

15/03/2018**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO ELEITORAL E POLÍTICO - ABRADep
ADV.(A/S)	: POLIANNA PEREIRA DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO ; CEPIA
ADV.(A/S)	: LÍGIA FABRIS CAMPOS

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ART. 9º DA LEI 13.165/2015. FIXAÇÃO DE PISO (5%) E DE TETO (15%) DO MONTANTE DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADO AO FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS PARA A APLICAÇÃO NAS CAMPANHAS DE CANDIDATAS. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA À IGUALDADE E À NÃO-DISCRIMINAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar as alegações de inconstitucionalidade de norma, deve fixar a interpretação que constitucionalmente a densifique, a fim de fazer incidir o conteúdo normativo cuja efetividade independe de ato do Poder Legislativo. Precedentes.

2. O princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas. No entanto, utilizar, para qualquer outro fim, a diferença estabelecida com o objetivo de superar a discriminação ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle das pessoas, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente

ADI 5617 / DF

considerada. Precedente do CEDAW.

3. A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres.

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

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria e nos termos do voto do relator, em julgar procedente a ação direta para: i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três”, contida no art. 9º da Lei 13.165/2015, eliminando o limite temporal até agora fixado; ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãos), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada

ADI 5617 / DF

partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção; iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995. Vencidos, em parte, os Ministros Marco Aurélio e Gilmar Mendes, por terem julgado parcialmente procedente a ação, e o Ministro Ricardo Lewandowski, por tê-la julgado procedente em maior extensão.

Brasília, 15 de março de 2018

Ministro **EDSON FACHIN**
Relator

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República, a qual tem por objeto o art. 9º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.

Eis o teor do dispositivo impugnado:

“Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.” (eDOC 4, p. 16)

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

ADI 5617 / DF

CRFB) (eDOC 1, p. 2).

Nesse sentido, aduz que o Brasil “(...) *tem menos participação proporcional de mulheres no Poder Legislativo do que outras nações de menor consolidação democrática, menor abertura política e cultural ou menor condição socioeconômica*”, fazendo-se necessárias e justificáveis políticas afirmativas de inclusão das mulheres até que se aproxime da igualdade de participação política no país, a refletir a composição populacional (eDOC 1, p. 6-7).

Segundo o Procurador-Geral da República, as cotas para mulheres na política, como opção legislativa de materialização do princípio da igualdade, apenas encontrarão efetividade se acompanhadas de proporcional destinação, por tempo razoável, de recursos financeiros, tendo em mira que “(...) *mudanças sociais profundas não ocorrem em prazo curto*” (eDOC 1, p. 14).

Defende o proponente que o ato impugnado viola as políticas afirmativas à medida que estipularia um percentual mínimo (5% - cinco por cento - do Fundo Partidário) aquém do que preveem as cotas de representação feminina na política (30% - trinta por cento), protegendo de forma deficiente os direitos políticos das mulheres. De igual modo, ao estipular um percentual máximo de 15% (quinze por cento), inviabilizaria a alocação de recursos equitativa entre candidatas e candidatos, violando a autonomia de organização dos partidos políticos (eDOC 1, p. 13-28).

No que tange à vigência da reserva para financiamento de campanhas de candidatas, questiona a restrição às três eleições subsequentes à publicação da lei, posto que carecedor de estudo técnico para estipulação do prazo para a política pública de ação afirmativa. Da mesma forma, aduz que “(...) *o prazo mostra-se extrema e irracionalmente curto*” para alterar desigualdade estrutural existente há décadas, a hoje implicar a baixa presença de mulheres na política (eDOC 1, p. 29-30).

ADI 5617 / DF

Postula a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia do dispositivo impugnado, diante da plausibilidade do direito invocado e do perigo da demora, este último consubstanciado no fato de que, tal como lavrado, o dispositivo reduziria a eficácia das normas eleitorais que protegem a igualdade de gênero, geraria proteção ineficiente do princípio democrático e inverteria o sentido das cotas eleitorais.

No mérito requer a procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade dos limites mínimo e máximo definidos no dispositivo impugnado, a inconstitucionalidade da expressão *“nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei”*, bem como que esta Corte proceda à interpretação conforme à Constituição do artigo impugnado nos termos estabelecidos na inicial.

Tendo os autos sido distribuídos a minha relatoria e verificada a relevância da matéria, adotei o rito abreviado previsto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitando as informações pertinentes e as manifestações da Advogada-Geral da União e do Procurador-Geral da República (eDOC 7, p. 3).

A Presidência da República defende nos autos a constitucionalidade do art. 9º da Lei nº 13.165/2015, pugnando pela improcedência dos pedidos formulados na inicial. Após discorrer sobre demais dispositivos da Lei nº 9.096/1995 que versam sobre a participação da mulher na política, pontua haver *“uma preocupação do legislador com o oferecimento de condições materiais para a efetivação da igualdade de gênero no processo eleitoral”*, devendo-se, *“à luz da preservação da coerência, integridade e unidade sistêmica do ordenamento jurídico”*, bem como da teleologia da Lei nº 13.165/2015, afastar-se a interpretação pretendida pelo Requerente (eDOC 12, p. 8-10).

Por seu turno, o Congresso Nacional alega não padecer a norma

ADI 5617 / DF

impugnada de inconstitucionalidade formal, dada a tramitação regular em ambas as Casas legislativas, em obediência aos ditames constitucionais, legais e regimentais relativos ao processo legislativo ordinário (eDOC 14, p. 2). Assevera que *"o Parlamento após discussão prolongada conseguiu garantir um mínimo de verba para tais candidaturas"* (eDOC 14, p. 4), cabendo eventual revisão ou rediscussão à ambiência legislativa. Nessa toada, no que se refere ao pedido de interpretação conforme à Constituição defende que eventual procedência acarretaria violação frontal à separação de Poderes (art. 2º, CRFB), *"transformando o Supremo Tribunal Federal em instância revisora do político"* (eDOC 14, p. 13).

Pleiteia, subsidiariamente, a aplicação da técnica de decisão da *"norma ainda constitucional"*, vale dizer, *"de modo a reconhecer que a retirada do mundo jurídico de uma norma se refletiria em uma piora fática na proteção do bem constitucionalmente protegido"* (eDOC 14, p. 5). Nesse sentido, *"caso este STF entenda pela inconstitucionalidade da norma, e imperioso que não se pronuncie sua nulidade, mantendo-se seus efeitos até que nova legislação seja produzida"* (eDOC 14, p. 9).

A Advocacia-Geral da União, por sua vez, defende, preliminarmente, a impossibilidade jurídica do pedido de interpretação conforme formulado nos autos, dado que se alteraria o sentido da sistemática normativa de modo a permitir que este Supremo Tribunal Federal *"atue como legislador positivo promovendo nova regra de financiamento eleitoral de campanhas femininas não prevista, originariamente, pela norma legal"* (eDOC 16, p. 8).

No mérito, retoma pesquisas sobre a importância do financiamento eleitoral para a eleição de candidatas e pontua que a procedência dos demais pedidos *"representaria verdadeiro retrocesso na evolução da representação feminina na esfera eleitoral, na medida em que não mais seria garantida a destinação de recursos do Fundo Partidário para o financiamento específico de candidatas"* (eDOC 16, p. 15). Alega, por fim, inexistir violação

ADI 5617 / DF

aos princípios constitucionais da isonomia e do pluralismo político ainda que não observado o percentual de 30% (trinta por cento) previsto para candidaturas femininas nos termos da Lei nº 9.504/97, posto que *“as políticas de ação afirmativa nem sempre possuem o alcance e a efetividade desejados, pois devem equilibrar as várias nuances do princípio constitucional da igualdade, evitando que seja gerada uma discriminação inversa”* (eDOC 16, p. 15).

O Procurador-Geral da República ratificou os termos da inicial, postulando a procedência da ação direta (eDOC 18).

É o relatório.

15/03/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Senhora Presidente, Ministra Cármen Lúcia, permito-me principiar com um genuíno gesto de saudação a Vossa Excelência pela pauta, que já, de algum tempo, divulgada foi e que trouxe este tema importante para o desate desta Corte no dia de hoje.

Ao cumprimentar Vossa Excelência Ministra Cármen, cumprimento, também, com o sentido que a significante tem, ao carregar no cumprimento todo seu significado, a Ministra Rosa Weber. E para que, com o silêncio eloquente, coerente com a nossa função jurisdicional, seja audível contra todas as formas de violência.

Cumprimento as ilustres Advogadas que assomaram à tribuna, bem como a sustentação feita em prol da tese trazida na petição inicial do ilustre Vice-Procurador-Geral da República, Doutor Luciano Mariz Maia, que nos honra com a sua presença e com os argumentos que também, em tudo e por tudo, são coerentes com o pensamento da Doutora Raquel Dodge, Excelentíssima Procuradora-Geral da República.

15/03/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL**VOTO****SÍNTESE DO VOTO**

1. O presente voto, ao dispor dos eminentes pares e das partes na íntegra, expressa fundamentação nos termos do inciso IX do art. 93 da Constituição da República Federativa do Brasil, e se contém em aproximadamente 27 páginas. A síntese e a conclusão podem ser apresentadas, sem prejuízo da explicitação no voto contida, à luz do procedimento que se fundamenta nos termos do insculpido no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, em cuja abrangência se insere a celeridade de julgamento, mediante sucinta formulação que tem em conta as seguintes premissas e arremate:

1.1. Premissas

Primeira: As ações afirmativas prestigiam o direito à igualdade.

Segunda: É incompatível com o direito à igualdade a distribuição de recursos públicos orientada apenas pela discriminação em relação ao sexo da pessoa.

Terceira: A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à igualdade.

Quarta: A igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que as permita alcançar a igualdade de resultados.

Quinta: A participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado, uma vez que a ampliação da participação pública feminina permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais das mulheres.

1.2. Base constitucional: o direito à dignidade (art. 1º, III, da CRFB), o pluralismo político (art. 1º, V, da CRFB), o objetivo de se construir uma sociedade livre, justa e solidária, o direito à igualdade (art. 5º, *caput*, da

ADI 5617 / DF

CRFB) e a autonomia partidária (art. 17, § 1º, da CRFB); e **base convencional** (art. 5º, § 2º, da CRFB): o direito à igualdade sem discriminações (art. 2º, 3º, 5º e 7º da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher).

1.3. **Base doutrinária.** O voto se assenta no pensamento das diversas autoras nele citadas; mencionam-se aqui especialmente as seguintes: Bertha Lutz; Joaquim Barbosa Gomes; Flávia Piovesan; Fernanda Ferreira Mota e Flávia Biroli; e Dianne Otto.

1.4. **Base em precedentes.** o voto se estriba em precedentes que formam jurisprudência deste Tribunal, do Tribunal Superior Eleitoral e, especialmente, dos órgãos internacionais de proteção à pessoa humana; especificamente citam-se os seguintes: a ADPF 186, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski; Representação n. 32.255, Rel. Ministro Herman Benjamin; a Opinião Consultiva da Corte IDH sobre a Condição Jurídica dos Migrantes sem Documentos; o Comentário Geral n. 18 do Comitê de Direitos humanos; e o Comentário Geral n. 25 do Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher

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

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): *“Nunca haverá paz*

ADI 5617 / DF

no mundo enquanto as mulheres não ajudarem a criá-la”. Essas lúcidas palavras de Bertha Lutz, proferidas por ocasião da Conferência de São Francisco, em 1945, na fundação da Organização das Nações Unidas, reverberam até hoje, audível no silêncio das ausências femininas nos parlamentos mundo afora.

Bertha Lutz, bióloga brasileira, vocalizou o anseio das mulheres em ocupar a esfera pública e assumiu, após a morte do titular, o mandato de deputada na Câmara Federal em julho de 1936. Sua trajetória guarda verdadeira indissociabilidade com a inscrição da igualdade entre homens e mulheres no preâmbulo da Carta da ONU (artigo 8º da Carta da ONU).

Segundo dados da União Interparlamentar (IPU), no bojo do relatório “Mulheres no Parlamento 2015: Revisão Anual”, as mulheres representam 22,6% dos membros dos parlamentos mundo afora. E, ainda que se trate do maior percentual já alcançado, de 2015 caiu 1,5% (um e meio por cento) em relação ao observado em 2013.

Importa, portanto, percorrer o histórico de reivindicações de direitos políticos das mulheres e o papel da Suprema Corte brasileira no presente momento. Remonta ao Código Eleitoral de 1932 (Decreto n. 21.076/1932) a conquista do direito ao voto no Brasil, reivindicação de movimentos sufragistas, que rompeu com a exclusão não advinda de proibição expressa, mas de uma interpretação excludente do texto constitucional.

A agenda de reivindicações subsequentes tratou do acesso a cargos públicos e de representação política; na América Latina, na década de 1990, após serem firmadas diretrizes na Plataforma de Ação de Beijing (1995), difundiram-se leis de cotas de gênero na região.

A matéria a ser enfrentada no deslinde desta causa, qual seja, a destinação de Fundo Partidário para o financiamento de campanhas de candidatas, ao trazer à tona a coibição de uma externalidade negativa que produz barreiras para o ingresso feminino em mandatos eletivos, representa novo marco neste processo. Conclama o Supremo Tribunal Federal a robustecer a vedação à discriminação por gênero (art. 1º, IV, da CRFB) para realizar a promoção de uma sociedade plenamente justa, solidária e livre e a promessa constitucional da igualdade. Tal como a paz,

ADI 5617 / DF

não haverá verdadeira democracia enquanto não se talharem as condições para tornar audíveis as vozes das mulheres na política.

I – PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO

Assento, preliminarmente, a plena cognoscibilidade da presente ação direta. A ação é proposta pelo Procurador-Geral da República (art. 103, VI, da CRFB) e tem por objeto lei editada pelo Congresso Nacional (art. 102, I, “a”, da CRFB).

No que tange à impossibilidade jurídica do pedido suscitada pela Advocacia-Geral da União, deve-se rememorar o que pugnou em sua manifestação no sentido de que, tal como expresso nos pedidos, eventual procedência da ação direta implicaria modificação da sistemática normativa e alteração do sentido da norma (eDOC 16, p. 8).

Não assiste razão jurídica à Advogada-Geral. O pedido veiculado na inicial consiste em dar ao art. 9º da Lei 13.165/2015 interpretação conforme à Constituição, “de modo a (b.1) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretação como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b.2) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção” (eDOC 1, p. 34).

Com efeito, há, aqui, pedido para que se reconheça que os direitos das mulheres são “insuficientemente protegidos”, a permitir que se cogite de eventual omissão parcial a ser solucionada pela adoção de outras técnicas decisórias, tal como registrou o e. Ministro Gilmar Mendes quando do julgamento da ADI 4.430, Rel. Ministro Dias Toffoli, Pleno, DJe 18.09.2013:

“Vejam, por exemplo, que, em relação à omissão inconstitucional, até bem pouco tempo, nós não admitimos

ADI 5617 / DF

sequer a ADI, ou ação direta por omissão, quando tivesse por objeto uma omissão parcial, porque dizíamos que a declaração de inconstitucionalidade vai levar a uma situação de maior gravame; por exemplo, eu vou eliminar a tal ADI contra a Lei do salário mínimo, e dizia-se: eu tenho um quadro mais gravoso. Hoje nós já temos alternativas em termos de técnica de decisão, e temos admitido, não só no âmbito da jurisdição da omissão, mas em outros campos, a possibilidade dessas sentenças de caráter aditivo.”

Nesse mesmo precedente, advertiu o e. Ministro Dias Toffoli que “assentar a impossibilidade jurídica do pedido em sede de controle de constitucionalidade (...) privaria a Corte de tecer juízo final de constitucionalidade sobre certa norma e evitar, assim, a insegurança jurídica decorrente da sua aplicação duvidosa pelos demais órgãos jurisdicionais e pela comunidade jurídica em geral”.

Ainda em relação a esse precedente, é preciso registrar que ali expressamente superou-se o óbice relativo à impossibilidade do pedido, de modo a superar a decisão firmada na ADI 1.822, Rel. Ministro Moreira Alves, a qual a Advogada-Geral invoca para subsidiar sua manifestação:

“O não conhecimento da ADI nº 1.822/DF, Relator o Ministro Moreira Alves, por impossibilidade jurídica do pedido, não constitui óbice ao presente juízo de (in)constitucionalidade, em razão da ausência de apreciação de mérito no processo objetivo anterior, bem como em face da falta de juízo definitivo sobre a compatibilidade ou não dos dispositivos atacados com a Constituição Federal. A despeito de o pedido estampado na ADI nº 4.430 se assemelhar com o contido na ação anterior, na atual dimensão da jurisdição constitucional, a solução ali apontada não mais guarda sintonia com o papel de tutela da Lei Fundamental exercido por esta Corte. O Supremo Tribunal Federal está autorizado a apreciar a inconstitucionalidade de dada norma, ainda que seja para dela extrair interpretação conforme à Constituição Federal, com a

ADI 5617 / DF

finalidade de fazer incidir conteúdo normativo constitucional dotado de carga cogente cuja produção de efeitos independa de intermediação legislativa.”

(ADI 4430, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-184 DIVULG 18-09-2013 PUBLIC 19-09-2013 RTJ VOL-00226-01 PP-00257)

Noutras palavras, trata-se, aqui, não de simplesmente limitar-se ao conteúdo normativo da lei impugnada, mas de fixar a interpretação que constitucionalmente o densifique.

Ainda não se deve olvidar que este Tribunal tem reconhecido, em inúmeras ocasiões, a possibilidade de proferir decisões que, em sede doutrinária, têm sido chamadas de “manipulativas de efeitos aditivos”. Por exemplo, as decisões com o fez nos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604, em que se reconheceu que a infidelidade partidária constituiria causa para a extinção do mandato, ou ainda a própria rejeição da Questão de Ordem formulada na ADPF 54 pelo Procurador-Geral da República:

“ADPF - ADEQUAÇÃO - INTERRUÇÃO DA GRAVIDEZ - FETO ANENCÉFALO - POLÍTICA JUDICIÁRIA - MACROPROCESSO. Tanto quanto possível, há de ser dada seqüência a processo objetivo, chegando-se, de imediato, a pronunciamento do Supremo Tribunal Federal. Em jogo valores consagrados na Lei Fundamental - como o são os da dignidade da pessoa humana, da saúde, da liberdade e autonomia da manifestação da vontade e da legalidade -, considerados a interrupção da gravidez de feto anencéfalo e os enfoques diversificados sobre a configuração do crime de aborto, adequada surge a argüição de descumprimento de preceito fundamental. ADPF - LIMINAR - ANENCEFALIA - INTERRUÇÃO DA GRAVIDEZ - GLOSA PENAL - PROCESSOS EM CURSO - SUSPENSÃO. Pendente de julgamento a argüição de descumprimento de preceito

ADI 5617 / DF

fundamental, processos criminais em curso, em face da interrupção da gravidez no caso de anencefalia, devem ficar suspensos até o crivo final do Supremo Tribunal Federal. ADPF - LIMINAR - ANENCEFALIA - INTERRUPÇÃO DA GRAVIDEZ - GLOSA PENAL - AFASTAMENTO - MITIGAÇÃO. Na dicção da ilustrada maioria, entendimento em relação ao qual guardo reserva, não prevalece, em arguição de descumprimento de preceito fundamental, liminar no sentido de afastar a glosa penal relativamente àqueles que venham a participar da interrupção da gravidez no caso de anencefalia.”

(ADPF 54 QO, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2005, DJe-092 DIVULG 30-08-2007 PUBLIC 31-08-2007 DJ 31-08-2007 PP-00029 EMENT VOL-02287-01 PP-00021)

A consequência jurídica da apreciação da alegação de inconstitucionalidade, tal como contida no pedido, é matéria própria do mérito da ação, a implicar a rejeição da preliminar suscitada pela Advocacia-Geral da União.

II – MÉRITO

Impugna a presente ação direta o disposto no art. 9º da Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015, que alterou diversas normas eleitorais com o objetivo, expresso no próprio texto legal, de “reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina”. O dispositivo tem o seguinte teor:

“Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos

ADI 5617 / DF

nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995.”

Suscita-se, ainda, a inconstitucionalidade, por arrastamento, o § 5º, o § 5º-A, o § 6º e o § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95. Tais dispositivos têm o seguinte teor:

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

(...)

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

(...)

§ 5º O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do **caput** deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do **caput**, a ser aplicado na mesma finalidade.

§ 5º-A. A critério das agremiações partidárias, os recursos a que se refere o inciso V poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido.

§ 6º No exercício financeiro em que a fundação ou instituto de pesquisa não despende a totalidade dos recursos que lhe forem assinalados, a eventual sobra poderá ser revertida para outras atividades partidárias, conforme previstas

ADI 5617 / DF

no **caput** deste artigo.

§ 7º A critério da secretaria da mulher ou, inexistindo a secretaria, a critério da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, os recursos a que se refere o inciso V do **caput** poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido, não se aplicando, neste caso, o disposto no § 5º.”

Os parâmetros constitucionais invocados pelo requerente são o princípio da igualdade (art. 5º, I), o pluralismo político, a cidadania e o princípio democrático (art. 1º, II, V e parágrafo único), o objetivo de se construir sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), o princípio da eficiência e finalidade (art. 37) e a autonomia partidária (art. 17, § 1º). Os parâmetros têm o seguinte teor:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

II - a cidadania;

(...)

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

(...)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

(...)

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à

ADI 5617 / DF

vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

(...)

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

(...)

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

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

Os *amici curiae*, por sua vez, sustentam, ainda, ofensa aos artigos 2º, 3º, 5º e 7º da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). Tais dispositivos têm o seguinte teor:

“Artigo 2º - Os Estados-partes condenam a discriminação contra a mulher em todas as suas formas, concordam em seguir, por todos os meios apropriados e sem dilações, uma política destinada a eliminar a discriminação contra a mulher, e com tal objetivo se comprometem a:

a) consagrar, se ainda não o tiverem feito, em suas Constituições nacionais ou em outra legislação apropriada, o

ADI 5617 / DF

princípio da igualdade do homem e da mulher e assegurar por lei outros meios apropriados à realização prática desse princípio;

b) adotar medidas adequadas, legislativas e de outro caráter, com as sanções cabíveis e que proíbam toda discriminação contra a mulher;

c) estabelecer a proteção jurídica dos direitos da mulher em uma base de igualdade com os do homem e garantir, por meio dos tribunais nacionais competentes e de outras instituições públicas, a proteção efetiva da mulher contra todo ato de discriminação;

d) abster-se de incorrer em todo ato ou prática de discriminação contra a mulher e zelar para que as autoridades e instituições públicas atuem em conformidade com esta obrigação;

e) tomar as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher praticada por qualquer pessoa, organização ou empresa;

f) adotar todas as medidas adequadas, inclusive de caráter legislativo, para modificar ou derrogar leis, regulamentos, usos e práticas que constituam discriminação contra a mulher;

g) derrogar todas as disposições penais nacionais que constituam discriminação contra a mulher.

Artigo 3º - Os Estados-partes tomarão, em todas as esferas e, em particular, nas esferas política, social, econômica e cultural, todas as medidas apropriadas, inclusive de caráter legislativo, para assegurar o pleno desenvolvimento e progresso da mulher, com o objetivo de garantir-lhe o exercício e o gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais em igualdade de condições com o homem.

(...)

Artigo 5º - Os Estados-partes tomarão todas as medidas apropriadas para:

a) modificar os padrões sócio-culturais de conduta de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação de preconceitos e práticas consuetudinárias e de qualquer outra

ADI 5617 / DF

índole que estejam baseados na idéia da inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres.

b) garantir que a educação familiar inclua uma compreensão adequada da maternidade como função social e o reconhecimento da responsabilidade comum de homens e mulheres, no que diz respeito à educação e ao desenvolvimento de seus filhos, entendendo-se que o interesse dos filhos constituirá a consideração primordial em todos os casos.

(...)

Artigo 7º - Os Estados-partes tomarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país e, em particular, garantirão, em igualdade de condições com os homens, o direito a:

a) votar em todas as eleições e referendos públicos e ser elegível para todos os órgãos cujos membros sejam objeto de eleições públicas;

b) participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas, e ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais;

c) participar em organizações e associações não-governamentais que se ocupem da vida pública e política do país.”

É procedente a presente ação direta. Se o princípio da igualdade material admite, como reconhece a jurisprudência desta Corte, as ações afirmativas, utilizar para qualquer outro fim a diferença, estabelecida com o objetivo de superar a discriminação, ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle dos indivíduos, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada.

Com efeito, quando da edição da Lei 9.504/97, os partidos passaram a ser obrigados a preencher, do número de vagas de candidaturas, o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento)

ADI 5617 / DF

para candidaturas de cada sexo.

Não se pode afirmar que tal desequiparação seja incompatível com a Constituição. Nesse ponto, é preciso observar que, seja por força do art. 5º, § 2º, da CRFB, seja, ainda, pela adoção do princípio *pro homine*, o conteúdo do direito à igualdade é muito semelhante ao direito previsto no art. 2º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos:

“Os Estados Partes do presente pacto comprometem-se a respeitar e garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer condição”.

Ao interpretar esse dispositivo, o Comitê de Direitos Humanos, por meio do Comentário Geral n. 18, assentou que:

“O Comitê acredita que o termo ‘discriminação’ tal como usado pelo Pacto deve ser compreendido como assentando que qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência por qualquer razão como raça, cor, sexo, língua, religião, opinião, seja ou não política, origem, nacional ou social, propriedade, nascimento ou qualquer outro status, que tem por propósito ou o efeito nulificar ou impedir o reconhecimento, o gozo e o exercício por todas as pessoas, de modo igual, de todos os direitos e liberdades.

(...)

O Comitê gostaria de sublinhar que o princípio da igualdade as vezes exige do Estados parte que tomem medidas afirmativas para diminuir ou eliminar as condições que causam ou ajudam a perpetuar a discriminação proibida pelo Pacto. Por exemplo, em um Estado em que as condições gerais de uma determinada parte da população previnem ou impedem o gozo do direitos humanos, o Estado devem tomar medidas

ADI 5617 / DF

específicas para corrigir tais condições. Tais ações podem envolver garantir por um tempo a parte da população tratamento preferencial em assuntos específicos. No entanto, desde que tais ações sejam necessárias para corrigir a discriminação, é um caso de diferenciação legítima para o Pacto.”

Ainda no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher prevê, expressamente, em seu art. 1º, o seguinte:

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

Na mesma linha de entendimento, este Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADPF 186, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 17.10.2014, assentou que “não contraria – ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares”.

Assim, é próprio do direito à igualdade a possibilidade de uma desquiparação, desde que seja ela pontual e tenha por objetivo superar uma desigualdade histórica. Nesse contexto, o e. Ministro Joaquim

ADI 5617 / DF

Barbosa sustenta, em sede doutrinária, que “as ações afirmativas têm como objetivo não apenas coibir a discriminação do presente, mas, sobretudo, eliminar os ‘efeitos persistentes’ da discriminação do passado, que tendem a ser perpetuar”. Esses efeitos, ainda de acordo com o Ministro, “se revelem na chamada ‘discriminação estrutural’, espelhada nas abismais desigualdades sociais entre grupos dominantes e grupos dominados” (GOMES, Joaquim Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. In: SANTOS, Sales Augusto. Ações Afirmativas e o combate ao racismo nas Américas. Brasília: ONU, BID e MEC, 2007, p. 56).

In casu, o disposto no art. 10, § 3º, da Lei Geral de Eleições, é apenas para que os partidos preencham um mínimo de vagas para candidaturas. Assim, as mulheres não apenas devem disputar as prévias partidárias como também concorrer, sem que para isso a lei preveja qualquer vantagem, às cadeiras disponíveis no Parlamento.

Dados do Tribunal Superior Eleitoral e informações trazidas pelos *amici curiae* demonstram que, embora as mulheres correspondam a mais da metade da população e do eleitorado brasileiro, elas ocupam menos de 15% das cadeiras do Poder Legislativo federal, sendo que, na Câmara dos Deputados, apenas 9,9% dos parlamentares são mulheres. Além disso, apenas 11% das prefeituras do país são comandadas por mulheres.

Os dados são ainda mais alarmantes, caso se tenha em conta que eles não indicam qualquer possibilidade de reversão dessa tendência. Em 2010, escrevendo para o Relatório “O Progresso das Mulheres no Brasil 2003-2010”, editado pela ONU Mulheres, Flávia Piovesan chamava a atenção para os obstáculos à inclusão das mulheres:

“Importa realçar que a adoção da legislação das cotas está associada à campanha ‘Mulheres sem Medo do Poder’, desenvolvida pela bancada feminina do Congresso Nacional, com o apoio do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e do movimento de mulheres.

A respeito das cotas, constata-se que, se em 1994 (antes da legislação específica) a percentagem de mulheres candidatas no

ADI 5617 / DF

Brasil era de 7,18%, em 2002, com a adoção da lei das cotas, este índice foi elevado a 14,84%, conforme os dados do próprio Tribunal Superior Eleitoral. Em 2010, o percentual de mulheres candidatas para as eleições foi de 22,4% do total de candidaturas para os cargos do Executivo e Legislativo federal e estaduais. Entretanto, ao analisar as candidaturas femininas para o cargo de governador/a o percentual cai para apenas 10,6%. As candidatas para o Senado representaram apenas 13,2%; as candidaturas femininas para deputado/a federal corresponderam a 22,2% e para deputada/o estadual, 22,7%.”

De fato, o quadro não é apenas o de uma desigualdade estrutural, mas é mesmo o de um descumprimento da própria legislação de regência. Veja-se, quanto a esse ponto, as informações do próprio Tribunal Superior Eleitoral, trazidas pela CEPIA (eDOC 30, p. 19):

“De acordo com as estatísticas disponibilizadas pelo Tribunal, no ano de 2014, a proporção geral de candidaturas era de 68,955 (homens) para 31,05% (mulheres). Nessas eleições, o descumprimento do mínimo legal foi alarmante, tendo se verificado em 11 dos 32 partidos analisados: DEM (29,49%), PCO (24,49%), PDT (29,68%), PHS (29,94%), PROS (28,45%), PRTB (28,27%), PSDC (29,34%), PSOL (29,61%), PT do B (29,68%), PTB (29,42%), e SD (26,35%). Com exceção do PSTU, que atingiu um percentual de 40% de candidaturas femininas, os 20 partidos restantes ficaram entre 30,08% (PSB) e 33,92% (PMN) – porcentagem próxima do limite mínimo, que ainda é muito baixo.

Nas eleições municipais de 2016, por sua vez, o percentual de candidaturas femininas atingido pelos partidos ficou entre 30,77% (PDT) e 34,34% (PT), média muito semelhante à de 2014. Somente o PSTU (39,20%) e o PMB (43,47%), apresentaram percentuais notadamente destoantes. Vale dizer que, com exceção do PCO, que alcançou somente 29,41% de candidaturas femininas, os demais partidos respeitaram, ao menos formalmente, o mínimo legal de cotas para mulheres. Partindo-

ADI 5617 / DF

se de um universo de 35 partidos, constatou-se haver 68,11% de candidaturas masculinas contra 31,89% de candidaturas femininas”.

Permanecem, assim, de todo verdadeiras as afirmações feitas por Fernanda Ferreira Mota e Flávia Biroli, no artigo “O gênero na política: a construção do feminino nas eleições presidenciais de 2010” (cadernos pagu (43), julho-dezembro de 2014):

“A presença reduzida de mulheres na vida política brasileira não é uma circunstância ocasional. É um desdobramento dos padrões históricos da divisão sexual do trabalho e da atribuição de papéis, habilidades e pertencimentos diferenciados para mulheres e homens. Corresponde a uma realização restrita do ideal democrático da igualdade política, que reserva os espaços de decisão e as posições de poder a uma parcela da população com perfis determinados – homens, brancos, pertencentes às camadas mais ricas da população. As desigualdades de gênero, assim como a desigualdade racial e a de classe, são importantes para se compreender os mecanismos de divisão e diferenciação que impedem uma realização mais plural da política.”

Os obstáculos para a efetiva participação política das mulheres são ainda mais graves, caso se tenha em conta que é por meio da participação política que as próprias medidas de desequiparação são definidas. Qualquer razão que seja utilizada para impedir que as mulheres participem da elaboração de leis inviabiliza o principal instrumento pelo qual se reduzem as desigualdades. Em razão dessas barreiras à plena inclusão política das mulheres, são, portanto, constitucionalmente legítimas as cotas fixadas em lei a fim de promover a participação política das mulheres, tal como afirma Flávia Piovesan, em obra já citada neste voto:

“Observe-se que a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, ao

ADI 5617 / DF

estabelecer normas para as eleições, dispôs que cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo. Anteriormente, a Lei 9.100, de 2 de outubro de 1995, previa uma cota mínima de 20% das vagas de cada partido ou coligação para a candidatura de mulheres. Tais comandos normativos estão em absoluta consonância com a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, que estabelece não apenas o dever do Estado de proibir a discriminação, como também o dever de promover a igualdade, por meio de ações afirmativas. Estas ações constituem medidas especiais de caráter temporário, voltadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher (artigo 4º da Convenção)."

É certo que a presente ação direta não impugna as quotas para as campanhas, mas a distribuição dos recursos partidários posteriormente fixada por meio da Lei 13.165/2015. Em específico, questiona-se a fixação de patamares mínimos e máximos para o acesso a recursos públicos do fundo partidário.

Quanto a esse ponto, a inconstitucionalidade é manifesta.

O estabelecimento de um piso de 5% significa, na prática, que, na distribuição dos recursos públicos que a agremiação partidária deve destinar às candidaturas, os homens poderão receber no máximo 95%. De outro lado, caso se opte por fixar a distribuição máxima às candidaturas de mulheres, poderão ser destinados do total de recursos do fundo 15%, hipótese em que os recursos destinados às candidaturas masculinas será de 85%.

Inexistem justificativas razoáveis, nem racionais, para essa diferenciação.

A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais. O art. 17 da Constituição Federal dispõe ser livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, "resguardados os direitos fundamentais da pessoa humana". Noutras palavras, a autonomia partidária não justifica o

ADI 5617 / DF

tratamento discriminatório entre as candidaturas de homens e mulheres.

É certo que, enquanto pessoas jurídicas de direito privado, conforme preceitua o art. 44, V, do Código Civil, aplicam-se aos partidos políticos não só a garantia da plena autonomia, nos termos do art. 17, § 1º, da CRFB, mas também a própria liberdade de associação livre da interferência estatal (art. 5º, XVIII, da CRFB).

O respeito à igualdade não é, contudo, obrigação cuja previsão somente se aplica à esfera pública. Incide, aqui, a ideia de eficácia horizontal dos direitos fundamentais, sendo importante reconhecer que é precisamente nessa artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres:

“As violações a direitos fundamentais não ocorrem somente no âmbito das relações entre o cidadão e o Estado, mas igualmente nas relações travadas entre pessoas físicas e jurídicas de direito privado. Assim, os direitos fundamentais assegurados pela Constituição vinculam diretamente não apenas os poderes públicos, estando direcionados também à proteção dos particulares em face dos poderes privados.

(...)

A ordem jurídico-constitucional brasileira não conferiu a qualquer associação civil a possibilidade de agir à revelia dos princípios inscritos nas leis e, em especial, dos postulados que têm por fundamento direto o próprio texto da Constituição da República, notadamente em tema de proteção às liberdades e garantias fundamentais. O espaço de autonomia privada garantido pela Constituição às associações não está imune à incidência dos princípios constitucionais que asseguram o respeito aos direitos fundamentais de seus associados. A autonomia privada, que encontra claras limitações de ordem jurídica, não pode ser exercida em detrimento ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros, especialmente aqueles positivados em sede constitucional, pois a autonomia da vontade não confere aos particulares, no domínio de sua incidência e atuação, o poder de transgredir ou de ignorar as

ADI 5617 / DF

restrições postas e definidas pela própria Constituição, cuja eficácia e força normativa também se impõem, aos particulares, no âmbito de suas relações privadas, em tema de liberdades fundamentais.”

(RE 201819, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 11/10/2005, DJ 27-10-2006 PP-00064 EMENT VOL-02253-04 PP-00577 RTJ VOL-00209-02 PP-00821)

Na mesma direção, o Tribunal Superior Eleitoral chegou a assentar:

“A autonomia partidária contida no § 1º do art. 17 da CF/88 não significa soberania para desrespeitar, direta ou indiretamente, valores e princípios constitucionais: é imperativo que agremiações observem a cota de gênero não somente em registro de candidaturas, mas também na propaganda e assegurando às mulheres todos os meios de suporte em âmbito intra ou extrapartidário, sob pena de se manter histórico e indesejável privilégio patriarcal e, assim, reforçar a nefasta segregação predominante na vida político-partidária brasileira.”

(Representação nº 32255, Acórdão, Relator(a) Min. Antonio Herman De Vasconcellos E Benjamin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 53, Data 17/03/2017, Página 135-136)

Ainda de acordo com o referido precedente, o e. Ministro Herman Benjamin sublinhou que “as agremiações devem garantir todos os meios necessários para real e efetivo ingresso das mulheres na política, conferindo plena e genuína eficácia às normas que reservam número mínimo de vagas para candidaturas (art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97) e asseguram espaço ao sexo feminino em propaganda (art. 45, IV, da Lei 9.096/95)”.

Tampouco se poderia afirmar, na linha do que suscitou o Presidente do Congresso Nacional, que os recursos destinados às campanhas de

ADI 5617 / DF

mulheres revelam o “consenso possível”. Em caso de proteção deficiente de direitos fundamentais, a liberdade de conformação do legislador é reduzida, incumbindo ao Judiciário zelar pela sua efetiva promoção.

Nesse sentido, constituiu um dos corolários do princípio da igualdade não apenas a previsão de tratamento igual, mas também o direito à proteção contra a discriminação por diversos motivos. Como advertiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos, “o elemento da igualdade é difícil de separar da não discriminação (...) quando se fala de igualdade perante a lei (...) esse princípio deve ser garantido com a não discriminação” (Condição Jurídicas e Direitos dos Migrantes sem Documentos, opinião consultiva da OC-18/03, pár. 83).

Ademais, como assentou o Comitê de Direitos Humanos no Comentário Geral n. 18, já referido neste voto, a não discriminação deve ser compreendida “como assentando que qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência por qualquer razão como raça, cor, sexo, língua, religião, opinião, seja ou não política, origem, nacional ou social, propriedade, nascimento ou qualquer outro status, que tem por propósito ou o efeito nulificar ou impedir o reconhecimento, o gozo e o exercício por todas as pessoas, de modo igual, de todos os direitos e liberdades”.

Nessa perspectiva, a inexistência de consenso revela não um limite à atuação do legislador, mas uma omissão inconstitucional, na medida em que priva as candidaturas de mulheres dos recursos públicos que irão custear suas aspirações políticas de ocupar uma posição democraticamente representativa, apenas pelo fato de serem mulheres.

Finalmente, não cabe sustentar que o percentual de candidaturas para as mulheres limita-se a reconhecer uma igualdade de oportunidades, no sentido de garantir iguais condições a partir de uma posição inicial, nomeadamente as candidaturas. Poder-se-ia falar aqui, naquilo que o Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher chamou de “igualdade transformativa”, em seu Comentário Geral 25:

“7. Firstly, States parties’ obligation is to ensure that there is no direct or indirect discrimination against women in their laws and that women are protected against discrimination —

ADI 5617 / DF

committed by public authorities, the judiciary, organizations, enterprises or private individuals — in the public as well as the private spheres by competent tribunals as well as sanctions and other remedies. Secondly, States parties' obligation is to improve the de facto position of women through concrete and effective policies and programmes. Thirdly, States parties' obligation is to address prevailing gender relations and the persistence of gender-based stereotypes that affect women not only through individual acts by individuals but also in law, and legal and societal structures and institutions.

8. In the Committee's view, a purely formal legal or programmatic approach is not sufficient to achieve women's de facto equality with men, which the Committee interprets as substantive equality. In addition, the Convention requires that women be given an equal start and that they be empowered by an enabling environment to achieve equality of results. It is not enough to guarantee women treatment that is identical to that of men. Rather, biological as well as socially and culturally constructed differences between women and men must be taken into account. Under certain circumstances, non-identical treatment of women and men will be required in order to address such differences. Pursuit of the goal of substantive equality also calls for an effective strategy aimed at overcoming underrepresentation of women and a redistribution of resources and power between men and women.

9. Equality of results is the logical corollary of de facto or substantive equality. These results may be quantitative and/or qualitative in nature; that is, women enjoying their rights in various fields in fairly equal numbers with men, enjoying the same income levels, equality in decision-making and political influence, and women enjoying freedom from violence.

10. The position of women will not be improved as long as the underlying causes of discrimination against women, and of their inequality, are not effectively addressed. The lives of women and men must be considered in a contextual way, and measures adopted towards a real transformation of

ADI 5617 / DF

opportunities, institutions and systems so that they are no longer grounded in historically determined male paradigms of power and life patterns.”

Tradução livre:

7. Primeiramente, as obrigações dos Estados parte são garantir que não haja discriminação direta ou indireta contra as mulheres nas suas leis e que as mulheres sejam protegidas contra a discriminação – praticada por autoridades públicas, o judiciário, organizações, empresas e entidades privadas – nas esferas públicas ou privadas pelos tribunais competentes assim como sanções e outros remédios. Em segundo lugar, as obrigações dos Estados parte é a de melhorar a posição de fato das mulheres por meio de políticas concretas e eficazes. Em terceiro lugar, a obrigação dos Estados parte é a de enfrentar as relações prevalentes de gênero e a persistência de estereótipos baseados no gênero que atingem as mulheres não apenas por meio de atos individuais por indivíduos, mas também por meio da lei, e das estruturas legais e sociais e das instituições.

8. Na visão do Comitê, uma atuação puramente legal e forma ou programática não é suficiente para atingir a igualdade de fato entre homens e mulheres, a qual o Comitê interpreta como igualdade material. Além disso, a Convenção exige que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades e que elas sejam empoderadas por um ambiente que as permita alcançar a igualdade de resultados. Não é suficiente garantir às mulheres tratamento que é idêntico ao dos homens. Ao contrário, diferenças biológicas e as que são social e culturalmente construídas entre homens e mulheres devem ser levadas em conta. Em certas circunstâncias, tratamento não idêntico de mulheres e de homens será exigido para resolver tais diferenças. O objetivo de alcançar a igualdade material também convoca uma estratégia efetiva para superar a sub-representação das mulheres e a redistribuição de recursos e poderes entre homens e mulheres.

9. A igualdade de resultados é o corolário lógico da

ADI 5617 / DF

igualdade de fato ou material. Esses resultados podem ser de natureza quantitativas ou qualitativas; ou seja, mulheres gozando de seus direitos em vários campos em número e de forma igualmente justa em relação aos homens, gozando de mesmos padrões remuneratórios, igualdade na tomada de decisões e na influência política, e mulheres gozando de liberdade contra toda violência.

10. A posição das mulheres não será melhorada enquanto as causas que sustentam a discriminação contra as mulheres, e sua desigualdade, não forem efetivamente enfrentadas. As vidas das mulheres e dos homens devem ser consideradas em seu contexto, e as medidas adotadas para a real transformação de oportunidades, instituições e sistemas a fim de que eles não mais tenham por base os paradigmas masculinos historicamente determinados de poder e de padrões de vida.”

Trata-se, pois, de reconhecer, na linha do que assentou o Comitê, que a concepção de igualdade a elas garantida não autoriza o tratamento discriminatório por circunstâncias que estão fora de seu controle.

Sob essa perspectiva, o caráter público dos recursos a elas destinados é elemento que reforça a obrigação de que a sua distribuição não seja discriminatória. A fundamentalidade das normas constitucionais referentes à atividade financeira do Estado na unidade entre obtenção de recursos, orçamento e realização de despesas engloba o regime jurídico das finanças públicas em máxima conformidade com os fins da Constituição da República.

Conforme dispõe o art. 38 da Lei 9.096/95, os recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) são constituídos por multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; recursos financeiros que lhe forem destinados por lei; doações de pessoas físicas ou jurídicas; e dotações orçamentárias da União.

Tais recursos são destinados, nos termos do art. 44 da Lei 9.096, à manutenção das sedes e serviços do partido, à propaganda doutrinária e política, ao alistamento e às campanhas eleitorais, às fundações de

ADI 5617 / DF

pesquisa e de doutrinação política, e, mais recentemente, aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

A consignação desses recursos é feita ao Tribunal Superior Eleitoral, que distribui aos órgãos nacionais dos partidos, na proporção de sua representação na Câmara dos Deputados (art. 41-A da Lei 9.096 c/c ADI 5.105, Rel. Ministro Luiz Fux, Pleno, DJe 01.10.2015). No que tange aos recursos empregados nas campanhas, os partidos detêm autonomia para distribuí-los, desde que não transbordem dos estritos limites constitucionais.

Em virtude do princípio da igualdade, não pode, pois, o partido político criar distinções na distribuição desses recursos exclusivamente baseadas no gênero.

Assim, não há como deixar de reconhecer como sendo a única interpretação constitucional admissível aquela que determina aos partidos políticos a distribuição dos recursos públicos destinados à campanha eleitoral na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, sendo, em vista do disposto no art. 10, § 3º, da Lei de Eleições, o patamar mínimo o de 30%.

No que tange ao prazo de três eleições fixado pela lei, deve-se ter em conta que o critério de distribuição de recursos oriundos do fundo partidário deve obedecer à composição das candidaturas e deflui diretamente da cota fixada no art. 10, § 3º, da Lei de Eleições. Assim, é inconstitucional a fixação de um prazo, porquanto a distribuição não discriminatória dos recursos deve perdurar enquanto for justificada a composição mínima das candidaturas. Tal como já decidiu esta Corte na ADPF 186, Rel. Ministro Lewandowski, a legitimidade das políticas afirmativas depende de seu caráter temporário. A temporariedade recai, na hipótese do autos, sob as cotas de candidaturas, não sob a distribuição de recursos, que, como se sustentou neste voto, não está sujeita ao tratamento discriminatório.

Pelas razões até aqui apresentadas, também deve ser julgado procedente o pedido formulado pelo CEPIA para a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento do disposto no art. 44, § 5º-A e §

ADI 5617 / DF

7º.

Registro, no ponto, que o § 7º do referido artigo não dispõe sobre os recursos destinados à promoção ou à difusão da participação política das mulheres, nem às suas campanhas, mas à manutenção de instituto ou fundação de pesquisa (art. 44, IV, da Lei 9.096/95).

Em relação aos § 5º-A e § 7º, a discricionariedade conferida, quer às agremiações partidárias, quer às secretarias da mulher, autorizaria-lhes, em tese, a utilizar os recursos destinados à promoção e difusão da participação política das mulheres em suas campanhas, como se tal obrigação estivesse em seu âmbito de discricionariedade.

É preciso reconhecer que ao lado do direito a votar e ser votado, como parte substancial do conteúdo democrático, a completude é alcançada quando são levados a efeito os meios à realização da igualdade. Só assim a democracia se mostra inteira. Caso contrário, a letra Constitucional apenas alimentará o indesejado simbolismo das intenções que nunca se concretizam no plano das realidades. A participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado e produz impactos significativos para o funcionamento do campo político, uma vez que ampliação da participação pública feminina permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais das mulheres.

Há ainda muito a se fazer. Não se pode deixar de reconhecer que a presença reduzida de mulheres na vida política brasileira “colabora para a reprodução de concepções convencionais do ‘feminino’, que vinculam as mulheres à esfera privada e/ ou dão sentido a sua atuação na esfera pública a partir do seu papel convencional na vida doméstica” e “coloca água no moinho da reprodução de posições subordinadas para as mulheres e da naturalização das desigualdades de gênero” (MOTA, Fernanda Ferreira; BIROLI, Flávia. *O gênero na política: a construção do “feminino” nas eleições presidenciais de 2010*. cadernos pagu (43), julho-dezembro de 2014, p. 227).

Daí porque a atuação dos partidos políticos não pode, sob pena de ofensa às suas obrigações transformativas, deixar de se dedicar também à promoção e à difusão da participação política das mulheres.

ADI 5617 / DF

Como afirma Dianne Otto, “precisamos de uma nova forma de pensar sobre as representações legais que desafiem os estereótipos de gênero que estão por trás dos abusos de direitos humanos baseados no gênero” (OTTO, Dianne, Women's Rights (22.03.2010). U. of Melbourne Legal Studies Research Paper No. 459. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1576229>, tradução livre).

Por todas essas razões, é procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade para:

(i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três ” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015, eliminando o limite temporal até agora fixado;

(ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção;

(iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95.

É como voto.

15/03/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Boa-tarde Presidente, Ministra Rosa, Ministros.

Eu quero, inicialmente, cumprimentar as sustentações feitas da tribuna e também, como foi dito, solidarizar-me com a família da Vereadora Marielle Franco e do motorista Anderson Pedro Gomes. E, no caso da Vereadora, foi vítima da mais cruel e covarde forma de discriminação, que é a eliminação física. Não bastasse toda uma série de discriminações, o ápice da violência, com a eliminação física.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra o art. 9º da Lei 13.165/2015, que alterou as Leis 9.504/1997, 9.096/1995 e 4.737/1965, com o objetivo de *“reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina”*.

Eis a íntegra da norma impugnada:

"Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995."

Segundo o Requerente, o artigo acima transcrito *“contraria o princípio fundamental da igualdade (art. 5º I), deixa de proteger suficientemente o pluralismo político, a cidadania e o princípio democrático, garantidos no art. 1º, II, V e parágrafo único, falha no atingimento do objetivo fundamental de constituir sociedade livre, justa e solidária, disposto no art. 3º, I, além de ferir os princípios da eficiência e da finalidade (art. 37) e da autonomia dos partidos*

ADI 5617 / DF

políticos (art. 17, § 1º), todos da Constituição da República".

Em linhas gerais, sustenta e requer o Procurador-Geral da República que: 1) *"não deve haver fixação de limite máximo do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento da campanha eleitoral de candidatas"*, de modo que ao dispositivo impugnado deve-se atribuir interpretação conforme a Constituição para *"excluir o limite máximo de sua abrangência"*; 2) *"o percentual mínimo do art. 9º da Lei 13.165/2015 é inconstitucional, devendo-se adotar como interpretação conforme a Constituição a que equipare o mínimo de 30% de candidaturas femininas do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997 ao percentual mínimo de recursos do Fundo Partidário a elas destinado (ou seja, 30%), única interpretação que respeita as definições legislativas e materializa o princípio da igualdade"*; 3) a *"limitação da reserva de recursos às três eleições seguintes à publicação da Lei 13.165/2015 protege de forma insuficiente, ineficiente e incompatível com a finalidade constitucional os direitos políticos das mulheres, pela impossibilidade concreta de alteração da realidade política brasileira, refletida nos partidos políticos, no prazo sociologicamente exíguo de cinco anos, infenso ao princípio da proporcionalidade"*.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

Nas informações solicitadas, os Presidentes da República e do Congresso Nacional defenderam a constitucionalidade do dispositivo impugnado, pleiteando a improcedência do pedido.

A Advogada-Geral da União manifestou-se pelo conhecimento parcial da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Em parecer, o Procurador-Geral da República reiterou o entendimento defendido na petição inicial, opinando pelo conhecimento e procedência do pedido.

Admitida como *amicus curiae*, a Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP) apresentou argumentação pela procedência da ação. Postulou, além disso, nos termos do art. 131, § 3º, do Regimento Interno desta CORTE, a realização de sustentação oral. Também foi admitida como *amicus curiae* a "Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (CEPIA)".

É o relatório.

ADI 5617 / DF

O cerne da discussão no presente caso é saber se o dispositivo impugnado viola os princípios da igualdade, da democracia, do pluralismo político, da cidadania, da eficiência e da finalidade, bem como da autonomia dos partidos políticos.

Cumprе destacar, inicialmente, que a Lei 13.165/2015, cujo art. 9º contém a norma objeto de controle neste processo, foi editada com o objetivo expresso, contido em sua ementa, de *“reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina”*.

Um dos meios escolhidos pelo legislador para alcançar o último desses objetivos – incentivar a participação feminina – foi, justamente, a determinação de os partidos políticos adotarem, nos processos eleitorais de 2016, 2018 e 2020, reservas, de, no mínimo, 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais de suas candidatas.

A questão que se coloca, portanto, é saber se este meio eleito pelo legislador realmente tem o condão de incentivar, adequadamente, a participação feminina no processo político-eleitoral como um todo, bem como se está em conformidade com os princípios e as garantias constitucionais.

É conhecido o quadro de histórico e considerável déficit da representatividade política das mulheres em nosso país. Nesse sentido, MARIA DA CONCEIÇÃO LIMA ALVES afirma que *a partir da conquista pelas mulheres do direito de votar, a luta por ampliar os espaços de participação política ganhou os mais diversos matizes, mas os ganhos vêm ocorrendo desde então num ritmo muito inferior ao desejado. Conclui que é evidente que a ausência de mulheres na vida político-partidária fragiliza a identificação da sociedade com o sistema representativo vigente, pois este não reflete minimamente o papel feminino na sociedade* (ALVES, Maria da Conceição Lima. Política de cotas de gênero na legislação eleitoral: estudo comparado e avaliação do caso brasileiro. In: PEREIRA, Gabrielle Tatith et al. (Org.). *Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo*.

ADI 5617 / DF

Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015, pp. 300-315.).

Avaliando-se o resultado das eleições nos últimos trinta anos, constata-se um lentíssimo crescimento da participação das mulheres no Legislativo brasileiro.

Mesmo com a edição, há vinte anos, da Lei 9.504/1997, que, em seu art. 10, § 3º, estabelece que cada partido ou coligação deverá observar, para o preenchimento das candidaturas, os patamares mínimo de 30% e máximo de 70%, de cada sexo, não houve redução significativa de referido déficit.

Alguns aspectos são muito elucidativos desse quadro: (i) em 1988, foram eleitas 29 mulheres para a Câmara dos Deputados, de um total de 513 parlamentares; nas últimas três eleições, foram eleitas 46 mulheres em 2006, 44 em 2010 e 48 em 2014; (ii) em 1998, foram eleitas apenas 2 mulheres para o Senado, de um total de 27 eleitos; nas últimas três eleições, foram eleitas 4 mulheres em 2006 (de um total de 27), 8 em 2010 (de um total de 54) e 5 em 2014 (de um total de 27); (iii) nas eleições municipais de 2016, 31% dos candidatos ao cargo de vereador eram do sexo feminino, tendo sido eleitas apenas 13% e, para o cargo de Prefeito Municipal, as mulheres representaram apenas 11,57% dos eleitos.

Todos esses dados, sobretudo se considerados sob a perspectiva de um eleitorado composto por 52,25% de mulheres, de acordo com dados de 2016 do TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, indicam um panorama de sub-representação feminina nos cargos políticos eletivos, tanto na esfera do Executivo, como em âmbito legislativo, no Brasil.

O TSE analisou os resultados das eleições municipais de 2016, observando que o número de prefeitas eleitas foi menor do que nos pleitos realizados em 2012. Além disso, o número de vereadoras eleitas também apresentou redução em treze capitais, em comparação com a última disputa municipal.

Nesse contexto, não parece razoável e adequada a norma impugnada na presente ação, por não propiciar condições satisfatórias à gradativa ampliação da participação feminina no processo político-

ADI 5617 / DF

eleitoral, estando em descompasso tanto com o referido art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, como em relação aos preceitos constitucionais de igualdade, de cidadania e de pluralismo político.

Destaque-se que uma maior participação feminina no processo político-eleitoral pode contribuir para a atenuação de outros problemas sociais, como a violência contra a mulher, para políticas de proteção da maternidade e da primeira infância e para a redução das desigualdades de gênero no mercado de trabalho. Quanto a esse ponto, vale a transcrição de trecho da inicial da Procuradoria-Geral da República:

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

Adequada participação feminina nas casas legislativas, proporcional à sua presença já majoritária na população brasileira e à relevância dos papéis desempenhados nos âmbitos econômico e social, é essencial para superar outros entraves à igualdade de gênero.

(...)

Maior equidade de gênero na política também possui significativo efeito simbólico e contribui para empoderamento das mulheres e para sua afirmação como sujeitos de direitos na esfera pública, o que tende a repercutir positivamente também sobre as relações na esfera privada.
(sem destaque no original)

Portanto, é inconstitucional a fixação de patamares situados entre 5% e 15% relativamente ao Fundo Partidário, para o financiamento das campanhas eleitorais para as mulheres, ainda mais se for considerado o exíguo prazo de apenas três eleições (2016, 2018 e 2020) para a realização de tal ação afirmativa.

ADI 5617 / DF

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO da Procuradoria-Geral da República para, quanto ao art. 9º da Lei 13.165/2015, (a) declarar inconstitucionalidade dos limites mínimo e máximo ali definidos; (b) dar interpretação conforme à Constituição, de modo a (b.1) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b.2) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; (c) declarar inconstitucionalidade da expressão *“Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei”*.

É o voto.

15/03/2018**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL****VOTO****O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO**

Presidente, em primeiro lugar, como os que me antecederam, eu saúdo os que fizeram sustentações orais, já hoje a do Doutor Luciano Mariz Maia, uma sustentação vigorosa, empática e enfática; cumprimento a Doutora Polianna Pereira dos Santos, que esteve na tribuna, e a Doutora Lígia Fabris Campos igualmente.

Presidente, eu também gostaria, como os demais, de fazer um brevíssimo comentário sobre o episódio do Rio, que nos abalou a todos. Na verdade, não há palavras mesmo para reagir à altura ao assassinato da Vereadora Marielle Franco. Aliás, tem faltado palavras para descrever o que está acontecendo no Rio de Janeiro neste exato momento, uma combinação medonha de desigualdade, corrupção e mediocridade, num círculo vicioso difícil mesmo de se romper e que tem conduzido à extrema violência que nós estamos enfrentando. Portanto é imensa a sensação de pesar e de desalento em momentos como este, sobretudo para quem é do Rio, como é o meu caso. A única homenagem que a gente pode prestar a quem luta por justiça e por igualdade é continuar a luta por justiça e por igualdade, a meu ver este é o papel que nos cabe.

A propósito, Presidente, do voto notável do Ministro Luiz Edson Fachin, na linha original e de grande alteridade de outros pronunciamentos de Sua Excelência, eu observo – algumas das observações já foram feitas por ele, no voto – que menos de 10% do Parlamento é composto por mulheres, no Brasil; 11,57% das mulheres ocupam a titularidade nas prefeituras; 28 dos 29 Ministros de Estado são homens; as principais agências reguladoras do País – ANAC, ANP, ANEEL, ANTAQ, ANVISA – têm 100% de diretores homens; já nos cargos efetivos, de investidura técnica, geralmente por concurso público,

ADI 5617 / DF

as mulheres ocupam um pouco mais de 50% das vagas no serviço público federal.

Eu tiro esses dados de um trabalho importante publicado recentemente no Jota sobre disparidade de gênero, assinado por Ana Luíza Calil, Carina de Castro, Ketlyn de Souza e Tereza Melo. Mas a constatação interessante é que, nos cargos providos por mérito, por qualificação, as mulheres já conquistaram igualdade e até uma ligeira superioridade, mas, nos cargos que dependem de indicação política, ainda são minoria expressiva.

Esses elementos empíricos apenas ratificam o acerto da construção doutrinária e jurisprudencial trazida pelo Ministro Luiz Edson Fachin, que propõe, em última análise, equiparar, na participação ao Fundo Partidário, os mesmos 30% que a legislação eleitoral exige para a candidatura das mulheres.

Essa é a essência do voto de Sua Excelência, essa é a essência da postulação feita da tribuna, tanto pelo Ministério Público quanto pelos *amici curiae*, e eu estou de pleno acordo com essa postulação.

De modo que eu estou aderindo à proposta do Ministro Luiz Edson Fachin. Embora, geralmente, costume votar enunciando uma tese, eu acho que o modo como Ministro Fachin articulou o dispositivo do seu voto já preenche, eu penso, a minha demanda, que é deixar de maneira inequivocamente certa qual é a tese jurídica do julgamento. E a tese jurídica do julgamento, como propõe Sua Excelência, é que as mulheres tenham participação no Fundo Partidário correspondente ao percentual que a lei impõe de sua participação nas candidaturas.

De modo que eu estou de pleno acordo. Cumprimento, uma vez mais, Sua Excelência, e esse é o meu voto, Presidente.

15/03/2018**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhora Presidente, também começo cumprimentando as ilustres advogadas que assomaram à tribuna. Com competência e com a clareza e o brilho das sustentações, mostram que nós mulheres temos que, de fato, não abandonar a luta. Há um movimento de marcha das mulheres que diz: “por nossas mortas, nenhum minuto de silêncio, mas uma vida de luta!”.

A desigualdade de gênero, no Brasil, é cultural, fruto de uma cultura em que as mulheres não têm a mesma visibilidade masculina. Como agora acaba de lembrar o Ministro Luís Roberto, onde a mulher tem acesso aos cargos por concurso público, nós mulheres já somos até a maioria, como tenho constatado em estatísticas e pesquisas a respeito. No acesso a cargos políticos, contudo – não apenas pela participação das mulheres na política, mas também onde se depende de indicação política –, o número cai de maneira assombrosa.

Há poucos dias tive oportunidade de participar de um belíssimo momento de reflexão, proporcionado, a mim e a todo um grupo que lá compareceu, no gabinete do Ministro Edson Fachin. Um momento de reflexão justamente sobre a desigualdade de gênero no Poder Judiciário, numa perspectiva regional. A palestrante foi a Doutora Andressa Caldas, que, também com brilho invulgar, trouxe dados relevantíssimos, indicativos justamente de que a participação feminina, onde está o poder, de fato, torna-se muito diminuta.

O que as mulheres precisam é que a sua voz tenha o mesmo peso da voz masculina nas esferas do Poder. Não tenho a menor dúvida de que a participação feminina só vai aumentar, no campo da política, por meio de políticas públicas, dos incentivos e das cotas que estão sendo trazidos pelas leis, no mínimo, para assegurar uma igualdade formal.

Também se destacou da tribuna que, por óbvio, nem a igualdade formal está sendo assegurada, mas nós temos que lutar, sim, por uma

ADI 5617 / DF

igualdade substancial. Esta depende da luta da mulher. Nós não vamos conquistar este espaço de poder por doação ou por concessão masculina. Não queremos, de forma alguma, estar longe dos homens, mas ao lado dos homens com a mesma voz e com a mesma visibilidade.

Por isso, quando este processo foi distribuído e ingressou em pauta, e vi que estava sobre a relatoria do Ministro Edson Fachin, fiquei absolutamente tranquila. Como hoje também fiquei muito feliz, porque – ainda que lamentando a ausência da nossa Procuradora-Geral da República, Doutora Raquel Dodge –, vi que contaríamos com o Doutor Luciano Maia na representação do Ministério Público Federal. Ambos, com enorme sensibilidade no trato da matéria, deram equacionamento ao tema que não merece o menor reparo.

Tenho voto escrito na mesma linha defendida por Suas Excelências, na mesma linha, no caso, do voto do eminente Relator. Vou requerer a juntada aos autos, Presidente. Digo, desde logo, que o acompanhamento na íntegra.

E, ainda, só como um último registro para a Doutora Polianna, na verdade: “Marielle Franco, presente!”

É isso, Presidente.

É como voto.

15/03/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber:

I. Identificação da controvérsia constitucional

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República contra o art. 9º da Lei 13.165/2015, que alterou as Leis 9.504/1997, 9.096/1995 e 4.737/1965, com o objetivo de *“reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina”*.

2. Para adequada compreensão da controvérsia constitucional, transcrevo o teor do referido texto legislativo:

"Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995." (grifei).

3. A parte autora justifica o vício de inconstitucionalidade material do ato normativo, forte em quatro argumentos principais, postos como vetores interpretativos de parâmetro de controle, quais sejam: *i) contraria o princípio fundamental da igualdade (art. 5º I); ii) deixa de proteger suficientemente o pluralismo político, a cidadania e o princípio democrático, garantidos no art. 1º, II, V, e parágrafo único; iii) falha no atingimento do objetivo fundamental de constituir sociedade livre, justa e solidária, disposto no art. 3º, I; iv) viola os princípios da eficiência e da finalidade (art. 37) e da autonomia dos partidos políticos (art. 17, § 1º), todos da Constituição da República*.

ADI 5617 / DF

Nessa linha argumentativa, quanto ao contexto de incidência do dispositivo legal impugnado, alega que:

a) *"não deve haver fixação de limite máximo do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento da campanha eleitoral de candidatas", de modo que ao dispositivo impugnado deve-se atribuir interpretação conforme a Constituição para "excluir o limite máximo de sua abrangência";*

b) *"o percentual mínimo do art. 9º da Lei 13.165/2015 é inconstitucional, devendo-se adotar como interpretação conforme a Constituição a que equipare o mínimo de 30% de candidaturas femininas do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997 ao percentual mínimo de recursos do Fundo Partidário a elas destinado (ou seja, 30%), única interpretação que respeita as definições legislativas e materializa o princípio da igualdade";*

c) *a "limitação da reserva de recursos às três eleições seguintes à publicação da Lei 13.165/2015 protege de forma insuficiente, ineficiente e incompatível com a finalidade constitucional os direitos políticos das mulheres, pela impossibilidade concreta de alteração da realidade política brasileira, refletida nos partidos políticos, no prazo sociologicamente exíguo de cinco anos, infenso ao princípio da proporcionalidade".*

4. A controvérsia constitucional posta para deliberação e decisão por parte deste Supremo Tribunal Federal constitui um dos pilares da estrutura da democracia e do próprio Estado constitucional, ao definir a validade de políticas afirmativas que tutelam a realização de direitos fundamentais de primeira ordem, como o da liberdade, da igualdade e da participação na arena política, em conformidade com os vetores do pluralismo e da representatividade adequada.

Em outras palavras: a temática em exame diz com a estruturação de novos paradigmas políticos, jurídicos e culturais intrapartidários, mediante a consolidação da democracia interna dos partidos políticos, observada a eficácia horizontal dos direitos fundamentais para a garantia da igualdade material entre as candidaturas femininas e masculinas.

5. Não paira dúvida constitucional no fato de que a participação das mulheres no desenho institucional dos partidos políticos e do sistema político de forma geral, em seus processos decisórios coletivos

ADI 5617 / DF

vinculantes para determinada comunidade, representa, ainda, no limiar do século XXI, um *déficit* injustificável no contexto do modelo das democracias constitucionais, identificadas por estruturas de poder e responsabilidades compartilhadas entre diversos atores institucionais, poderes e agências de governo.¹

6. A metade do século XX e início deste foram marcados pelo projeto de consolidação de democracias constitucionais, projetadas para a superação e/ou transição dos regimes ditatoriais e/ou autocráticos. Nada obstante, não se pode falar em democracia constitucional apenas como uma abstração política ou teórica, na qual se confirma sua preferência como modelo de sistema político, por razões de ganhos de eficiência e qualidade das decisões e políticas públicas.

7. A democracia constitucional como modelo de sistema político é projeto permanente e de constante atualização frente às variáveis que se colocam, como fatores sociais, econômicos, culturais e políticos, de acordo com o desenvolvimento das sociedades. Nesse sentido, é que se encontra a participação das mulheres no projeto político dos partidos e dos espaços decisórios públicos.

II. A constitucionalidade de políticas afirmativas como técnica de realização de direitos fundamentais (precedente da ADPF 168)

8. A questão da proporcionalidade das políticas afirmativas, como técnicas necessárias e adequadas para a concretização de direitos fundamentais que foram, por decisões políticas, estruturais e sociais, alijados do espaço normativo de atores sociais insulares, foi objeto de decisão por esta Suprema Corte, no julgamento da ADPF 168.

Na oportunidade, a constitucionalidade da política de cotas como método de ação afirmativa, no caso específico, para o acesso às universidades de pessoas negras, considerada a premissa de que a condição social e histórica pelo qual os negros passaram justificava o afastamento deles das mesmas oportunidades de partida que os demais, foi julgada procedente, por votação unânime, nos termos do voto do Rel.,

1 LIJPHART, Arend. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

ADI 5617 / DF

Min. Ricardo Lewandowski.

Entendeu este Supremo Tribunal Federal ser conforme à Constituição da República o sistema temporário de cotas implementado na UnB, a permitir a ampliação do contingente de negros em seus quadros, com o consequente acréscimo da representatividade social no ambiente universitário. Ressalvada a condição que o alcance do equilíbrio da representação implicaria o esgotamento da política afirmativa, não mais se justificando o seu recurso. Em outras palavras, o desaparecimento da ação surgiria na medida em que as desigualdades do ponto de partida fossem solucionadas, sendo uma política necessariamente temporária.

9. Não há, portanto, questionar-se a constitucionalidade das ações afirmativas na ordem normativa brasileira, de acordo com o precedente formado no julgamento da ADPF 168. Os valores públicos e direitos fundamentais concorrentes na análise da proporcionalidade de políticas públicas afirmativas já foram deliberados e decididos, cabendo sua observância, salvo hipóteses de superação e distinção do precedente. E, aqui, registro, mais uma vez, que a votação foi por unanimidade.

10. O direito ao voto e à participação democrática feminina na vida política do país é outro claro exemplo de desigualdade estrutural e institucional, que justifica a intervenção do Estado, mediante políticas afirmativas, como técnicas adequadas de adimplemento dos direitos fundamentais.

A participação e a representação das mulheres nos órgãos decisórios e espaços do executivo e do legislativo aumentaram nas últimas décadas, mas de forma lenta e desigual. Atesta esta afirmação, o percentual médio de assento de mulheres nos parlamentos nacionais. Em abordagem comparada é de apenas 23% esse percentual.²

11. Inúmeras são as variáveis que influenciam na formação desse quadro deficitário, como fatores sociais, econômicos, culturais, políticos, religiosos e institucionais. Por isso, aumentar a participação e a representação das mulheres na vida política requer esforços para lidar com esses restrições, que permeiam as esferas públicas e privadas,

2 Cf., [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493011/IPOL-FEMM_NT\(2013\)493011_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493011/IPOL-FEMM_NT(2013)493011_EN.pdf)

ADI 5617 / DF

formais e informais.

Como vários são os fatores que obstaculizam a efetivação da igualdade e liberdade na participação democrática, igualmente várias são as possibilidades e arranjos institucionais para incrementar a representação das mulheres em posições de poder e tomada de decisão, de modo a implementar o acesso ao processo democrático.

As cotas eleitorais de gênero, que podem assumir duas formas, as cotas legisladas e as cotas partidárias (assumidas voluntariamente por compromissos partidários) representam um desses mecanismos, introduzido em mais de 100 países em todo o mundo³. No sistema jurídico brasileiro a cota eleitoral foi expressamente disciplinada no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997.

12. Converte com esse quadro a justificativa da própria legislação em debate por este Plenário, que tem por fundamento “*reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina*”. O legislador, portanto, reconheceu o seu dever constitucional de tutela dos direitos fundamentais da igualdade política, liberdade e pluralismo político, e regulamentou desenho institucional para seu cumprimento.

13. Todavia, não obstante a razão subjacente legislativa no sentido do reconhecimento do seu dever de atuar positivamente para a implementação da participação feminina no espaço democrático e político, importa verificar se a normativa adotada é medida proporcional e suficiente para o adimplemento constitucional.

Essa é justamente a controvérsia posta para decisão.

III. A participação da mulher no processo decisório político

14. O direito ao voto das mulheres não foi o resultado do momento de afirmação dos direitos humanos de primeira dimensão, voltado para as liberdades negativas, de direitos políticos e civis, este foi direcionado para uma categoria determinada de cidadãos.

15. A conquista desse direito essencial de participação política foi

3 Cf. www.quotaproject.org.

ADI 5617 / DF

efetivada depois de muitas lutas e discussões jurídicas que tentaram justificar a tomada do espaço das mãos daqueles que guardavam para si,⁴ tendo seu marco normativo o Código Eleitoral de 1932 (Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932).

A todo momento nos debates constituintes e legislativos, a mulher foi deliberadamente excluída da política e processos decisórios públicos, por fatores culturais e políticos. A decisão majoritária, constitucional e legislativa, “pacífica” de negativa do voto à mulher perdurou na ordem normativa e institucional brasileira por mais de um século.⁵ A regulamentação constitucional do direito ao voto feminino ocorreu apenas com a constituição de 1934, a qual, no entanto, no art. 109, restringia o exercício desse *direito às mulheres que exerciam função pública remunerada*.

16. Ocorre que o direito ao voto e de ser votada (*jus suffragii* e o *jus honorum*) nunca foi um direito abstrato, no cenário normativo de realização dos direitos políticos de forma igualitária entre homens e mulheres, consistente na participação ativa das deliberações acerca das decisões políticas majoritárias do Estado.

A abstração, na verdade, sempre teve como objeto a gradativa e lenta concretização de todos os direitos inerente aos cidadãos, consideradas as suas individualidades. Desse modo, todas as questões discutidas contemporaneamente no cenário político e constitucional são vetores da continuidade e permanente concretização do direito à igualdade, à liberdade e à organização partidária e política mais democrática.

17. Decisões políticas majoritárias encontram seu fundamento de validade e, portanto, os limites de seu exercício, na moralidade

4 Cf., PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil* – da Colônia à 5ª República. Brasília: Gráf. do Senado Federal, 1989. v. 1. RODRIGUES, João Batista Cascudo. *A mulher brasileira, direitos políticos e civis*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 1962. BARBALHO, João. *Constituição Federal brasileira*. Rio, 1902.

5 Não obstante, ainda hoje o exercício efetivo direito ao voto e ser votada encontra obstáculos institucionais e normativos, fatos comprovados com a baixa participação e representação política das mulheres no Parlamento. Nesse sentido, confere, na perspectiva comparada, o relatório apresentado pela

ADI 5617 / DF

constitucional, a qual está traduzida na juridicidade das normas constitucionais, que exigem a sua adequada tutela e necessária promoção no desenvolver dos momentos constitucionais, objetos de densificação da atividade de interpretação constitucional, no espaço da jurisdição ou nos espaços públicos abertos à sociedade.

18. Consciente desse papel normativo da Constituição, a justificativa da Carta das Mulheres, apresentada pela Campanha realizada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), na Constituinte de 1988, no Encontro Nacional ocorrido em 26 de agosto de 1986, defendeu: *“Para nós, mulheres, o exercício pleno da cidadania significa, sim, o direito à representação, à voz e à vez na vida pública, mas implica, ao mesmo tempo, a dignidade na vida cotidiana, que a lei pode inspirar e assegurar, o direito à educação, à saúde, à segurança, à vivência familiar sem traumas. O voto das mulheres traz consigo essa dupla exigência: um sistema político igualitário e uma vida civil não autoritária”*. Quanto ao ponto, importante ressaltar que a Assembleia Nacional Constituinte contou com a participação de 26 deputadas, sem representante no Senado.⁶

A articulação política decisiva das mulheres no esboço do desenho constitucional possibilitou o diálogo de atores sociais com o Estado na busca pela efetiva tutela e promoção dos direitos das mulheres, que resultou na conquista jurídica da igualdade entre homens e mulheres, acompanhada da não discriminação por sexo, raça e religião, ampliação dos direitos civis, sociais, políticos e econômico das mulheres,

6 Cumprе ressaltar que a Assembleia Nacional Constituinte formada por deputados e senadores eleitos para o Congresso, tinha a composição por 559 membros. Dentre estes, apenas 26 representaram a participação política feminina, com 26 deputadas, as quais foram: Abigail Feitosa (PSB/BA), Anna Maria Rattes (PSDB/RJ), Benedita da Silva (PT/RJ), Beth Azize (PSDB/AM), Bete Mendes (PMDB/SP), Cristina Tavares (PDT/PE), Dirce Tutu Quadros (PSDB/SP), Eunice Michiles (PFL/AM), Irma Passoni (PT/SP), Lídice da Mata (PCdoB/BA), Lúcia Braga (PFL/PB)), Lúcia Vânia (PMDB/GO), Márcia Kubitschek (PMDB/DF), Maria de Lourdes Abadia (PSDB/DF), Maria Lúcia (PMDB/AC), Marluce Pinto (PTB/RR), Moema São Thiago (PSDB/CE), Myriam Portella (PSDB/PI), Raquel Cândido (PDT/RO), Raquel Capiberibe (PSB/AP), Rita Camata (PMDB/ES), Rita Furtado (PFL/RO), Rose de Freitas (PSDB/ES), Sadie Hauache (PFL/AM), Sandra Cavalcanti (PFL/RJ), Wilma Maia (PDT/RN)

ADI 5617 / DF

reconfiguração da participação da mulher no espaço de decisão da família, proteção no mercado de trabalho e no campo dos direitos sexuais e reprodutivos.

19. Nesse contexto, portanto, é que se insere o ainda déficit injustificável de participação das mulheres na estrutura dos partidos políticos como candidatas aos cargos eletivos, seja de eleições majoritárias ou proporcionais.

20. Se, por um lado, o direito ao voto materializou a igualdade, a liberdade ao acesso da escolha dos representantes políticos, o mesmo não pode ser afirmado quanto ao espectro das mulheres na qualidade e quantidade de sujeitos ativos no processo de representação política.

21. No sistema político brasileiro, a Lei 9.504/1997, em seu art. 10, § 3º, estabeleceu a chamada cota partidária, ao prescrever que cada partido ou coligação deverá observar, para o preenchimento das candidaturas, os patamares mínimo de 30% e máximo de 70%, de cada sexo. Entretanto, mais de duas décadas depois de vigência de tal normativa, não se infere do quadro político e eleitoral redução significativa do déficit de sub-representação feminina

Como afirmado, a lentidão com que o número de mulheres na política tem crescido demonstra a necessidade de adoção de métodos mais eficientes para o problema da sub-representação das mulheres, de modo a realmente alcançar um equilíbrio de gênero na política instituições.

Essa falha institucional do déficit revela, desde logo, a insuficiência da cota partidária como única estratégia para a implementação da igualdade de gênero no sistema político e democrático, exigindo-se a criação de recursos ou mecanismos coletivos para incrementar a efetividade da própria política afirmativa.

IV. A insuficiência normativa do art. 9º da Lei 13.165/2015

22. A efetividade da garantia do percentual mínimo de candidaturas por gênero, estabelecida no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 – primeiro passo à modificação do quadro de sub-representação feminina no campo político, conclama a participação ativa da jurisdição constitucional a

ADI 5617 / DF

percorrer a implementação de ações afirmativas que priorizem e impulsionem a voz feminina na política brasileira, como sói acontecer nos países com maior índice de desenvolvimento humano (IDH), detentores de considerável representação feminina, consoante estudos realizados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e compilados pela União Interparlamentar (Inter-Parliamentary Union).

23. A participação feminina no cenário político, seja por medidas administrativas – como a veiculação em emissoras de rádio e televisão de campanhas em defesa da valorização e da igualdade de gênero e a promoção de painéis em Seminários sobre Reforma Política, de iniciativa da Escola Judiciária Eleitoral (EJE/TSE) –, seja no exercício da jurisdição, via decisões sinalizadoras de posicionamento rigoroso quanto ao cumprimento das normas que disciplinam ações afirmativas sobre o tema, desde há muito é objeto de discussão e decisão por parte da Justiça Eleitoral, notadamente do Tribunal Superior Eleitoral.

Nesse sentido, o precedente formado na RP nº 282-73/DF, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 23.2.2017, pelo Tribunal Superior Eleitoral, no qual ficou assinalado a interpretação no sentido de que *“o incentivo à presença feminina constitui necessária, legítima e urgente ação afirmativa que visa promover e integrar as mulheres na vida político-partidária brasileira, de modo a garantir-se observância, sincera e plena, não apenas retórica ou formal, ao princípio da igualdade de gênero (art. 5º, caput e I, da CF/88)”*.

24. A despeito disso, as estatísticas demonstram que os reflexos no espaço político feminino ainda se mostram tímidos, evidenciando-se a urgência da adoção de medidas mais efetivas para a reversão do cenário de sub-representação feminina na política.

Segundo os dados mais recentes apresentados pela União Interparlamentar,⁷ a partir de informações obtidas em 1º de dezembro de 2017, o Brasil ocupa a 151ª posição, com 10,70% das vagas da Câmara dos Deputados e 14,80% do Senado ocupadas por mulheres, atrás de países como Afeganistão (com 27,70% do parlamento) Iraque (25,30%), Paquistão (20,60%), Arábia Saudita (19,90%), Nigéria (17%) e República

7 Cf. <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

ADI 5617 / DF

do Congo (11,30%) – os quais, tradicionalmente, renegam direitos à mulher e possuem normas discriminatórias. Imperiosa se faz, nessa linha, a implementação de práticas afirmativas que garantam o incremento da voz ativa da mulher na política brasileira, insofismável o protagonismo da Justiça Eleitoral nesta seara.

25. No contexto brasileiro, 52,5% do eleitorado é composto por mulheres, percentual que se confrontado com o número de registro de candidaturas femininas, evidenciam a desproporcionalidade entre o número de mulheres candidatas e o número de mulheres aptas a votar.

26. Daí a importância do novo arranjo institucional veiculado no ato normativo impugnado, o art. 9º da Lei 13.165/2015, que instituiu a garantia de recurso mínimos para o financiamento das campanhas femininas, de modo a fomentar a realização da efetiva participação das mulheres no sistema político.

Todavia, o quadro normativo estabelecido pelo art. 9º da Lei 13.165/2015, ao prescrever cota mínima de 5% e máxima de 15 % para o financiamento, bem como a limitação dessa política de incentivo ao tempo máximo de três anos, ao contrário da razão subjacente legislativa, promoveu estímulo financeiro limitado de forma desproporcional, de forma a acarretar situação de agravamento da desigualdade e discriminação entre as candidaturas.

27. Quanto ao ponto, compartilho o argumento defendido pela Procuradoria-Geral da República, no sentido de que *“A pretexto de salvaguardar o direito das mulheres e garantir recursos mínimos para financiar suas campanhas, a norma criou odiosa distinção entre os limites dos recursos a serem aplicados em campanhas de candidaturas de cada sexo. A prevalecer a literalidade do preceito, partidos políticos e coligações poderão reservar apenas até 15% dos recursos do Fundo Partidário para aplicação exclusiva no financiamento de campanhas de candidaturas do sexo feminino, enquanto poderiam aplicar até 85% desse montante no financiamento de campanhas de candidaturas masculinas. Em vez de estabelecer discriminação positiva, gerou-se evidente distorção, a qual destoava do próprio objetivo original da inovação legislativa”*.

ADI 5617 / DF

28. Ou seja, o texto legislativo questionado fragiliza o princípio constitucional da igualdade, ao definir mínimo de 5% do montante do fundo partidário para aplicação em campanhas de candidatas. A norma é parte de um sistema de cotas eleitorais, de forma que deve ser interpretada de maneira sistêmica, considerando-se o mínimo de 30% de vagas que a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, reservou a mulheres candidatas.

Ou seja, os critérios legislativos de limites percentuais mínimo de 5% e máximo de 30%, bem como a limitação temporal de três anos são desproporcionais, como medidas necessárias e adequadas para a implementação da política pública afirmativa de inclusão e recuperação da igualdade política e democrática.

29. Por outro lado, cumpre assinalar que a autonomia dos partidos políticos não é afastada com a adoção dessa ação afirmativa de cota para a candidatura feminina. Isso porque, competirá aos partidos políticos todo o poder de escolha das diretrizes, competindo apenas a eles nessa atividades de gestão, direção e condução das atividades e estrutura organizacional observar critério mínimo de participação feminina.

30. Por essas razões que trago, acompanho toda a justificação afirmada pelo Min. Rel. Edson Fachin, quanto ao alcance interpretativo e suas premissas jurídicas para a solução da controvérsia constitucional.

31. Por fim, acrescento que as cotas para o financiamento das campanhas, ao lado das cotas eleitorais, são uma entre várias medidas que podem ser tomadas para aumentar a representação política das mulheres na arena democrática. Além das cotas, existem várias estratégias adicionais disponíveis nos órgãos eleitos. Em geral, os partidos políticos são os guardiões do equilíbrio de gênero na tomada de decisão política porque eles que controlam as nomeações e diretrizes dos procedimentos internos, de acordo com sua autonomia.

Desse modo, cumpre ainda aos partidos políticos enfrentar os desenhos institucionais necessários para o fortalecimento da representatividade feminina, sempre em direção ao alcance de maior eficiência e qualidade democrática.

ADI 5617 / DF**V. Conclusão**

32. Ante o exposto, voto, no sentido de julgar procedente o pedido da presente ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, para, nos termos do voto do Min. Rel., o qual acompanho, em sua integralidade, *“quanto ao art. 9º da Lei 13.165/2015, (a) declarar inconstitucionalidade dos limites mínimo e máximo ali definidos; (b) dar interpretação conforme à Constituição, de modo a (b.1) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãos), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b.2) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; (c) declarar inconstitucionalidade da expressão “Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei”.*”

É como voto.

15/03/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhora Presidente, ilustre Representante do Ministério Público, Senhores Ministros, Advogados e Advogadas presentes, Senhores Estudantes.

Senhora Presidente, hoje, pela manhã, na presidência da sessão do TSE, eu tive a oportunidade, juntamente com o eminente Procurador, de reafirmarmos que é sempre uma satisfação iniciarmos o nosso labor diário, quer na Justiça Eleitoral, quer aqui nesta Justiça multifária, conforme sói ser a do Supremo Tribunal Federal.

Mas hoje nós amanhecemos tristes porque ontem, no Brasil, uniram-se a violência contra o gênero e contra a mulher, exatamente no momento, como destacou a Ministra Rosa Weber, em que o universo feminino ascende como a melhor luz ao fim do nosso túnel. Eu trabalhei com vários assessores e assessoras no STJ, em toda a minha carreira, e sempre as assessoras eram muito dedicadas e sempre se desincumbiram com superioridade expressiva.

Eu e o Professor Luís Roberto Barroso sempre fazemos parte de bancas de concurso. Do certame para a magistratura, 80% das aprovações é feminina e 20% de homens, o que denota, digamos assim, a aptidão e a capacidade das mulheres para ocuparem cargos públicos de severa responsabilidade.

Eu trouxe aqui, Senhora Presidente, pequenas observações, porque, depois do voto do Ministro Luiz Edson Fachin, bastaria um "de acordo" para nós nos filiarmos ao que há de melhor nesse tema hoje aqui abordado por Vossa Excelência. Mas eu pincei, de Michael Sandel, uma expressão que condiz, exatamente, com este momento em que nós analisamos uma verdadeira ação afirmativa das mulheres. O Professor Michael Sandel afirma que as ações afirmativas se justificam, principalmente, pela compensação de erros do passado e a promoção da diversidade. É exatamente isso que se verifica, porque a falta de

ADI 5617 / DF

oportunidades às mulheres, no seio da política, é um erro gravíssimo. Tanto assim o é que hoje nós verificamos, desse cenário degradante, quase que a ausência total de mulheres que estão encartadas nesses escândalos que, dia a dia, são transmitidos nos jornais do Brasil.

Esse estudo sobre a capacidade política da mulher e a falta de suas oportunidades vem de longa data. Eu consegui colher de uma obra recente, "More Women Can Run", da Professora Susan Carroll, uma afirmação de que, nos Estados Unidos, já se demonstra que há uma série de barreiras conjugada à falta de incentivos adequados que impedem as mulheres de efetivamente alcançarem, especificamente, cargos eletivos. Então, em um pequeno trecho, a Professora Susan Carroll afirma o seguinte:

Nosso estudo indica que uma mudança no nosso pensamento sobre a eleição de mulheres para cargos públicos é necessária. Nossa análise sugere que a redução de barreiras - sociais, psicológicas e políticas - que podem inibir candidaturas femininas é uma necessária, mas insuficiente, condição para que as mulheres alcancem os cargos eletivos. Para que as mulheres conquistem a paridade de gênero na obtenção de cargos públicos a médio prazo, mais do que a ausência de impedimentos, são necessárias outras medidas, como, verbi gratia, o recrutamento e recursos, que também são amplamente necessários para que as mulheres cheguem aos cargos que almejam.

A representação política feminina é produzida tanto pela ausência de impedimentos quanto pela presença de encorajamento e de apoio.

É algo que se está a fazer hoje por meio dos votos que vem sendo proferidos pelos Componentes do Supremo Tribunal Federal, como uma conclamação para que as mulheres se lancem com coragem e independência, que é peculiar a elas, num mundo político.

E aqui, Senhora Presidente, eu procurei basicamente sintetizar as teses que o Ministro Edson Fachin propõe e com as quais eu estou de inteiro acordo.

As candidaturas femininas devem gozar dos mesmos instrumentos que viabilizam as candidaturas masculinas, sob pena de afronta ao

ADI 5617 / DF

princípio da isonomia, ao princípio democrático, ao princípio da não discriminação e também ao princípio do pluralismo político, porque as mulheres vão evidentemente ensejar que haja um pluralismo político, inclusive de gênero.

O Fundo Partidário, conseqüentemente, deve atender, em igualdade de condições, às candidaturas masculinas e femininas. A interpretação, consoante os direitos fundamentais, impõe essa exegese igualitária *ad infinitum*. E aqui muito se aduz à autonomia dos partidos, eventualmente, para legitimar um tratamento desigual das mulheres.

No TSE, recentemente, nós entendemos que é lícito à jurisdição interferir na vida intrapartidária se for para assegurar direitos fundamentais. É recentíssimo esse acórdão e ele tem sido utilizado para vencer essa barreira sempre erigida no sentido de que as questões partidárias são sempre intramuros e insindicáveis pelo Poder Judiciário.

De sorte, Senhora Presidente, que eu estou integralmente de acordo com o voto brilhantíssimo, como sempre, do Ministro Luiz Edson Fachin.

15/03/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Senhora Presidente, também cumprimento o eminente Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Luciano Maia, Dra. Polianna, Dra. Lígia, pelas brilhantes manifestações e pelos dados e subsídios que trouxeram para o deslinde da causa. E destaco a profundidade, a inteligência do voto do eminente Relator na solução da controvérsia.

Para não ser repetitivo, Senhora Presidente, eu gostaria de alinhar algumas poucas palavras no sentido de aditar, se posso assim dizer, ao voto do eminente Ministro Relator que aqui não estamos a fazer, de maneira nenhuma, um ativismo judicial ou, então, estabelecendo uma técnica de solução em que se estaria a pronunciar uma normativa em substituição àquilo que o Congresso Nacional editou. Na verdade, o que nós estamos aqui a fazer é dando **enforcement** à igualdade de gênero prevista no art. 5º, I, da Constituição, que dispõe que os homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações dentro do processo político-eleitoral e, em especial, partidário. E, se o inciso I do art. 5º traz a generalidade, o **caput** - e aqui eu faço o destaque, Ministro **Fachin**, subscrevendo o voto de Vossa Excelência - do art. 17 da Constituição Federal é muito claro ao estabelecer que

"é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, [não só o regime democrático do País, mas o regime democrático interno, internalizado no partido político] o pluripartidarismo, [e, aí, é claríssima a disposição, os partidos políticos são livres, mas eles têm que respeitar] os direitos fundamentais da pessoa humana".

Dentre os direitos fundamentais da pessoa humana, evidentemente, como seres humanos que somos, de gêneros diversos, está a igualdade dos gêneros.

Então, quanto ao partido político, se nós fôssemos além, nós

ADI 5617 / DF

deveríamos aceitar a igualdade de 50% - é que estamos aqui a estabelecer 30%, pois esse foi o pedido feito pela douta Procuradoria-Geral da República -, para não dizer que estamos a ir além de um parâmetro já fixado na legislação político-partidária.

Vários países do mundo já exigem, por exemplo, em processos eletivos de listas fechadas, a alternância de gênero. Isso levou vários países, por exemplo, da América Latina a ter metade do parlamento formado por mulheres. Em alguns outros países, como a República Dominicana, a alternância de gênero tem de estar na chapa majoritária, se o candidato a presidente é do sexo masculino, a vice-presidência tem de ser do sexo feminino; se um candidato a titular do Senado for do sexo masculino, o suplente tem de ser feminino, exatamente para procurar essa igualdade plena entre os gêneros.

Estou dizendo isso porque, para mim, essa decisão que estamos a tomar aqui - vejo que completo o sexto voto - é uma decisão que, a meu ver, é, inclusive, impassível de ser alterada por emenda constitucional, porque nós estamos aqui a dar uma decisão quanto a direitos e garantias fundamentais, de procura da igualdade de gênero entre homem e mulher, o que veda que uma emenda constitucional venha a estabelecer um parâmetro que seja diferente. O único parâmetro diferente a esse é o de aumentar a participação das mulheres na política, de superarmos essa triste posição do Brasil no cenário internacional - nós temos uma participação feminina na política, em especial no parlamento, inferior a países em que, apenas recentemente, se conferiu o direito ao voto à mulher e o direito de ela ser candidata, como foi dito e repetido da tribuna.

Portanto, eu faço esse aditamento por entender que essa, inclusive, é uma cláusula pétrea, porque, muitas vezes, nós decidimos matérias eleitorais e vem emenda constitucional a alterar o que havíamos fixado. Se não é cláusula pétrea, está dentro do âmbito do parlamento, mas aqui, neste ponto, entendo que há uma cláusula pétrea a ser protegida, que é a igualdade de gênero. Logo, não cabe ao Congresso Nacional alterar essa posição, a não ser para aprimorar a igualdade e subir de 30% para 50%,

ADI 5617 / DF

que é o desejo de todos.

Ora, a luta, nas últimas legislaturas, por uma maior participação das mulheres, não conseguiu ir além do percentual de 30% das candidaturas. E a que nós assistimos? Nós assistimos, todos nós que já passamos pelo Eleitoral, aos partidos lançar candidatas que não são candidatas para valer - eles não dão suporte, não dão tempo de TV, não dão condições para que aquelas candidatas sejam eleitas.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência me permite? E há mulheres que aceitam isso!

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

É triste.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - É verdade, a mulher reproduz o preconceito, muitas vezes.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Mas, inclusive, nós já deliberamos, no Tribunal Superior Eleitoral, no final do período em que estava na Presidência, que esse tipo de atitude por parte dos partidos políticos é uma fraude ao processo eleitoral, passível de ser objeto de investigação por AIJE - ação de investigação judicial eleitoral - e de levar ao cancelamento de toda a chapa inscrita para aquelas eleições.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Vossa Excelência me permite?

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Pois não.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Esse debate é um debate muito presente na Justiça Eleitoral, como já demonstrou, aqui, de maneira bastante consistente, o Relator, Ministro Edson Fachin, no seu brilhante voto.

Agora, nós não podemos esquecer, e nós o sabemos bem, aqueles que vivem a realidade eleitoral - e muitos de nós passamos já, mais de uma vez, pelo Eleitoral -, que há uma série de pressupostos não atendidos no que diz respeito ao sistema político-partidário como um todo e que leva a esse artificialismo geral. E aqui nós estamos tratando apenas de um

ADI 5617 / DF

tópico desse debate.

Nós sabemos - Vossa Excelência sabe muito bem - que nós não temos, até agora, diretórios constituídos na maioria dos partidos, os diretórios definitivos. Tanto é que partidos tradicionalíssimos que estão no poder há muitos anos - em alguns Estados já, talvez, há mais de uma ou duas décadas - e que só têm diretórios provisórios.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Comissões provisórias.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - As chamadas comissões provisórias. A comissão provisória é um exemplo, todos sabem, de um partido que se carrega na pasta. A partir daí, não há militância, não há atividade geral. E, sem militância, Presidente, não se tem candidato viável. Por isso, essa seleção que se faz *ad hoc* em momentos específicos. Quem quer convocar - Ministro Jobim cansou de dizer, e nós sabemos muito bem - para ser candidato é um jogador de futebol, o artista, o coronel que foi um durão na secretaria de segurança - talvez, o Alexandre fosse um candidato se lá estivesse.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - (Cancelado)

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Mas secretário de justiça, secretário de segurança. Em suma, é esse tipo de escolha. E, claro, no modelo de coligação, produz-se aqueles artificialismos de que nós já falamos, vota-se no Tiririca e elege-se o Valdemar da Costa Neto.

Nesse contexto, na verdade, não há limites em participação. Por isso, é uma medida que se toma, mas não há participação feminina. A participação feminina viria no contexto de partidos com o mínimo de autenticidade.

Nós fizemos, no TSE, uma exigência, em resolução, para que gradativamente se atingisse os diretórios em caráter definitivo. A resposta veio na emenda constitucional - que agora foi objeto até ajuizamento de uma ADI pela Procuradora-Geral - tornando definitiva as chamadas comissões provisórias.

Então, nós temos aqui realidades as quais precisamos prestar a devida atenção.

ADI 5617 / DF**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Pois é, mas uma emenda constitucional dessa, que eterniza as comissões provisórias, não estaria ofendendo o art. 17, o princípio democrático que não é só externo, como interno?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Esse é o debate que a Procuradora-Geral colocou. E nós já havíamos suscitado esse debate, inclusive, no Tribunal Superior Eleitoral - precisamos apreciar, nem sei quem é o relator desse processo.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Ou seja, Ministro Gilmar, Vossa Excelência está levantando um ponto, parece-me absolutamente essencial. A decisão que nós estamos tomando hoje - já temos maioria de votos nesse sentido -, na verdade é uma decisão necessária, mas não suficiente para resolver o problema da deficiência da participação da mulher no plano da política. Vossa Excelência está levantando um problema extremamente sério e diria até grave que vivemos no Brasil que é a falta de autenticidade dos partidos políticos; a falta de diretórios generalizada significa exatamente que essas agremiações políticas não atraem os quadros necessários, nem ao menos para se estruturar internamente.

Portanto, essa decisão de hoje, que me parece benfazeja, deve ser acompanhada por uma série de outras medidas, inclusive no plano legislativo, cláusula de barreiras, por exemplo. Não é possível que convivamos, hoje, no parlamento, com 25 partidos políticos lá representados. E, parece-me, há mais de 30 partidos já autorizados pelo TSE. São partidos que não têm nenhum aspecto programático, ideológico, enfim, que representam, na verdade, meras legendas destinadas a captar recursos do Fundo Partidário e que, tal qual cogumelos depois de uma tempestade, surgem em época eleitoral, se me permitem essa metáfora.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu estive, em 19 de julho, participando de um seminário na Humboldt-Universität, na cidade de Berlim, com o Professor Wolfgang Härdle, sobre essa questão de financiamento eleitoral, corrupção e tudo o mais. E o Professor Wolfgang Härdle fez uma exposição em que mostrava, por exemplo, a participação

ADI 5617 / DF

do cidadão na vida partidária, inclusive com financiamento, pagamento de contribuições. Uma boa parte do financiamento dos partidos, na Alemanha, vem da participação de membros do partido, envolvendo-os na vida do partido. Tanto o é que, no domingo, em seguinte, houve a convenção no partido socialista, em que se discutia a chamada grande coalisão, com uma imensa participação de membros do partido. Aqui, raras exceções, não ouvimos nem falar em convenção. Quer dizer, a partir daí, um grave problema para todo o sistema, que, claro, está passando por reformas, mas se explica esse quadro.

Por isso a descrição feita pelo Ministro Toffoli das chamadas candidaturas feitas, em que sequer a candidata votava em si mesmo. E, para essa caricatura ficar ainda mais evidente, tivemos a criação - não foi na nossa gestão - do Partido da Mulher. Esse é um partido curioso. Por ele, passaram 22 parlamentares. Há muitas histórias recônditas. Dizia-se que, quem passasse pelo partido - esse é um grande problema do sistema, é preciso que tenhamos olhos para ver -, o parlamentar é um ativo. Inclusive nós erramos, aqui, quando permitimos que o transfuguismo alimentasse o caixa de partidos. Quando o Congresso tentou corrigir isso, mantivemos a inconstitucionalidade. Por quê? Porque isso é uma ativo, vale para tempo de TV, de rádio, para dinheiro do Fundo Partidário e, agora, do Fundo Eleitoral. Diz-se à boca pequena - e não é tão pequena - é que esses parlamentares que passaram pelo Partido da Mulher tinham o compromisso de receber, depois, o equivalente à metade do seu passe. Tiveram por lá 22 parlamentares e nenhuma mulher. Nós tomamos a iniciativa de bloquear isso.

Então, é benfazeja a iniciativa, mas certamente iremos continuar convivendo com artificialismos, por quê? Porque a vida partidária, com as exceções de praxe, é extremamente artificial. Essa criação em borbotões de partidos - felizmente na minha gestão não se criou partido algum no TSE, ficaram todos parados -, se a tivéssemos deixado, teríamos chegado a 50 partidos, talvez a 60. E, como nós sabemos, talvez isso seja melhor que um cartório.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Esse

ADI 5617 / DF

fenômeno se repete também na seara sindical. Nós temos uma multiplicidade de sindicatos os quais absolutamente não representam as categorias que pretendem representar.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Então, precisamos olhar nessa perspectiva, porque, sem a participação na vida partidária, continuaremos a ter candidatos designados fora da convenção. Veja, toda hora há notícias de intervenção nos diretórios, modelo extremamente autoritário.

Então, só para que não fiquemos apenas contente com o simbólico.

A realidade aqui é extremamente dura e talvez seja um dos setores institucionais, um dos *clusters*, em que nós estamos mais atrasados e isso explica uma série de fenômenos. De fato, a vida partidária, na maioria das agremiações, é absolutamente nula. O partido é apenas uma estrutura vazia, em que tem a cúpula e nada mais. E essa é a realidade. Daí a dificuldade.

Aqui já foi relatado que as mulheres estão muito ativas em outras atividades, concursos públicos e tudo mais, mas por que não na vida político-partidária? É fácil de ver! Aqui ou acolá, vamos ter um ou outro talento, mas, em geral, o que nós encontramos? Encontramos filha de um parlamentar, esposa de um parlamentar, no contexto da política. É disso que se cuida! Sem fazer qualquer juízo de valor em relação a isso, só estou dizendo que isso acaba sendo recebido como se fosse um legado ou uma herança. Então, aqui nós temos um grande problema, um grande problema, em relação a essa questão e temo que continuemos a apelar para o simbólico.

Eu não vou rebater a afirmação do Ministro Toffoli sobre a cláusula pétrea porque acho que a gente banalizou tanto cláusula pétrea que estamos com uma série de problemas, mas aqui, de fato, a própria realidade vai exigir talvez mudanças muito significativas. Agora, se não se incrementar a vida partidária, não haverá mulheres conhecidas do público em geral para serem votadas e, claro, vamos continuar com esse índice pífio; cumprem-se os 30% da cláusula exigidos, ou mesmo até 50%, se o Tribunal, por um acaso, decidir assim fixar, e nós vamos continuar

ADI 5617 / DF

tendo o Parlamento com esse perfil que hoje mais ou menos nós temos, por conta desse tipo de alinhamento. Essa é de fato a realidade. Obrigado!

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Agradeço as manifestações do Ministro **Gilmar Mendes** e do Ministro **Ricardo Lewandowski** e sobre elas gostaria de pontuar algumas questões. Ministro **Gilmar Mendes**, não foi pela dificuldade da realidade que esta Corte deixou de decidir, por exemplo, salvo engano de memória, em suspensão de liminar que Vossa Excelência trouxe a julgamento, contrariamente ao Estado, que os juízes podem conceder decisões de tutela antecipada em relação a fornecimento de medicamentos. Também não foi pela dificuldade da realidade que nós deixamos de decidir que nós vivíamos um estado de inconstitucionalidade no nosso sistema penitenciário - ação relatada pelo Ministro **Marco Aurélio**.

Então, nós não podemos negar o **enforcement** à Constituição em razão das dificuldades do mundo real. O que nós verificamos nessa questão relativa às comissões provisórias, às dificuldades de uma maior democracia, tem origens históricas. Não vou lá atrás, na época do surgimento dos partidos políticos. Vou ficar do Ato Institucional nº 2, de 1965 para cá. O Ato Institucional nº 2 criou uma regra matemática que só viabilizava a existência de dois partidos, ou seja, sem dizer que extinguiu, extinguiu vários partidos no Brasil, e acabamos por ter apenas a Arena e o MDB de 1965 até 1980.

Quando veio o processo constituinte, o que nós tivemos? Ah, a intervenção do Estado prejudicou os partidos políticos e os partidos políticos não podem mais ser uma pessoa jurídica de direito público, têm que ser uma pessoa jurídica de direito privado, com ampla liberdade.

E o que aconteceu? Os partidos começaram a registrar seus estatutos no TSE e, invariavelmente, o que o TSE fez e faz? Agora, recentemente, começou a mudar - Vossa Excelência estava lá quando eu propus isso -, nós passamos a ter que olhar se o estatuto do partido está cumprindo os princípios colocados na cabeça do art. 17. E glosar os dispositivos que os partidos apresentem que não estão de acordo com o que está no art. 17 da Constituição Federal. O que se fazia antes? Olha, o estado interveio nos

ADI 5617 / DF

partidos políticos e, então, isso passou a gerar as dificuldades de liberdade democrática dentro deles. Então, vamos torná-los pessoas jurídicas de direito privado, com ampla liberdade. O TSE apenas e tão somente contava assinaturas. Era, historicamente, um cartório de contar assinaturas. Isso mudou e tem que mudar mesmo. Nós temos que analisar todas as cláusulas e verificar se as cláusulas estão respeitando as garantias individuais, se estão respeitando a participação feminina. E veja, Ministro **Gilmar Mendes**, Vossa Excelência, em sua manifestação, foi um tanto quanto cético em relação ao sucesso de uma eventual maior participação feminina diante dessa situação, que é a realidade, triste realidade dos partidos políticos que temos em nosso País. Mas é fato que aqueles partidos que, em seus estatutos, colocaram um mínimo de participação de mulheres, em seus órgãos de direção, e, antes da lei, já exigiam a participação feminina de 30% nas candidaturas, são os partidos que, inegavelmente, hoje, no Parlamento, têm o maior número de representação feminina, porque abriram espaços internos para a participação das mulheres. Isso é um processo histórico, não é um processo de mágica. É um processo que vai exatamente numa mudança cultural, como já foi dito aqui. E, vejam, eu insisto, insisto mesmo, que, no Tribunal Superior Eleitoral, quando era Presidente, começamos a discutir isso - na composição em que eu era Presidente, o Ministro **Gilmar**, Vice-Presidente, e o Ministro **Luiz Fux**, o terceiro Ministro representando esta Corte como titular naquela honrosa bancada que eu tive a oportunidade de coordenar com Vossas Excelências. Nós discutimos isso. Nós temos que ir além de contar assinatura e verificar se os princípios da República brasileira, da soberania, da democracia estão inseridos nos estatutos do partido. E penso que isso continua a ser feito na presidência de Vossa Excelência, Ministro **Gilmar**, e a presidência do Ministro **Luiz Fux** está levando isso em consideração. Tanto é que, como Vossa Excelência disse, não houve mais partidos criados a partir daí. Porque nós temos que syndicar essas cláusulas. Isso não é intervenção na autonomia dos partidos. Por quê? Porque isso está autorizado pela Constituição, pelo art. 17. Expressamente autorizado. Os partidos têm que respeitar aqueles

ADI 5617 / DF

princípios que estão ali elencados.

Por isso, mais uma vez, louvando o douto voto do Ministro Relator, Ministro Luiz **Edson Fachin**, acompanho Sua Excelência.

15/03/2018**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Presidente, inicialmente, eu queria me associar as homenagens e as manifestações de repúdio pelo brutal assassinato da Vereadora Marielle, do Rio de Janeiro. Mas gostaria de observar também que vivemos hoje, lamentavelmente, no Brasil, uma maré montante de ódio, de intolerância, que atinge não apenas as mulheres, e negras, como foi o caso da Vereadora Marielle, mas também outras minorias. Eu penso que é função, ou até missão, do Supremo Tribunal Federal estarmos atentos e contribuirmos para a solução desse grave problema e a pacificação de nosso País.

Senhora Presidente, na sequência, eu gostaria de parabenizar o eminente Relator Edson Fachin pelo brilhante voto com que nos brinda, que, a meu ver, foi absolutamente exaustivo, abordou todos os aspectos. Eu tive até a honra de ser citado por Sua Excelência, não tenho nada a acrescentar, eu estou adotando integralmente os argumentos de Sua Excelência e dos demais Ministros que já se manifestaram para chegar exatamente às mesmas conclusões.

No meu voto, Senhora Presidente, eu tenho uma anotação que, talvez, a meu ver, valha a pena discutirmos. Eu estaria tirando destes recursos agora repartidos proporcionalmente, segundo o princípio da igualdade material, como o fez o Ministro Edson Fachin, estou entendendo que - embora não tenha sido objeto realmente desta ação direta de inconstitucionalidade -, no meu voto, esses valores agora redistribuídos não devem incluir os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei 9.096/95, que é a Lei dos Partidos Políticos, porque esse recurso não tem a finalidade de financiamento de campanha, mas, sim, de 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

ADI 5617 / DF

instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política.

O *caput* do art. 44 da Lei dos Partidos Políticos diz que os recursos do fundo partidário serão aplicados em várias hipóteses, mas inclusive nessa à qual eu acabei de me referir, esse inciso V, que justamente se destina a programas para incentivar a participação das mulheres na política, portanto, não se destina ao financiamento das campanhas. Se incluirmos essa verba, também, nesta verba que o Ministro Fachin agora propõe a redistribuição, estaremos dando com uma mão e tirando com a outra, porque estaremos, então, enfraquecendo justamente aquilo que queremos fortalecer, que é o aumento da participação das mulheres na política.

Então, eu estaria, pelo meu voto, além de concordar integralmente com as conclusões do voto de Sua Excelência, não sei se a título de *obiter dictum*, mas eventualmente que constasse da deliberação do Plenário que não se inclui, nestas verbas agora redistribuídas desta forma proporcional, aquelas a que alude o inciso V do art. 44 da Lei 9.096/95, a Lei dos Partidos Políticos.

Estou integralmente concordando, simplesmente estou sugerindo que não se inclua, nesta redistribuição, esta verba que tem uma destinação específica e que está justamente militando no mesmo sentido da tese que ora estamos defendendo.

É como voto.

15/03/2018**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, com o voto, o risco maior está, considerada a visão leiga, a visão apaixonada, em passar-se por feminista ou machista.

Estamos a avançar. E exemplo maior é o Supremo: há duas mulheres integrando o Colegiado que valem, permito-me dizer, por todo o Colegiado. A Presidência é de uma mulher; a do Superior Tribunal de Justiça também está nas mãos de uma mulher; a Procuradoria-Geral da República, hoje, conta com uma mulher; a Advocacia-Geral da União também; a Procuradoria do DF tem a dirigi-la uma mulher. E a mulher é constante na composição dos tribunais em geral: tribunais superiores, tribunais de justiça, tribunais regionais, inclusive no próprio Superior Tribunal Militar.

Mas as estatísticas nos envergonham, para dizer o mínimo, principalmente as do campo político. Lembraram essas estatísticas os ministros Alexandre de Moraes e Luís Roberto Barroso. E fizeram muito bem em escancará-las.

Aprendi, desde cedo, Presidente, que a única forma de corrigir desigualdades é com a força da lei! Isso ocorreu no campo do Direito do Trabalho, quando abandonadas ideias civilistas napoleônicas, para ter-se a Consolidação das Leis do Trabalho, com normas imperativas, a afastarem, como é sabido, a autonomia da vontade das partes no negócio jurídico.

Como vejo o artigo 9º da Lei nº 13.165? Vejo-o como a encerrar uma ação afirmativa, que tenho como conveniente, como sadia, como bem-vinda. E isso foi ressaltado pelos Colegas que me precederam na votação. Revela o artigo 9º:

"Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei," – e as ações afirmativas são progressivas – "os partidos reservarão," – repare no vocábulo, não se cogita de

ADI 5617 / DF

aplicação propriamente dita, é uma reserva – "em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas" – e nós sabemos que o Fundo Partidário tem objetos diversificados previstos na Lei nº 9.096, que é a Lei dos Partidos Políticos – "incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995."

Presidente, lanço mão de uma profissão de fé, de ontem e de hoje, que veiculei em solenidade, no Plenário do Senado Federal, em março de 2016. Na oportunidade, ressaltei:

"Por longo tempo, negou-se à mulher a capacidade jurídica, a cidadania, sem que lhe fosse reconhecido qualquer direito. Como coisa, passava da propriedade do pai para a do marido, sendo-lhe vedado praticar atos da vida civil de forma geral. Transcorridos séculos de civilização, ainda se faz presente entre nós a discriminação decorrente do gênero. Não tem sido fácil deixar no passado os efeitos decorrentes de anos de escravidão, de uma educação precária e do machismo. O difícil caminho percorrido revelou, de herança, uma cultura de violência e de desrespeito à mulher e às minorias.

As grandes mudanças sociais têm início no coração de quem não tolera o estado de coisas vivenciado. Bertha Lutz" – muito bem lembrada pelo ministro relator Luiz Edson Fachin – "foi muito maior do que as limitações sociais a que era submetida por convenções, preconceitos e ignorância. O inconformismo que lhe atizava o espírito levou-a à luta pelo direito político das mulheres, que, até 1932" – pasmem os senhores –, "não podiam votar nem ser votadas. Entrou para a história, semeou no terreno fértil do anseio pela observância à igualdade de direitos, no qual brotam incessantemente os frutos que continuamos a colher. Deu voz a várias gerações de mulheres, conduzindo-as na busca por melhores condições de vida. As amarras impostas às liberdades individuais têm caído,

ADI 5617 / DF

dando lugar ao respeito às diferenças, não de forma teórica, mas efetiva, a partir da construção de um direito positivo que o assegure e o discipline, bem como estabeleça a punição, em caso de afronta ou impedimento do usufruto.

A participação feminina na política hoje não é apenas permitida ou tolerada, senão determinada em lei. Foi preciso regulamentar o tema, de forma a estabelecer percentual mínimo para integração das mulheres nos pleitos – o sistema de cota. Prosseguiu-se, criando-se a necessidade de propaganda institucional nos anos eleitorais, a fim de incentivar a igualdade de gênero e o envolvimento das mulheres. Infelizmente, não raras vezes, nas convenções dirigidas à escolha de candidatos, surgem chapas meramente formais, contendo simples nomes, e não reais candidatas. É o faz de conta que muito nos envergonha.

A evolução desejada, no âmbito individual, condicionada à disposição de cada ser humano para agir de forma diferente, visando respeitar os demais, mostra-se lenta, sendo impulsionada, na maioria das vezes, pela produção legislativa. Cito o caso da chamada Lei Maria da Penha. Fui relator das ações que versavam a respectiva constitucionalidade. Proclamou o Supremo que transferir à mulher a decisão sobre o deflagrar da ação penal tendente a punir o agente – com quem, em geral, tem estreitos laços afetivos familiares ou resultantes do casamento – significa desconhecer o temor, a pressão e as ameaças sofridas pela vítima. Assentamos o dever do Ministério Público de iniciar o processo decorrente de lesões corporais havidas no âmbito doméstico, mesmo que a vítima tenha perdoado o agressor. E, ainda, a impertinência da Lei das Pequenas Causas, ficando afastadas a suspensão do processo e a transação penal. Solução em sentido contrário implicaria minimizar os graves impactos emocionais impostos pela violência de gênero à agredida, impedindo o rompimento com o nocivo estado de submissão.

O ritmo das transformações sociais” – disse, então, na solenidade, repito, no âmbito do Plenário do Senado da

ADI 5617 / DF

República – “não mais se coaduna com a demora verificada no trâmite necessário às alterações legislativas, tendo sido o Judiciário provocado a atuar em virtude da premência da realidade. Não nos furtamos a enfrentar causas da maior relevância, como a alusiva à interrupção da gravidez diante de feto portador de anencefalia. Quando do julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 54/DF, procedemos com o desassombro que se espera do magistrado: as convicções pessoais, de cunho moral e religioso, devem ser sublimadas quando analisada situação concreta. Ao vestir a capa de juiz, norteia-me o arcabouço normativo vigente, a partir do qual será construída a solução do conflito, levando-se em conta o quadro fático-probatório constante no processo.

O juiz, no exercício do cargo, é a personificação do Estado, cabendo-lhe agir em conformidade com os ditames constitucionais, não lhe sendo lícito excluir, por motivo meramente de foro íntimo, a interpretação que melhor resolva o caso. O tratamento dispensado à defesa dos direitos da mulher e das questões de gênero deve considerar a opção legislativa pelo Estado laico, no que, se, de um lado, estabelece a liberdade religiosa, de outro, impede seja a religião tratada como fonte normativa quanto à disciplina de outros direitos fundamentais, como o direito à autodeterminação, à privacidade, à liberdade de orientação sexual e à liberdade no campo da reprodução.

Cumpra afastar as premissas falsas de que a regulamentação dos direitos da mulher decorre da fragilidade física feminina ou visa a concessão de privilégios. Nada mais errado. Sou casado, pai de três moças e um rapaz. Minha mulher foi aprovada em concurso para a magistratura grávida de nosso quarto filho. É fácil imaginar as dificuldades enfrentadas para conciliar estudos, atividade profissional e maternidade.

Revivo essa experiência com minhas filhas – Letícia e Cristiana –, a cujas carreiras, que exigem dedicação integral, são acrescidas as responsabilidades da função de mãe” – isso no campo do Direito, já que tenho uma em relação à qual preciso

ADI 5617 / DF

bater continência, porque é tenente-médica-bombeira-cirurgiã.

“Surge muito claro o cumprimento, pela mulher, de dupla ou tripla jornada. A realidade está presente em quase todos os lares do País, independentemente da classe social: antes e após o trabalho externo, ocupa-se a mulher das tarefas domésticas e da educação dos filhos.

A cada dia, vê-se a ampliação da presença feminina no mercado de trabalho, muitas vezes como arrimo da família. A força de trabalho da mulher tem aquecido a economia e possibilitado a permanência do poder de compra, facilitando a continuidade das condições de vida até então obtidas. Sendo de igual qualidade as atividades realizadas e servindo aos mesmos fins, o que justifica a disparidade quanto ao salário? Nada, absolutamente nada, justifica a discrepância remuneratória entre homens e mulheres. Males como esse, o excesso de jornada, as precárias condições de trabalho e a inobservância dos direitos decorrentes da maternidade devem ser combatidos com fiscalização rígida e apenação severa.

Se ainda não alcançamos o ponto desejado, certo é que evoluímos muito. A visão mais aberta, inserida na Constituição Federal de 1988, mudou o conceito de família e implicou alteração da interpretação até então existente. A noção oriunda fundamentalmente da disciplina do casamento passou a uma regência constitucional alicerçada na realidade. Se a família permanece como a base da sociedade, o conceito deve corresponder às modificações nela ocorridas. Os avanços memoráveis viabilizaram a reconstrução familiar, legitimando a caminhada no sentido da realização do homem e da mulher como seres humanos.

Para mim, é muito nítido que a proibição de instrumentalização do indivíduo compõe o núcleo do princípio da dignidade humana.

Chegando ao fim deste pronunciamento, consigno a satisfação por ter testemunhado as alterações legislativas e participado das decisões jurisdicionais mencionadas, entre tantas outras, que vieram, não sem atraso, a restituir à mulher o

ADI 5617 / DF

pleno respeito à dignidade de que é portadora. Este é o prêmio que me bastaria: ver efetivadas as convicções que sempre defendi. O recebimento do Diploma Bertha Lutz em muito excede às minhas expectativas. Revelo o mais profundo orgulho não só por recebê-lo, como também” – fiz questão de deixar consignado nos anais do Senado – “por ser o primeiro homem indicado a tamanho reconhecimento, fato que credito à grande instituição que integro, a última trincheira da cidadania: o Judiciário. Que este jamais falte à nacionalidade.

Mãos à obra na busca incessante da igualdade entre homens e mulheres”.

Presidente, digo – parafraseando, em parte, um xará –, todo poder às mulheres: esperança de um Brasil mais sensível, de um Brasil mais compenetrado, de um Brasil mais equilibrado, mas em termos, em especial os constitucionais.

Houve a normatização quanto a vagas. E, então, o respectivo diploma dispõe que não se poderá ter, em relação a qualquer dos gêneros, percentagem superior a 70% das vagas, presentes candidatos. No tocante ao financiamento, havia silêncio, até que se versou, na lei em análise, a reserva a que me referi.

Até então teria havido inconstitucionalidade por omissão? Ao menos, não houve ajuizamento de ação para vê-la declarada. Mas, mesmo que tivesse havido, decorre do texto constitucional que, em se tratando de omissão de poder, não cabe, na ação direta de inconstitucionalidade, assinar prazo para que atue, ao contrário do que se verifica quando a omissão parte de autoridade administrativa. A ação afirmativa não é, em si, do Judiciário, mas do Poder Legislativo. É uma opção político-legislativa.

O preceito não merece – a pretexto de ter-se interpretação conforme – alargamento para transportar-se a percentagem alusiva à reserva de vagas para o campo do financiamento. Quer se queira quer não, a opção alusiva a numerário do fundo partidário quanto às candidaturas femininas ocorreu por quem de direito, no campo político, pelo

ADI 5617 / DF

Legislador.

Não vejo – e não corro o risco de ter que devolver o prêmio Bertha Lutz, uma vez enquadrado, na maledicência, como machista – como atuar como legislador positivo e fixar que se deve ter a percentagem de no mínimo 30% – não está prevista na Constituição Federal – alusiva a vagas, para o campo de financiamento. Mas o dispositivo legal como está pode ensejar, sim, interpretação limitativa, como se a percentagem prevista como teto não pudesse ser, no campo da autodeterminação dos partidos políticos, ultrapassada.

Não chego, Presidente, à conclusão a que chegou o Relator, no que substitui as percentagens versadas como piso e como teto pela de 30% referente às vagas, porque estou diante de quadro que não me autoriza a fazê-lo, considerado o sistema, a menos que atue como legislador positivo. Dou interpretação conforme ao texto para afastar – por ser inconstitucional – aquela que veja no teto relativo à reserva limitação impossível de ser ultrapassada por vontade do partido.

É nesse sentido que voto, Presidente, afirmando que adoto – e o fiz desde sempre – base para os pronunciamentos, buscando, incessantemente, a coerência.

Divirjo no que me limito ao pedido inicial formalizado e apenas aprecio a constitucionalidade ou não do dispositivo atacado. Dou ao preceito impugnado interpretação conforme para assentar, em primeiro lugar, tratar-se de reserva que deve ficar em conta bancária e, em segundo, que não se tem na norma a imposição de teto que não possa ser ultrapassado por vontade partidária, para financiamento da campanha de possível candidatura feminina.

Julgo parcialmente procedente o pedido formulado na inicial.

15/03/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL**DEBATE****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senhora Presidente, eu pedi licença agora ao Ministro **Gilmar** para pedir a palavra antes de Sua Excelência proferir seu voto, porque, como sempre, as manifestações do Ministro **Marco Aurélio** nos fazem, a mim em particular, refletir sobre a questão. Sua Excelência lembrou aqui que nós estamos no âmbito do Fundo Partidário que pode ser usado para outras questões.

Então, Ministro Relator, Vossa Excelência, ao estabelecer uma interpretação conforme que garante às mulheres o mínimo de 30% daquilo que for alocado do Fundo Partidário para campanhas, se esses 30% forem de zero, é zero. Aí nós estamos, na nossa interpretação, dando uma interpretação que está mais a desproteger as mulheres - porque o art. 9º garante no mínimo 5% de todo o Fundo Partidário para campanhas - do que a protegê-las.

Minha preocupação - e fui assaltado por essa preocupação em razão da manifestação do Ministro **Marco Aurélio** - é no sentido de que o art. 9º da Lei nº 13.165/2015 se refere não ao Fundo de Financiamento de Campanhas, ele se refere ao Fundo Partidário. O partido político pode ou não alocar recursos do Fundo Partidário para uma campanha.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - O Fundo Partidário inicialmente não era destinado para campanha. Depois da nossa decisão, em 2015, sobre a inconstitucionalidade da doação de corporações é que, então, saiu de alguma coisa como cento e cinquenta, duzentos milhões, ou um pouco mais, para oitocentos milhões, quase um bilhão, já com esse desiderato. Tanto é que agora está ocorrendo, nós vemos nos jornais todos os dias, uma situação bastante singular. Alguns partidos, por não terem estrutura burocrática, representação nos Estados, não têm diretório, não gastam dinheiro e estão, eventualmente - é esta a acusação - utilizando este recurso para fins de sustentar campanhas daqueles que vierem a

ADI 5617 / DF

aderir. De modo que de fato há essa perplexidade, e muitos chegaram até a sugerir ao próprio TSE que expedisse uma resolução no sentido de impedir o uso do Fundo Partidário para as eleições.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Essa questão ainda está lá dividida.

Agora, Ministro Toffoli, no rol dos gastos que se encartam no Fundo Partidário, acho que o último item é para campanha.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Sim, mas ele pode usar ou não. A Lei obriga a que haja o mínimo de 5%. Mas eu levantei o problema e já tenho a proposta de...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Se não tiver nada para a campanha dos candidatos, também não tem nada para a campanha das candidatas.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Mas, aí, nós estamos declarando inconstitucional um dispositivo que veio a garantir uma política afirmativa feita pelo legislador. E estaremos, na verdade, com a nossa decisão, prejudicando as próprias candidatas.

Minha posição é a seguinte. Vou fazer a leitura do art. 9º da Lei 13.165, de 2015:

"Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para esse fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) [para a campanha de mulheres]".

Então, vejam, o que esta Lei está dizendo? Do fundo partidário, 5%, no mínimo, tem que ir para campanha de mulheres. Com a devida vênica, pelo que eu entendi agora, alertado pela manifestação do Ministro **Marco Aurélio**, do dispositivo do voto, com cujos fundamentos e premissas estou de acordo, se entendermos que os 30% são relativos àquilo que for passado para as campanhas totais, como fica a situação se o partido não passar nada para as campanhas? Então, temos que ter esses 30%, respeitado o mínimo de 5%.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Mas o dispositivo já fala, olha: "5% ou 15% do montante do Fundo Partidário

ADI 5617 / DF

destinado ao financiamento das campanhas eleitorais."

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Mas, e se o partido não destinar nada?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Bom, o que a lei dá é o que for destinado, se nada for destinado.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Está garantindo que tem que ser separado pelo menos 5% para as campanhas de mulheres, obrigatoriamente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Ministro Toffoli, a lei fala do que for destinado. Se a gente está derrubando a lei, a gente está trabalhando com esse conceito. A menos que a gente fizesse uma decisão aditiva aqui para dizer que sempre ter que dar 30% para as mulheres. Não foi isso que debatemos aqui.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Exatamente.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Minha preocupação é essa, porque 30% de nada é nada.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Se me permitirem, tenho leitura diversa do artigo 9º em exame. A referência à destinação diz respeito aos percentuais contidos. Foi ressaltado pelo ministro Gilmar Mendes que, após a proibição de financiamento por pessoas jurídicas de direito privado, deu-se essa destinação, cogitou-se de fundo um pouco mais acrescido para ter-se esse financiamento. Então, a expressão "destinado ao financiamento das campanhas eleitorais, para a aplicação nas campanhas de suas candidatas" diz respeito às percentagens.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

E garantido o que diz o dispositivo: uma conta específica.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Exatamente. Criou-se um objeto específico quanto ao emprego do numerário.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Dentro do global do fundo partidário.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Em termos do todo, quanto ao numerário que tem a nomenclatura "fundo partidário".

ADI 5617 / DF

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Se Vossa Excelência me permite, esse é o problema

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

É uma leitura possível.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Senhora Presidente, se me permitir e, obviamente, é sempre bem-vinda toda ponderação para elucidar a decisão. Mas a compreensão que tenho acerca dessa matéria é que, ao incidir 30% ao invés de 5%, não é possível, mesmo do ponto de vista de uma lógica formal, que 30% causem maior prejuízo do que 5%, ainda que do alocado para as campanhas, porque o artigo impugnado trata disso. E a dimensão que aparece do § 5º-A, das contas específicas, e o problema é exatamente esse: acumular com o não emprego na locação, para, nos exercícios futuros, em detrimento da campanha das candidatas, utilizar para outros fins.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência me permite? Espero que, mediante a leitura que o Supremo venha a dar ao preceito, não esteja compreendido em uma lei "para inglês ver".

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Mas pelo menos será um inglês que verá 30% ao invés de 5%.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - E eu, talvez, aduza aqui algo que vai influir, Ministro Toffoli, porque veja o seguinte: esse paradigma criado aqui vai influir nesse Fundo Eleitoral novo, porque se garante 30% de mulheres. Elas têm que ter meios para sustentar a candidatura nesse percentual, aí o fundo partidário revelou-se insuficiente, então criou-se...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O Tribunal, então, assenta que esse fundo é um fundo específico; um fundo criado para financiar a campanha eleitoral.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - O caso aqui é o Fundo Eleitoral, não é o Fundo Partidário.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - É o Fundo Eleitoral.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não é um Fundo Partidário.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Então, Ministro Gilmar,

ADI 5617 / DF

entendo que, com esse paradigma criado agora, vai-se influenciar na subdivisão que o TSE vai ter de fazer desse Fundo Eleitoral.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Tomei a alusão a Fundo Partidário, como está no preceito.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Cabe ao TSE dividir.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Ministro Fachin, Vossa Excelência, portanto, mantém com a mesma compreensão?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Mantenho o voto tal como formulado. Parece-me que há um sentido único, claro que todas as preocupações são legítimas, mas, como já foi dito neste Plenário, é impossível, aprioristicamente, cobrir toda gama de situações. Nós estamos respondendo a uma demanda específica, que impugnou os percentuais mínimos e máximos, isso me parece relevante. Aliás, o Ministro Toffoli chegou a dizer que, se tivéssemos um ativismo hipertrofiado, podíamos até chegar a 50%, mas estamos nos mantendo na baliza que tomamos simetricamente emprestada do Fundo Partidário para referirmo-nos a este recurso e aos demais recursos que devem ser distribuídos com essa simetria, apenas isso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Mas será que, sem adentrar o campo legiferante propriamente dito, o campo alusivo à atuação como legislador positivo, é possível substituir os percentuais? É possível majorar, sob o argumento de conferir interpretação conforme?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - O Ministro-Relator estabeleceu como parâmetro o princípio da igualdade.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Daí ter dito que o que se contém no preceito é uma simples reserva: separação em conta específica, em conta bancária. E nada impede que o partido avance, que dedique às candidaturas femininas – coisa que talvez o depoente não acredite – um percentual maior.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Ministro Dias Toffoli.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

ADI 5617 / DF

Eu vou continuar refletindo, Senhora Presidente, mas penso que minha manifestação agrega mais valores, do ponto de vista de garantias, mas o eminente Relator tem a ponderação que fez. Eu vou aguardar os votos para refletir melhor.

15/03/2018**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, eu também gostaria, como outros já fizeram, de manifestar a minha solidariedade e os meus sentimentos por mais esse episódio lamentável agora ocorrido no Rio de Janeiro, e dizer da nossa responsabilidade, enquanto Judiciário, por esse tema da segurança pública. É necessário que se discuta essa questão da integração numa perspectiva muito mais ampla. Eu sei que há, no âmbito do Congresso Nacional, hoje, um debate sobre a integração dos órgãos de segurança pública. Nós não podemos nos esquecer - tenho discutido isso inclusive com o Ministro Alexandre e com o Ministro Toffoli - que aqui é uma grande responsabilidade tanto do Ministério Público como do próprio Judiciário.

Os dados que nós temos também não são confiáveis, aqui realmente há uma perplexidade, como a que se manifestou no Plenário agora, em relação à própria consistência dos números existentes, mas há um documento do CNMP que diz que só 8% dos homicídios ocorridos no Brasil são, de fato, descobertos e, de alguma forma, responsabilizados. Isso conta, portanto, uma história extremamente preocupante, e aí nós temos todo esse fenômeno, que vem sendo estudado já há muito tempo, de locais em que os inquéritos não são abertos; quando os inquéritos são abertos, não são concluídos; quando são concluídos, não tem denúncia; quando tem denúncia, o processo não é julgado. Nós temos o caso escabroso de prescrição em massa de crime de Júri, portanto é um quadro em que não podemos nos colocar como espectadores. Cada vez que esses episódios se repetem, e infelizmente eles se repetem, hoje, cotidiana e diuturnamente, nós temos que pensar nesse tipo de questão.

Eu acompanhei as eleições do Rio de Janeiro, extremamente violentas, em 2016, e gostaria de dar um testemunho sobre um fato bastante peculiar que vi lá. Na logística que o Tribunal do Rio de Janeiro fez - e isso é tratado com normalidade - para levar as urnas, e a Justiça Eleitoral, como todos nós que passamos por lá sabemos, é vista pela

ADI 5617 / DF

comunidade em geral como o carteiro, o padeiro, não é um órgão de repressão, não obstante, para adentrar a Favela da Maré, exatamente esta que é foco de discussão, precisa-se de um blindado da Marinha.

Portanto, tudo que se fala sobre liberdade de voto e outras *cositas más*, obviamente que é suprimido em locais que tais, porque, quem é que faz propaganda num local, quer dizer, livremente num local em que se precisa de licença para entrar, para colocar urnas nas sessões? Então, essa é - e, certamente, eu estou dando um exemplo dos muitos que ocorrem nestes locais que são ocupados - tanto é que, quando eu vi a celeuma que se faz, agora, com carteira de identidade, identificação, eu achei muito curioso, porque é interessante que não houve nenhuma rebelião contra o fato dessas pessoas estarem submetidas ao jugo do tráfico ou das milícias. Nunca ninguém protestou. Agora que o Exército está por lá, faz-se um grande barulho. É muito sintomático: parece que é normal o jugo que se impõe pelo tráfico e pelas milícias. É um dado só para registro.

Mas eu vou ao tema deste debate. Estou bastante preocupado, inclusive, com a questão que agora suscitou o Ministro Marco Aurélio e que já me embaraçava.

Na verdade, eu tenho as mãos queimadas com essa coisa de reforma política feita por nós, e acho que nós todos deveríamos tê-las. Os resultados não têm sido bons - eu até diria que os resultados são muito ruins.

Se nós olharmos, começarmos lá atrás e olharmos o que fizemos com a cláusula de barreira, de alguma forma nós somos responsáveis pela multiplicação de partidos políticos. Declaramos a inconstitucionalidade da cláusula de barreira e da cláusula de desempenho, assim chamada, em nome da maior igualdade, pluripartidarismo. Inicialmente, o Tribunal tinha indeferido a liminar. Passou um sinal para o segmento político de que aquilo estava tudo bem. Dez anos depois, veio julgar o mérito! Veja, num caso em que o Congresso foi extremamente responsável, como tem que ser nesse tipo de matéria. Só se faz reforma política - nós temos discutido muito isso - fazendo-se uma disposição transitória, permitindo-se uma *vacatio* longa, porque é natural que os parlamentares fiquem

ADI 5617 / DF

muito desconfiados de qualquer reforma que afete o modelo que os levou até lá. Essa é a discussão básica, e, por isso, então, houve esse debate.

Nós declaramos inconstitucional essa matéria; jogamos no chão, portanto, uma reforma que foi gestada com muita habilidade e que levaria a um enxugamento dos partidos.

Fui eu até que, no Plenário, suscitei então a questão de que nós deveríamos rever a leitura da chamada fidelidade partidária, que até então nós estávamos diante do pós-Mensalão, toda aquela coisa, compra de passe de parlamentar e tudo o mais. Então, se disse: "vamos limitar essa troca". Especialmente, no sistema proporcional, tem toda a razão, porque, obviamente, as pessoas trocavam de partido, mas tinham sido eleitos por um sistema de voto proporcional. Então, tudo isso tinha uma lógica.

Mas, ao fixarmos a regra, o que nós dissemos? É preciso justificar a saída do partido, haverá um procedimento, a não ser que saia para criar outro partido. Aqui, teoria dos jogos, Presidente. O que os parlamentares entenderam? Nós vamos sair para criar outros partidos! E, aí, o TSE - depois, nós - acabou por confirmar que era possível sair do partido, levando aquilo que eu chamei de ativo. Portanto, o parlamentar saia - foi o que aconteceu, inicialmente, como PSD, que esvaziou o DEM e assim por diante - e levou o ativo: tempo de TV, Fundo Partidário e tudo o mais. O resultado está aí: 28 partidos, hoje, representados no Congresso Nacional e 35 partidos criados, um grande negócio todo esse sistema que se instituiu. Veio a discussão sobre a chamada portabilidade. Portanto, o parlamentar leva isso, e nós dissemos que era possível.

Veio o Congresso e reagiu - como há muitas janelas -, dizendo "o tráfugo faça o que quiser, mas não leva, não será portátil esse ativo". Nós declaramos inconstitucional. Está aí o resultado dessa mercancia que está nesse contexto.

Mas depois nós reagimos: declaramos a inconstitucionalidade da doação de empresas. Querem ver o resultado? Peguem os números das eleições de 2016: são 730 mil doadores. Vossa Excelência tem lá 330 mil "laranjas".

ADI 5617 / DF

O fracasso vai ficar maior agora nessas eleições.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Mesmo com esse "dinheirão" todo?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Que é insuficiente. Só a campanha de deputado federal, no sistema atual - que continua -, custou, segundo os dados que lá estão, R\$ 5 bilhões. Portanto, é esse o dado que se tem. Dos 730 mil doadores, 330 mil não têm capacidade financeira - compra e aluguel de CPFs, "laranjal" completo. É nesse contexto que a gente tem que refletir sobre um *self-restraint*, nesse tipo de matéria.

Aqui mesmo, já se vê que nós não temos o domínio. Eu estava, inclusive, agora, enquanto nós discutíamos, buscando as razões do Congresso Nacional, porque também houve esse debate. O que aconteceu depois da nossa decisão? Há, ainda no governo Dilma, a ampliação do Fundo Partidário para ser usado em finalidade eleitoral. Até então, não se usava, não se cogitava disso, era pouco expressivo. Sai dos 250 ou 300 milhões - talvez até menos - para 800 milhões, e talvez subisse mais. Depois veio o movimento do chamado fundo eleitoral. Então, esse é um dado.

Há aquela brincadeira que já fiz aqui do reformador da natureza do Lobato: o sujeito que quer colocar a abóbora na jabuticabeira e quer colocar a jabuticaba nos fios lá da abóbora; e depois dá esse resultado. Portanto, é extremamente delicado esse tipo de decisão. Esse é um ponto.

Eu sei que muitos de nós têm vocação enorme para o Legislativo - talvez até devêssemos estar lá -, mas lá é o *loco* certo, como disse o Ministro Marco Aurélio, para fazer esse tipo de reforma, em uma matéria que é extremamente complexa, em que cada mexida já inspira a imaginação de novos jogos.

Nesse sentido, é bom lembrar sempre a frase de Ulisses Guimarães. Ele dizia que no Congresso, em geral, não há bobo; e o bobo ficou como suplente. A gente é que imagina que os outros são bobos. Basta um olhar nisso, pode haver de tudo. Então, é esse o quadro que se coloca.

Aqui já se vê que o que se propõe no art. 9º é que:

"Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação

ADI 5617 / DF

desta lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% e no máximo 15% do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096/1995."

Portanto, o que se imagina é um naco que se fará do Fundo Partidário destinado às campanhas eleitorais. Os partidos que têm estruturação nacional - e essas informações nós temos no TSE - praticamente não possuem recursos do fundo partidário para as eleições. Isso já é uma realidade.

O MDB é um exemplo. Tanto é que está havendo essa fricção entre os partidos. Por quê? Porque sustentam diretórios, alugam imóveis, têm funcionários. Essa é a realidade.

Portanto, aquela hipótese que o Ministro Toffoli levantou é absolutamente presente, inequívoca.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Então, a disposição legal é para "inglês ver".

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Para os partidos que têm esses recursos, certamente, haverá essa destinação. Porque, qual é a destinação básica do Fundo Partidário? É a sustentação da atividade política normal: 20% são para fundação, atividades de cidadania e tudo mais; a própria atividade em política de mulheres, nós decidimos muito isso no Eleitoral.

Portanto, tudo isso já está, de alguma forma, submetido à vinculação. E os partidos que, mais ou menos, seguem essa prescrição e que têm estrutura acabam por consumir o Fundo Partidário nessas finalidades, em princípio.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

E outros, não.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - E outros, não, tanto é que gera essa antinomia que nós estamos a viver.

Pode ser, inclusive - teoria dos jogos, de novo -, que se estimule tipo de manipulação, em que se diz: "Ah, se vamos receber do Fundo Eleitoral,

ADI 5617 / DF

talvez não façamos nada em relação ao Fundo Partidário!" Até porque este é um dos questionamentos. Alguns partidos, aqueles que existem de uma maneira bastante ou quase ficta, eles não têm atividade para consumir esses recursos. Por isso, esse debate que está aí quanto à oferta de três milhões do Fundo, para trazer um dado parlamentar. Então, esse é um problema.

E eu estava vendo as informações do Congresso. E o que o Congresso disse? Exatamente que essa uma escolha para estabelecermos um dado limite, uma vez que isso seria insuficiente para manter todas as despesas. E propõe até, sugere a nós mesmos que façamos uma análise, ou que declaremos que a Lei é ainda constitucional, ou façamos a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade.

Então, a mim me parece que aqui nós temos, na linha do Evangelho, querendo fazer o bem, podemos está fazendo o mal - Paulo. Então, é uma questão realmente extremamente delicada. Uma pena que o Legislativo se faça muito ausente nesse tipo de debate, porque, certamente, ajudaria a iluminar esse tipo de questão e ajudaria, realmente, a vermos com mais clareza essa temática.

Então, parece-me que já o art. 9º coloca esse questionamento. Minha dúvida é imensa em relação ao segundo ponto da proposta do Ministro Fachin - o Ministro Marco Aurélio já feriu a questão do percentual, que, talvez, revele-se inútil, além de que, dogmaticamente, extremamente questionável -, mas a ideia de, nas três eleições, dizer: "Não, isso é definitivo." É muito difícil usar essa palavra no Brasil, "definitivo", sobretudo nessa área em que nós estamos passando por mudanças eleitorais continuamente. E, oxalá, consigamos, em 2019, fazer mudanças mais profundas nessa seara. Alguma coisa já avançou com a questão da cláusula de barreira, ainda que mitigada, sobretudo com a proibição das coligações a partir de 2020.

Mas, dizer que aqui o Legislador sequer pode mudar parece absolutamente estranho. E aqui uma confusão que acho que estamos criando, consciente ou inconscientemente. Jahrreiss, um autor alemão de algum prestígio em alguma época, dizia: legislar é fazer experiência com

ADI 5617 / DF

o destino humano. De alguma forma, isso ocorre. Agora, o que marca a legislação, em princípio, é a reversibilidade da decisão do legislador. Ele pode, num jogo de tentativa e erro, fazer revisão. É muito difícil para nós fazermos aqui. Não é impossível, mas, em princípio, o que caracteriza a decisão judicial, especialmente de Cortes Constitucionais, é a sua difícil reversibilidade.

Imaginar que o legislador, num sistema partidário caótico como este que está organizado, em que se faz esta sopa de letras para as eleições, para a concessão de horário de TV, hoje, já se diz "quem é que tem mais tempo de TV e como isso se negocia". Quem acompanhou as investigações sabe que, nesse processo todo, a adesão de determinados partidos foi paga com esses recursos, isso está registrado nos inquéritos.

Então esse fenômeno está aí, e oxalá consigamos mudar, inclusive esse era um ponto que precisava ser mudado, porque, obviamente, já deu muito errado. Pouco importa se o partido apoia ou não apoia um dado candidato, o importante é que ele dê formalmente a sua adesão para o tempo de TV e todos os seus consectários, mediante pagamento, está documentado nas eleições de 2014.

Então esse é um dado para o qual nós temos que prestar extrema atenção. Então, dizer "ah, mas é inconstitucional essas eleições, porque agora nós vamos eternizar essa cláusula". Santa ingenuidade! Oxalá nós tenhamos um outro sistema eleitoral que consiga, como disse o Ministro Toffoli, fazer modelos outros e torne inútil inclusive esse tipo de cláusula - "ah, é voto em lista, é voto distrital ou é distrital-misto".

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Eu acho que é exatamente por isso que as decisões do controle de constitucionalidade não atingem o Legislativo, só o Judiciário e a Administração, porque eles têm essa capacidade de, acrescentando ônus argumentativo, modificar o quadro normativo. Quer dizer, nós estamos enfrentando uma questão atual, mas se, eventualmente, se sugerir uma outra solução, um outro ônus argumentativo, eles são livres para fazer isso.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sim, mas, veja, isso aqui é claramente aquilo que eu falei no início. Quando diz "nas três

ADI 5617 / DF

eleições que se seguirem", e, veja, em se tratando de Brasil, já é uma pretensão bastante arrojada, três eleições se considerarmos as municipais, nós temos aí pelo menos dez anos.

Então já é aquilo que eles fizeram na reforma política de então com a cláusula de barreira e que nós acabamos por derrubar. De modo que me parece extremamente complicado e sem contar que de fato nós vamos estar legislando, vamos estar legislando no ponto em que vamos substituir, onde se lê "5 ou no máximo 15", vamos substituir por 30 - podendo ser 30 vezes nada -, e vamos estar legislando quando dissermos "não tira as três eleições".

De modo que vou pedir todas as vênias ao Relator, reconhecendo o profícuo trabalho realizado, para acompanhar o voto trazido aqui pelo Ministro Marco Aurélio, dizendo até que, talvez, na minha posição - mas vou acompanhar a divergência -, iria até mais longe no sentido de rejeitar a arguição de inconstitucionalidade. Daqui poderia sair uma recomendação, uma observação sobre necessidade de ajuste, mas são tantas as perplexidades, considerando a realidade partidária, nesses 28 partidos representados no Congresso Nacional, que certamente vamos ter aqui regras específicas em função dessa realidade.

15/03/2018**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO ELEITORAL E POLÍTICO - ABRADep
ADV.(A/S)	: POLIANNA PEREIRA DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO ; CEPIA
ADV.(A/S)	: LÍGIA FABRIS CAMPOS

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, apenas para retificar algo que disse: que entendia que a alusão a fundo partidário é o fundo costumeiramente repassado pela Justiça Eleitoral aos partidos políticos. Realmente, aqui, é o fundo especial, o qual visa fazer frente ao fato de termos fulminado o financiamento da campanha eleitoral pelas pessoas jurídicas. É que faltaram vírgulas no preceito. O que se tem? Tem-se a previsão de reserva – não o gasto em si – de 5%, no mínimo, e 15%, no máximo, de montante do Fundo Partidário – e deveria vir a vírgula – "destinado ao financiamento das campanhas eleitorais, para a aplicação nas campanhas de suas candidatas". Ou seja, a destinação da previsão é específica, diz respeito ao que constituído para fazer frente às campanhas eleitorais.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu tenho a impressão que ele está se referindo ao Fundo Partidário, não é o Fundo Eleitoral.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – É o fundo constituído para fazer frente à campanha.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI - Não, esse fundo foi constituído depois, em 2017.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - É o

ADI 5617 / DF

Fundo Partidário.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Exatamente. É o quantitativo previsto, no todo, para a campanha eleitoral.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Mas não tem a ver com a campanha eleitoral. O Fundo Eleitoral é posterior.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Mas não é o Fundo Eleitoral.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Daí ter-se a referência à destinação desse Fundo, que é o financiamento das campanhas eleitorais, gênero, com referência, após, à aplicação nas campanhas de candidatas. A interpretação conforme que dou visa afastar aquela que implique leitura a revelar a impossibilidade de o partido político, no campo da autodeterminação, destinar valor, percentagem maior às campanhas das candidatas.

15/03/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Presidente, só para aclarar aquela minha preocupação. Realmente, a interpretação que eu gostaria de dar seria no sentido de que sempre e obrigatoriamente os partidos deveriam destinar, de todo o Fundo Partidário, 5% para as campanhas femininas. Mas, como lembrou o Relator, isso seria uma decisão aditiva. Aí, sim, nós estaríamos avançando para um ativismo, uma decisão aditiva. Então, refletindo, fico na posição do Relator, respeitando as divergências apresentadas.

15/03/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL

DEBATE

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Eu propus que se afastasse também a última parte do dispositivo impugnado, o art. 9º, que justamente assenta que estariam incluídos neste valor os recursos a que se referem o inciso V do art. 4º da Lei 9.096/95.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Essa parte se refere aos programas de promoção das mulheres, e não às campanhas eleitorais.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Exatamente. Em um primeiro momento, se Vossa Excelência me permitir, eu imaginava que esta parte não havia sido impugnada, mas, agora, relendo de forma mais minudente a petição inicial subscrita pelo Doutor Janot, eu verifico que isso, Ministro Fachin, se Vossa Excelência me permite, foi especificamente impugnado, e Vossa Excelência talvez não tenha contemplado isso na sua conclusão. Diz o Doutor Janot:

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

Portanto, eu me permitiria sugerir que se incluísse, na parte final do voto do eminente Relator, dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da lei, de modo a equiparar etc., e também dizer que não é possível a exclusão...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Vossa Excelência assentaria a inconstitucionalidade dessa parte final?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Nesse caso, seria a inconstitucionalidade, porque teria que excluir.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Ou melhor

ADI 5617 / DF

que inconstitucionalidade. Ou então que se leia...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A partir do momento em que o Tribunal assente que o todo a ser considerado é do fundo destinado à campanha eleitoral, não há razoabilidade em compensar-se o que previsto na Lei dos partidos políticos quanto à destinação do Fundo Partidário propriamente dito, no tocante à manutenção de programas de promoção e difusão. Nessa parte acompanho, se o Relator adotar a sugestão do ministro Ricardo Lewandowski, para declarar a inconstitucionalidade dessa parte final. Tem-se a inconstitucionalidade da expressão "incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995". Declaro-a.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Eu não tenho objeções a isso, e não o examinei porque não está no pedido. Estou com a petição na mão.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Desculpe-me, Ministro Fachin, na página 16.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Eu estou na página 34, que é o pedido final. Na página 16, há uma argumentação. Estou lendo o pedido.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Na parte final, não. Entendi. No pedido, realmente houve um equívoco. Porém, no pedido, na petição inicial, essa matéria foi expressamente ferida. Creio que poderíamos, sem nenhum problema, incluir ou considerar a objeção quanto à inclusão desse trecho final do art. 9º. E eu diria, com o devido respeito, que toda a teleologia do voto de Vossa Excelência leva a concluirmos nesse sentido.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Não tenho dúvidas quanto a isso. Apenas estou a dizer que não examinei porque não está no pedido.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Cabe questionar: Há pedido ou não?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Não há pedido expresso sobre isso.

ADI 5617 / DF

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Se não há pedido, não posso ir adiante, por melhor que seja a intenção.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Eu me cingi, com uma contenção, àquilo que havia sido pedido, e foi nesse sentido que trouxe o voto.

Agora, não tenho objeções à teleologia e à dimensão da finalidade.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não cabe, sequer, a técnica do arrastamento.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Se Vossa Excelência me permite, na petição inicial, na página 16, o Doutor Rodrigo Janot disse o seguinte:

"Em vez de estabelecer discriminação positiva, criou-se evidente distorção, a qual destoa do próprio objetivo original da inovação legislativa. Além disso, a parte final do dispositivo possibilita dupla interpretação. Não está claro se a expressão “incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995” se refere (I) aos limites mínimo e máximo da reserva de recursos para aplicação nas campanhas de suas candidatas ou (II) ao montante do Fundo Partidário destinado a financiamento de campanhas eleitorais. Caso prevaleça o primeiro entendimento, ter-se-á ainda maior desproporcionalidade e distanciamento da teleologia da norma e dos mandamentos constitucionais. Caso os valores destinados à “criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres” sejam considerados no limite máximo de 15%, haverá, na prática, redução do total disponível para financiamento das campanhas eleitorais femininas”.

Portanto, houve uma insurgência do Ministério Público, ainda que, no final, não tenha feito uma referência expressa no corpo da petição.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Eu não tenho objeções ao que o Ministro Ricardo Lewandowski está propondo, mas repito que isso não está no pedido, mas na fase argumentativa da petição.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Ministro Edson Fachin, uma

ADI 5617 / DF

pequena observação.

Realmente não há, no sistema brasileiro, condenação implícita, mas, sim, pedido implícito. Existe a possibilidade de haver um pedido implícito, o qual decorre da narrativa lógica que a parte faz no processo.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Por isso estou de acordo com o que o Ministro está a dizer.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Está de acordo com a teleologia de seu voto.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Apenas estou a dizer que não há pedido expresso quanto a isso, mas se entendermos que na argumentação tem um pedido implícito...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - No trecho lido, embora no fecho da petição não se peça expressamente a declaração de inconstitucionalidade dessa cláusula, há, de início, impugnação.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Não tenho dúvida quanto a isso, embora não haja pedido quanto a isso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Afastar-se a compensação de coisas diversas.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, se existe um limite para nossa atividade - e já fazemos coisas muitas exóticas -, é o pedido. Olha o que está escrito no pedido: "Requer que seja julgado procedente o pedido, para, quanto ao artigo 9º da Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015: (a) declarar inconstitucionalidade dos limites mínimo e máximo ali definidos."

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Só.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Mas se ele se insurge contra a inclusão, o que acontecerá?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Mas ele não escreveu.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Se destinarmos essa verba para o financiamento de campanhas, os partidos vão tirar daquela verba destinada a programas de promoção e difusão da participação políticas das mulheres para financiarem as campanhas. Ou seja, damos com uma mão e tiramos com a outra. Acabaremos com esses

ADI 5617 / DF

programas.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Tenho dito que, em época de crise, é preciso ser um pouco ortodoxo. E realmente, conforme ressaltou o ministro Gilmar Mendes, não há pedido do autor da ação.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Quando nós examinamos um RE relativamente ao prequestionamento, ou àquelas preliminares de repercussão geral, nós temos sido mais generosos, realmente. Se a matéria está referida na petição inicial, ainda que vagamente, nós a consideramos, ainda que não haja um destaque muito específico, muito objetivo, no sentido de apontar para essa repercussão geral, ou o que se chamava prequestionamento.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Ministros, peço a Vossas Excelências, por gentileza, que ouçamos o Relator, até porque ainda tenho que votar e temos que concluir a votação. Então, ouçamos, por favor, o Ministro-Relator, para que ele dê a orientação e cada um, se quiser, reajuste o seu voto.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Senhora Presidente, eu estou de acordo com o sentido para o qual aponta a observação feita pelo Ministro Ricardo Lewandowski. Nada obstante, não há pedido quanto a isso. O meu exame cingiu-se ao pedido e, neste momento, é até onde vou.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Uma última observação, Senhora Presidente. Se nós não expungirmos do texto do art. 9º essa expressão, nós vamos acabar com esses programas de difusão e participação das mulheres.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Mas que a Procuradoria traga uma nova ADI!

15/03/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Senhora Presidente, eu peço vênua ao Ministro Ricardo Lewandowski, mas, realmente, o pedido vincula a atuação, sob pena de atuarmos de ofício.

15/03/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhora Presidente, eu entendo que os pedidos devem ser interpretados e há pedido implícito, conforme o Ministro Lewandowski destacou. Na pior das hipóteses, a parte pede a declaração da inconstitucionalidade do artigo. Então, está embutida nesse pedido a redução desse texto.

15/03/2018**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL****VOTO****A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -**

Quanto ao voto do Ministro Fachin, inicio por cumprimentar, como o faço agora as senhoras Advogadas, o Advogado que assomou a tribuna, o Vice-Procurador-Geral da República pelo desempenho!

Esta é uma ação em relação à qual, como sabem, nós temos prazos para a divulgação das pautas e digo que foi de uma enorme infelicidade ou, pelo menos, de enorme tristeza para nós mulheres que tivesse vindo num dia em cuja madrugada não foi fácil para, a despeito de tudo que foi aqui dito pelos pares e a despeito de reconhecer que andamos muito, constatarmos estar tão longe de podermos sequer estarmos satisfeitas com a situação que vivemos. Nós somos muito, muito ainda, sofridas e alvo de muitos preconceitos, que podem conduzir até a morte.

O Ministro Marco Aurélio afirmou que, no sistema de Justiça brasileiro hoje, vê-se uma situação que poderia parecer uma demonstração de avanço das mulheres, e, de alguma forma, pode ser, se considerado um espaço de tempo, mas verdadeiramente o que nós temos é uma conjuntura histórica eventual, por evidente. Não é fato que as mulheres tenham chegado a uma situação de ausência de preconceito, nem de ausência de discriminação. Infelizmente, se há algo que é, no pior sentido, democrático é o preconceito contra nós mulheres, o que representa enorme sofrimento. Chegamos, sim, a alguns cargos - Ministra Rosa, eu, a Procuradora-Geral -, mas, nem por isso, deixamos de sofrer discriminação. Que ninguém se engane sobre isso!

É preciso que se diga que nós mulheres, as que são professoras nessa área, até lemos, estudamos e ensinamos a Constituição no sentido de buscarmos uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Começamos lendo o art. 5º - "Todos são iguais perante a lei" -, mas, ao final, nós temos é uma interrogação, diante do que vivemos. Todos são iguais perante a lei? As que sofrem o preconceito e a discriminação que

ADI 5617 / DF

nós sofremos? "Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações?". É uma interrogação que nós nos colocamos, tal o preconceito, a violência praticada de forma direta ou indireta, física ou psicológica, de toda natureza e em todos os níveis sociais.

Disse aqui mesmo, em outra ocasião, e trouxe aos Ministros - e estamos num Tribunal Constitucional - um dado que foi publicado, em um jornal de abril do ano passado, em que, até mesmo, o número de falas de nós, juízas, em órgãos colegiados do Poder Judiciário no Ocidente, é 18% objeto de maior interrupção do que em relação aos homens. Só para se ter uma ideia da condição diferenciada em que nos colocam e contra o que temos de lutar permanentemente.

Portanto, em um dia como hoje, afirmo que, quando nos lembramos de Marielle - no meu caso, domingo ainda, foi-me remetido um vídeo dessa vereadora (a vereadora melhor votada no Brasil, nas eleições de 2016, quinta vereadora mais bem votada no Rio) -, não pergunto, à maneira de John Donne, por quem os sinos dobram. Eles dobram por mim, eles dobram em mim. Queria muito que os sinos tivessem que soar para comemorar alegrias, não dobrar por tristezas, como tenho tantas vezes que escutar com a minha alma. Mas tenho certeza que todas as indignidades, as injustiças, as iniquidades, os preconceitos fazem com que a gente tenha coragem para lutar mais para que outras Marielles lutadoras venham, para que a gente tenha outros momentos e para que isso não precise sequer ser aventado. Que a Constituição brasileira possa ser lida, por homens e mulheres, com a igual certeza da eficácia dos direitos ali garantidos.

Portanto, quando tratamos de igualdade material - pelo menos em parte porque aqui seriam 30% de vagas e, portanto, 30% para a oferta de condições para que se possa disputar -, é preciso se levar realmente a sério como a Justiça Eleitoral brasileira e a Justiça Constitucional brasileira têm cuidado o tema. Mesmo quando há artificialismos - como aqui foi, em alguns votos, anotado, principalmente pelos juízes que já passaram pelo Tribunal Superior Eleitoral -, sabe-se bem que não é porque a mulher quer. É porque a mulher, às vezes, põe-se na condição

ADI 5617 / DF

de ter que se apresentar e não tem condições de exigir diferença, porque não tem acesso ao Fundo Partidário, porque os dirigentes dos partidos são homens - é por isso que nós estamos discutindo esse assunto -, porque não se tem mesmo tempo de televisão dedicado aos homens, porque não se acredita nelas e porque, às vezes, convidam-se não mulheres que queiram efetivamente disputar, mas o que se quer é apenas cumprir formalmente, e não materialmente, a lei, como é comum no Brasil. Aliás, isso se passa até com a Constituição.

Então, todas essas tentativas de se conferir tratamento positivo, no sentido de afirmar direitos, devem ser considerados legítimos, embora o que queiramos é que se chegue o tempo em que não seja preciso se cogitar de ação afirmativa, porque aí é que a democracia estará amadurecida. Então estaremos numa situação muito melhor. Mas todas nós continuamos a sofrer preconceitos e de enorme gravidade. Que vão desde uma brincadeira ou deboche - que é uma forma, pela zombaria, de desqualificar as mulheres, de desmoralizar as mulheres, o que, na mesma situação, não acontece com os homens - até a forma de violência - como agora lembrada, em quase todos os votos aqui, neste caso do Rio ocorrido dessa madrugada -, forma crua, perversa, cruel, que faz com que a gente tenha que ter muita força para continuar a acreditar em um marco não civilizatório, mas em um marco de humanidade do período que nós estamos vivendo.

Portanto, acho importante uma ação como esta e atuações do Congresso Nacional como essa. Há uma enorme reclamação, por exemplo, de um país como o Brasil, que tem a maioria dos eleitores composta por mulheres e somos o penúltimo ou antepenúltimo lugar, em termos de número de mulheres eleitas. Alguma coisa, como diria Caetano Veloso, está fora de ordem. Não é possível que isso signifique que a sociedade não queira mulheres nos cargos.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Já tivemos uma Presidente da República também, por sinal. Pode ser que não estejamos felizes com o resultado.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Sim,

ADI 5617 / DF

hoje, eu sou a segunda, em uma história que vem de 1889, quando proclamada a República, até agora a presidir este Tribunal. O que não significa que todas as mulheres tenham igual acesso aos cargos públicos, até porque a compreensão da forma de atuar para chegar aos cargos é diferente. E isso tudo é de uma cultura que não vai mudar da noite para o dia. Isto é apenas um registro, Ministro Gilmar, porque, quando afirmo que a gente sofre preconceito, estou usando o verbo correto. É um sofrimento você ser tratada diferente não porque não possa fazer igual, por exemplo, no campo do direito, mas por ser mulher. Então, já se olha, com preconceito, uma discriminação que passa pelo olhar.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Agora, com toda certeza, as Colegas não chegaram pela cota!

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE)
-Como?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Com toda certeza, as Colegas não chegaram pela cota!

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -
Não chegamos por cotas. Mas, em muitas ocasiões, se não houvesse a cota - por exemplo, como nós já tivemos para várias minorias com preconceitos -, aquele que tem preconceito continuaria mantendo-se na condição de higidez mental que não se abre para convivência e até para aprender que pode realmente ter uma boa convivência com o diferente.

Já andamos, e temos muito a andar. Estou acompanhando o voto do Ministro Fachin, mesmo no que diz respeito ao realce dado pelo Ministro Lewandowski naquilo que salienta, porque acho que aqui o pedido precisa ser formulado - e há de ser formulado - em termos tais que se dê clareza ao decidido e que a decisão seja fonte de certeza e segurança, e não de questionamentos.

E, ao que foi realçado também, Ministro Toffoli, por Vossa Excelência, a Lei 9.096 permite que recursos do Fundo Partidário sejam utilizados: no item 3, nas campanhas eleitorais, como Vossa Excelência observou; e, no item 5, nos programas de promoção das mulheres.

Por isso, o Ministro Lewandowski chamou atenção. Ao dispor no art.

ADI 5617 / DF

9º da Lei 3.165, disposição transitória, afirmando que, para as mulheres, o gasto do inciso III vai de cinco a quinze, incluindo os valores do inciso V, na verdade, pode-se chegar a uma redução. Entretanto, isso deveria ter sido incluído não como um questionamento no meio, mas realmente num pedido expresso.

Essa é a razão pela qual peço vênia a Vossa Excelência e voto no sentido de acompanhar o voto do Ministro Relator.

15/03/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO ELEITORAL E POLÍTICO - ABRADep
ADV.(A/S)	: POLIANNA PEREIRA DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO ; CEPIA
ADV.(A/S)	: LÍGIA FABRIS CAMPOS

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Presidente, nós temos que ter consciência que nós vamos acabar com esses programas de promoção e estímulo da participação das mulheres, mantida essa redação.

E uma última observação, nós estamos sendo tão formalistas, que me lembra um pouco minhas aulas de direito romano do famoso Professor Cretella Júnior. Ele dizia que, no tempo dos antigos romanos, enfim, do Direito romano, da jurisprudência latina, se numa disputa relativamente a um vinhedo alguém dissesse *arboles* ao invés de dizer *vites*, perdia a ação.

Então esse formalismo que nós estamos adotando no sentido de não incorporarmos - e eu vejo que o Subprocurador-Geral da República, que nos assiste, está assentando com a cabeça que essa matéria foi expressamente questionada na inicial -, nós realmente vamos, com o devido respeito, retornar ao Direito romano.

15/03/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO ELEITORAL E POLÍTICO - ABRADep
ADV.(A/S)	: POLIANNA PEREIRA DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO ; CEPIA
ADV.(A/S)	: LÍGIA FABRIS CAMPOS

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhora Presidente, eu queria aproveitar esse toque de humanidade que Vossa excelência sempre empresta aos seus votos, na sua participação conquanto mulher e magistrada, e dizer que nós, hoje, focamos a morte da vereadora mais votada porque estávamos exatamente cuidando de uma violência política do gênero e uma violência física contra mulher. Mas isso não significa dizer que nós também não estejamos solidários com a família do motorista que conduzia a vereadora e que foi também executado! De sorte que nós temos toda solidariedade, também, com a família desse homem que dirigia para a vereadora.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - É verdade, o Ministro Alexandre de Moraes, aliás, logo após a fala do Ministro Fachin, realçou, e nós dizíamos que estávamos acompanhando.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.617

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO ELEITORAL E POLÍTICO - ABRADep

ADV.(A/S) : POLIANNA PEREIRA DOS SANTOS (121907/MG)

AM. CURIAE. : CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO ; CEPIA

ADV.(A/S) : LÍGIA FABRIS CAMPOS (128158/RJ)

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta para: i) declarar a inconstitucionalidade da expressão "três", contida no art. 9º da Lei 13.165/2015, eliminando o limite temporal até agora fixado; ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção; iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995. Vencidos, em parte, os Ministros Marco Aurélio e Gilmar Mendes, por terem julgado parcialmente procedente a ação, e o Ministro Ricardo Lewandowski, por tê-la julgado procedente em maior extensão. Falaram: pela Procuradoria-Geral da República - PGR, o Dr. Luciano Mariz Maia, Vice-Procurador-Geral da República; pelo *amicus curiae* Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - ABRADep, a Dra. Polianna Pereira dos Santos; e, pelo *amicus curiae* Cidadania Estudo Pesquisa Informação e Ação - CEPIA, a Dra. Lígia Fabris Campos. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 15.3.2018.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Luciano Mariz Maia.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário