Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco desaprovou as contas do Partido Democrático Trabalhista (PDT) - Estadual referentes às Eleições 2022 e determinou o recolhimento ao Tesouro Nacional dos valores de R\$ 100.599,67, em razão da ausência de destinação de recursos do Fundo Partidário às candidaturas femininas, e de R\$ 83.349,79, em razão da ausência de destinação de recursos do Fundo Partidário às candidaturas de mulheres negras, com atualização monetária e juros de mora. Impôs, ainda, a sanção de suspensão do recebimento de cotas do Fundo Partidário pelo período de 4 meses, a ser cumprida de forma parcelada, em 8 meses, com valores iguais e consecutivos.2. Por meio da decisão agravada, em face da qual foi interposto agravo regimental, foi negado seguimento ao agravo em recurso especial e, com base no art. 3º, caput, da Emenda Constitucional 133/2024, foi afastada, de ofício, a determinação do recolhimento ao Tesouro Nacional do valor de R\$ 83.349,79, alusivo às cotas raciais, com a observância da aplicação nas quatro eleições subsequentes do montante correspondente (EC 133/2024, art. 3º, parágrafo único). A fim de readequar a sanção aplicada em razão da persistência da falha atinente aos recursos não revertidos às cotas de gênero alusivas às candidaturas femininas e da manutenção da desaprovação das contas, foi determinada a redução do período de suspensão das cotas do Fundo Partidário para 2 meses, nos termos do art. 74, §§ 5º e 7º, da Res.-TSE 23.607, a ser cumprida de forma parcelada, em quatro meses, com valores iguais e consecutivos, mantidos os demais termos do acórdão regional.

¹⁸⁰Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº060269271, Acórdão, Min. Floriano De Azevedo Marques, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 06/11/2024.

Ainda antes da aprovação da emenda, na justificativa do relatório, o relator da PEC mencionou o conceito de segurança jurídica para justificar a anistia a partidos que não respeitaram as cotas de gênero e étnico-raciais nas eleições de 2022. Apesar de a segurança jurídica ser um pilar essencial em qualquer sistema democrático, ela não pode ser utilizada de forma a desconsiderar outros princípios constitucionais e sociais que também têm grande relevância, como a igualdade e o pluralismo.¹⁸¹

Nesse sentido, o representante do Instituto Marielle Franco, Giovanni Oliveira, também criticou o mérito da PEC e apontou que a anistia aos partidos e a flexibilização das regras de fiscalização e sanções abrem precedente gravoso para a impunidade e a falta de responsabilidade com os recursos públicos. Isso descredibiliza o sistema político eleitoral brasileiro, o sistema de justiça e a confiança nas instituições, uma vez que concede poder aos partidos para desrespeitar as leis constitucionais e obter o perdão.¹⁸²

Sobre o mérito da Emenda, atualmente, no Supremo Tribunal Federal, foram manejadas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), a ação de nº 7706 proposta pela Rede Sustentabilidade e pela Federação Nacional das Associações Quilombolas - FENAQ na qual os autores da pleiteiam a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 3º, 7º e 9º, inciso I da EC 133/2024 e a ação de número 7707, onde a Procuradoria-Geral da República, requereu cautelarmente a suspensão do artigo 9º, inciso I da EC 133/2024, para não aplicação na eleição de 2024. A Procuradoria-Geral da República (PGR) argumentou, entre outros aspectos, que, antes da Emenda Constitucional 133, as normas do Tribunal Superior Eleitoral estabeleciam pelo menos 30% das verbas a serem destinadas a pessoas pretas e pardas, ou seja, esse percentual não representava um teto para a aplicação dos recursos. Assim, a PGR defende que o percentual deve ser interpretado como um piso obrigatório e não como um limite máximo.

A ADI 7707 teve proferida decisão monocrática em 6 de setembro de 2024 em que não foi deferida a medida cautelar, o ministro relator Cristiano Zanin, do Supremo Tribunal

¹⁸¹CURZI, Yasmin. BATINI, Silvana. NUNES, José Luiz. ABBAS, Lorena. THOMAZ, Giullia. Nota técnica do Programa de Diversidade & Inclusão da FGV Direito Rio sobre a PEC 09/2023 (PEC da Anistia) em sua versão de 25 de setembro de 2023. FGV Direito Rio. 29 de setembro de 2023.

¹⁸²BRASIL. Senado Federal. *Debatedores condenam anistia a partidos que não financiaram candidaturas negras.* 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/08/12/debatedores-condenam-anistia-a-partidos-que-nao-financiaram-candidaturas-negras>.

Federal (STF), manteve a validade da destinação de 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas e do Fundo Partidário para candidaturas de pessoas pretas e pardas e indeferiu o pedido da Procuradoria-Geral da República (PGR) para suspender a regra.¹⁸³

Já na ADI 7706 é argumentado que as diretrizes da norma analisada implicam um retrocesso nas políticas de inclusão voltadas a ampliar a atuação política de mulheres e pessoas negras, o partido também, além da medida cautelar, pediu a suspensão do dispositivo que antecipa a aplicação das regras da emenda nas eleições municipais do ano de 2024. Nesse caso, a alegação é de uma infringência à regra da anualidade eleitoral.¹⁸⁴ A ação não obteve decisão relevante até finalizada esta pesquisa.

Destarte, neste capítulo, buscou-se examinar a existência ou não do esvaziamento das normas explicitadas anteriormente. O esvaziamento de normas consiste na diminuição da força normativa de medidas ainda integrantes do ordenamento jurídico, mas que já não causam o impacto pretendido pelo legislador original. Como já demonstrado, o impacto das normas de incentivo à participação política das mulheres na quantidade de candidatas eleitas, apesar de não satisfatório, existe e deve ser celebrado. Contudo, a legislação apontada definia a possibilidade de sanção aos partidos políticos que descumprissem a norma por meio da Justiça Eleitoral, tal ação se mostra necessária em decorrência da já referida resistência apresentada por grupos conservadores no que tange aos programas que promovem a equidade de gênero na política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia buscou, portanto, examinar a trajetória da figura da mulher no ordenamento jurídico brasileiro e a participação feminina na política, com um foco

¹⁸³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF mantém regras que destinam 30% dos fundos eleitorais para candidaturas de pessoas pretas e pardas.* Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-mantem-regras-que-destinam-30-dos-fundos-eleitorais-para-candidaturas-de-pessoas-pretas-e-pardas/>. Acesso em: 13 jan. 2025.

¹⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Rede questiona anistia de multas a partidos que descumpiram cotas raciais e de mulheres.* Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/redes-questiona-anistia-de-multas-a-partidos-que-descumpiram-cotas-raciais-e-de-mulheres/>. Acesso em: 13 jan. 2025.

particular nos impactos da Emenda Constitucional 117. A análise abrangeu desde o contexto histórico-normativo até as questões jurisprudenciais que envolvem a representatividade feminina, revelando desafios contínuos e avanços intermitentes.

Conclui-se, a partir do exposto no primeiro capítulo, que a exclusão das mulheres dos processos políticos é um reflexo das estruturas patriarcais dominantes na sociedade brasileira desde a primeira Constituição republicana, onde as mulheres foram explicitamente excluídas do direito ao voto, uma situação que só começou a mudar no início do século XX. O reconhecimento do direito ao voto em 1932 foi um marco importante, mas a participação política feminina continuou a ser marginalizada por décadas. Restou demonstrado que o fortalecimento da Justiça Eleitoral e a promoção de um sistema político mais inclusivo requer não apenas mudanças nas leis, mas também uma transformação cultural que valorize a diversidade e a equidade.

Foi abordado de modo descritivo e informativo sobre as políticas afirmativas já existentes, destacando que, embora a evolução legislativa tenha registrado avanços significativos, como a percepção de uma defasagem estrutural e a inserção de cotas de gênero, a implementação dessas políticas enfrenta resistências e desafios práticos consideráveis. A análise das normas revelou que muitas dessas medidas perdem seu potencial transformador devido à falta de fiscalização eficaz e à resistência institucional.

No capítulo final, foi examinada a Emenda Constitucional 117, promulgada em 2022, que visava aplicar o teor constitucional a normativo com objetivo de reforçar a participação feminina nas eleições por meio do financiamento de campanhas. No entanto, a emenda também incluiu uma anistia para partidos que não cumpriram as cotas de financiamento previamente estabelecidas, essa anistia é vista como um retrocesso, pois enfraquece as penalidades para o descumprimento das normas, criando uma brecha explorada para continuar marginalizando candidatas mulheres. A análise crítica da emenda demonstrou que, embora ela tenha potencial para melhorar a representatividade feminina, a forma como foi implementada tem por consequência o esforço oposto ao atualmente observado nas cortes brasileiras, pois pode agir como desestimulante para os partidos a investir seriamente em candidaturas femininas, perpetuando a sub-representação das mulheres nos espaços de poder.

Conclui-se que a representação política feminina é crucial não apenas para a equidade de gênero, mas também para o fortalecimento da democracia; a presença das mulheres em cargos eletivos traz perspectivas diversas e contribui para a formulação de políticas mais centradas no grupo que compõe a maior parte da população. Contudo, a inclusão efetiva depende de um compromisso contínuo com a igualdade de gênero e da implementação de políticas que não apenas formalizam, mas também promovam a inclusão de maneira prática e eficaz. É imperativo que as futuras reformas legislativas contemplem a necessidade de mecanismos de controle mais robustos e sanções mais rigorosas para garantir o cumprimento das cotas de gênero. Além disso, é fundamental investir em programas de capacitação e apoio às candidatas, criando um ambiente político mais acolhedor e equitativo para as mulheres.

Este trabalho contribui para o debate sobre a inclusão feminina na política, sublinhando a importância de uma abordagem integrada que considere tanto as dimensões normativas quanto as culturais, uma vez que, a trajetória da representatividade feminina no Brasil é marcada por resistência e conquistas, mas também por desafios contínuos que demandam vigilância constante e um esforço coletivo para serem superados. A persistente baixa representação feminina nos parlamentos subnacionais revela as limitações das políticas vigentes, sobretudo diante da ausência de incentivos claros, como a dobra de votos para o rateio dos principais ativos eleitorais, e a indefinição jurídica sobre o escopo efetivo das cotas de financiamento. Nesse contexto, a adoção de políticas afirmativas mais incisivas, como a reserva efetiva de assentos por gênero e a implementação de listas proporcionais com alternância e paridade de gênero, deve permanecer como uma opção relevante para corrigir as assimetrias representativas indesejáveis.

Em conclusão, a desigualdade no financiamento de campanhas emerge como uma consequência do arranjo cultural desigualitário fundado na projeção política do gênero, funcionando como uma instância que amplifica e reconstitui essas disparidades. Assim, apesar da multiplicidade de fatores que influenciam o sucesso eleitoral, as cotas de financiamento por sexo/gênero abriram no Brasil uma janela de oportunidade significativa para aumentar a representação feminina, tornando as candidaturas de mulheres mais atrativas e competitivas. Deste modo, cabe aos atuais integrantes dos partidos e representantes eleitos,

além da guarda e observação dos direitos já conquistados, o incentivo para que esses movimentos, um dia, não precisem mais existir, oposto a ações em movimentos contrários e prejudiciais como foi observado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Branca Moreira. **Ideologia e feminismo: a luta pelo voto no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1980.

AMARAL, Roberto. **A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa!**. (p.19-56) In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.). **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Benavides**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2001. P. 1-557.

ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS Polianna Pereira dos. **Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Abuso de poder e perda de mandato. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 239-281. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 7.)

ARAUJO, Clara. **Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil**. Rev. Estud. Fem., Florianópolis , v. 06, n. 01, p. 71-90, 1998 . Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X1998000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 02/01/2025.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. São Paulo: Edipro, 2 ed., 2014.

BORGES, Roberto Moreira; CAVALCANTE, Marcio Andre Lopes. **Comentários à emenda constitucional 117/2022**. Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2022/04/comentarios-emenda-constitucional.html>>. Acesso em: 24 dez. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O estrago da anistia eleitoral (PEC 9/23) vai além de mulheres e negros**. Jornal da USP. São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://jornal.usp.br/articulistas/maria-paula-dallari-bucci/o-estrago-da-anistia-eleitoral-pec-9-23-vai-alem-de-mulheres-e-negros/>. Acesso em: 14 jan. 2025. , 2023

BRASIL. Constituição (1891). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. Senado Federal. *Debatedores condenam anistia a partidos que não financiaram candidaturas negras.* 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/08/12/debatedores-condenam-anistia-a-partidos-que-nao-financiaram-candidaturas-negras>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021. Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais [...] e para o funcionamento dos partidos políticos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm. Acesso em: 30/10/2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022. Altera o art. 17 da Constituição Federal [...] no percentual mínimo de 30% para candidaturas femininas. Brasília, DF: Presidência da República, 2022c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF mantém regras que destinam 30% dos fundos eleitorais para candidaturas de pessoas pretas e pardas.* Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-mantem-regras-que-destinam-30-dos-fundos-eleitorais-para-candidaturas-de-pessoas-pretas-e-pardas/>. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Rede questiona anistia de multas a partidos que descumpiram cotas raciais e de mulheres.* Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/rede-questiona-anistia-de-multas-a-partidos-que-descumpiram-cotas-raciais-e-de-mulheres/>. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Código eleitoral anotado e legislação complementar/ Tribunal Superior Eleitoral. – 15. ed. – Brasília : Tribunal Superior Eleitoral, 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Financiamento de campanha: saiba como é feita a distribuição do Fundo Especial aos partidos.* Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Marco/financiamento-de-campanha-saiba-como-e-feita-a-distribuicao-do-fundo-especial-aos-partidos>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Fraude à cota de gênero.* Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2024.(Gráficos)

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Prestação De Contas Eleitorais 060164337/DF, Relator(a) Min. Raul Araujo Filho, Acórdão de 09/04/2024, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 76, data 10/05/2024

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Financiamento de campanha: saiba como é feita a distribuição do fundo especial aos partidos.* 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Marco/financiamento-de-campanha-saiba-como-e-feita-a-distribuicao-do-fundo-especial-aos-partidos>.

como-e-feita-a-distribuicao-do-fundo-especial-aos-partidos.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. *Prazo para prestação de contas anuais de partidos encerra-se em 30 de junho. 2024.* Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Junho/prazo-para-prestacao-de-contas-a-nuais-de-partidos-encerra-se-em-30-de-junho>.

BRITO, Lorena Alves de. A mulher como sujeita de direito no ordenamento jurídico brasileiro: uma análise sobre violências e reconhecimento legislativo Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/22462?locale=pt_BR. Acesso em: 13/12/2024

COELHO, L. Romeiro Furtado. *Participação da mulher na política: a evolução da legislação eleitoral e o financiamento das campanhas.* Ballot, v. 9, n. 1-2, p. 128-151, 2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/ballot/article/view/82683>.

CURZI, Yasmin. BATINI, Silvana. NUNES, José Luiz. ABBAS, Lorena. THOMAZ, Giullia. Nota técnica do Programa de Diversidade & Inclusão da FGV Direito Rio sobre a PEC 09/2023 (PEC da Anistia) em sua versão de 25 de setembro de 2023. FGV Direito Rio. 29 de setembro de 2023.

DA CUNHA, A. G. A emenda constitucional 117/2022 anistou os partidos políticos? Consultor Jurídico- ConJur, 6 de maio de 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-mai-06/amanda-guimaraes-emenda-constitucional-117-anistou-partidos>>. Acesso em: 24 jun. 2024

DIAS, Maria Berenice. A mulher e o Poder Judiciário. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/poder-e-participacao-politica/referencias/genero-e-poder-judiciario/a_mulher_e_o_poder_judiciar.pdf Acesso em: 01/11/2024

Direitos das mulheres [recurso eletrônico] / Conselho Nacional de Justiça; Supremo Tribunal Federal, MaxPlanck-Institute for Comparative Public Law and International Law; Coordenação Gabriel da Silveira Matos, Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi, Estêvão André Cardoso Waterloo, Manuelita Hermes Rosa Oliveira Filha, Valter Shuenquener de Araújo, Pedro Felipe de Oliveira Santos, Alexandre Reis Siqueira Freire. – Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/03/cadernos-stf-direitos-das-mulheres.pdf> Acesso em: 13/12/2024

GOUVEIA, João Victor Farias de. Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil: uma análise acerca do art. 2º da Emenda Constitucional nº 111/21. 2023. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2023.

GRAEFF, C. B.; DOS SANTOS LANDA, M. Da construção aos retrocessos: uma análise da não linearidade das cotas de gênero na política brasileira. **Revista Sul-Americana de**

Ciência Política, v. 10, n. 1, 15 out. 2024.

FERREIRA, Cristiano. Financiamento de campanha e êxito eleitoral: desafios para a representação feminina. Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2023. Disponível em:<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/41220>. Acesso em 06/01/2025

FICARRA, Marina Falcão de Barros Carvalho. Democracia participativa no mundo e no Brasil: uma solução à crise da representatividade.. Belo Horizonte : D'Plácido, 2021.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. Ed.16. São Paulo. Atlas. 2020.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. Ed.19. São Paulo. Atlas. 2023.

GONÇALVES, Eliane; PINTO, Joana Plaza. Reflexões e problemas da “transmissão” intergeracional no feminismo brasileiro. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 36, p. 25-46, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/vXcnsDzbRbhpWZgvCPVqdXp/?lang=pt#>. Acesso em: 20/11/2024.

KILOMBA, Grada. Memórias da plantação — Episódios de racismo cotidiano. Grada Kilomba; tradução Jess Oliveira. 1º edição. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

LÔBO, Edilene; MOURA, Maria Thereza de Assis. Mulheres, poder e democracia: correlação necessária. In: OSÓRIO, Aline; GARCIA, Letícia Giovanini (coord). Democracia, eleições e participação feminina: elas pensam o Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p.35-51.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Disponível em: <https://marcosfabionuva.com/wp-content/uploads/2011/08/locke-john-segundo-tratado-sobre-o-gov-civil.pdf>.

MAIA, Clarissa Fonseca. O ativismo judicial no âmbito da justiça eleitoral Dissertação (mestrado) – Universidade de Fortaleza. 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp133090.pdf>

MARQUES, Ana Luiza Pinto Coelho. **Erosão constitucional no Brasil e tecnologias disruptivas: análise a partir do processo eleitoral de 2018**. Dissertação (Pós Graduação em Direito - Mestrado Acadêmico), Belo Horizonte, 2022.

PERLIN, Giovana Dal Bianco; FERREIRA Cristiano. Dinheiro, Ideologia e Gênero: O Papel das Cotas de Financiamento nas Eleições de 2022. Rede Virtual de Bibliotecas - RVBI. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/oel/pag-publicacoes>. Acesso em: 23/12/2024

PANKE, Luciana. Campanhas eleitorais para mulheres: desafios e tendências. Curitiba: UFPR, 2016, p. 74.

Portal da Câmara dos Deputados. Emenda Constitucional nº 117. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2022/emendaconstitucional-117-5-abril-2022-792479-norma-pl.html>>. Acesso em: 24 jun. 2024.

PREZOTTO, Juliana Luiz. A participação da mulher na política brasileira: lutas e desafios para a efetivação de direitos. Londrina, PR: Thoth, 2023.

QUINTELA, Débora Françolin; DIAS, Joelson Costa. Participação política das mulheres no Brasil: das cotas de candidatura à efetiva paridade na representação. Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos, [s.l.], v. 2, n. 1, p. 52-74, 2016.

REQUIÃO, Ludmila M. S. Financiamento de campanha e ação afirmativa de gênero: um estudo sobre o julgamento da ADI 5617. Revista Populus, Salvador, n. 10, p. 123-141, jun. 2021.

SACCHET, Teresa. Capital social, gênero e representação política no Brasil. Opinião Pública, v. 15, n. 2, p. 306-332, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v15n2/02.pdf>>. Acesso em: 21/12/2024.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (Org.). Mulheres nas eleições de 2010. São Paulo, ABCP, 2012. p. 417-452.

SAMUELS, D. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. (org.). Reforma Política: Lições da História recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 133-156. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/752>. Acesso em 03/01/2024

SOARES, Dilmanoel de Araujo. Os direitos sociais e a teoria da justiça de John Rawls. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 51, n. 203, p. 237-252, jul./set. 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/203/ril_v51_n203_p237.pdf.

SOUTO, G. M. M.; SOUTO, L. M. Candidaturas Fantasma. Em: DE MAGALHÃES, J. L. Q. et al. (Eds.). Dicionário de direitos humanos Volume II. Editora Fi, 2023. p. 37-42. Disponível em: <https://biblioteca.unisced.edu.mz/bitstream/123456789/2634/1/Dicion%C3%A1rio%20de%20Direitos%20Humanos.pdf#page=37>

TEODORO, Cibelli Aparecida Santos. As contribuições da emenda constitucional número 111 de 28 setembro de 2021 para o exercício do constitucionalismo democrático: perspectivas quanto a fidelidade partidária e a distribuição de recursos para as campanhas. 2023. 30 f. Trabalho de Conclusão de Curso – Graduação (Direito) - Universidade Estadual de Goiás, Aparecida de Goiânia.

TONUCCI, Déborah Cristina Gomes. Representação política feminina e financiamento de candidaturas a luz da emenda constitucional nº 111/2021: Uma análise da distribuição de recursos financeiros e sucesso eleitoral das mulheres candidatas à câmara dos deputados em 2022. 2023. 91 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE Mulheres: portal reúne estatísticas sobre eleitorado e participação feminina na política. 26 jan. 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Janeiro/tse-mulheres-portal-reune-estatisticas-sobre-eleitorado-e-participacao-feminina-na-politica>.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE Mulheres. Disponível em: <<https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>>.

VITULLO, GABRIEL. Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis? Elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal Revista Brasileira de Ciência Política, nº 2. Brasília, julho-dezembro de 2009, pp. 271-301.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Plano de trabalho: Comissão Especial da PEC 9/23 - Cota mínima de recursos dos partidos.* Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/57a-legislatura/pec-9-23-cota-minima-de-recursos-dos-partidos-1/outros-documentos/plano-de-trabalho>. Acesso em: 13 jan. 2025.

GOMES, Izabella. *A submissão dos princípios constitucionais aos interesses partidários.* Hub Peregrum. 2024. Disponível em: <https://peregrum.org.br/2024/09/18/a-submissao-dos-principios-constitucionais-aos-interesses-partidarios/>.