

PERSPECTIVAS LEGAIS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE MINORIAS SOCIAIS

LEGAL PERSPECTIVES OF ENFORCEMENT OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTALS OF POLITICAL PARTICIPATION OF SOCIAL MINORITIES

Bruno Valverde Chahaira¹

RESUMO

Os direitos humanos apresentam diferentes vertentes e eixos, dentre eles, constitui-se como elemento fundamental a própria participação política no processo democrático, especialmente no Estado Democrático de Direito. Contudo, diante uma realidade de poder centrado nas mãos dos mesmos grupos políticos, passa-se a discutir a necessidade de estabelecer diretrizes de investimento e financiamento de campanhas eleitorais com vista à efetivação da participação política dos grupos minoritários, com garantia da isonomia material para disputar a eleição. Busca-se, neste sentido, analisar as medidas e as políticas públicas adotadas pelo Brasil com intuito de assegurar esta isonomia material. Adotou-se uma pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa, e aplicação de métodos de pesquisa documental, bibliográfica, jurisprudencial e normativa. Obteve-se como resultado que o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral, ao analisar regramentos ou estabelecer diretrizes do uso dos recursos públicos, passaram a dispor de regras próprias que visam garantir a isonomia material, desde a proporcionalização com investimentos em candidaturas de mulheres, negros, pardos e, mais recentemente, indígenas.

Palavras-chaves: Direitos humanos; participação política; minorias sociais.

ABSTRACT

Human rights have different aspects and axes, among them, political participation in the democratic process, especially in the Democratic Rule of Law, is a fundamental element. However, faced with a reality of power centered in the

¹ Doutor em Direito Constitucional (Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo - Bolsista CAPES) Mestre em Direito Negocial (Universidade Estadual de Londrina-UEL/PR). Especialista em Direito Civil e Processo Civil pelo Instituto Paranaense de Ensino. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professor da Universidade Federal de Rondônia e da Faculdade de Rondônia. Palestrante. Membro do Conselho Editorial da Revista Jurídica Pensamento Jurídico. Avaliador do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito (CONPEDI). Membro do Centro de Estudos Jurídicos da Amazônia. Autor das seguintes obras jurídicas: O Terceiro Setor e a Sociedade Brasileira e O Terceiro Setor e a Administração Pública: aspectos jurídicos e reflexos sociais, O terceiro setor, direitos fundamentais e políticas públicas no Brasil em crise (Editora Lumen Iuris). Experiência nas seguintes áreas: Teoria Geral do Estado, Direito Constitucional, Direito Administrativo (Licitações e Contratos Administrativos), Direito Civil, Processo Civil, Direito do Trabalho e Direito Empresarial. Possui experiência também nas áreas de elaboração e Gestão de Projetos e Docência do Ensino Superior. Avaliador MEC/INEP. Presidente da Comissão de Ensino Jurídico OAB/RO. Presidente da Comissão do Terceiro Setor OAB/RO. Membro da Comissão Nacional de Educação Jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil. Coordenador do Curso de Direito do Centro Universitário FIMCA. Chefe do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Rondônia. Docente do Programa de Doutorado e Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça DHJUS/ Unir/ Emeron - TJRO/ MPT 14 Região RO/AC). E-mail: valverde@unir.br

hands of the same political groups, the need to establish guidelines for investment and financing of electoral campaigns is now being discussed with a view to ensuring the political participation of minority groups, with a guarantee of material equality to compete. the election. In this sense, the aim is to analyze the measures and public policies adopted by Brazil with the aim of ensuring this material equality. An exploratory research was adopted, with a qualitative approach, and application of documentary, bibliographic, jurisprudential and normative research methods. The result was that the Federal Supreme Court and the Superior Electoral Court, when analyzing rules or establishing guidelines for the use of public resources, now have their own rules that aim to guarantee material equality, from proportionalization with investments in women's candidacies , blacks, browns and, more recently, indigenous people.

Keywords: Human rights; political participation; social minorities.

INTRODUÇÃO

O processo histórico de participação política do brasileiro é marcado por profundas transformações jurídicas e sociais. Se de um lado, o direito ao voto, no contexto contemporâneo, remonta uma grande manifestação política voltada a conquista e queda de um governo ditatorial, de outro, o direito de ser votado, na mesma direção, decorre de um longo processo histórico em que visa a efetividade dos direitos fundamentais de participação política.

Sabe-se que os partidos políticos, formados preponderadamente após redemocratização e dentro de um contexto de pluralismo político e debate de ideias, possuem uma relação indissociável com o próprio Estado Democrático de Direito, de modo que é, a partir do exercício das atividades pelos partidos desempenhadas, em que é possível visualizar a prevalência do sistema de democracia representativa e a atuação efetiva da sociedade, seja mediante representatividade, seja diretamente nos casos previstos, nas decisões políticas.

Assim, embora se fixe que o direito eleitoral constitui-se como um ramo peculiar do ordenamento jurídico, não se desconhece que se trata de uma área fortemente vinculada ao constitucionalismo e à defesa dos direitos fundamentais, na medida em que a soberania popular é construída como elemento essencial para o Estado Democrático.

Como elemento desta discussão, surge a problemática acerca do financiamento público de campanhas eleitorais e a efetividade do direito fundamental de participação política, especialmente da capacidade eleitoral passiva, reconhecida como direito fundamental e inerente ao ser humano, e de que forma a legislação e a jurisprudência intenta em garantir o direito em seu sentido material.

Objetiva-se, neste contexto, analisar as medidas de políticas públicas adotadas para garantir a isonomia material entre as candidaturas de minorias políticas. Especificamente, pretende-se alcançar uma análise das transformações jurídicas no âmbito de organização partidária, especialmente no que tange ao financiamento de campanha, e elencar os julgamentos e mudanças normativas que ensejaram a alteração no modo de financiamento de campanha para assegurar a isonomia material.

Definiu-se a pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa e utilização de métodos de pesquisa documental, bibliográfica, normativa e jurisprudencial, partindo do pressuposto de participação política como direito fundamental e analisando as nuances da efetividade da isonomia material entre as candidaturas.

Justifica-se a grande relevância da matéria, haja vista que, até então, as primeiras proteções a isonomia material entre candidatos eram estabelecidas apenas pelo entendimento jurisprudencial firmada pelo Supremo Tribunal Federal ou, especialmente, pelo Tribunal Superior Eleitoral, o que foi objeto de alteração para constitucionalização de algumas destas matérias, na medida em que outras proteções, a grupos também minoritários, permanecem em pauta no cenário político.

Para tanto, a pesquisa divide-se em tópicos que buscam, inicialmente, compreender o processo de transformação jurídica e organização partidária; a capacidade eleitoral e o direito fundamental à participação política; e a efetividade e isonomia material no que tange à distribuição de recursos financeiros para grupos minoritários.

1 TRANSFORMAÇÕES JURÍDICAS E ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA

A organização política do Brasil surge, em suma, a partir das grandes discussões entabuladas pelo Poder Constituinte quando da promulgação da atual Constituição Federal, surgindo a partir de um cenário de restrição às liberdades para ampla liberdade. Esclarece-se que o Brasil, de 1964 a 1985, viveu um longo período de Ditadura Militar, com o auge marcado pelo Ato Institucional 5, que limitou os direitos individuais e cerceou a liberdade de expressão, principalmente no que concerne a críticas ao governo da época (BETIM, 2019).

O marco da redemocratização brasileira é, sem dúvidas, pela Constituição Federal de 1988, com a consolidação do voto universal e secreto. Desde então, o país promoveu eleições presidenciais a cada 4 anos para definir o novo representante presidencial, tendo eleito, nos últimos anos, figuras como Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rouseff e Jair Messias Bolsonaro, dentre outros.

Assim, a própria organização política e a estruturação dos partidos, embora não seja um elemento exclusivo do mundo pós-redemocratização, desponta a partir do crescimento da democracia representativa e da sua valorização na sociedade, somado a própria conquista do direito ao sufrágio universal (PANEBIANCO, 2005), o qual, no contexto brasileiro, havia sido vilipendiado pela supremacia do interesse ditatorial.

Para Amaral (2013), os partidos políticos passam a assumir funções essenciais dentro da estruturação do Estado Democrático, na medida em que contribuem à competição eleitoral e ao debate das ideias e posições, com a cumulação de interesses de diversos grupos sociais para enriquecimento ao debate, ao mesmo tempo em que, após eleitos ou antes disso, assumem o protagonismo para encabeçar projetos legislativos.

Aieta (2006) leciona que os partidos políticos se dotam como representação de parcelas dos eleitores, unidos com os mesmos objetivos e concepções sociais e governamentais, que buscam assumir o poder político e controlá-lo. Nesta compreensão, a própria disposição partidária e a organização entre si decorre de um processo de identificação comum de interesses e perspectivas, o que, em tese, justifica o próprio instituto da fidelidade partidária, isto é, do dever institucional e político do eleito em manter e assumir os ideais partidários levantados por sua legenda.

O próprio modelo brasileiro de estruturação partidária sofre costumeiramente substanciais alterações com vista a atender os interesses políticos dos próprios legisladores. Neste desiderato, menciona-se a Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021, que ao alterar a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), viabilizou que “dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária” (BRASIL, 2021, online).

Neste ponto, tanto para os partidos políticos, como para as federações, é válido destacar a importante distinção entre personalidade jurídica e capacidade jurídica, na medida em que o primeiro é adquirido com o registro civil e o segundo, com o registro na Justiça Eleitoral, sendo que somente neste caso, seria possível participar do pleito eleitoral (PEREIRA; COSTA, 2011).

Surge a partir do registro o partido político, o qual goza de autonomia para tratar das matérias que a jurisprudência compreende como *interna corporis*, isto é, aquelas em que o partido pode dispor e organizar-se, observado princípios legais, conforme seus interesses. Para José Afonso da Silva (2024), trata-se de uma conquista única que permite aos partidos políticos disciplinar sua estrutura interna e atender suas necessidades.

E para permitir e viabilizar a existência desses partidos políticos, dentro de um contexto de pluralismo amplamente garantido na Constituição Federal, tem-se a necessidade de prever formas de financiamento para garantir a manutenção das atividades e a própria participação no pleito eleitoral. No atual contexto brasileiro, as campanhas políticas são costumeiramente financiadas com a aplicação de recursos públicos e privados, tratando-se de um sistema misto de financiamento, amplamente adotado pela maioria dos países latinos (ZOVATTO, 2005). Por sinal, a concepção de financiamento público de campanhas eleitorais não é uma circunstância exclusiva do Brasil, haja vista que, já no início do século XX, o Uruguai despontava como um dos precursores do movimento (BRAGA; BOURDOUKAN, 2009).

Para tanto, tem-se o conhecido fundo partidário, prevista no escopo do art. 38 da Lei nº 9.096/95, constituindo-se como uma assistência financeira aos partidos e formado a partir de recursos arrecadados e destinados para esse fim:

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:
I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;
IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995 (BRASIL, 1995, online)

Não obstante a previsão legal de financiamento da atividade partidária com recursos públicos, tem-se, ainda, a possibilidade de financiamento com recursos privados, oriundo de particulares, consoante dicção do art. 39 da mesma lei (BRASIL, 1995), o que impõe a necessidade de haver a devida prestação de contas perante a Justiça Eleitoral acerca dos valores arrecadados.

No caso da aplicação do fundo partidário, a legislação prevê, em seu art. 44, um rol taxativo de possibilidade de aplicação destes recursos, fixando, dentre eles, a manutenção das sedes e dos serviços partidários, a propaganda, alistamento de campanhas, criação de institutos de educação política, pagamento de serviços de contabilidade e advocacia etc. (BRASIL, 1995).

Por outro lado, a partir da Lei nº 13.487/2017, passou-se a aplicar, no âmbito de candidaturas e pleitos eleitorais, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), constituído por dotações orçamentárias. Assim, muda-se substancialmente a forma de financiamento eleitoral durante as campanhas:

Com a regulamentação do FEFC e as alterações eleitorais realizadas pela Lei nº 13.488/2017 temos um cenário político-eleitoral desenhado por um novo arranjo institucional em que o financiamento público passa a ter preponderância sobre o financiamento privado, permitido apenas pela doação de pessoas físicas. Esse contexto em que os partidos se tornam primordiais para captação de recursos de campanhas impõe outra dinâmica organizacional para o pleito eleitoral e requer compreensão das práticas adotadas para distribuição do capital, uma vez que este será de extrema importância para a manutenção das legendas (SILVA, 2021, p. 73)

Nota-se, portanto, uma postura de prevalência dos recursos públicos para fins de manutenção da atividade partidária e eleitoral que permeou a partir de 2018 até os últimos pleitos eleitorais.

Importante enfatizar que, embora dotado de críticas, o financiamento público das atividades partidárias decorre do próprio postulado constitucional de defesa ao pluralismo político e a igual e paridade entre os cidadãos, na medida em que cria iguais condições entre os candidatos por partirem do mesmo ponto de partida (SILVA, 2021).

Assim, surge a discussão de permanência do financiamento público de campanhas e atividades partidárias como elemento essencial para a garantia do direito humano e fundamental de participação política, mediante a utilização de pequenas discriminações positivas tendentes a reduzir a desigualdade.

2 CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA E O DIREITO FUNDAMENTAL À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Rege-se no Brasil o Estado Democrático de Direito, tratando-se de um “conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes,

mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*” (SILVA, 2024, p. 119).

Para Streck (2004), um dos alicerces desse Estado Democrático de Direito reside na soberania popular a ser exercida em diferentes modalidades:

A forma/modelo de Estado Democrático de Direito está assentado nos dispositivos que estabelecem os mecanismos de realização da democracia – nas suas diversas formas – e dos direitos fundamentais. Não esqueçamos que o Estado Democrático de Direito constitui uma terceira forma de Estado de Direito exatamente porque agrega um plus às formas anteriores (Liberal e Social), representado por esses dois pilares: democracia e direitos 22 fundamentais. Assim, o art. 1º estabelece que o Brasil é uma República que se constitui em Estado Democrático de Direito. A soberania popular, prevista no parágrafo único do art. 1º, é o sustentáculo do Estado Democrático, podendo ser exercida sob diversas formas, inclusive diretamente, tudo ancorado no pressuposto do pluralismo político garantido pela Lei Fundamental. (STRECK, 2004, p. 86).

Tem-se um conceito amplo da cidadania que implica no exercício da soberania popular, assumindo contornos como a própria participação do indivíduo nas decisões políticas:

Ela se configura na participação dos cidadãos nas decisões políticas da sociedade. Porém não se restringe ao voto, exaurindo-se de forma imediata – o voto é apenas uma etapa desse processo. Todas as vezes que um cidadão se posiciona frente à atuação estatal, criticando ou apoiando determinada medida, está realizando um exercício de cidadania. Tomada em acepção ampla, abrange uma série de fatores que permitem o exercício consciente dos direitos políticos, como à educação, à informação, ao emprego, à moradia etc. Tem seu nascimento tipificado quando o cidadão se torna consciente de seus deveres e de suas obrigações na sociedade (AGRA, 2013, p. 119).

Cunha (2004, p. 44-45) leciona que a “cidadania é o direito de sufrágio político, é dizer, o direito de votar nas eleições, escolhendo seus representantes; bem assim, é o direito de candidatar-se a cargos públicos (direito de ser votado)”, popularmente conhecido no direito como capacidade eleitoral passiva.

Tanto a capacidade eleitoral ativa (votar) como a passiva (ser votado) constituem-se como direito fundamental do cidadão brasileiro, haja vista que, consoante alhures frisado, o processo de organização partidária no contexto contemporâneo decorre da necessidade de superar o modelo que perdurou durante o período militar. Assim, apresenta duas dimensões para sua análise:

Estas detêm duas dimensões, quais sejam a dimensão formal e a dimensão material. Isso se dá em estrita consonância com as bases do Estado Democrático de Direito anteriormente expostas, o qual, reitera-se, não pretende apenas proclamar e regular os direitos (formal), mas também garantir meios para sua plena fruição (material) (MORAIS, 2023, p. 34)

Mais adiante, observar-se-á que a dimensão da capacidade eleitoral passiva em sua dimensão material representa o reconhecimento das condições fáticas e circunstanciais para manter a isonomia entre os candidatos, o que justifica a atuação e incidência de políticas afirmativas voltadas à defesa de candidaturas outrora minoritárias.

Ainda, mantendo-se a temática na capacidade eleitoral passiva, Pereira (2014) sustenta que vigora dois requisitos basilares que viabilizam o seu exercício, sendo as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade, de modo que “bastaria ao interessado preencher as condições de elegibilidade e não incidir nas causas de inelegibilidade para exercer, na plenitude, seu direito fundamental ao sufrágio passivo, registrando sua candidatura” (PEREIRA, 2014, p. 280)

Acerca das condições de elegibilidade, a Constituição Federal elencou um rol de circunstâncias:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...)

§3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I - a nacionalidade brasileira;
- II - o pleno exercício dos direitos políticos;
- III - o alistamento eleitoral;
- IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V - a filiação partidária;
- VI - a idade mínima de:
 - a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
 - b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
 - c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
 - d) dezoito anos para Vereador. (BRASIL, 1988, online)

Válido endossar que o texto constitucional preocupou-se em dispor as condições de elegibilidade, ao passo que atribuiu à legislação complementar prever as causas de inelegibilidade. Contudo, o fato de haver previsão constitucional não impôs um rol taxativo e imutável, na medida que as Resoluções exaradas pelo Tribunal Superior Eleitoral, no exercício de seu poder regulamentador, reconhecem condições de registrabilidade implícitas no próprio texto constitucional (PEREIRA, 2014), podendo-se mencionar, nesta hipótese, a quitação eleitoral decorrente da efetiva prestação de contas em candidaturas anteriores.

Referida situação ensejou a edição da Súmula nº 42 do Tribunal Superior Eleitoral, prevendo:

Súmula-TSE nº 42 (...)

A decisão que julga não prestadas as contas de campanha impede o candidato de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu, persistindo esses efeitos, após esse período, até a efetiva apresentação das contas (BRASIL, 2016, online)

366

Já as causas de inelegibilidade resultaram extensivamente previstas na Lei Complementar nº 64/1990, prevendo hipóteses distintas, bem como prazos de desincompatibilização de funções públicas ocupadas para fins de diferentes registros de candidaturas, na esfera municipal, estadual e federal.

Assim, na verdade, ao disciplinar causas de inelegibilidade, buscou o legislador estabelecer a prevalência da moralidade, princípio constitucional, no registro de candidaturas, afastando candidatos que não se enquadrem à postura exigida para ocupar o cargo político pretendido (DIAS JUNIOR, 2018). Há uma rota de colisão entre a moralidade e o direito fundamental de participação política:

A moralidade das candidaturas, conceito extraído a partir da norma contida no art. 14, §9º, da Constituição, é direito humano, direito fundamental e direito político positivo ativo, que tem por titular o povo ativo, aquele a quem se permite o exercício do direito de sufrágio e ao qual é outorgada nítida posição jurídica subjetiva. Como direito fundamental, é possível que a moralidade das candidaturas, em casos concretos os mais diversos, entre em rota de colisão autêntica com o direito, igualmente humano, fundamental e político, à elegibilidade (DIAS JUNIOR, 2019, p. 30).

Em verdade, a elegibilidade não se reveste de um direito constitucionalmente assegurado e declarado a partir da sentença que defere ou indefere o registro de candidatura, uma vez que ela decorre de previsão legal e circunstâncias fáticas que se amoldem ao texto normativo, de modo que a sua existência precede o próprio registro (PANUTTO; MAGGIO, 2018). Assim, a decisão judicial é declaratória, sendo que o direito ou não de ser candidato é anterior à própria declaração.

E consoante observado, a capacidade eleitoral, especialmente a passiva, pressupõe a existência de duas dimensões: a formal, decorrente do mero cumprimento normativo dos requisitos previstos em lei; e a material, que é a capacidade efetiva de exercer o direito. A partir dessa concepção em sentido material, surgiu a necessidade de que o financiamento de campanhas eleitorais

seguisse um modelo de garantia efetiva à participação política mediante discriminações positivas na aplicação dos recursos, conforme se observará.

3 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E AS FERRAMENTAS DE EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

367

Um dos fundamentos aplicados no Estado Liberal, além da não intervenção estatal na economia, é a prevalência do princípio da isonomia entre todos os cidadãos, de modo a garantir que, mesmo aqueles dotados de recursos financeiros, sejam equivalentes em direitos e deveres aos mais hipossuficientes (ROCHA; SUNDFELD, 2006). Contudo, com o deslinde do tempo, essa visão de igualdade formal encontrou obstáculos reais e práticos, dando ensejo a conhecida isonomia material. Há uma transformação do Estado:

O Estado torna-se um Estado Social, positivamente atuante para ensejar o desenvolvimento (não o mero crescimento, mas a elevação do nível cultural e a mudança social) e a realização da justiça social (é dizer, a extinção das injustiças na divisão do produto econômico) (SUNDFELD, 2006, p. 55).

O Estado Social ocorre quando “passa a agir, simbolicamente, como fomentador da participação pública quando o democrático qualifica o Estado, que irradia os valores da democracia sobre os seus elementos constitutivos” (MORAIS, 1996, p. 74-75). Ademais, essa participação pressupõe, na vertente desta pesquisa, a “igualdade de condições e chances, na formação democrática da vontade política de autodeterminação dos cidadãos, através de instrumentos e procedimentos eficazes e transparentes” (LEAL, 2005, p. 35).

Surge portanto a necessidade de que o pleito eleitoral seja marcado não somente pela garantia de registro de candidaturas daqueles que anseiam pela legitimidade deste direito, mas também, por proporcionar condições mínimas de que os candidatos, ao exercerem o seu direito fundamental de participação política, estejam em condições iguais ou similares a outros candidatos, garantindo-se a isonomia e evitar os abusos de poder político e econômico (SILVA, 2021).

Salgado (2010) aborda que a isonomia do pleito invoca a análise da própria campanha eleitoral, de modo que a igualdade é verdadeiramente garantida quando a campanha ocorre com igualdade entre os candidatos,

coibindo-se os abusos decorrente da utilização da força política ou da aplicação exacerbada de recursos financeiros se comparado aos demais concorrentes.

Toda essa questão conduziu às discussões acerca da aplicação dos recursos financeiros de campanha, especialmente após a sobreposição da natureza pública destes no modelo de eleição, ensejando o pronunciamento na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF, no qual o Ministro Edson Fachin sustentou a constitucionalidade da distribuição proporcional de recursos públicos para campanhas femininas, observado o mínimo de 30%:

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. (...) 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 de 30% (BRASIL, 2018, online)

Embora na ocasião o Supremo Tribunal Federal tenha discutido acerca da aplicação dos recursos do fundo partidário, com a superveniência do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) surgiu-se as dúvidas patentes acerca da aplicação de preceitos idênticos, o que ensejou o pronunciamento do Tribunal Superior Eleitoral, no âmbito de sua competência em matéria eleitoral, na Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, estabelecendo, *in verbis*:

Embora circunscrito o objeto da ADI 5617 à distribuição dos recursos partidários que veio a ser fixada por meio da Lei nº 13.165/2015, os fundamentos então esposados transcendem o decidido naquela hipótese, considerada, em especial, a premissa de que 'a igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que lhes permita alcançar a igualdade de resultados'. Aplicável, sem dúvida, a mesma diretriz hermenêutica; 'ubi eadem ratio ibi idem jus', vale dizer, onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito (BRASIL, 2018, online).

Essas previsões discutidas na esfera judicial foram devidamente incluídas nos atos normativos regulamentadores das eleições, especialmente a Resolução TSE nº 23.607/2019, que disciplina a arrecadação e os gastos partidários no período eleitoral:

Art. 17. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) será disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao Tribunal Superior

Eleitoral e distribuído aos diretórios nacionais dos partidos políticos na forma disciplinada pelo Tribunal Superior Eleitoral (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 2º).

I - para as candidaturas femininas o percentual corresponderá à proporção dessas candidaturas em relação a soma das candidaturas masculinas e femininas do partido, não podendo ser inferior a 30% (trinta por cento); (Incluído pela Resolução nº 23.665/2021)

Art. 19. Os partidos políticos podem aplicar nas campanhas eleitorais os recursos do Fundo Partidário, inclusive aqueles recebidos em exercícios anteriores.

I - para as candidaturas femininas o percentual corresponderá a proporção dessas candidaturas em relação a soma das candidaturas masculinas e femininas do partido, não podendo ser inferior a 30% (trinta por cento); (Incluído pela Resolução nº 23.665/2021) (BRASIL, 2019, online)

Mais recentemente, promulgou-se a Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022, acrescentando os parágrafos §7º e 8º ao art. 14 da Constituição Federal para estabelecer o mínimo de 5% de aplicação dos recursos financeiros em programas de incentivo à participação feminina, e o valor mínimo de 30% ou o proporcional ao número de candidatas, de aplicação do Fundo Partidário e do FEFC em candidaturas femininas, respeitando a autonomia e o interesse partidário na destinação destes recursos (BRASIL, 2022).

Contudo, ao mesmo tempo que constitucionalizou a matéria, impossibilitando novas discussões, também garantiu uma isenção aos partidos políticos que violaram as normas então regente, na medida em que lhes afastou a possibilidade de condenações pelo uso dos recursos públicos de forma destoante ao previsto em norma:

Art. 2º Aos partidos políticos que não tenham utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral é assegurada a utilização desses valores nas eleições subsequentes, vedada a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado até a data de promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional. (BRASIL, 2022, online)

Não obstante, o Tribunal Superior Eleitoral, voltado a uma nova esfera de manter a igualdade entre os candidatos, adotou uma postura na Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000, estabelecendo a necessidade de

aplicação proporcional dos recursos financeiros empregados em campanha eleitoral em benefício de candidatura de homens e mulheres negros/pardos:

8. O imperativo constitucional da igualdade e a noção de democracia participativa plural justificam a criação de ações afirmativas voltadas à população negra. No entanto, o campo de atuação para a efetivação do princípio da igualdade e o combate ao racismo não se limita às ações afirmativas. Se o racismo no Brasil é estrutural, é necessário atuar sobre o funcionamento das normas e instituições sociais, de modo a impedir que elas reproduzam e aprofundem a desigualdade racial. Um desses campos é a identificação de casos de discriminação indireta, em que normas pretensamente neutras produzem efeitos práticos sistematicamente prejudiciais a grupos marginalizados, de modo a violar o princípio da igualdade em sua vertente material.

(...)

13. Verifica-se que o funcionamento da reserva de gênero importou em uma forma adicional de discriminação indireta em desfavor das candidaturas de homens negros. Como os recursos públicos para as campanhas são limitados, ao destinar às candidaturas de mulheres recursos proporcionais aos patamares percentuais de suas candidaturas, esses recursos são naturalmente desviados das candidaturas dos homens. Ocorre, porém, que, devido ao racismo estrutural e à marginalização histórica, são as candidaturas dos homens negros que tendem a ser desproporcionalmente afetadas com a diminuição dos recursos disponíveis. Para mitigar tal efeito adverso, deve-se determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros e assegurar tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional às candidaturas de pessoas negras, na exata proporção do número de candidaturas.

14. O volume de recursos destinados a candidaturas de pessoas negras deve ser calculado a partir do percentual dessas candidaturas dentro de cada gênero, e não de forma global. Isto é, primeiramente, deve-se distribuir as candidaturas em dois grupos – homens e mulheres. Na sequência, deve-se estabelecer o percentual de candidaturas de mulheres negras em relação ao total de candidaturas femininas, bem como o percentual de candidaturas de homens negros em relação ao total de candidaturas masculinas. Do total de recursos destinados a cada gênero é que se separará a fatia mínima de recursos a ser destinada a pessoas negras desse gênero.

15. Ademais, devem-se observar as particularidades do regime do FEFC e do Fundo Partidário, ajustando-se às regras já aplicadas para cálculo e fiscalização de recursos destinados às mulheres. (BRASIL, 2020, online)

Para tanto e de modo a normatizar a aplicação do entendimento firmado, impulsionou-se alterações na Resplolução TSE nº 23.607/2019, anteriormente abordada, no sentido de prever a aplicação em comento, prescrevendo a aplicação proporcional dos recursos em compatibilidade aos candidatos negros/pardos registrados (BRASIL, 2019).

Mais recentemente, no âmbito da Consulta nº 0600222-07.2023.6.00.0000, o Tribunal Superior Eleitoral evidenciou ser necessária a aplicação de recursos, com mesmos parâmetros, no que tange ao registro de candidaturas indígenas, assim ementado:

2. O fomento de ações de incentivo à participação dos povos originários no processo político impõe sejam adotadas medidas efetivas para garantir a representatividade dos indígenas nos espaços de poder.

3. A distribuição de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, bem como de tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV, na exata proporção das candidaturas indígenas apresentadas pelos partidos políticos, respeitados os percentuais de gênero, concretiza os princípios constitucionais da igualdade e da proteção dos direitos dos povos originários (BRASIL, 2024, online)

Contudo, até o desenvolvimento da pesquisa, não havia firmado entendimento acerca da aplicação das diretrizes estabelecidas, isto é, se válido para as eleições municipais ou apenas para as Gerais em 2026.

O que se observa, de forma geral, é a preocupação judicial, atuando enquanto poder regulamentador das normas, a qual lhe compete na esfera eleitoral, visando assegurar a capacidade eleitoral passiva em sentido material, haja vista o seu caráter de direito humano fundamental, do qual deve ser preservado.

CONCLUSÃO

A partir da pesquisa empreendida, verificou-se que o processo histórico de organização dos partidos políticos mantém uma íntima relação ao próprio Estado Democrático de Direito, na medida em que se fortalece após a redemocratização e propaga a união de cidadãos, com fins, objetivos e ideais em comum, em uma organização política capaz de participar das atividades e decisões políticas do país.

O pluralismo político, com assento constitucional, justifica a autonomia partidária para organizar-se, estabelecer suas lideranças e a efetividade da sua participação no pleito. Contudo, a autonomia que lhe é assegurado não se reveste de caráter absoluto e isento de qualquer proteção e respeito a outros direitos constitucionais.

É em razão dessa questão que, preocupado com a prevalência exacerbada de grupos majoritários nas posições de poder, passou a ser discutido a necessidade de efetivar materialmente a participação política de grupos minoritários no processo democrático eleitoral, iniciando-se a partir da

concepção de investimentos mínimos em candidaturas de mulheres, de modo a viabilizar a competitividade destas.

A necessidade de estabelecer, jurisprudencialmente e mais em seguida, normativamente, uma proteção aos grupos minoritários surgiu a partir da análise de que, diante a autonomia partidária, os recursos financeiros, majoritariamente oriundos de fontes públicas, eram utilizados à preservação e manutenção dos mesmos grupos de poder, o que inviabiliza o cenário democrático de debate e a isonomia material entre os candidatos.

Iniciou, assim, o movimento de prescrever que a isonomia material somente seria alcançada a partir do momento em que os recursos financeiros fossem aplicados de forma proporcional, iniciando com a proporcionalização em candidaturas femininas com o mínimo de 30% dos recursos destinados para tanto.

Referida questão, em momento posterior, passou a ser regulada pelo texto constitucional, contudo, na oportunidade, o Poder Constituinte Derivado, baseado nos próprios interesses políticos, isentou o passado de todas as agremiações partidárias no que tange ao desatendimento dos investimentos mínimos elencados.

Mais adiante, e aplicável já nas eleições de 2020, houve o estabelecimento de investimentos proporcionais em candidaturas de negros e pardos, sem estabelecer o mínimo, mas apenas condicionando que seja diretamente proporcional. E mais recente, em 2024, com investimentos em candidaturas indígenas, contudo, sem precisar o pleito eleitoral em que passar a vigorar referido entendimento.

O que se denota é a preocupação do Poder Judiciário, frente a análise do direito constitucional de isonomia e da participação política, de reduzir a desigualdade patente entre grupos sociais, na medida em que proporciona e efetiva o investimento mínimo e proporcionar para desempenho das campanhas eleitorais, no intuito de obter resultados mais favoráveis a alterabilidade do poder e diversificação do controle político.

É, sem dúvidas, um importante passo, haja vista que, por se tratar de recursos notoriamente de origem público, deve atender os fins sociais, no qual se vincula a necessidade de garantir a isonomia material e a viabilização de

candidaturas de grupos minoritários como fundamento do próprio Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. Comentários ao art. 1º, II. Estado Democrático de Direito. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

AIETA, Vânia Siliciano. **Partidos Políticos**: estudos em homenagem ao prof. siqueira castro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

AMARAL, Oswaldo. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. **Revista Debates**, [S.L.], v. 7, n. 2, p. 11, 23 ago. 2013. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://dx.doi.org/10.22456/1982-5269.38429>.

BETIM, Felipe. **O que significou o AI-5 para o Brasil, segundo o historiador Carlos Fico**. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/26/politica/1574785901_729738.html. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; BOURDOUKAN, Adla. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 117-148, fev. 2010. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2290>. Acesso em: 21 jul. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 117, de 05 de abril de 2022. Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação. Brasília, DF, 06 abr. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc117.htm. Acesso em: 25 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.487, de 06 de outubro de 2017. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Brasília, DF, 06 out. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13487.htm. Acesso em: 25 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. Brasília, DF, 29 set. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14208.htm. Acesso em: 21 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.096/95, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.. **Lei dos Partidos Políticos**. Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições.. Brasília, DF, 27 dez. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adi nº 5617/DF. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 15 de março de 2018. **Diário Oficial de Justiça**. Brasília, 03 out. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398>. Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. . **Súmula-TSE nº 42**. 2016. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-42>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 0600222-07.2023.6.00.0000. Relator: Ministro Nunes Marques. Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2024. **Diário Oficial de Justiça**. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/02/consulta-cotas-povos-indigenas-eleicoes-tse-nunes-marques-celia-xakriaba.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000. Consulente: Vanessa Grazziotin. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF de 2018. **Diário Oficial de Justiça**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/vo/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000. Brasília, DF, 25 de agosto de 2020. **Diário Oficial de Justiça**. Disponível em: https://eadeje.tse.jus.br/pluginfile.php/177193/mod_resource/content/2/CTA_0600306-47.pdf. Acesso em: 27 jul. 2024.

CUNHA, André Luiz. **Direitos Políticos**: representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades. São Paulo: Editora Juarez de Oliveeira, 2004.

DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. A elegibilidade como direito fundamental. In: FU, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (org.). **Tratado de Direito Eleitoral**: elegibilidade e inelegibilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 30.

LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: LEAL, Rogério Gesta (org.). **Administração Pública e participação social na América Latina**. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2005. p. 1.

MORAIS, Arthur Grandra de. **Déficit de democracia intrapartidária e efeitos à capacidade eleitoral passiva**: análise dos critérios de distribuição do fundo

especial de financiamento de campanha (fetc). 2023. 139 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/56770/3/Dissertac%CC%A7a%CC%83o%20_%20Efeitos%20do%20de%CC%81ficit%20de%20democracia%20intra%20partida%CC%81ria%20a%CC%80%20capacidade%20eleitoral%20passiva.pdf. Acesso em: 25 jul. 2024.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de Partido**: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PANUTTO, Peter; MAGGIO, Agnese Caroline Conci. O alistamento eleitoral como condição para o exercício da cidadania. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. **Tratado de Direito Eleitoral**: elegibilidade e inelegibilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 148.

PEREIRA, Daniel Queiroz; COSTA, Larissa Camargo. FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E FUNDO PARTIDÁRIO: análise à luz da ?democracia interna? dos partidos políticos / campaign finance policy and partisan campaign fund. **Revista Quaestio Iuris**, [S.L.], v. 4, n. 1, p. 219-244, 1 abr. 2011. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rqi.2011.10188>.

PEREIRA, Rodolfo Viana. Condições de registrabilidade e condições implícitas de elegibilidade. In: SANTANO, Ana Claudia; SALGADO, Eneida Desiree. **Direito eleitoral**: debates ibero-americanos. Curitiba: Ithala, 2014.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral**. Curitiba: Ufpr, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 45. ed. Salvador: Juspodvm, 2024.

SILVA, Nathália Letícia de Pina. **Financiamento eleitoral**: disputas e estratégias em torno da votação e aplicação do fundo especial de financiamento de campanhas (fetc). 2021. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. São Paulo: Malheiros, 2006.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, [S.L.], v. 11, n. 2, p. 287-336, out. 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-62762005000200002>.