

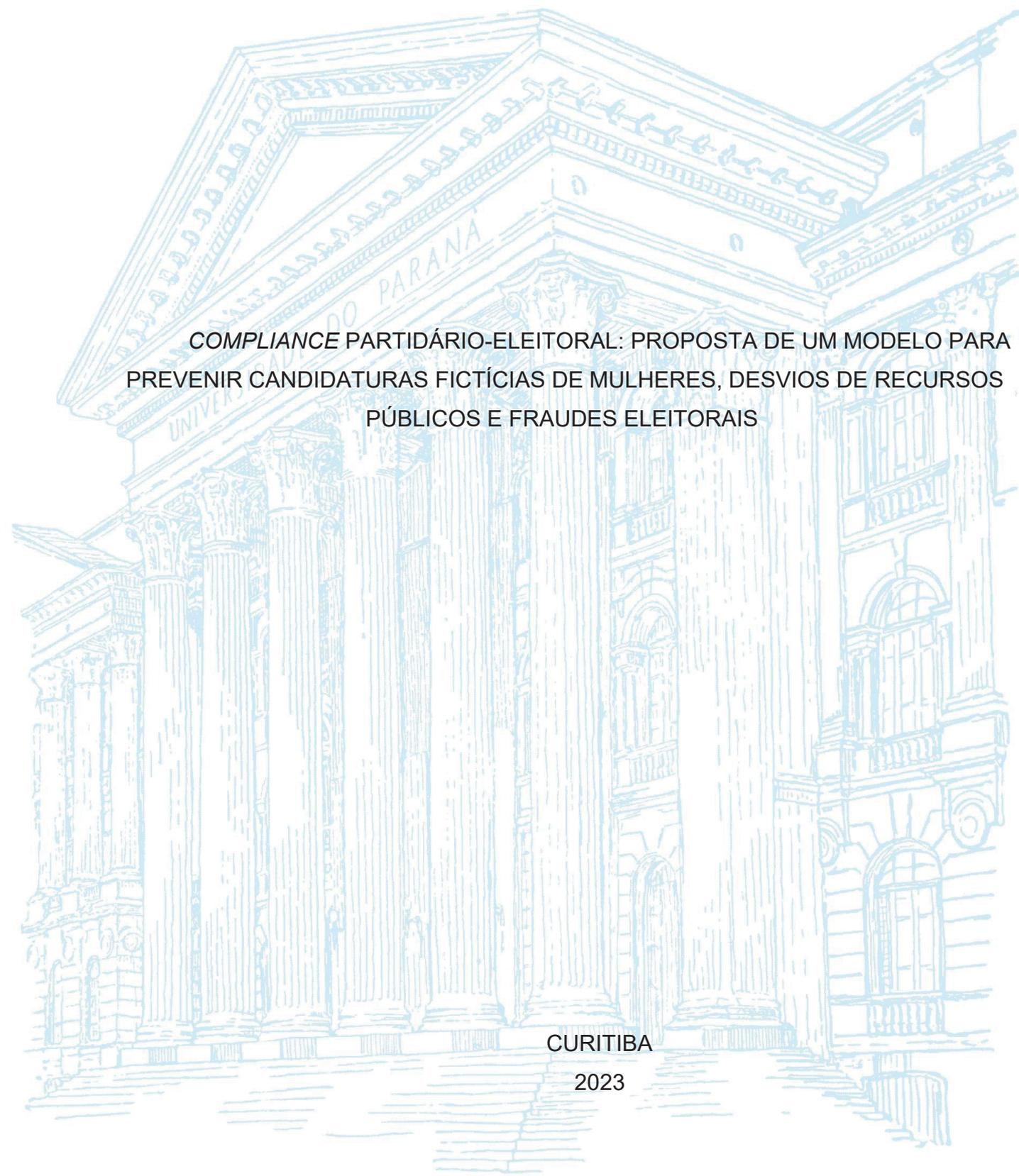
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DANIEL MONTEIRO DA SILVA

COMPLIANCE PARTIDÁRIO-ELEITORAL: PROPOSTA DE UM MODELO PARA
PREVENIR CANDIDATURAS FICTÍCIAS DE MULHERES, DESVIOS DE RECURSOS
PÚBLICOS E FRAUDES ELEITORAIS

CURITIBA

2023



Daniel Monteiro da Silva

COMPLIANCE PARTIDÁRIO-ELEITORAL: PROPOSTA DE UM MODELO PARA
PREVENIR CANDIDATURAS FICTÍCIAS DE MULHERES, DESVIOS DE RECURSOS
PÚBLICOS E FRAUDES ELEITORAIS

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação
em Direito, Setor de Ciências Jurídicas,
Universidade Federal do Paraná, como requisito
parcial à obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientadora: Professora Dra. Eneida Desiree
Salgado

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Silva, Daniel Monteiro da

Compliance partidário-eleitoral: proposta de um modelo para prevenir candidaturas fictícias de mulheres (desvios de recursos públicos e fraudes eleitorais) / Daniel Monteiro da Silva. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito.
Orientadora: Eneida Desiree Salgado.

1. Direito eleitoral. 2. Mulheres. 3. Candidaturas. 4. Crime eleitoral. 5. Fundos para campanhas eleitorais. 6. Gestão para conformidade legal. 7. Partidos políticos - Brasil. I. Salgado, Eneida Desiree. II. Título. III. Universidade Federal do Paraná.

Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior – CRB-9/1626

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DOUTORADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM DIREITO

No dia dez de agosto de dois mil e vinte e três às 17:00 horas, na sala Auditório CCUERN, UERN - Av. João Medeiros Filho, 3419, Potengi, Natal - RN, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de tese do doutorando **DANIEL MONTEIRO DA SILVA**, intitulada: **COMPLIANCE PARTIDÁRIO-ELEITORAL: PROPOSTA DE UM MODELO PARA PREVENIR CANDIDATURAS FICTÍCIAS DE MULHERES, DESVIOS DE RECURSOS PÚBLICOS E FRAUDES ELEITORAIS**, sob orientação da Profa. Dra. ENEIDA DESIREE SALGADO. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: ENEIDA DESIREE SALGADO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), RICARDO TINOCO DE GÓES (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE), EMERSON GABARDO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ANA MÔNICA ANSELMO DE AMORIM (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE), MARIANA DE SIQUEIRA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de doutor está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, ENEIDA DESIREE SALGADO, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

Observações: A banca deliberou pela aprovação com louvor da tese defendida por Daniel Monteiro da Silva.

CURITIBA, 10 de Agosto de 2023.

Assinatura Eletrônica
11/08/2023 12:03:49.0
ENEIDA DESIREE SALGADO
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
14/08/2023 20:36:00.0
RICARDO TINOCO DE GÓES
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE)

Assinatura Eletrônica
14/08/2023 18:51:10.0
EMERSON GABARDO
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
14/08/2023 15:28:07.0
ANA MÔNICA ANSELMO DE AMORIM
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE)

Assinatura Eletrônica
15/08/2023 11:03:44.0
MARIANA DE SIQUEIRA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DIREITO -

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://40001016017P3/siga.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp>
e insira o código 305726



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DIREITO -
40001016017P3

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **DANIEL MONTEIRO DA SILVA** intitulada: **COMPLIANCE PARTIDÁRIO-ELEITORAL: PROPOSTA DE UM MODELO PARA PREVENIR CANDIDATURAS FICTÍCIAS DE MULHERES . DESVIOS DE RECURSOS PÚBLICOS E FRAUDES ELEITORAIS**, sob orientação da Profa. Dra. ENEIDA DESIREE SALGADO, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 10 de Agosto de 2023.

Assinatura Eletrônica
11/08/2023 12:03:49.0
ENEIDA DESIREE SALGADO
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
14/08/2023 20:36:00.0
RICARDO TINOCO DE GÓES
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE)

Assinatura Eletrônica
14/08/2023 18:51:10.0
EMERSON GABARDO
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
14/08/2023 15:28:07.0
ANA MÔNICA ANSELMO DE AMORIM
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE)

Assinatura Eletrônica
15/08/2023 11:03:44.0
MARIANA DE SIQUEIRA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DIREITO -
40001016017P3

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://siga.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp>
e insira o código 305726

Às mulheres, com esperança.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me iluminou durante a elaboração desta obra.

Aos meus pais, Luzimar Pereira da Silva e Luziana Maria Monteiro da Silva, pelos exemplos dados ao longo da vida, pela presença constante, pelos incentivos especiais e pelo amor eterno.

Aos meus irmãos, Tiago Monteiro da Silva e Cristiano Monteiro da Silva, por nossa união e pela garra e honestidade.

Aos meus sobrinhos Renato Trindade Monteiro da Silva e Raul Trindade Monteiro da Silva, partes de mim como se filhos fossem. À Marília Trindade Monteiro da Silva, essa supermulher, a irmã que não tivemos e que a vida nos presenteou.

À minha amada, Jesielly Braga Hermes, pelo amor verdadeiro, pelo carinho, pela compreensão e pelo companheirismo de sempre.

Aos meus colegas de Academia, em especial, ao Prof. Dr. José Armando Ponte Dias Junior, Prof. Dr. José Orlando Ribeiro Rosário, Prof. Dr. Thiago Oliveira Moreira, Prof. Dr. Artur Cortez Bonifácio, Prof. Dr. José Dantas de Paiva, Prof. Dr. David de Medeiros Leite, Profa. Ma. Adriana Conceição Silva, Prof. Me. José Herval Sampaio Júnior, Prof. Esp. Marcio Oliveira, Profa. Dra. Sara Maria de Andrade Silva e ao Prof. Dr. Rogerio de Araújo Lima; pelo cultivo ao debate científico.

Aos queridos e às queridas colegas orientandos do *Dream Team* da Profa. Dra. Eneida Desiree Salgado, José Armando Ponte Dias Junior, Ana Cristina Aguiar Viana, Eduardo Borges Espínola Araújo, Erick Kiyoshi Nakamura, João Guilherme Walski, João Victor Archegas, Letícia Regina Camargo Kreuz, Luiza Cesar Portella, Juliana Alice Fernandes Gonçalves, Juliano Gliniski Pietzack, Sandra Regina Merlo, Suellen Patrícia Gonçalves Moura e Tailaine Costa; pela acolhida e pela celebração à ciência.

Às guerreiras e guerreiros de *front* na advocacia, do escritório Daniel Monteiro Advogados Associados, em especial, à Maria das Dores Lopes da Silva Ferreira Felix, Lais Andrade Silvino e Thaliany Carvalho da Mata Dantas.

Aos amigos de hoje e de sempre Marcelo Victor Pereira de Almeida, Marcio Rodrigo Pereira de Almeida, Alberto Rodrigues dos Santos Júnior, Paulo Victor Barbalho Galvão Pereira, Itamar Nunes de Medeiros e Francisco Roberto Jales de Miranda, Paul

Abott, Heitor Cesar (*in memoriam*) e Carlos José de Oliveira Bonifácio Feitosa (*in memoriam*).

À Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep, pelos debates, atualizações, inovações e cultivo à ciência e à democracia, em especial, ao Prof. Dr. Luiz Fernando Casagrande Pereira, à Profa. Dra. Vânia Siciliano Aieta, ao Prof. Dr. Marcelo Weick Pogliese, ao Prof. Me. André Motta de Almeida e ao Prof. Me. Joelson Dias.

E, especialmente, à Profa. Dra. Eneida Desiree Salgado, pelas oportunidades abertas, pela atenção desprendida, pelo rigor nas orientações, pela alegria de viver à docência e pelos inestimáveis ensinamentos, de vida e de direito, que certamente agregaram diferenciais decisivos à minha formação.

A política trata da convivência entre diferentes. (Hannah Arendt, 2018)

RESUMO

Inicia-se esta pesquisa com o Constitucionalismo Democrático, seus principais elementos e desafios, em uma sociedade hiperdinâmica, em relação à questão da paridade de gênero na política. Surge aí o problema da sub-representação feminina, nos mandatos eletivos, espaços de poder e de decisão, desvios de recursos públicos para mulheres e candidatas fraudulentas. A hipótese é que o *compliance* partidário-eleitoral para mulheres é uma solução alternativa para isso. Adotou-se uma metodologia investigativa de revisão doutrinária, normativa, documental e de dados estatísticos oficiais. Nas Premissas Constitucionais para uma Democracia Igualitária, é feita uma descrição teórica, crítica e pragmática de princípios, direitos e garantias, direitos políticos, partidos políticos e sistemas eleitorais, para justificar o *compliance* proposto. Em Mulheres: o desafio de superar a sub-representação política, a abordagem numérica e qualitativo-jurídica revela o patriarcado. Faz-se uma evolução da participação feminina - nos espaços de poder - até a atualidade. Relacionam-se os feminismos e o perfil das candidatas, contributos à conformação sugerida. Analisam-se estatísticas e constata-se um padrão internacional e nacional de sub-representação numérica de mulheres nos cargos eletivos e nos espaços de poder e de decisão. Explicam-se os efeitos disso, enquanto um problema jurídico-constitucional-democrático e relaciona-se aos escopos do *compliance*. No Financiamento Público Feminino e Seus Desvios, considera-se o modelo de financiamento público partidário-eleitoral, com ênfase nos recursos obrigatórios femininos, de modo a contextualizá-lo, indicar erros e acertos e indicar o seu itinerário. Abordam-se, em números oficiais, os respectivos recursos bilionários, além de apontar as principais formas identificáveis de desvios. Na Jurisprudência do TSE: Postulações Fraudulentas de Mulheres e a Escala de Candidaturas Fictícias – ECF, trata-se da fraude feminina e sua tipologia, analisa-se *leading cases*, no TSE, inclusive, o Respe n.º 19.392/19-PI, e extraem-se os critérios objetivos de caracterização ou não de candidaturas *fake* de mulheres. Criou-se uma ferramenta para identificá-la, adequadamente, conforme critérios jurisprudenciais. Trata-se da Escala de Candidatura Feminina. É instrumento diagnóstico usado no modelo proposto. Aborda-se o *Compliance* Partidário-Eleitoral como proteção jurídica de candidaturas femininas. Propõe-se um novo conceito a partir de uma evolução histórico-normativa, internacional e nacional, fundamentando-se nas premissas constitucionais para identificar as características do instituto e sugerir uma definição nuclear, analítica e dinâmica, com foco na representação feminina. Apresenta-se um novo modelo de *compliance*, para mulheres, baseado em um método de gerenciamento jurídico, que deverá monitorar procedimentos-base, estruturas essenciais do Programa de Integridade Partidário-Eleitoral para Mulheres. Explica-se o passo-a-passo de aplicação da metodologia, por meio da utilização de um Protocolo de Gestão Jurídica Continuada de Riscos. Conclui-se que o modelo proposto pode auxiliar – significativamente - na proteção jurídica de candidaturas femininas e dos respectivos recursos públicos, na responsabilização dos envolvidos nas fraudes de candidatas, especialmente, por deslocar o eixo de proteção jurídica, em regra, repressivo e judicial, para a vertente preventiva e corretiva, criando-se uma cultura ética e de conformidade, em favor de mulheres, no âmbito partidário-eleitoral.

Palavras-chave: *Compliance* Partidário-Eleitoral; Mulheres; Recursos Públicos; Fraudes.

ABSTRACT

This research begins with democratic constitutionalism, its main elements and challenges in a hyperdynamic society, in relation to the issue of gender parity in politics. There arises the problem of female under-representation in elective mandates, spaces of power and decision-making, diversion of public resources to women and fraudulent candidates. The hypothesis is that party-electoral compliance for women is an alternative solution to this. An investigative methodology of doctrinal, normative, documental and official statistical data review was adopted. In the Constitutional Premises for an Egalitarian Democracy, a theoretical, critical and pragmatic description of principles, rights and guarantees, political rights, political parties and electoral systems is made, to justify the proposed compliance. In Women: the challenge of overcoming political under-representation, the numerical and qualitative-legal approach reveals patriarchy. There is an evolution of female participation in spaces of power up to the present day. Feminisms and the profile of the candidates are related, contributions to the suggested conformation. Statistics are analyzed and an international and national pattern of numerical underrepresentation of women in elected positions and in spaces of power and decision-making is verified. It explains the effects of this as a legal-constitutional-democratic problem and relates to the scope of compliance. In Female Public Financing and its Deviations, the party-electoral public financing model is considered, with emphasis on mandatory female resources, in order to contextualize it, indicate successes and failures and indicate its itinerary. It addresses, in official numbers, the respective billionaire resources, in addition to pointing out the main identifiable forms of deviations. In the Jurisprudence of the TSE: Fraudulent Postulations of Women and the Scale of Fictitious Candidacies - ECF, it deals with female fraud and its typology, analyzing leading cases in the TSE, including Respe n.º 19.392/19-PI, and extracting objective criteria for characterizing or not fake candidacies from women. A tool was created to properly identify it, according to jurisprudential criteria. This is the Female CandidacyScale. It is a diagnostic instrument used in the proposed model. Party-Electoral Compliance is addressed as legal protection for female candidates. A new concept is proposed based on a historical-normative, international and national evolution, based on the constitutional premises to identify the characteristics of the institute and suggest a nuclear, analytical and dynamic definition, with a focus on female representation. A new compliance model is presented, for women, based on a legal management method, which should monitor basic procedures, essential structures of the Electoral Party Integrity Program for Women. The step-by-step application of the methodology is explained through the use of a Continuous Legal Risk Management Protocol. It is concluded that the proposed model can significantly help in the legal protection of female candidacies and their respective public resources, in the accountability of those involved in candidate fraud, especially by shifting the axis of legal protection, as a rule repressive and judicial, to the aspect preventive and corrective, creating a culture of ethics and compliance in favor of women in the party-electoral scope.

Keywords: Party-Electoral Compliance; Women; Public Resources ;Frauds.

RÉSUMÉ

Cette recherche commence par le constitutionnalisme démocratique, ses principaux éléments et enjeux dans une société hyperdynamique, en lien avec la question de la parité hommes-femmes en politique. Se pose alors le problème de la sous-représentation féminine dans les mandats électifs, les espaces de pouvoir et de décision, le détournement des ressources publiques vers les femmes et les candidatures frauduleuses. L'hypothèse est que la conformité électorale des partis pour les femmes est une solution alternative à cela. Une méthodologie d'investigation d'examen des données doctrinales, normatives, documentaires et statistiques officielles a été adoptée. Dans les Prémisses constitutionnelles pour une démocratie égalitaire, une description théorique, critique et pragmatique des principes, droits et garanties, droits politiques, partis politiques et systèmes électoraux est faite, pour justifier la conformité proposée. Dans Femmes : le défi de surmonter la sous-représentation politique, l'approche numérique et qualitative-juridique révèle le patriarcat. Il y a une évolution de la participation féminine dans les espaces de pouvoir jusqu'à nos jours. Les féminismes et le profil des candidats sont liés, contributions à la conformation proposée. Les statistiques sont analysées et un modèle international et national de sous-représentation numérique des femmes dans les postes élus et dans les espaces de pouvoir et de prise de décision est vérifié. Il explique les effets de cela comme un problème juridique-constitutionnel-démocratique et se rapporte à la portée de la conformité. Dans Le financement public féminin et ses déviations, le modèle de financement public électoral des partis est considéré, en mettant l'accent sur les ressources féminines obligatoires, afin de le contextualiser, d'indiquer les succès et les échecs et d'indiquer son itinéraire. Il aborde, en chiffres officiels, les ressources milliardaires respectives, en plus de pointer les principales formes identifiables de déviations. Dans la Jurisprudence du TSE: Postulations frauduleuses des femmes et échelle des candidatures fictives - ECF, il traite de la fraude féminine et de sa typologie, en analysant les principaux cas du TSE, y compris Respe n. ° 19.392/19-PI, et en extrayant l'objectif critères permettant de caractériser ou non les fausses candidatures féminines. Un outil a été créé pour bien l'identifier, selon des critères jurisprudentiels. Il s'agit de l'échelle de candidature féminine. C'est un instrument de diagnostic utilisé dans le modèle proposé. La conformité électorale des partis est considérée comme une protection juridique pour les candidates. Un nouveau concept est proposé sur la base d'une évolution historique-normative, internationale et nationale, basée sur les prémisses constitutionnelles pour identifier les caractéristiques de l'institut et proposer une définition nucléaire, analytique et dynamique, avec un accent sur la représentation féminine. Un nouveau modèle de conformité est présenté, pour les femmes, basé sur une méthode de gestion légale, qui devrait contrôler les procédures de base, les structures essentielles du Programme d'intégrité des partis électoraux pour les femmes. L'application étape par étape de la méthodologie est expliquée à travers l'utilisation d'un protocole de gestion continue des risques juridiques. Il est conclu que le modèle proposé peut contribuer de manière significative à la protection juridique des candidatures féminines et des ressources publiques respectives, à la responsabilisation des personnes impliquées dans la fraude aux candidats, notamment en déplaçant l'axe de la protection juridique, en règle générale répressif et judiciaire, vers l'aspect préventif et correctif, créant une culture d'éthique et de conformité en faveur des femmes dans le cadre électoral.

Mots-clés : Parti-Conformité électorale; Femmes; Ressources publiques; Fraudes.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- Conquistas dos votos femininos no mundo	85
FIGURA 2 - Mulheres nos mais altos cargos do Estado	95
FIGURA 3 - Participação feminina nas eleições ordinárias de 2016 a 2022.....	97
FIGURA 4 - Participação feminina em números absolutos nas eleições ordinárias de 2016 a 2022.....	97
FIGURA 5 - Percurso normativo dos recursos públicos destinados às candidaturas femininas no Brasil.....	120
FIGURA 6 - Fluxograma do Financiamento Público Feminino FP e FEFC.....	124
FIGURA 7 - Mulheres nas Eleições Gerais: Proporção de recursos público por gênero	130
FIGURA 8 - Mulheres nas Eleições Municipais: Proporção de recursos público por gênero	131
FIGURA 9 - Lógica da EFC	156
FIGURA 10 – Escala de Candidatura Fictícia - ECF.....	156
FIGURA 11 – Marcos históricos e normativos do surgimento do <i>compliance</i> nos Estados Unidos da América.....	161
FIGURA 12 - Surgimento das normas de compliance no âmbito internacional	162
FIGURA 13 - Evolução das normas de <i>compliance</i> no Brasil	163
FIGURA 14 Elementos de um sistema de gestão de conformidade.....	224

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Idade dos candidatos a Deputado Federal, por gênero e raça (2014, 2018, 2022).....	91
GRÁFICO 2 – Conjugalidade dos candidatos a Deputado Federal, por sexo (2014, 2018 e 2022).....	92
GRÁFICO 3 - Escolaridade dos candidatos a Deputado Federal, por gênero e raça (2014, 2018 e 2022).....	93
GRÁFICO 4 - Participação feminina nos cargos eletivos dos Poderes Executivo	99
GRÁFICO 5 - Participação feminina nos cargos eletivos dos Poderes Executivos: números absolutos	100
GRÁFICO 6 - Participação feminina nos cargos eletivos dos Poderes Legislativos ..	100
GRÁFICO 7 - Participação feminina nos cargos eletivos dos Poderes Legislativos: números absolutos.....	101
GRÁFICO 8 - Mulheres por cargos em eleições gerais	103
GRÁFICO 9 - Mulheres eleitas nas eleições municipais por cargos.....	103
GRÁFICO 10 - Composição da Mesa Diretora atualizada - 56ª Legislatura – biênio 2021/2022 por sexo/gênero	105
GRÁFICO 11 - Composição do Colégio de Líderes da Câmara Federal - 56ª Legislatura - biênio 2021/2022 por sexo/gênero.....	105
GRÁFICO 12 - Composição dos Titulares das Comissões Permanentes por sexo/gênero	107

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 - Presença de regras de <i>compliance</i> nos estatutos partidários	207
QUADRO 02 - Regras de <i>compliance</i> contidas nos estatutos das federações partidárias constituídas no Brasil.....	209

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Da tipologia de laranjas.....	140
TABELA 2 - Transversalidade do <i>Compliance</i> entre o público e o privado.....	167

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
PARTE I:	
1 PREMISSAS CONSTITUCIONAIS PARA UMA DEMOCRACIA IGUALITÁRIA..	31
1.1 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS.....	31
1.2. DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	39
1.3 PARTIDOS POLÍTICOS	44
1.4 SISTEMAS ELEITORAIS.....	74
2 MULHERES:O DESAFIO DE SUPERAR A SUB-REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	81
2.1 PIONEIRAS: EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO FEMININA.....	83
2.2 FEMINISMOS E PERFIL DA CANDIDATA.....	88
2.3 SUB-REPRESENTAÇÃO: UM PADRÃO INTERNACIONAL E NACIONAL	94
2.4 UM PROBLEMA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL-DEMOCRÁTICO.....	110
3 O FINANCIAMENTO PÚBLICO FEMININO E SEUS DESVIOS	116
3.1 O MODELO BRASILEIRO: ERROS E ACERTOS.....	117
3.2 FINANCIAMENTO PÚBLICO FEMININO: RECURSOS BILIONÁRIOS	128
3.3 OS DESVIOS DE RECURSOS PÚBLICOS FEMININOS DECORRENTES DE CANDIDATURAS FICTÍCIAS DE MULHERES	133
4 JURISPRUDÊNCIA DO TSE: POSTULAÇÕES FRAUDULENTAS DE MULHERES E A ESCALA DE CANDIDATURAS FICTÍCIAS – ECF.....	139
4.1 O CONTEXTO	139
4.2 CANDIDATURAS FICTÍCIAS DE MULHERES NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL	144
4.3. ESCALA DE CANDIDATURAS FICTÍCIAS – ECF	155
PARTE II – COMPLIANCE PARTIDÁRIO-ELEITORAL: PROTEÇÃO JURÍDICA DE CANDIDATURAS DE MULHERES	159
1 UM ITINERÁRIO CONCEITUAL.....	159
1.1 A ROTA HISTÓRICA.....	160
1.2 TRANSVERSALIDADE: ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO.....	166
1.3 CONCEITOS DE COMPLIANCE.....	171

2 ELEMENTOS DO COMPLIANCE PARTIDÁRIO-ELEITORAL PARA MULHERES

.....	181
2.1 PRINCÍPIOS	181
2.2 NATUREZA JURÍDICA	186
2.3 COMPLIANCE E O PROGRAMA DE INTEGRIDADE	187
2.4 ABRANGÊNCIA.....	189
2.5 AUTONOMIA PARTIDÁRIA: AUTORREGULAÇÃO, AUTORREGULAÇÃO REGULADA E HETERORREGULAÇÃO	190
2.5.1 AUTORREGULAÇÃO	192
2.5.2 AUTORREGULAÇÃO REGULADA	193
2.5.3 HETERORREGULAÇÃO.....	196
3 CONCEITO DE COMPLIANCE PARTIDÁRIO-ELEITORAL PARA MULHERES.....	198
4. O NOVO MODELO.....	202
4.1 MÉTODO DE GERENCIAMENTO JURÍDICO.....	202
4.2 PROGRAMA DE INTEGRIDADE PARTIDÁRIO-ELEITORAL PARA MULHERES.....	203
4.2.1 Procedimentos-base	205
4.2.1.2 Compromisso da alta administração partidária e eleitoral.....	205
4.2.1.2.1 <i>Compliance officer</i>	211
4.2.1.3 Gestão de riscos	213
4.2.1.4 Código de conduta e políticas de <i>Compliance</i>	216
4.2.1.5 Controles internos.....	216
4.2.1.6 Treinamento, comunicação e canal de denúncias anônimas.....	220
4.2.1.7 Investigação interna, <i>due diligence</i> de terceiros e monitoramento e auditoria do funcionamento do programa.....	221
4.3 PASSO-A-PASSO PARA APLICAÇÃO.....	223
4.4 PROTOCOLO DE GESTÃO JURÍDICA CONTINUADA DE RISCOS	225
4.5 OUTROS ASPECTOS	230
CONCLUSÃO.....	233
REFERÊNCIAS	243

1 INTRODUÇÃO

A proposta perfilhada nesta tese é motivada, primeiramente, pelas influências do pioneirismo feminino - arraigadas na cidade natural do pesquisador (Mossoró) e do seu respectivo estado (Rio Grande do Norte) -, segundo as quais lhe moldaram uma consciência cívica, cidadã e de respeito ao vanguardismo de mulheres na política, desde muito cedo.

Além disso, a sua formação jurídica e atuações cidadã, advocatícia e acadêmica nas áreas do Direito Constitucional, Partidário e Eleitoral - há dezoito anos - lhe proporcionaram a constatação prática de diversos problemas jurídicos ocorrentes nas atividades partidárias e nos ciclos eleitorais, especialmente, no tocante à sub-representação feminina em cargos eletivos. Conduziu-se, pois, em uma pesquisa teórica, jurídica e pragmática na esperança de contribuir com um método de aperfeiçoamento do proceder democrático por mais mulheres nos espaços de poder.

O Constitucionalismo Democrático é, pois, o caminho trilhado nesta pesquisa para desenvolver uma nova alternativa jurídica de combate à sub-representação feminina nos cargos eletivos, desvios de recursos públicos financiadores e fraudes eleitorais por meio de candidaturas fictícias de mulheres no Brasil, mirando, assim, a aproximação com a desejada paridade de gênero.

É necessário abordá-lo, portanto, para estabelecer a base teórica, em que o modelo de conformidade apresentado se apoia, de modo a identificar sua formatação, definição, principais características, relação com o recorte temático feito e explicitar os contributos dados à pesquisa.

Antes, porém, surge oportuno, sem pretender exaurir o tema, tratar de uma breve contextualização iniciando pelo Constitucionalismo em si. J.J. Gomes Canotilho esclarece que a rigor não haveria um constitucionalismo, mas sim vários deste, referindo, inclusive, à preferência por denominá-los de movimentos constitucionais (identifica uma noção básica), com vários corações nacionais e aproximações entre si, fornecendo uma complexa tessitura histórico-cultural. Para o autor, trata-se de uma teoria normativa da

política, cujo governo é limitado e garantidor de direitos estruturantes da organização social de uma comunidade.¹

O Constitucionalismo ou Movimentos Constitucionais compreende, portanto, um realizar multifacetado (filosófico, teórico, jurídico, político, social, cultural e com efeitos práticos) que se desenvolveu ao redor do mundo e, ao longo de avanços e retrocessos na história, evoluiu para sedimentar uma ideia central de limitação do poder estatal, através de uma Constituição garantidora dos direitos humanos.

Para entender o Constitucionalismo, aqui adotado, se faz necessário, portanto, considerar outro elemento fundamental: a democracia. Ronald Dworkin afirma que o Constitucionalismo é essencial para criar uma comunidade democrática.² Friedrich Müller compreende que a ideia fundamental da democracia é a determinação normativa do tipo de convívio de um povo por ele mesmo.³ Em Jorge Miranda, a vontade do povo manifestada constitucionalmente deve pautar os governantes.⁴ Para Norberto Bobbio, uma definição mínima de democracia é composta pela atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, da existência de regras de procedimento como a da maioria e que sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra.⁵

Luís Roberto Barroso refere-se à democracia formal associando-a à ideia de governo da maioria e de respeito aos direitos individuais realizáveis mediante abstenção ou cumprimento de deveres negativos pelo Estado. Na dimensão material, destaca ser mais do que o governo da maioria, para todos, de modo a incluir tanto as minorias como também os grupos de menor expressão política, ainda que não minoritários, a exemplo

¹ “Constitucionalismo é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade” CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Ed. Almedina. 7ª ed. 4ª reimpressão. Coimbra: 2003, p. 51.

² “o Constitucionalismo não ameaça à liberdade positiva, porque ele é essencial para criar uma comunidade democrática – para constituir ‘o povo’ – e não pode haver nenhuma liberdade comunitária, coletiva, sem isso” DWORKIN, Ronald. **Constitucionalismo e democracia**. Tradução de Emílio Peluso Neder Meyer. Euro-pean JOurnal oh Philosophy, v. 3, n. 1, p. 13, 1995.

³ “determinação normativa do tipo de convívio de um povo pelo mesmo povo.” MULLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 57.

⁴ “Democracia significa que a vontade do povo, quando manifestada nas formas constitucionais, deve ser o critério de ação dos governantes.” Miranda, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**, VII, Coimbra, 2007, p. 59.

⁵ BOBBIO, Norberto. **A O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, (Pensamento crítico, 63), p.10.

das mulheres. Em síntese, reconhecendo as complexidades de conciliação entre estruturas do modelo, preconiza ser o Constitucionalismo Democrático um bom projeto para o milênio.⁶

Carina Barbosa Gouvêa e Ivo Dantas destacam que a corte constitucional não será um intérprete exclusivo da Constituição e que ela poderá ser um agente indutor das transformações sociais, através do diálogo democrático como caminho cooperativo e harmônico para desenvolvimento da cultura constitucional e efetivação da carta constitucional.⁷

Da união entre Constitucionalismo e Democracia, na Constituição de 1988, verifica-se essa mutualidade, uma espécie de simbiose jurídica, ou seja, essa complementaridade recíproca, formadora de elementos essenciais e que lastreiam o caminho percorrido na pesquisa.

Na doutrina, vê-se diversas nomenclaturas, classificações e abordagens sobre o tema. Entre elas Constitucionalismo Contemporâneo, Neoconstitucionalismo, Novo Constitucionalismo e Constitucionalismo Democrático. Para objetivar as contribuições à pesquisa, serão adotados aqui como equivalentes, no sentido de se utilizar as principais características que lhes são comuns, considerando assim um núcleo contributivo mínimo. Assim, convém identificá-las: a) supremacia da Constituição; b) normatividade dos princípios constitucionais; c) ampliação da jurisdição e do tribunal constitucionais; d) efetividade dos direitos fundamentais e e) hermenêutica valorativa do conteúdo ético, de justiça e moral.

Sem pretender exaurir um tema tão amplo, mas apenas correlacionando-o ao presente estudo, adota-se, então, uma concepção de Constitucionalismo Democrático brasileiro, no sentido de um movimento jurídico com efeitos práticos, segundo o qual justifica a supremacia da Constituição Federal de 1988, como reguladora do Estado

⁶ BARROSSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p.41.

⁷ A junção de forças dos elementos integradores do “diálogo democrático”, que se alinham com os propósitos oferecidos pelo “constitucionalismo democrático”, principalmente em um ambiente que pretende conformar as diversas identidades constitucionais e o desenvolvimento progressivo de uma cultura constitucional, pode garantir níveis desejáveis de efetividade em uma carta constitucional. GOUVÊA, Carina Barbosa ; DANTAS, Ivo. **Constitucionalismo Democrático e Seus Elementos Integradores para Conformar uma Cultura Constitucional Através do “Diálogo Democrático”: Efeitos Sistêmicos de** CARINA BARBOSA **Transformações no Contexto Social.** Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/download/3096/pdf/13582>. Acesso em: 17/05/23.

Democrático de Direito, cuja soberania popular é central, com normatividade de seus princípios, em uma jurisdição constitucional, em diálogo democrático institucional, mediante uma hermenêutica valorativa da ética, justiça e moral, na defesa da efetividade dos direitos fundamentais.

Logo, esse referencial mantém para com o recorte temático relação determinante, pois fundamenta do ponto de vista jurídico suas descrições, problematizações e proposições. Considerar a supremacia da Constituição é compreender que ela reverbera sua normatividade em todos os sentidos e relações jurídicas da sociedade, de modo que o novo instituto busca nela seu fundamento de validade.

Essa natureza normativa dos princípios dá sustentação ao proposto aqui. É como que um cartão de acesso seguro ao imbricado sistema partidário, eleitoral e social, arenas naturais de aplicação do mecanismo. É na expansão da jurisdição constitucional e da atuação da Supremo Tribunal Federal que algumas questões jurídicas diretamente afetadas ao tema foram consolidadas, a exemplo da reserva de 30% de recursos financiadores de campanha para um dos gêneros.

A efetividade dos direitos fundamentais é um tema muito sensível ao objeto da pesquisa, pois que a sua eficácia horizontal nas relações privadas viabiliza juridicamente a aplicação do *compliance* nos partidos políticos e nas campanhas eleitorais, sobretudo, para tentar construir a igualdade entre homens e mulheres. E ainda a vertente axiológica colabora com muito peso, seja porque fundamenta uma criação pela via jurídica de uma cultura ética de inclusão feminina, seja porque aproxima o método sugerido aos sentidos de moral e justiça.

O Constitucionalismo Democrático tem sido objeto de intenso e diversificado estudo, em muitos países e instituições. Recentemente, tem ganhado maior destaque diante dos desafios trazidos por uma sociedade, cada vez mais, marcada pela complexidade⁸, por ser heterogênea⁹ e pela rápida mutação.

Sobre os desafios de conciliar democracia e complexidade social Hélcio Ribeiro sinaliza que uma possível solução pode estar na teoria deliberativa de Jurgen Habermas

⁸ BARROSO, Luiz Roberto. **O constitucionalismo democrático no Brasil**: crônica de um sucesso imprevisto. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2013/05/O-constitucionalismo-democratico-no-Brasil.pdf>. Acesso em 30/06/2019.

⁹ FERRAJOLI, Luigi. *Pasado y futuro del Estado de Derecho*. Tradução: Pilar Allegue. In: CARBONELL, Miguel (Ed.). **Neconstitucionalismo(s)**. Madrid: Trotta, 2003, p. 13-29, p. 28.

e explica que ela propõe superar ditos dilemas, através da organização da sociedade civil e ampliação da esfera pública para aperfeiçoar a legitimidade dos sistemas políticos.¹⁰

Esse novo paradigma tem exposto dificuldades do Constitucionalismo Democrático em implementar, concretamente, o regime democrático que expressa, atraindo aperfeiçoamentos necessários e modernos, sobretudo de ordem preventiva e prática, na tentativa de torná-lo efetivo e capaz de atenda às demandas essenciais daquela sociedade hiperdinâmica.

Não acontecendo isso, Marcelo Neves alerta para a ocorrência de uma constitucionalização simbólica, em sentido negativo, segundo a qual haveria uma insuficiente concretização normativo-jurídica generalizada do texto constitucional.¹¹

No Brasil, o Constitucionalismo Democrático confronta-se, diuturnamente, com crises democráticas, resultantes de um histórico de vícios do sistema político-partidário- eleitoral, revelado por sucessivos escândalos de corrupção, uma política predominantemente masculina, fraudes em candidaturas femininas, violência política contra mulheres, desvios de recursos públicos destinados às campanhas eleitorais, desinformação e elevada polarização política.

É nesse contexto que exsurge a problemática central da tese: a sub-representação feminina real com desvios de recurso públicos financiadores de campanha e mediante fraudes eleitorais em candidaturas fictícias de mulheres.

Diz-se isso, pois, a opção inicial da classe política - repita-se, majoritariamente masculina - por um reforço vultoso no financiamento público de campanhas eleitorais, através da criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas Eleitorais -FEFC, além do já existente Fundo Partidário - FP, logo chamou a atenção da sociedade de modo a atrair a rápida provocação e atuação do judiciário.

É que a discriminatória destinação de apenas 5% até 15% daqueles recursos para as candidaturas femininas revelou-se visivelmente inconstitucional, diante do marco da

¹⁰ "...busca superar os dilemas das democracias contemporâneas apostando na capacidade de organização da sociedade civil e na ampliação da esfera pública como forma de superar os déficits de legitimidade dos sistemas políticos contemporâneos." RIBEIRO, Hércio. **Democracia e constitucionalismo no Brasil contemporâneo: uma abordagem habermasiana.** Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/fieo04.pdf . Acesso em: 01/07/2019.

¹¹ NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica.** São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011, p.100.

igualdade proporcional, razão pela qual tanto o Supremo Tribunal Federal, como o Tribunal Superior Eleitoral atenuou o “equivoco”, impondo a interpretação conforme à Constituição, de reserva mínima de 30% dos recursos para um dos gêneros (na prática, o feminino), com aplicação a partir das eleições 2018.^{12 13}

Para que se tenha uma noção das quantias que compõem o financiamento público de campanhas eleitorais e de partidos políticos, apenas nos últimos dois ciclos eleitorais gerais (2018/2022) e locais (2016/2020) e nos respectivos anos, foram distribuídos aos partidos políticos um total de R\$ 12.399.037.033,69. Nas Eleições de 2016, não houve repasse do FEFC, pois este ainda não havia sido criado. Mas, houve repasse de R\$ 819.131.460,00¹⁴ do FP. Em 2018, foram R\$ 1.716.209.431,00¹⁵ (FEFC) e R\$ 888.735.090,00¹⁶ (FP). Em 2020, R\$ 1.997.157.334,75¹⁷ (FEFC) e R\$ 954.164.803,71¹⁸ do (FP). E nas Eleições 2022, foram disponibilizados pelo FEFC a quantia de R\$ 4.961.519.777,00¹⁹ e pelo Fundo Partidário o valor de R\$ 1.062.119.137,23²⁰.

Assim, tem-se – seguramente - a vultosa quantia de R\$ 8.674.886.542,75 repassados pelo financiamento de campanhas eleitorais, nas últimas três eleições, da

¹² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF garante mínimo de 30% do fundo partidário destinados a campanhas para candidaturas de mulheres.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=372485>. Acesso em 03/07/2019.

¹³ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em 03/07/2019.

¹⁴ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Partidário.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1/fundo-partidario> . Acesso em 18/05/23.

¹⁵ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC (Eleições 2018)** Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha/@@download/file/TSE-planilha-de-calculo-fundo-especial-financiamento-campanha.pdf . Acesso em 18/05/2023.

¹⁶ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Partidário.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1/fundo-partidario> . Acesso em 11/05/2023.

¹⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) 2020.** Brasília, 2020. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/arquivos/fundo-especial-de-tse-financiamento-de-campanha-ano-2020-montante-total/@@download/file/TSE-FEFC-2020-Distribuicao-publicacao.pdf. Acesso em: 08 nov. 2021.

¹⁸ Op. Cit.

¹⁹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc?SearchableText=FEFC%202022> . Acesso em : 18/05/23.

²⁰ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Partidário.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1/fundo-partidario>. Acesso em: 18/05/23.

qual o valor de R\$ 2.602.465.963,00, equivalente a 30% desse total, deveria ter sido, integral e efetivamente, aplicado em candidaturas autênticas de mulheres.

E, a partir de 2022, foi aplicada a nova regra trazida pela EC n.º 117/2022, em que há obrigatoriedade de destinação de 30% também da parcela do fundo partidário para as campanhas eleitorais de um dos gêneros (na prática mulheres), o que equivale a R\$ 318.635.741,20, tendo elevado o valor destinado ao financiamento de candidatas para R\$ 2.921.101.704,20, considerado o somatório dos valores no período de 2016 a 2022. Eventualmente, nos anos anteriores, recursos originados do Fundo Partidário podem também ter sido destinados às campanhas eleitorais de mulheres. Logo, esse valor total destinado para candidatas pode ser ainda maior.²¹

Portanto, considerando que as normas eleitorais e as decisões citadas impõem a destinação de, no mínimo, 30% daqueles recursos a um dos gêneros (na prática, o feminino), e que a escolha de candidaturas e os gastos desses recursos bilionários perpassa, necessariamente, pela indicação formal das candidaturas femininas há aqui um terreno muito fértil para as chamadas candidaturas fictícias de mulheres, o que, infelizmente, tornou-se um problema recorrente no país²².

Malu Gatto e Kristin Wyllie conseguiram demonstrar, detalhadamente, através da análise e do confronto de dados oficiais, a grande probabilidade de terem existido numerosas candidaturas fictícias femininas nas Eleições 2018²³. Além disso, são inúmeras as investigações e processos judiciais acerca de fraudes, em candidaturas de mulheres, no país. Aos que vivenciam a praxe do Direito Eleitoral é sabido que, em muitos casos, o referido artifício é recorrente e de complexa solução, especialmente, porque tem-se concentrado esforços em medidas repressivas e não preventivas.

Após as eleições 2020, o Tribunal Superior Eleitoral continuou a reiterar sua firme jurisprudência sobre o tema, de modo a seguir cassando mandatos de eleitos(as) e

²¹ 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 de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas.

²² Candidaturas falsas de mulheres, registradas para desviar recursos públicos de campanha. No Brasil se popularizou o termo candidatura laranja.

²³ BBC NEWS BRASIL. **Candidatas laranjas**: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018 Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723> . Acesso em: 01/07/2019.

beneficiados(as) por fraudes em candidaturas femininas. Uma estimativa já considera que desde 2020 - ao menos - 75 mandatos já foram cassados, em razão do reconhecimento judicial de candidaturas femininas fictícias.²⁴

Fica evidenciado, portanto, diante dos valores vultosos de financiamentos e dos casos de fraudes eleitorais reconhecidos na jurisprudência eleitoral que o sistema político-partidário-eleitoral sempre foi e continua sendo maculado pela falha estruturante de prestigiar candidaturas masculinas, em detrimento das femininas, via desrespeito à Constituição e à legislação.

Aliás, ressalta-se que o principal dispositivo legal sobre cota de gênero, em candidaturas proporcionais (Art. 10, § 3º, da Lei n.º 9.504/97), ainda privilegia homens, dado que os percentuais mínimos e máximo são na proporção de 30%/70% e não de 50%/50%, para cada gênero, mesmo diante da maioria numérica de mulheres, no eleitorado e na população. Resta, então, uma reserva desigual de candidaturas entre os gêneros, dado que, na prática, as candidatas são minorias.

Por lógico que esse desenho institucional da legislação eleitoral e partidária, tem se revelado inadequado e tem comprometido o desenvolvimento democrático. E como tal, precisa da colaboração de um novo instituto jurídico-preventivo, que proponha aperfeiçoar a democracia constitucional, especialmente, de forma inovadora, preventiva, corretiva e conscientizadora.

É necessário, também, que as instituições, sobretudo, os partidos políticos e federações, considerem os efeitos sistêmicos de suas decisões, atuações e, principalmente, omissões, devendo comprometerem-se, ativamente, no sentido da promoção da transparência, atendimento preventivo das normas constitucionais e infraconstitucionais e promoção da vontade popular.

O sistema político brasileiro marca um concreto projeto de fomento à crise de representatividade feminina, revelada em números oficiais. Quando considerados os dados estatísticos do Tribunal Superior Eleitoral (2016/2022), constata-se uma linha decrescente dos principais marcos referenciais, ou seja, comparando-se entre si os percentuais do eleitorado feminino (52%), das candidaturas femininas (33%) e das eleitas

²⁴ O GLOBO. **Candidaturas laranjas de mulheres levaram à cassação de 75 políticos desde a eleição de 2020**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/04/candidaturas-laranjas-de-mulheres-levaram-a-cassacao-de-75-politicos-desde-a-eleicao-de-2020.ghtml>. Acesso em: 18 jun. 2023.

(15%) há um evidente declínio e desproporcionalidade. É dizer a maioria populacional de mulheres não consegue reverter-se sequer em metade de candidatas e nem mesmo em um terço de eleitas. São oficiais contundentes a revelar a sub-representação de mulheres em cargos eletivos²⁵.

Jurgen Habermas justifica a participação das mulheres na política, pressupondo que se elas são destinatárias das decisões tomadas na arena política, então somente haveria legitimidade política se elas participarem efetivamente. Ao enfatizar a busca por esse ideal, destaca que isso ocorrerá quando todas as mulheres tiverem a oportunidade de levantarem suas vozes para exigirem seus próprios direitos a partir de experiências de integridade ferida, discriminação e opressão.²⁶ Mas, os citados números oficiais sinalizam em sentido contrário, isto é, que referidas vozes femininas ainda estão distantes de se fazerem ouvidas efetivamente.

Logo, o autor defende a participação efetiva de mulheres na política, aspecto este que justifica o cerne da presente pesquisa, na medida em que - diante da comprovada e reduzida representatividade numérica de mulheres nos cargos eletivos - propõem-se um modelo jurídico para enfrentar aludido problema.

E esse contexto tem comprometido, em grande escala, o que há de mais importante em nosso Estado Democrático de Direito: a soberania popular. Aspecto central do Constitucionalismo Democrático - o poder popular - deveria nortear, de forma predominante os atos estatais, e, de forma preventiva, a atuação das agremiações e das campanhas eleitorais. Mas não, isso não tem acontecido adequadamente.

É latente, pois, o desafio de ao menos tentar dar paridade de condições de disputa entre os gêneros. Essa distorção tem acometido o Constitucionalismo Democrático de modo sistêmico, sendo necessário preservar os princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral, conforme alertado por Eneida Desiree Salgado²⁷.

²⁵TRIBUNAL SUPERIOR ELEITOAL. **Estatísticas**. Disponível em: <https://www.justicaeeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>. Acesso em: 10/05/23.

²⁶ "... só poderão ter certeza de não estar prejudgando nada, nem tutelando ninguém, quando todas as concernidas tiverem a oportunidade efetiva de levantar suas vozes para exigir seus próprios direitos a partir de experiências concretas de integridade ferida, discriminação e opressão." HABERMAS, Jurgen. **Faticidade e validade**: Contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. 2ª edição revista. Tradução e apresentação Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Editora Uniesp Digital, 2021, p. 638.

²⁷ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. v. 1. 315 p.30.

Portanto, é estratégico no sentido de melhorias para, já a partir das lições tomadas, no pós-eleições 2022, e, tendo em vista as eleições 2024, e, as seguintes, aproveitar essa janela de oportunidade para a construção e aplicação de uma inovação jurídica, segundo o qual se propõe exatamente a colaborar, significativamente, para o aperfeiçoamento democrático. Trata-se do *compliance* partidário-eleitoral.

O instituto é inspirado em métodos de gestão advindos do mundo corporativo e que - atualmente - também está presente fortemente no setor público, no país. A noção trazida por ele é inovadora e propõe implantar uma cultura de conformidade e ética nas instituições, de modo a prevenir e corrigir irregularidades, proporcionando maior credibilidade e segurança.

Ainda não existe lei brasileira obrigando as agremiações partidárias a adotarem o instituto. Contudo, a realidade partidária e eleitoral acima retratada atrai a construção e adaptação de uma nova metodologia jurídica com o foco em uma cultura da conformação em favor de mais mulheres, ocupando cargos eletivos e os espaços de poder e decisão.

O princípio da autonomia partidária, estabelecido no artigo 17 da Constituição, e a efetividade do *compliance* partidário-eleitoral para mulheres, proposto nessa tese, podem relacionarem-se entre si ao menos em três perspectivas, quanto à forma de implementação deste último, no âmbito partidário e das campanhas eleitorais. São elas:

a) autorregulação, b) autorregulação regulada e c) heterorregulação.

Em relação ao primeiro caminho, apoia-se nele próprio para justificar que as agremiações são livres para adotarem - internamente - a regulamentação de conformidade que melhor lhes convenha, segundo os critérios que desejarem, sem obrigatoriedades mínima e exógena.

Referente ao segundo, pressupondo-se não possuir a autonomia partidária caráter absoluto e que ela pode ser sopesada com os demais fundamentos constitucionais e democráticos, mediante o passaporte jurídico da eficácia horizontal dos direitos fundamentais da mulher na política, em âmbito partidário interno, ratifica-se a possibilidade de um modelo de regulamentação pela via legislativa, mínimo e conciliatório, em que estariam as greis obrigadas apenas a adotarem elementos básicos de

conformação.²⁸ Em caso de descumprimento, seriam impostas sanções, a exemplo da suspensão do repasse dos recursos públicos femininos.

A terceira forma de regulamentação, valendo-se dos mesmos fundamentos da segunda, consiste em uma regulação legislativa mais completa, segundo a qual um modelo específico de conformidade em favor das mulheres seria obrigatório para as greis, com previsão de sanções pelo respectivo descumprimento.

Em todos os caminhos mencionados, é recomendável que as instituições democráticas e a sociedade civil adotem medidas premiadoras e indutivas aos que implementem a conformação feminina, como mecanismo de valorização e política afirmativa, em favor de mais mulheres, no exercício de mandatos eletivos, nos espaços de poder e de decisão.

Assim, o *compliance* partidário-eleitoral é adaptado - segundo um filtro constitucional - para sugerir aperfeiçoamentos e ações permanentes que objetivem fomentar candidatas em potencial, proteger juridicamente as candidaturas femininas e evitar desvios de recursos públicos de financiamento de campanha e partidário, por meio de candidaturas fictícias.

Para auxiliar o referido instituto e na identificação de possíveis fraudes, por meio de candidaturas fictícias de mulheres, elaborou-se uma ferramenta de aferição para tentar identificá-las, a partir de critérios objetivos extraídos das razões de decidir dos principais *leading cases* do Tribunal Superior Eleitoral sobre o tema. É a escala de candidaturas fictícia – ECF.

Conceitua-se, desse modo, um *compliance* partidário-eleitoral para mulheres como o método de gerenciamento jurídico, permanente dos procedimentos-base do Programa de Integridade, personalizável, implementável por autorregulação ou autorregulação regulada ou heterorregulação, auxiliado pela Escala de Candidaturas Fictícia – ECF, destinado às agremiações, candidatas(os) e colaboradores(as), em favor do eleitorado para, através de ações coordenadas, conformar-se ao sistema jurídico e construir uma cultura própria, proativa para a representação feminina e preventiva em fraudes; além de

²⁸ Diogo Fernandes Gradim compreende ser possível a autorregulação regulada pela via de Resolução do Tribunal Superior Eleitoral. GRADIM, Diogo F. **Autonomia partidária e controle: *compliance* financeiro partidário.** Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/46904/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o.%20GRADIM%2C%20Diogo%20Fernandes.%20Autonomia%20partid%C3%A1ria%20e%20controle%20-%20compliance%20financeiro%20partid%C3%A1rio.%202022.08.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2022.

promover segurança jurídica, credibilidade e obediência aos princípios constitucionais, sobretudo, ao estado democrático de direito e à soberania popular.

O *compliance* partidário-eleitoral - por meio de seu conjunto de ações - propõe então informar, conscientizar, treinar, prevenir, planejar, verificar, corrigir e concretizar o cumprimento das normas eleitorais e partidárias, além dos precedentes paradigmas²⁹, criando uma cultura ética, pró-mulheres e antifraude. E deve ser aplicado, preferencialmente, de forma vertical, ou seja, a partir da alta administração das agremiações, passando por toda a estrutura partidária, chegando aos(às) filiados(as) e beneficiando o eleitorado.

Logo, esse inédito método jurídico-preventivo revela-se viável para tutelar as candidaturas femininas contra os desvios dos recursos públicos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e Fundo Partidário, evitando-se fraudes - através de candidaturas fictícias femininas -, e fomentando-se a efetiva participação das mulheres na política, especialmente, pela via estruturante do efetivo e contínuo investimento em postulações reais de mulheres.

Atualmente, os esforços na fiscalização e punição de beneficiários da fraude em candidaturas falsas de mulheres estão concentrados no eixo repressivo-judicial, geralmente no pós-votação, quando os ilícitos já ocorreram. Sugere-se, então, a inversão dessa lógica, concentrando-se as ações no eixo preventivo-extrajudicial, durante o ano não eleitoral, a pré-campanha, início e duração dela. O que se inverte é a forma de abordagem, e, onde se faz isso que é no âmbito partidário e de suas campanhas eleitorais.

Assim, acrescenta-se e amplia-se mais uma forma de combate os desvios de recursos públicos em campanhas eleitorais femininas fraudulentas, colaborando, concretamente, para o aperfeiçoamento do Constitucionalismo Democrático, no Brasil.

No decorrer da pesquisa, desenvolveu-se, portanto, a tese propositiva do *Compliance* partidário-eleitoral para mulheres, enquanto método de gerenciamento jurídico contínuo dos procedimentos-base do Programa de Integridade, auxiliado pela Escala de Candidaturas Fictícia – ECF, como alternativa para combater a sub-

²⁹ Entre eles as decisões do STF e TSE sobre obrigatoriedade de reserva de 30% de recursos de financiamento público de campanha para candidaturas femininas e os *Leading Cases* sobre candidaturas fictícias de mulheres.

representação feminina e os desvios de recursos públicos, ocorrentes mediante fraudes eleitorais de candidaturas fictícias femininas.

Para tanto, a metodologia de investigação adotada para propor essa inovação é: a) revisão da literatura sobre o Constitucionalismo Democrático, Direito Constitucional, Eleitoral e Partidário, representação feminina na política, princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral, cidadania e inclusão social; o estudo das normas internas e do direito comparado aplicáveis ao objeto do estudo; b) pesquisa sobre trabalhos realizados (teses e dissertações) e artigos científicos, relativos ao foco do estudo; c) acesso e análise dos dados estatísticos e jurisprudenciais de instituições, como o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Superior Eleitoral e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Portanto, o estudo proposto possui grande relevância acadêmica, jurídica e social, porque aborda um problema estrutural da democracia brasileira: a sub-representação feminina, na política, atrelada ao desvio de recursos públicos financiadores de campanha, mediante fraude eleitoral. Para além disso, a partir da premissa da Soberania Popular, e, buscando a preservação dos princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral, propõe o *compliance* partidário-eleitoral como uma solução alternativa, preventiva e corretiva para tal problema, redirecionando para este o foco repressivo, judicial e posterior, atualmente predominante.

A tese aqui defendida é que o *compliance* partidário-eleitoral para mulheres - enquanto método de gerenciamento jurídico contínuo dos procedimentos-base do Programa de Integridade, auxiliado pela Escala de Candidaturas Fictícia – ECF - é uma solução alternativa para combater a sub-representação feminina nos mandatos eletivos, espaços de poder e de decisão e os desvios de recursos públicos femininos, ocorrentes mediante fraudes eleitorais de candidaturas fictícias de mulheres.

É composta por duas partes principais. A primeira, de perspectiva mais teórica e de análises jurídicas, subdivide-se em quatro capítulos. No primeiro capítulo, intitulado Premissas Constitucionais para uma Democracia Igualitária, é feita uma descrição teórica, crítica e pragmática de princípios, direitos e garantias, direitos políticos, partidos políticos e sistemas eleitorais, para justificar o *compliance* proposto. Na segunda, Mulheres: o desafio de superar a sub-representação política, a abordagem numérica e qualitativo-jurídico revela o patriarcado. Faz-se uma evolução da participação feminina - nos espaços

de poder até a atualidade. Relacionam-se os feminismos e o perfil das candidatas, como contributos à conformação sugerida. Analisam-se estatísticas e constata-se um padrão internacional e nacional de sub-representação numérica de mulheres, nos cargos eletivos e nos espaços de poder e de decisão. Explica-se os efeitos disso, enquanto um problema jurídico-constitucional-democrático e correlaciona-se aos escopos do *compliance*.

O terceiro capítulo, Financiamento Público Feminino e Seus Desvios, refere-se ao modelo de financiamento público partidário-eleitoral, com ênfase nos recursos obrigatórios femininos, de modo a contextualizá-lo, indicar erros e acertos e indicar o seu itinerário. Aborda-se, em números oficiais, os respectivos recursos bilionários, além de apontar as principais formas identificáveis de desvios.

Em seguida, no último capítulo da primeira parte, Jurisprudência do TSE: Postulações Fraudulentas de Mulheres e a Escala de Candidaturas Fictícias – ECF, trata-se da fraude feminina e de sua tipologia, analisa-se *leading cases* no TSE, inclusive, o Respe n.º 19.392/19-PI, e extraem-se os critérios objetivos de caracterização ou não de candidaturas *fake* de mulheres. Também se criou uma ferramenta para identificá-las adequadamente, conforme aqueles critérios jurisprudenciais. Trata-se da Escala de Candidatura Feminina. Assim, é um instrumento diagnóstico usado no modelo proposto.

E a segunda, em uma abordagem mais pragmática e instrumentalista, subdividiu-se em três capítulos. No primeiro, *Compliance* Partidário-Eleitoral como proteção jurídica de candidaturas femininas, inicialmente, se faz uma rota histórica do *compliance*, a partir de sua origem estadunidense, passando pelos respectivos marcos históricos e normativos e depois pelo surgimento das normas de *compliance* no âmbito internacional e nacional.

No capítulo dois, propõe-se um novo conceito de *compliance*, a partir de uma evolução histórico-normativa, internacional e nacional, fundamentando-se nas premissas constitucionais para identificar as principais características do instituto e sugerir uma definição nuclear, analítica e dinâmica, com foco na representação feminina. Questões como objetivos, natureza jurídica, distinção entre *Compliance* e Programa de Integridade, destinatários também analisados. Segue-se apontando os três principais meios de implementação do método de conformidade, através da autorregulação, a autorregulação regulada e a heterorregulação, inclusive, destacando-se vantagens e desvantagens de cada modalidade diante do desafio de compatibilização constitucional.

No capítulo três, apresenta-se um novo modelo de *compliance* para mulheres, baseado em um método de gerenciamento jurídico, que deverá monitorar procedimentos-base, estruturas essenciais do Programa de Integridade Partidário-Eleitoral para Mulheres. Explica-se o passo-a-passo de aplicação da metodologia, por meio da utilização de um Protocolo de Gestão Jurídica Continuada de Riscos.

Conclui-se que o modelo proposto pode auxiliar - significativamente - na proteção jurídica de candidaturas femininas e dos respectivos recursos públicos, na responsabilização dos envolvidos nas fraudes de candidatas, especialmente, por deslocar o eixo de proteção jurídico, em regra repressivo e judicial, para a vertente preventiva e corretiva, criando-se uma cultura ética e de conformidade, em favor de mulheres, no âmbito partidário-eleitoral.

PARTE I:

1 PREMISSAS CONSTITUCIONAIS PARA UMA DEMOCRACIA IGUALITÁRIA

A pesquisa que se passa aqui a desenvolver considera, na dimensão do dever ser, exatamente o triunfo normativo do Constitucionalismo Democrático, no Brasil, conforme introdutoriamente considerado, como estabelecido na Constituição de 1988. É ela, pois, o caminho fundamental e necessário adotado para a legitimação das descrições, proposições, inovações e conclusões ofertadas.

Trata-se, então, de identificar as premissas teóricas e dogmáticas, isto é, as escolhas tomadas pelo constituinte para descrever o desenho constitucional democrático vigente no país, com foco na igualdade de gênero.

Compreender o sistema existente é estratégico para também encontrar suas vulnerabilidades, segundo as quais as proposições apresentadas, nesse estudo, podem se encaixar como soluções úteis ao aprimoramento daquele.

Nesse mister, o recorte aqui realizado se ateve a um núcleo constitucional basilar, segundo o qual se considerou ser minimamente suficiente para se extrair as principais premissas capazes de validar, juridicamente, a presente tese, sem, contudo, pretender exaurir aquele cerne.

São elas, portanto, os princípios, direitos e garantias fundamentais, os direitos políticos, as agremiações partidárias e os sistemas eleitorais.

1.1 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

A Constituição de 1988 é, a um só tempo, decisão política fundamental³⁰ e norma jurídica de hierarquia suprema³¹ e, como tal, aplica-se compulsoriamente a todos. É dizer, no entendimento de Emerson Gabardo, um verdadeiro projeto de alteração da realidade³².

Ela encerra, pois, a observância de princípios norteadores de todo o ordenamento jurídico pátrio. Eduardo García de Enterría, sustentando sua intangibilidade, afirma sua

³⁰ SCHMITT, Carl. **Constitucional Theory**. Tradução: Jeffrey Seitzer. Chicago: Duke University Press, 2008 [1928], § 3.

³¹ KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000 [1945], primeira parte, capítulo X.

³² GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Subsidiariedade: o Estado e a Sociedade Civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 325-372.

posição hierarquicamente superior e sua função de presidir a interpretação da Constituição e de todo o ordenamento. Para o autor, esses princípios consistem nas opções constitucionais fundantes que singularizam e configuram o sistema político, refletindo valores supremos superconstitucionais.³³

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 - logo no início (art. 1º, *caput*) - impõe um modelo fundamental com tais opções basilares, segundo o qual a forma de governo é uma república (art. 60, §4º, I), a forma do Estado brasileiro é a federativa (composta pela união indissolúvel de Estados e Municípios e do Distrito Federal) e o regime político é o democrático, constituindo-se, pois, em um Estado Democrático de Direito com fundamentos (soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político) e é exercido pela Soberania Popular, de forma que todo o poder emana do povo e o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição (art. 1º, parágrafo único).

Geraldo Ataliba explica que se caracteriza, modernamente, o regime republicano pela tripartição do exercício do poder e pela periodicidade dos mandatos políticos, com consequentes responsabilidades dos mandatários. Ressalta funcionar como alicerce de toda a estrutura constitucional, pedra de toque ou chave da abóboda do sistema³⁴.

José Afonso da Silva afirma que a Constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais.³⁵ Do ponto de vista prático, esse equilíbrio é delicado, e, frequentemente, as tensões entre os entes federativos desaguam no Supremo Tribunal Federal, que ora exerce uma função mediadora e viabilizar a construção consensual dos respectivos litígios, ora os soluciona exercendo sua competência jurisdicional típica.

J.J. Gomes Canotilho aborda a democracia como princípio normativo, aspirante a tornar-se um impulso dirigente de uma sociedade. Como princípio complexo aduz que:

Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação dos poderes. Em segundo lugar

³³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional**. Madrid: Civitas, 1983, p. 99 e 231.

³⁴ ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.37/38.

³⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33 ed. Malheiros, 2009, p.102.

implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos.³⁶

Paulo Bonavides alerta acerca da democracia semidireta que o poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo. Para o autor, está nisso a verdade e essência da democracia representativa. Com a democracia semidireta, a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente. A soberania está como povo.³⁷

Roberto Gargarella defende a democracia deliberativa, afirmando que ela impõe o tratamento de todos como igual consideração e assim favorece a tomada de decisões imparciais, valorando o processo que antecede a decisão.³⁸

Ricardo Tinoco de Góes enfoca a democracia deliberativa como um sistema de participação cidadã, que assegura a formação do poder político e por consequência do Direito, a partir de um direito comunicativo gerado discursivamente entre todos os cidadãos que, somente assim, passam a ser considerados autores e destinatários das normas jurídicas democraticamente produzidas.³⁹

Ainda sobre princípios que revelam opções constitucionais básicas, em uma abordagem ampla, para além dos já mencionados e de outros tantos que o serão, dois apresentam-se determinantes e estratégicos para a legitimação constitucional da presente tese, a saber, o Estado Democrático de Direito e a soberania popular.

Isso porque, o método de *compliance* partidário-eleitoral aqui desenvolvido considera-os como ponto de partida, caminho e chegada, vez que por eles é regido e se propõe a colaborar com a realização dos escopos constitucionais daqueles primados.

Em nosso país, o Estado Democrático de Direito significa a conformação do estado republicano e federativo ao regime democrático e ao sistema jurídico de matriz constitucional. É dizer um estado que deve atuar de acordo com a vontade popular e o respeito aos princípios, direitos e garantias fundamentais.

³⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Op. cit., p. 288.

³⁷ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 15 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008, p.296.

³⁸ GARGARELLA, Roberto. **La justicia frente al gobierno: Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial**. Barcelona: Ariel, 1996, p. 157-158).

³⁹ GÓES, Ricardo Tinoco de. **Democracia deliberativa e jurisdição: a legitimidade da decisão judicial a partir e para além da teoria de J. Habermas**. Curitiba: Juruá, 2013, p.52.

Estefânia Maria de Queiroz afirma que as principais mudanças que surgem junto ao aparecimento do Estado Democrático de Direito dizem respeito ao papel do Direito e da justiça constitucional, na busca da realização dos valores substantivos estabelecidos pela Constituição, e principalmente, no que se refere ao papel político nela estabelecido, afim de se alcançar uma democracia real, na busca de uma igualdade efetiva entre seus cidadãos.⁴⁰

Nessa perspectiva, pois, o *compliance* desenvolvido nesta tese ancora-se no referido princípio para justificar o método de conformação e seus propósitos de natureza preventivo, corretivo, paritário, enfim, includente.

Como dito o Estado Democrático de Direito possui como fundamentos a soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (art. 1º, incisos I, II, III, IV, V). Aliás, Clèmerson Merlin Clève, destaca que eles são “legitimidade legalizada e lei legitimada”, no sentido de que o cidadão se identifica como sujeito e objeto da lei legítima⁴¹.

Russell J. Dalton realizou estudo em democracias afluentes (consideradas fortes, em uma sociedade civil ativa e com normas democráticas incorporadas em vigor) sobre quais consequências de menos cidadãos estarem votando e mais estarem envolvidos em formas contenciosas e diretas de participação política.

Para o autor, a evidência empírica sugere que as democracias se saem melhor quando a clientela é assertiva, de forma que o objetivo dela não é influenciar o funcionamento do governo, mas o *conteúdo* da governança. Ele identificou um padrão de que a participação do cidadão em atividades de protesto é mais comum em democracias fluentes do que em democracias em desenvolvimento. Um público mais assertivo e ativo coloca novas demandas sobre o processo político e gera tendências políticas.

Conclui que a cidadania participativa pode levar as sociedades mais perto de realizar a inspiração-chave da promessa da democracia internacional: capacitar as

⁴⁰ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **A legitimidade democrática da jurisdição constitucional na realização dos direitos fundamentais sociais / Estefânia Maria de Queiroz Barboza ; orientadora, Katya Kozicki**. 2005. reponame:Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da PUC_PR, [s. l.], 2005. Disponível em: http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=366. Acesso em: 18 abr. 2023.

⁴¹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional (e de Teoria do Direito)**. São Paulo: Acadêmica, 1993, p. 85.

peças a tomarem suas próprias decisões e tonarem suas preferências ouvidas e consideradas na política.⁴²

Esse marco teórico dialoga, oportunamente, com a tese, uma vez que sinaliza para um comportamento ideal de exercício da soberania popular em democracias estáveis sendo, por isso, um importante referencial a ser seguido nas democracias em desenvolvimento, tal como a brasileira. Daí que o *compliance* sugerido como método de conformação pode ser útil, até porque possui em seu âmago ações contínuas de treinamento, educação, conscientização e correção preventiva de comportamentos que podem auxiliar em uma maior cidadania participativa e na evolução democrática.

Roberta Maia Gresta afirma que é a cidadania, instituição constitucionalizada e constitucionalizante, que promove, na perenidade do espaço discursivo de formação de mandatos eletivos, a autoinclusão dos sujeitos naturais como legitimados-decisores na concretização do Estado Democrático de Direito⁴³.

Armando Ponte Dias Junior diz que sem uma participação efetiva não há que se falar em um modelo democrático legítimo, sendo imperiosa uma conjugação e uma proveitosa interação do padrão representativo, pilastra sólida das democracias contemporâneas, com mecanismo participativos que visem ao efetivo empoderamento político do cidadão rumo a um cenário de horizontalização dos espaços de poder, com a reconfiguração do próprio conceito de cidadania.⁴⁴ Tãmanha é a importância da cidadania que esta foi ampliada e alçada ao status de ciência, na tese doutoral de Jarbas Bezerra⁴⁵.

No presente estudo, a cidadania ativa (votar) dialoga com o direito do eleitorado de ser livre para escolher candidaturas reais, especialmente, para não ser enganado mediante candidatas fictícias; e a cidadania passiva (ser votado) comunica-se com direito

⁴² Dalton, R. J. (2022). **Political Action, Protest, and the Functioning of Democratic Governance**. *American Behavioral Scientist*, 66(4), 533–550. <https://doi.org/10.1177/00027642211021624>.

⁴³ GRESTA, Roberta Maia. **Teoria do processo eleitoral democrático: a formação dos mandatos a partir da perspectiva da cidadania**. 2019. Orientador: Rodolfo Viana Pereira. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, p. 473/474.

⁴⁴ DIAS JUNIOR, José Armando Ponte; SILVA, Aurélia Carla Queiroga da; LEITE, David de Medeiros. O protagonismo do cidadão nos espaços de poder. In: DIAS JUNIOR, José Armando Ponte; SILVA, Aurélia Carla Queiroga da; LEITE, David de Medeiros. (Orgs.). **Participação política e cidadania: amicus curiae**, audiências públicas parlamentares e orçamento participativo. Curitiba: Appris, 2018, p. 7-8.

⁴⁵ BEZERRA, Jarbas. **CIDADANIA CIÊNCIA JURÍDICA: A Conduta Educativa como dimensão indispensável à efetivação da Cidadania como ciência**. Tese de doutorado. Disponível em: https://sigaa.ufrn.br/sigaa/public/programa/noticias_desc.jsf?lc=pt_BR&id=363¬icia=158106070. Acesso em: 3 mar. 2023.

de as candidatas reais, efetivamente, viabilizarem suas candidaturas e de não serem instrumentos de fraude eleitoral.

Sob o pluralismo político, a pesquisa se desenvolve, buscando propor um caminho para ao menos reduzir a latente disparidade entre as representações masculinas e femininas, exatamente na tentativa de elevar dito pluralismo. Logo, tem-se aí um princípio-matriz segundo o qual o *compliance* partidário-eleitoral apoia-se integralmente.

Na soberania popular constitucional, todo poder emana do povo, o seu exercício se dá indiretamente por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único) e diretamente por meio do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14, incisos I, II e III).

Ocorre, então, que uma das principais formas de exercício da soberania popular no país é exatamente a indireta, através de mandatários eleitos nas urnas. O processo eleitoral que viabiliza tais eleitos encerra uma série de deveres e cuidados constitucionais e legais, em busca da normalidade e legitimidade das eleições. É dizer, para que ocorram eleições limpas, uma complexa sistemática administrativa, fiscalizatória, partidária, eleitoral e jurisdicional é movimentada, ao longo de um calendário eleitoral, para que os resultados e respectivos efeitos sejam validados juridicamente. Daí decorrer, inclusive, a presunção (relativa) de veracidade dos resultados das urnas.

Entretanto, os indícios e condenações reconhecendo candidaturas femininas fictícias multiplicam-se a cada nova eleição⁴⁶. Em razão disso, a vontade popular tem sido ludibriada, na medida em que são apresentadas opções fraudulentas e, eventualmente, algumas candidaturas femininas são registradas apenas formalmente, sem que haja ações reais para viabilizá-las eleitoralmente, além de elegerem, por conseguinte, homens que, sem aquele artifício, sequer seriam candidatos, dada a exigência legal e mínima de 30% de candidaturas de um dos gêneros (art.10, § 3º, da Lei 9.504/97).⁴⁷

Já se afirmou que o princípio da soberania popular é importante porque é uma diretriz fundamental, na consolidação do Estado Democrático de Direito, e, como valor essencialmente protegido pelo sistema constitucional vigente, de sorte a servir de norte

⁴⁶ O tema será aprofundado em tópico específico adiante.

⁴⁷ Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um). § 3o Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. **BRASIL. Lei 9.504/97.**

vinculativo na interpretação e aplicação das normas eleitorais, quando em análise dos casos concretos submetidos ao Judiciário e nas pesquisas acadêmico-jurídicas⁴⁸.

Jorge Miranda escreve que o Direito Eleitoral é parte do Direito Constitucional e que os princípios fundamentais daquele são constitucionais, de modo que os princípios de Direito Eleitoral político são também princípios político-constitucionais e refletem, direta ou indiretamente, princípios axiológicos fundamentais e se projetam ainda em princípios constitucionais instrumentais⁴⁹.

Eneida Desiree Salgado alerta para a intangibilidade de cinco princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral. Segundo ela, trata-se dos seguintes: autenticidade eleitoral, liberdade para o exercício do mandato, princípio constitucional da necessária participação das minorias - no debate público e nas instituições políticas -, máxima igualdade na disputa eleitoral, legalidade específica em matéria eleitoral⁵⁰.

Sem prejuízo dos demais e de outros tantos, citados ao longo dessa pesquisa, apresentam-se diretamente capazes de subsidiar - juridicamente - a tese ora proposta três daqueles princípios. Isso porque, amoldam-se hermeticamente aos principais objetivos aqui buscados. São eles: 1) autenticidade eleitoral, 2) necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas e 3) máxima igualdade na disputa eleitoral.

Para aquela pesquisadora, o Princípio da Autenticidade Eleitoral exige, assim, além da liberdade do voto e da igualdade em sentido estrito, um outro sentido de igualdade, relacionada agora à fidedignidade da representação política: o direito de votar deve se exprimir também como o direito de eleger mandatários, de influenciar de fato na composição das casas legislativas.⁵¹

A essência desse princípio nutre o *compliance* partidário-eleitoral, construído nesse estudo, pois visa exatamente conformar os principais *players* do jogo democrático e

⁴⁸ SILVA, Daniel Monteiro da. **Ação de Impugnação de Mandato Eletivo - AIME**. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2020. P.45.

⁴⁹ MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III: Direito Eleitoral e Direito Parlamentar**. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito, 2003, p. 18.

⁵⁰ Aduz, ainda, que princípios que, em um sentido jurídico tradicional do termo, devem ser os balizadores da elaboração e da interpretação das normas jurídicas a eles relacionadas, bem como critérios de validade das decisões judiciais que lhes tangenciam. SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. v. 1. p. 277.

⁵¹ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. v. 1. p. 128.

viabilizar, de forma preventiva e contínua, o fomento à eleição de candidatas autênticas, não fraudulentas.

É, pois, um norte fundamental essa almejada fidedignidade da representação política, o que, inclusive, favorece o dever de correspondência entre a atividade governamental e a vontade popular, nas palavras de Fávila Ribeiro.⁵²

Acerca da necessária participação das minorias, no debate público e nas instituições políticas, Eneida Desiree Salgado explica que a todos deve ser reconhecida a liberdade de participação. Mas, isso não é suficiente. Não basta a possibilidade de serem ouvidos. Impõe-se que todos os interesses sejam igualmente considerados. A participação de grupos minoritários ou de partidos menores na tomada de decisão é indispensável para a configuração da democracia.⁵³

Em reforço a essa perspectiva, Ingo Sarlet destaca a função decisiva exercida pelos direitos fundamentais em um regime democrático como garantia das minorias contra eventuais desvios de poder praticados pela maioria no poder. Destaca, portanto, o caráter contramajoritário deles de modo a estarem, permanentemente, em conflito com o processo decisório político.⁵⁴

Para Beatriz Llanos, é preciso ativar outros incentivos que possam mobilizar essas organizações para mudanças que gerem inclusão igualitária (e paritária) não apenas em sua estrutura de poder, mas também em todas as suas dimensões de ação que incluem - além da organizacional e eleitoral - a dimensão do governo (legislativo e executivo, em que as leis e políticas são propostas e/ou executadas).⁵⁵

Nessa perspectiva, a tese propõe um caminho segundo o qual o grupo minoritário de mulheres na política, considerado minoria não numérica⁵⁶, pode ser beneficiado e gradualmente ser levado à pretendida paridade de gênero.

⁵² RIBEIRO, Fávila. **Pressupostos constitucionais do direito eleitoral**: No caminho da sociedade participativa. Porto Alegre: S.A. Fabris Editor, 1990. 143 p.

⁵³ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. v. 1. p. 218.

⁵⁴ WOLFGANG SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 1396/1403.

⁵⁵ LLANOS, Beatriz. **¿Partidos e igualdad?**. Link: https://www.vozvoto.com.mx/articulo/partidos-e-igualdad?category_id=2 . Acesso em 22/04/23.

⁵⁶ "As minorias aqui referidas não são necessariamente minorias numéricas. O conceito se relaciona como acesso ao poder, com possibilidade de participar de a tomada de decisão. Muitas vezes, as minorias de

A máxima igualdade na disputa eleitoral, além de outros aspectos, impõe ainda a coibição dos abusos na campanha. Os abusos que viciam a livre formação da vontade do eleitorado podem ser vistos como formas abusivas de exercício de direito, assim consideradas, segundo Francisco Amaral, quando se dão para além de seus limites, de suas finalidades, para além da função instrumental do direito.⁵⁷

Esse princípio credencia a alternativa ofertada nesse trabalho ao justificar, juridicamente, o método de *compliance* e municiá-lo, substancialmente, e, não apenas formalmente, na viabilização real de postulações femininas, antes, durante e depois da disputa eleitoral. É, então, ponto nevrálgico da pesquisa.

Proceder ao registro de candidaturas femininas fictícias, viabilizando, inclusive, ilícitamente, outras tantas candidaturas masculinas é, indubitavelmente, um grave engano ao eleitorado. Uma autêntica fraude à vontade popular.

Tais premissas principiológicas servem de balizas essenciais à tese, porque são suficientes para municiar o *compliance* partidário-eleitoral, no desafio de prevenir candidaturas femininas fictícias e os desvios de recursos públicos.

Oportuno registrar que outras diretrizes constitucionais colaboram com os escopos da conformação da tese, a exemplo dos objetivos da República (art. 3º) de construir uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I) e de promover o bem de todos, sem preconceitos de sexo (inciso IV), o que, na presente abordagem, subsidia juridicamente a construção de uma alternativa que viabilize mais mulheres nos espaços de poder.

1.2 DIREITOS FUNDAMENTAIS

Para além de todas essas estruturas, alguns direitos e garantias fundamentais exercem semelhante colaboração ao estudo. Antes de abordá-los, porém, é o caso de conceituá-los, visando correlacioná-los.

Um conceito que se amolda, hermeticamente, ao contexto da pesquisa é o de Ingo Wolfgang Sarlet. Segundo o autor:

poder são maiorias caladas, ignoradas, relegadas". SALGADO, Eneida Desiree. Reforma Política. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, pag. 55.

⁵⁷ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. v. 1. p. 258.

Os direitos fundamentais são todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo).⁵⁸.

Para além das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais terem aplicação imediata (art. 5º, §1º), o referido autor destaca que:

O conceito materialmente aberto de direitos fundamentais consagrado pelo art. 5º, § 2º, da Constituição é de uma amplitude ímpar, encerrando expressamente, ao mesmo tempo, a possibilidade de identificação e construção jurisprudencial de direitos materialmente fundamentais não escritos (no sentido de não expressamente positivados), bem como de direitos fundamentais constantes em outras partes do texto constitucional e nos tratados internacionais.⁵⁹

Inclusive, essa normatividade suprema revela-se enquanto eficácia horizontal dos direitos fundamentais, no âmbito interno das greis, de modo a salvaguardar direitos de filiadas às postulações autênticas aos mandatos eletivos.

Então, é de se considerar que alguns direitos fundamentais são âncoras jurídicas para o *compliance* partidário-eleitoral aqui desenvolvido. Especialmente, a liberdade (art. 5º, caput) de candidaturas autênticas e a igualdade, entre homens e mulheres (art. 5º, caput e inciso I) justificam a pretensão paritária aqui perseguida.

A legalidade é também decisiva, porque impõe submissão de postulações às prescrições legais, em especial, ao quantitativo mínimo de candidaturas por gênero (30%), pois, do contrário, podem vir a configurar fraudes (art. 14, § 10 e art. 22, da LC n.º 64/90).

O direito ao acesso à informação (XIV e XXXIII), a exemplo das campanhas pedagógicas da justiça eleitoral acerca do fomento à participação feminina e os riscos de candidatas fictícias, além do combate à desinformação, ajudando no exercício da cidadania consciente pelo eleitorado. Os treinamentos comuns no *compliance* auxiliam nessa conscientização.

⁵⁸ WOLFGANG SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 1810/1815.

⁵⁹ WOLFGANG SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 2020/2023.

O direito de reunião (XVI) e de associação (XVII) resguardam a união de mulheres e homens na seara partidária com vistas a fortalecer candidaturas competitivas. O direito de petição (XXXIV, “a”) e a inafastabilidade do controle jurisdicional (XXXV), são também fundamentos para o exercício do *compliance*, uma vez que as técnicas de monitoramento podem resultar em provas robustas que, levadas ao judiciário, podem resultar em condenação de adversários por fraudes em candidaturas femininas fictícias, desde que garantido o devido processo legal (LIV) e seus corolários do contraditório e da ampla defesa (LV), em uma realidade de razoável duração do processo e da celeridade (LXXVIII). Há, portanto, fundamentos constitucionais que atuam direta e indiretamente em prol da conformidade.

As garantias fundamentais são definidas como meios efetivamente assecuratórios dos direitos fundamentais, seja do ponto de vista instrumental seja do pronto de vista substancial. Assim, objetivam concretizar ditos direitos, formando um par indissociável.

São exemplos pertinentes a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (art.14, § 10), instrumento adequado para apurar e punir fraudes em candidaturas femininas fictícias; e o Mandado de Segurança (inciso LXX, “a” e Lei n.º 12.016/09, art. 1º, § 1º), útil para garantir a efetividade da Emenda Constitucional n.º 117/2022 e o repasse de recursos públicos (5%) para estímulo à participação política feminina (art. 17, § 7º)⁶⁰, além do financiamento e tempo de propaganda gratuita de rádio e TV para candidatas, ambos em percentual mínimo de 30% (art. 17, § 8º)⁶¹.

Os direitos políticos são compreendidos como direitos às pessoas de participarem e influenciarem, eficazmente, nas decisões do poder estatal, através de mecanismos previstos na Constituição e nas leis.

⁶⁰ § 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários. BRASIL.[Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁶¹ § 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

Na Constituição de 1988, foi dedicado um capítulo específico aos direitos políticos (Capítulo IV, art. 14 ao 17), em que são tratados diversos aspectos importantes, desde o exercício da soberania popular (Art. 14, *caput* - sufrágio universal, voto direto e secreto, com valor igual para todos), passando pelos mecanismos de exercício da democracia direta (incisos I a V - plebiscito, referendo, iniciativa popular), incluindo as normas gerais sobre alistamento eleitoral e voto. Inclui as condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade, as consultas populares (§ 12 e § 13), a vedação à cassação de direitos políticos (Art. 15, *caput*) e previsão das hipóteses de perda e suspensão (I a V). Contempla, também, o princípio fundamental da anualidade, que impede a alteração das regras do jogo eleitoral menos de um ano antes das eleições (art. 16). Referido capítulo contribui, então, com uma ambiência constitucional própria em que oportunamente a conformidade se encaixa.

No entanto, estão diretamente correlacionados com a pesquisa três pontos principais. O primeiro trata-se da delegação constitucional à Lei Complementar acerca de outros casos de inelegibilidade e os respectivos prazos de sua cessação (art. 14, § 9º). É a legitimação constitucional da LC n.º 64/90 (Lei das Inelegibilidades), com alterações significativas feitas pela LC n.º 135, popularmente conhecida por Lei da Ficha Limpa. Esta trouxe novas hipóteses de inelegibilidades, com um novo paradigma: estariam inelegíveis por oito anos os condenados, em algumas situações, por órgãos colegiados de segundo instância da justiça brasileira sem necessidade de trânsito em julgado, inclusive, com aplicação a casos anteriores àquela última alteração legislativa.⁶²

Dentre as possibilidades previstas, consta a condenação por abuso de poder (gênero da qual a fraude em candidaturas fictícias femininas é espécie) e por crimes eleitorais com pena privativa de liberdade, o que nessa pesquisa interessa aqueles relacionados às fraudes de candidatas mulheres, tais como falsidade ideológica para fins eleitorais (art. 350, do Código Eleitoral), uso do documento falso para fins eleitorais (art. 353, do Código Eleitoral), falsidade ideológica eleitoral (art. 354, do Código Eleitoral) e

⁶² O debate sobre a restrição retroativa a direitos fundamentais persiste até hoje, carregado de forte crítica ao fenômeno. Entretanto, a validação constitucional pelo Supremo Tribunal Federal persiste e, não tendo havido lei posterior inovadora na questão, permanece pragmaticamente o *status quo*.

apropriação de recursos públicos destinados às campanhas (art. 354-A, do Código Eleitoral).^{63 64 65 66 67 68}

Assim, a Constituição Federal - pela via da delegação - dá suporte jurídico às principais normas que regulam os efeitos práticos impostos àqueles que são condenados pela participação em fraudes de candidaturas femininas fictícias.

Sobre o segundo ponto, tem-se como objetivos também do *compliance* partidário-eleitoral, sob o viés da autêntica representação feminina, a proteção à probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (Art. 14, § 9º). É dizer, a exclusão da política daqueles partícipes de fraudes eleitorais femininas e a preservação daqueles valores constitucionais estão no âmago da metodologia de conformidade aqui proposta.

⁶³ d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes; (...) h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes; (BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 227,21mai. 1990. Seção 1, p. 9591).

⁶⁴ e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes: (...) 4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; (BRASIL. Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui do Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, D.O.U de 19/07/1965, pág. nº 6746).

⁶⁵ Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dê deva constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais: Pena - reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa se o documento é particular. (BRASIL. Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui do Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, D.O.U de 19/07/1965, pág. nº 6746)

⁶⁶ Art. 353. Fazer uso de qualquer dos documentos falsificados ou alterados, a que se referem os artigos. 348 a 352: Pena - a cominada à falsificação ou à alteração. (BRASIL. Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui do Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, D.O.U de 19/07/1965, pág. nº 6746)

⁶⁷ Art. 354. Obter, para uso próprio ou de outrem, documento público ou particular, material ou ideologicamente falso para fins eleitorais: Pena - a cominada à falsificação ou à alteração.

⁶⁸ Art. 354-A. Apropriar-se o candidato, o administrador financeiro da campanha, ou quem de fato exerça essa função, de bens, recursos ou valores destinados ao financiamento eleitoral, em proveito próprio ou alheio: Pena - reclusão, de dois a seis anos, e multa. (BRASIL. Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui do Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, D.O.U de 19/07/1965, pág. nº 6746).

O terceiro refere-se, como já citado antes, a uma garantia constitucional desses valores, a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME (art. 14, § 10 e §11). Esta foi conceituada com uma ação constitucional eleitoral, de competência exclusiva da Justiça Eleitoral, rito abreviado e sigiloso, com prazo decadencial de quinze dias, a contar da diplomação, e que visa à cassação do mandato eletivo e do respectivo diploma, de quem foi eleito e beneficiado pela corrupção, fraude e abuso de poder econômico ou político vinculado, desde que configurada a gravidade da(as) conduta(s) que comprometam a normalidade e legitimidade das eleições.⁶⁹

Essa ação constitucional e a Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE (art. 22, LC n.º 64/90) são as ações mais utilizadas para combater as mencionadas fraudes eleitorais, sobretudo, porque podem ser propostas, respectivamente, nos quinze dias após a diplomação e ao longo da campanha até a diplomação, ou seja, períodos em que os indícios e provas das fraudes femininas estão mais latentes.⁷⁰

Portanto, a regulação constitucional dos direitos políticos reverbera no ancoramento jurídico da tese, porque, na medida em que a conformidade trata de direitos políticos, em especial os das mulheres, é através daquela matriz normativa que o método se justifica juridicamente.

1.3 PARTIDOS POLÍTICOS

A ideia de atuação de uma instituição intermediária e coletiva, no exercício do poder, ao invés da concentração deste em um só indivíduo, é uma marca vibrante em muitas democracias ao redor do mundo. Em essência essa prática consiste no equilibrar as forças internas quando do exercício do poder estatal, através da posição central ocupada pelos partidos políticos.

⁶⁹ SILVA, Daniel Monteiro da. **Ação de Impugnação de Mandato Eletivo - AIME**. Curitiba: InstitutoMemória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2020. P.145.

⁷⁰ A Ação de Impugnação de Registro de Candidaturas – AIRC também poderia ser utilizada em tese, ainda que no início da campanha, para casos extremos e contundentes, a exemplo de candidata falecida, residente no exterior ou que já estivesse fazendo campanha para outro(a) candidato(a) ao mesmo cargo que concorre sem renunciar. De modo semelhante a Ação de Impugnação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários, para questionar uma chapa proporcional formada por candidaturas fake de mulheres, em benefício da viabilização de candidatos homens. E, claro, as ações penais para apurar os crimes eleitorais correlacionados também seriam cabíveis.

Norberto Bobbio fez ponderações muito pertinentes sobre a relação dos partidos com a democracia e o respectivo papel de centralismo que eles ocupam. Para o autor, a democracia representativa avançou com o aumento da participação eleitoral tornando os partidos necessários e recebendo a autorização dos eleitores para agir. Ao se posicionarem entre o titular da soberania e quem de fato deve exercê-la, os partidos romperam a relação direta entre eleitores (mandantes) e eleitos (mandatários) dando origem a duas relações distintas: uma, entre eleitores e partido e, outra, entre partido e eleitos.

O partido é o termo médio, o termo comum a ambos, passivo no primeiro, ativo no segundo, e, como consequência, o eleitor é apenas autor, o eleito é apenas ator, enquanto o partido é ator em relação ao eleitor, autor em relação ao eleito. E é essa dupla função que revela o lugar central que o partido foi assumindo nos sistemas representativos e, em um contexto de multiplicação do número de eleitores sem correspondência no número de eleitos tornou-se necessária a formação daqueles grupos intermediários agregadores e simplificadores que são exatamente os partidos.⁷¹

Tarunabh Khaitan fornece um importante relato idealizado das funções de um partido político, em uma democracia saudável, o que auxilia a identificar partidos e sistemas partidários patológicos. Essa abordagem é muito contributiva para a tese, pois exatamente se propõe um método de identificação dessas patologias e os aperfeiçoamentos para se construir uma democracia saudável ⁷².

Para o autor, a principal função das agremiações partidárias, no plano ideal, é facilitar uma relação mutuamente responsiva entre as políticas públicas e a opinião popular, agindo como intermediários entre o estado e seu povo. Essa função é única, em razão do caráter bidirecional e plenário dos partidos. Ao desempenharem eficazmente essa função as agremiações reduzem quatro principais custos de informação e transação que, de outra forma, tornaria a governança democrática impossível. São eles: custos de

⁷¹ BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. A filosofia política e as lições dos clássicos. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 470.

⁷² KHAITAN, Tarunabh. **Political Parties in Constitutional Theory, Current Legal Problems**, Volume 73, Issue 1, 2020, Pages 89-125, <https://doi.org/10.1093/clp/cuaa004>.

participação política, custos de informação dos eleitores, custos de empacotamento de políticas e custos de previsão de aliados.⁷³

A função intermediária das legendas, diz o autor, pressupõe uma gama variável de intensidade na relação entre partido político e povo. Não que este seja o único a ter comunicação com o povo, mas, sim, é o único com a função especial de interlocução entre o povo e o Estado através de duas razões específicas: bidirecionalidade e o caráter plenário.⁷⁴

Para ele, a bidirecionalidade consiste na simultaneidade em que os partidos políticos conseguem acessar a opinião política e moldar a política estatal. É dizer, a posição estratégica dos partidos de, a um só, tempo permearem as instituições governamentais e possuírem diálogo direto com o povo, lhe proporcionam tal peculiaridade. Por isso, aludida simultaneidade confere legitimidade democrática aos partidos.⁷⁵

Explica que, em geral, o Estado atua de maneira formal e segundo processos que por razões várias, acabam por distanciá-lo do povo, restando às organizações partidárias promoverem os anseios populares para com as políticas estatais. Mas, por outro, lado também podem viabilizar a moldagem da vontade popular pela via das políticas públicas. São mutuamente responsivos. Existe um ciclo de *feedbacks* segundo o qual a lubrificação dessa engrenagem é feita pela via partidária.⁷⁶

Por outro lado, aduz que o caráter plenário dos partidos pressupõe sociedades complexas e heterogêneas, segundos as quais é provável a existência de diversos interesses e o desafio de não recair em uma sociedade cuja maioria da população esteja permanentemente insatisfeita. Ao estado cabe o desafio de desenvolver políticas públicas que atendam a essa pluralidade.⁷⁷

⁷³ KHAITAN, Tarunabh. **Political Parties in Constitutional Theory, Current Legal Problems**, Volume 73, Issue 1, 2020, Pages 89-125, <https://doi.org/10.1093/clp/cuaa004>.

⁷⁴ KHAITAN, Tarunabh. **Political Parties in Constitutional Theory, Current Legal Problems**, Volume 73, Issue 1, 2020, Pages 89-125, <https://doi.org/10.1093/clp/cuaa004>.

⁷⁵ KHAITAN, Tarunabh. **Political Parties in Constitutional Theory, Current Legal Problems**, Volume 73, Issue 1, 2020, Pages 89-125, <https://doi.org/10.1093/clp/cuaa004>.

⁷⁶ KHAITAN, Tarunabh. **Political Parties in Constitutional Theory, Current Legal Problems**, Volume 73, Issue 1, 2020, Pages 89-125, <https://doi.org/10.1093/clp/cuaa004>.

⁷⁷ KHAITAN, Tarunabh. **Political Parties in Constitutional Theory, Current Legal Problems**, Volume 73, Issue 1, 2020, Pages 89-125, <https://doi.org/10.1093/clp/cuaa004>.

Para o autor, são possíveis três sentidos acerca do papel plenário desempenhado pelo partido: 1) imita a natureza plena da governança, 2) interesse de todas as pessoas em escala e 3) alta probabilidade de vida longa. No primeiro, haveria uma preocupação com todas as questões que afetam o florescimento humano. Partidos apresentam políticas considerando uma variada gama de questões e as apresentam politicamente ao povo em formato de pacote.

O segundo significa agregar os interesses de todas as pessoas em sua política, de modo a evitar o partido em forma de facção. O último sentido é a tendência dos partidos, diante de sua maior longevidade, buscarem os interesses das pessoas para o futuro, revelando uma dimensão temporal mais duradoura.⁷⁸

Referindo-se aos principais custos reduzidos pelos partidos cita os seguintes: (i) participação política, segundo qual facilita o acesso do cidadão a uma atuação política mais eficiente, pela via do suporte partidário; (ii) informação do eleitor, pelo qual as filiações de diversos candidatos viabilizam informações precisas sobre eles, proporcionando facilidades ao eleitor; (iii) embalagem da política, de sorte que a aglutinação de diversas propostas em uma só plataforma política rejeitando outras alternativas também ajuda ao eleitor; e (iv) previsão de aliado, através do qual se expõe qual os aliados e possíveis aliados, além dos líderes-chave, inimigos e amigos, com seus potenciais agregação e rejeição políticos.⁷⁹

Sugere o mencionado pesquisador, quatro princípios, segundo os quais as constituições devem buscar otimizar os partidos, a saber: i) Princípio da Autonomia com Propósito, ii) Princípio da Otimização do Sistema Partidários, iii) Princípio da Separação Partido-estado e iv) Princípio Antifacção. Afirma que tais princípios são extraídos do valor da própria democracia e que é provável que aproximem os partidos políticos do mundo real e o sistema partidário de sua forma idealizada, otimizando a governança democrática, de modo a informar as escolhas do projeto constitucional.⁸⁰

O autor explica os aludidos princípios, de modo que o primeiro significa a garantia da máxima autonomia para formação, organização e funcionamento partidário, equilibrado

⁷⁸ KHAITAN, Tarunabh. **Political Parties in Constitutional Theory, Current Legal Problems**, Volume 73, Issue 1, 2020, Pages 89-125, <https://doi.org/10.1093/clp/cuaa004>.

⁷⁹ KHAITAN, Tarunabh. **Political Parties in Constitutional Theory, Current Legal Problems**, Volume 73, Issue 1, 2020, Pages 89-125, <https://doi.org/10.1093/clp/cuaa004>.

⁸⁰ KHAITAN, Tarunabh. **Political Parties in Constitutional Theory, Current Legal Problems**, Volume 73, Issue 1, 2020, Pages 89-125, <https://doi.org/10.1093/clp/cuaa004>.

por limitações impostas pelo propósito de ganhar poder estatal mediante eleições competitivas. O citado pesquisador subdivide-o assim: (i) o objetivo público de partido privados, (ii) a autonomia dos partidos, (iii) direitos públicos para partidos sérios, (iv) deveres públicos dos partidos e (v) preferência por regulamento de segunda ordem.

O segundo trata-se de melhorar o sistema partidário de modo que seja grande a qualidade de partidos políticos sérios, capazes de representar as principais vertentes do eleitorado, todavia, não tão numerosos a ponto de os custos de seleção de eleitores seja muito alto.

O terceiro é a separação entre o estado e partidos, de modo a manter-se a cooperação mútua, porém distinguindo-se a suas funções essenciais e institucionais, mantendo-se a independência. O último revela-se no desestímulo a que os partidos se tornem facções, instituições voltadas a acolher apenas determinadas vertentes e excluindo as demais, em contraponto ao ideal de acolhimento dos plurais interesses sociais.

Em suas conclusões, o autor reitera o relato ideal e funcional que um partido deve ter em uma democracia saudável, de modo a ser intermediário entre povo e Estado, reduzindo as principais informações e custo em uma democracia; que os sistemas partidários que reduzem com sucesso os citados custos melhoram a democracia representativa; que as constituições devem otimizar os quatro princípios citados, pois eles são compatíveis com muitas formas de desenho constitucional e significam o sangue vital da democracia representativa; que os partidos políticos precisam ser apoiados e melhorados e não eliminados e, enfim, que uma democracia sem partidos é improvável que continue assim por muito tempo.⁸¹

Esse marco teórico é uma referência do ponto de vista da valorização dos partidos e traz um modelo ideal, do ponto de vista constitucional e democrático, para a atuação das agremiações, pela via comparativa entre o que se é e do que se deve ser em termos de saúde democrática partidária. O *compliance* partidário-eleitoral proposto atua nesse plano, pois.

Agora, tratando exatamente em uma ótica diversa, mas igualmente útil à pesquisa, Tom Gerald Daly e Brian Christopher Jones analisam as ameaças que os partidos podem

⁸¹ KHAITAN, Tarunabh. **Political Parties in Constitutional Theory, Current Legal Problems**, Volume 73, Issue 1, 2020, Pages 89-125, <https://doi.org/10.1093/clp/cuaa004>.

trazer ao governo democrático. Reconhecem o centralismo dos partidos em um regime democrático e a citada função intermediária, mas, também, alertam para o fenômeno crescente de partidos ambíguos para com a democracia liberal.⁸²

Os autores alertam que uma crescente ameaça à democracia liberal - em todo o mundo - é advinda, sob várias óticas, dos próprios partidos políticos e que nos últimos anos surgiu uma safra de partidos destoantes da democracia. Há, segundo eles, uma ameaça às estruturas democráticas ou um gradual dismantelamento delas por meio da subversão de um partido democrático liderado por um estranho ou pela ascensão da ala extremista de um partido de direita. Destacam a situação de que partidos e líderes que ocupam um espaço mal definido, no espectro político, representam ameaça de maior potencialidade à governança democrática do que os grupos abertamente antidemocráticos.

Aduzem que fatores partidários como a ambiguidade, crescimento, inserção no governo, subversão por má liderança, crescimentos de “partido sombra” e do controle externo ameaçam frustrar a possibilidade de ação corretiva advinda do direito público e dos mecanismos de política. Propõem reflexão sobre novas soluções para essa problemática e sinalizam a necessidade de revisitação dos partidos como figuras de importância constitucional central.⁸³

Alguns aspectos dessa teorização convêm ser destacados. Acerca das soluções sugeridas como alternativas à problemática dos partidos ameaçadores da democracia, os pesquisadores citados propõem um enfoque inovador para com as abordagens políticas e legislativas.

Sobre a desconfiança acerca do acerto ou não dos tribunais, quanto à regulação partidária, ponderam que, inicialmente, eventuais restrições caberiam ao Tribunal Constitucional ou equivalente, o que seria feito de forma geral e discreta. Em contraponto, argumentam pela inviabilidade disso pelos seguintes fatores: a) críticas significativas, b) eventual indisponibilidade dos tribunais em aplicar o poder decisório, c) potencial captura dos tribunais e d) possibilidade intervenção indevida de tribunais decorrente de influências

⁸² DALY, Tom Gerald. JONES, Brian Christopher. **Parties versus democracy: Addressing today’s political party threats to democratic rule**, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 18, Issue 2, July 2020, Pages 509–538, <https://doi.org/10.1093/icon/moaa025>.

⁸³ DALY, Tom Gerald. JONES, Brian Christopher. **Parties versus democracy: Addressing today’s political party threats to democratic rule**, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 18, Issue 2, July 2020, Pages 509–538, <https://doi.org/10.1093/icon/moaa025>.

populistas. Em seguida, sinalizam para opções não judiciais de regulação partidária, lançando luzes sobre a possibilidade de nível médio e reversível de sanções regulatórias, a atuação de comissões independentes e algumas medidas idealísticas.⁸⁴

Nesse ponto, o diálogo com a tese é maior porque objetiva-se construir uma alternativa de solução para os problemas partidários e eleitorais de sub-representação feminina a partir de uma técnica extrajudicial e contínua de forma autorregulável, autorregulável regulada ou heterorregulável.

Também indicam os autores que os mecanismos internacionais emergentes podem ser uma alternativa, no plano do Direito Internacional, considerados alguns precedentes relevantes. Nesse ponto, instituições internacionais podem premiar os partidos que adotarem técnicas de *compliance* em favor de mais mulheres nos espaços de poder.

Outras possibilidades dizem respeito aos direitos de oposição e incentivo à coerência da oposição, justificando, dizem os autores, serem medidas de combate à degradação do sistema democrático. E, ainda, sugerem controles mais fortes contra a manipulação eleitoral, por meio de limitação temporal às mudanças das regras eleitorais, proibições constitucionais expressas e uso de referendos.⁸⁵

Por último, trazem o desafio de realizar o debate de forma mais ampla em que a discussão é expressa, de modo que percorrem diversos aspectos desde o empoderamento partidário, passando pela identificação dos motivos econômicos e culturas dos partidos ambíguos até concluírem que a solução poderá vir segundo a medida de gerações e não de forma rápida.⁸⁶

Nesse marco teórico, segundo o qual se revela o ser de uma perigosa realidade partidária, pode se extrair o comparativo com a realidade brasileira, na medida em que o fenômeno de ameaça por partidos à democracia ganha ares excludentes de mulheres nos cargos eletivos, através da fraude em candidaturas fictícias femininas e desvios de recurso públicos em campanhas eleitorais.

⁸⁴ DALY, Tom Gerald. JONES, Brian Christopher. **Parties versus democracy: Addressing today's political party threats to democratic rule**, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 18, Issue 2, July 2020, Pages 509–538, <https://doi.org/10.1093/icon/moaa025>.

⁸⁵ DALY, Tom Gerald. JONES, Brian Christopher. **Parties versus democracy: Addressing today's political party threats to democratic rule**, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 18, Issue 2, July 2020, Pages 509–538, <https://doi.org/10.1093/icon/moaa025>.

⁸⁶ DALY, Tom Gerald. JONES, Brian Christopher. **Parties versus democracy: Addressing today's political party threats to democratic rule**, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 18, Issue 2, July 2020, Pages 509–538, <https://doi.org/10.1093/icon/moaa025>.

Logo, diante dos mencionados referenciais teóricos restou evidente que a função essencial dos partidos políticos é equalizar o poder entre o coletivo e o individual, entre o titular da soberania popular e seu mandatário, não apenas uma função dúplice intermediária entre eleito e eleitos, mas também, em caráter bidirecional, segundo o qual transitam anseios populares e atividade governamental, em uma atuação plenária das agremiações.

Por outro lado, esse centralismo pode tornar-se perigoso quando os próprios partidos assumem posição ameaçadora à democracia, especialmente, no descumprimento de direitos fundamentais, dentre eles o da igualdade entre homens e mulheres.

O Supremo Tribunal Federal considera que o partido político é pessoa jurídica de Direito Privado, formada pela associação de pessoas físicas que compartilham os mesmos ideais políticos, visando ao alcance do poder por meio das eleições. Os partidos políticos destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.⁸⁷

O Tribunal Superior Eleitoral descreve que o partido político é um grupo social de relevante amplitude destinado à arregimentação coletiva, em torno de ideias e de interesses, para levar seus membros a compartilharem do poder decisório nas instâncias governativas. O partido político é uma pessoa jurídica de Direito Privado, cujo estatuto deve ser registrado na Justiça Eleitoral.⁸⁸

No Dicionário das Eleições, Jaime Barreiros Neto faz referência à mais antiga definição de partido político como sendo um corpo de pessoas unidas para promover, mediante esforços conjuntos, o interesse nacional, com base em alguns princípios especiais, ao redor dos quais, todos se acham de acordo.⁸⁹

Para J.J. Canotilho, os partidos políticos “caracterizam-se como organizações aglutinadoras dos interesses e mundividências de certas classes e grupos sociais

⁸⁷SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/glossario.asp>. Acesso em: 21 abr. 2023.

⁸⁸<https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-p?SearchableText=partido%20politico>.

⁸⁹SOUZA, Cláudio André de (et al.). **Dicionário das eleições**. Curitiba: Juruá, 2020. 768p; 21,5 com Vários colaboradores. PARTIDO POLÍTICO - Jaime Barreiros Neto, p. 516.

impulsionadores da formação da vontade popular, sendo incorreto qualificá-los como órgãos de uma unidade místico-espiritual reconduzível, em último termo, ao povo.”⁹⁰

Ezikelly Barros, referindo-se ao surgimento dos partidos na sua acepção atual, os define enquanto grupos de opinião - estruturalmente organizados - com princípios programáticos bem definidos, de caráter permanente e com o objetivo de alcançar o poder e nele permanecer ⁹¹.

Ana Marcia dos Santos Mello, Henrique Almeida Bazan Castanheira e Henrique Rabelo Quirino concluem que:

Não se olvida da centralidade que os partidos políticos possuem em nosso sistema político-eleitoral e constitucional, não apenas por sua função de representatividade, mas, também, por exercerem importante papel pré-eleitoral, na definição de quais opções serão oferecidas ao eleitor no momento do escrutínio. Por essas e outras razões, doutrina e jurisprudência são consentes em reconhecer a necessidade de que os partidos políticos observem, em âmbito interno, preceitos democráticos, seja para escolha de candidatos, eleição de dirigentes ou processos de tomada de decisão.⁹²

Há um conceito legal previsto no artigo 1º da Lei dos Partidos Políticos: “Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.” ⁹³

Consideradas as definições acima, objetivamente e para fins de adoção de um marco conceitual de referência para essa tese, construiu-se o seguinte conceito, com focona paridade constitucional de gênero: partido político é pessoa jurídica de direito privado, complexa, coletiva, regulada de forma híbrida, que objetiva acessar e implantar no poder uma ideologia programática, além de proteger a democracia, a autenticidade do sistema representativo e os direitos fundamentais, dentre estes, especialmente, a igualdade de gênero.

⁹⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. 2. reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003. p. 316.

⁹¹ BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária: uma teoria geral**. São Paulo: Almedina, 2021, pág. 27.

⁹² MELLO, Ana Marcia dos Santos. CASTANHEIRA, Henrique Almeida Bazan. QUIRINO, Henrique Rabelo. **Aplicação do preceito democrático às federações partidárias: tensões entre a autonomia política da federação, a autonomia administrativa dos partidos e o princípio constitucional**. Organizadores BARROS, Ezikelly. MALDONADO, Helio. **Federação de Partidos: Coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021**. Brasília, DF: ABRADep – Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político, 2022. Volume 1. Pág. 175.

⁹³ BRASIL. **Lei n.º 9.096/95**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm . Acesso em: 22/05/23.

Sob uma visão pragmática dos que militam no Direito Eleitoral e partidário é possível identificar, claramente, que certas greis partidárias estão muito distantes de se amoldarem ao próprio conceito legal, menos ainda ao aqui proposto. É frequente a ausência de mulheres ocupantes de cargos de comando nos partidos brasileiros ou, quando não é isso que ocorre, acontece delas participarem apenas de forma reduzida ou simbólica nas agremiações. Há ainda os casos de mera existência formal dos órgãos partidários de representação feminina, pois, na prática não são efetivamente valorizados pela cúpula partidária ou não lhes é conferida a estrutura suficiente para um funcionamento mínimo.

Sobre o tema, o Internacional IDEA alerta que assegurar a representação inclusiva dos pontos de vista, interesses e necessidades de todos os cidadãos, tanto mulheres como homens, são cruciais para o funcionamento eficaz dos partidos políticos, bem como para a sua legitimidade e a sua representatividade. Como é amplamente reconhecido, a falha na inclusão das mulheres e das suas perspectivas na tomada de decisões políticas enfraquece a legitimidade das instituições democraticamente eleitas e priva as mulheres (metade da população em qualquer país) do seu direito de participarem efetivamente na governação das suas sociedades.⁹⁴

Aliás, até mesmo sob uma análise objetiva, dos próprios estatutos de alguns partidos, é, igualmente possível identificar, por meio do Índice de Democracia Partidária de Eneida Desiree Salgado, que sequer ditas agremiações cumprem uma democracia intrapartidária mínima, em evidente desatino constitucional e legal. São daqueles casos em que a distorção do sistema partidário vigente não foi devidamente equalizada, desafiando, por isso, a atração de métodos de conformação, tal como o apresentado nesse estudo.⁹⁵

Paulo Bonavides alerta para a existência de:

uma fraqueza estrutural de alguns partidos que, ainda que considerados instrumentos fundamentais da democracia, se corrompem. Com a corrupção partidária, o corpo eleitoral, que é o povo politicamente organizado, sai bastante

⁹⁴ INTERNACIONAL IDEA. **O papel dos partidos políticos na participação e na representação das mulheres.** Disponível em: <https://www.idea.int/publications/catalogue/political-parties-womens-participation-and-representation?lang=pt> . Acesso em 21/05/23.

⁹⁵ SALGADO, Eneida Desiree. **Intra-party democracy index: a measure model from Brazil.** Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 7, n. 1, p. 107-136, jan./abr. 2020. DOI: 10.5380/rinc.v7i1.74101.

ferido. No seio dos partidos forma-se logo mais uma vontade infiel e contraditória do sentimento da massa sufragante. Atraídas por uma liderança portadora dessa vontade nova, estranha ao povo, alheia de seus interesses, testemunhamas massas então a maior das tragédias políticas: o colossal logro de que caíram vítimas. Indefesas ficam e a democracia que elas cuidavam estar seguras e incontestavelmente em suas mãos, escapa-lhes como uma miragem.⁹⁶

Nessa linha, outra fragilidade em que o sistema partidário padece⁹⁷ é o problema das “legendas de aluguel”, as quais servem de moeda de troca no escuso e ilícito mercado de negociação de apoios políticos, cargos, lideranças, tempo propaganda em Rádio e TV, votos, emendas e outras tantas possibilidades. Não se está aqui a referir-se à republicana e natural composição de forças democráticas, dentro das regras constitucionais do jogo eleitoral. Mas sim, àquilo que margeia a Constituição, a lei e a ética. Tamanha a importância do tema que alguns *leading cases* da Suprema Corte, adiante tratados, dão conta de coibir essa prática nefasta para a democracia.

Acerca da natureza jurídica partidária essa é também definida, expressamente, no art. 44, V, da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil) como sendo uma pessoa jurídica de direito privado, o que, em uma primeira impressão, poderia concluir-se por uma regulação eminentemente privada.

No entanto, convém destacar que há um tratamento híbrido (público e privado) dado às agremiações partidárias, especialmente, em decorrência de seu protagonismo do regime democrático, com destaque para previsões constitucional e legal específicas, o financiamento por recursos públicos elevados e de sua obrigatoriedade de respeitar acota mínima de gêneros na indicação de candidaturas.

Oportuno lembrar, ainda, que são pessoas jurídicas complexas, estratificadas, verticalmente, em instâncias nacionais, estaduais, distritais, municipais e zonais, inclusive, de forma provisória (comissões provisórias) ou definitivas (diretórios); e, horizontalmente, em outros tantos órgãos, a exemplo de fundações, comissões (da mulher), bancadas etc. São, portanto, instituições peculiares.

No âmbito normativo internacional, há diversos marcos relevantes que tutelam direitos fundamentais, indispensáveis para a existência e funcionamento mínimos dos partidos. Por exemplo, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (art. 21 e

⁹⁶ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2000.

⁹⁷ Em tempo, novamente com o cuidado de não generalização quanto a todos os partidos.

art. 22)⁹⁸ e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), art. 15 e art. 16⁹⁹, resguardam os direitos de reunião pacífica e de liberdade de associação, sem os quais restaria comprometida a atuação partidária. A Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres (artigos 1, 2 e 3) garante a igualdade de gênero para elas votarem e serem votadas¹⁰⁰. A Carta Democrática Interamericana (art. 5º) prioriza o fortalecimento dos partidos e alerta para melhorias no regime de financiamento de campanhas eleitorais.¹⁰¹

No Brasil, as agremiações partidárias possuem proteção constitucional (art. 17), regulação em lei específica (Lei n.º 9.096/95), com regulamentação de atos externos (não *interna corporis*) em Resoluções e Atos do Tribunal Superior Eleitoral que devem se submeter aos princípios da legalidade e da autonomia partidária¹⁰² (Resoluções n.º 23.571/18¹⁰³, n.º 23.697/22¹⁰⁴, n.º 23.604/2019¹⁰⁵, Instrução Normativa n.º 3/08¹⁰⁶, Resolução n.º 23.661, de 18 de novembro de 2021¹⁰⁷ e Resolução n.º 23.662, de 18 de novembro 2021¹⁰⁸), previsão em lei geral (Lei n.º 10.406/22), além de serem disciplinadas, internamente, por seus estatutos partidários.¹⁰⁹

⁹⁸BRASIL. **Decreto n.º 592/92**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 22/05/23.

⁹⁹ BRASIL. **Decreto n.º 678/92**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 22/05/23.

¹⁰⁰CÂMARA. **Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/Internet/comissao/index/perm/cdh/Tratados_e_Convencoes/Mulher/convencao_sobre_os_direitos_politicos_da_mulher.htm. Acesso em: 22/05/23.

¹⁰¹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta Democrática Interamericana**. Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm. Acesso em: 22/05/23.

¹⁰²Alega-se que o poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral (parágrafo único do art. 1º, inciso IX, *caput* do art. 23 e art. 23-A, todos do Código Eleitoral) permitiria a regulamentação de normas constitucionais e legais e restringir-se-ia a matérias especificamente autorizadas em lei, sendo vedado tratar de matéria sobre organização interna dos partidos. Para Eneida Desiree Salgado “A Justiça Eleitoral não está entre os órgãos competentes para a expedição de atos normativos segundo a Constituição. Logo, a elaboração de resoluções não tem respaldo constitucional.” SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. v. 1. p. 302.

¹⁰³ Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos.

¹⁰⁴ Dispõe sobre o Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias (SGIP).

¹⁰⁵ Finanças e Contabilidade dos Partidos.

¹⁰⁶ Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias (SGIP).

¹⁰⁷TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resoluções 2021**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-662-de-18-de-novembro-2021>. Acesso em: 12/05/23.

¹⁰⁸TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resoluções 2021**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-662-de-18-de-novembro-2021>. Acesso em: 12/05/23.

¹⁰⁹ Eneida Desiree Salgado discorda fortemente que as resoluções do TSE obedecem ao princípio da legalidade.

O desenho constitucional dos partidos políticos é delineado pela liberdade e pela autonomia partidárias, ambas limitadas conforme os próprios termos da Constituição e de leis específicas.¹¹⁰

Nessa toada, é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, desde que nessas operações sejam resguardadas a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e, ainda, os seguintes preceitos: a) caráter nacional, b) proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; c) prestação de contas à Justiça Eleitoral; d) funcionamento parlamentar de acordo com a lei (art. 17, da CF/88).

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, sopesou os limites daquela liberdade em diversas ocasiões, quando confrontada com a própria Constituição e a lei. Essa atuação concreta da jurisdição constitucional é um tema sensível para a tese proposta, pois, ora alinha-se aos ditames do Constitucionalismo Democrático, ora comporta críticas fundadas em um exagerado ativismo judicial, invasor dos poderes Legislativo e Executivo. Por isso, para entender melhor essa dinâmica selecionou-se alguns *leading cases*, extraiu-se a respectiva *ratio decidendi* para, em seguida, analisá-la criticamente.

Nas ADI 1.354 e a ADI 1.351, a posição do Supremo Tribunal Federal foi de declarar a inconstitucionalidade de artigos da Lei dos Partidos (Lei n.º 9.096/95) que, mediante critério de gradação de votos obtidos, afastava o funcionamento parlamentar, reduzia tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário. Os argumentos centrais da decisão são os seguintes: 1) democracia como regime da maioria em respeito à minoria, 2) estado democrático de direito, 3) pluripartidarismo e 4) razoabilidade. Os referidos valores constitucionais foram prestigiados dentro do controle constitucional de legalidade, inclusive, com a marca do

¹¹⁰Embora o desenho constitucional franqueie aludidas liberdade e autonomia com autocontenção constitucional e legal, não se pode desconsiderar, do ponto de vista da prática jurídica, que eventualmente decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, ainda que sob o argumento de pretensão de tutela constitucional, interfiram diretamente naquela moldura, reativando, frequentemente, o debate sobre ativismo judicial.

diálogo institucional no sentido recomendar que o Legislativo atuasse para evitar o vácuo legal.¹¹¹

A ADI 1.817 firmou tese pela constitucionalidade de dispositivo da Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/97) que exige prazo mínimo de um ano de existência para que partidos possam concorrer em eleições, dada a vinculação com a exigência de filiação partidária anterior como requisito de elegibilidade. Os fundamentos são: 1) excepcionalidade da limitação da ampla liberdade das funções eleitorais dos partidos, 2) exigência constitucional da prévia filiação partidária como requisito de elegibilidade; 3) prazo fixado por lei ancorada por delegação constitucional; 4) conformidade com anualidade constitucional; 5) coerência e a logicidade do sistema; 6) relação dialógica entre partido político e candidato indissociável na construção constitucional de nosso processo eleitoral.¹¹² Os citados valores constitucionais compõem a teia constitucional de regulação partidária e eleitoral. O Supremo exerceu seu controle de constitucionalidade preservando a integridade e a prerrogativa legislativa.

Na ADI 4.650, firmou-se a tese de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto de dispositivo da Lei dos Partidos (Lei nº 9.096/95) para assentar a vedação de doações de pessoas jurídicas aos partidos políticos e às campanhas eleitorais.

Vários foram os argumentos, sendo os principais: 1) violação dos princípios democrático, republicano e da igualdade; 2) evitar captura do processos político pelo poder econômico; 3) tutela dos sistema representativo e das minorias; 4) moldura constitucional limitadora da atividade legislativa em face dos direitos fundamentais; 5) diálogos constitucionais, última palavra provisória do STF sem fossilizar o conteúdo constitucional e abertura de canais com atores políticos; 6) atuação subsidiária e excepcional do TSE, legitimada na deliberada inércia do Legislativo, reconhecendo a prerrogativa deste de regular a matéria por lei quando e se quisesse.¹¹³

¹¹¹SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Constituição e o Supremo**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicaosupremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=17&abrirTipoltem=INC&abrirItem=> . Acesso em: 11 mar. 2023.

¹¹² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Constituição e o Supremo**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=17&abrirTipoltem=INC&abrirItem=> . Acesso em: 11 mar. 2023.

¹¹³SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Constituição e o Supremo**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=17&abrirTipoltem=INC&abrirItem=> . Acesso em: 11 mar. 2023.

Muitos são os valores constitucionais aqui contemplados. Sem dúvida um autêntico *leading case* indutivo da realidade jurídica e social. Em série de diálogos constitucionais entre os poderes, a questão foi sucedida pela tentativa do Congresso Nacional de restabelecer a doação empresarial, no âmbito da Reforma Política, mas houve veto presidencial à época, mantendo até hoje aludida proibição.

Embora ainda haja desigualdades marcantes no financiamento eleitoral (mulheres, autofinanciamento e doadores pessoas físicas abastados, a exemplo de empresários), bem como persistam ilícitos relacionados ao Caixa 2 e ao uso de recursos privados, pode se dizer que o terreno fértil do abuso de poder econômico pela via de doações empresariais diretas foi limitado pela vedação normativa e jurisdicional.

A Suprema Corte reconhecidamente atuou em expansão jurisdicional, limitando a liberdade partidária, atuação essa validada pelo Executivo, mas não pelo Legislativo, a quem lhe cabe competência constitucional prioritária na matéria. Para evitar repetição desse proceder, um caminho legítimo é o Legislativo ocupar os espaços os quais lhes são devidos na Carta Magna e não permitir novos vácuos a serem preenchidos por outros poderes, ainda que em sede de diálogo constitucional.

No julgamento da ADI 4.647, firmou-se a tese pela constitucionalidade de resolução da Câmara dos Deputados que alterou a forma e o quantitativo de repartição dos servidores conforme representação partidária. Os fundamentos foram: 1) critérios equitativos adotados decorrem do regime democrático, 2) lógica da representatividade proporcional, 3) garantia do direito de existência das minorias e 4) proporcionalidade.

Os fundamentos invocados na ADI para demonstrar a alegada inconstitucionalidade foram no sentido de que citada resolução violaria os artigos 1º, V; 5º, caput e incisos XVII e XXXVI; e 17, caput e IV, todos da Constituição de 1988.¹¹⁴ Os valores constitucionais foram homenageados, inclusive, com foco na soberania popular. Não houve interferência no Legislativo de modo que se ratificou suas prerrogativas legiferantes, em mais um exemplo de autocontenção jurisdicional.

Nas ADIs 6.044 e 5311, fixou-se a tese da constitucionalidade de lei que exige apoio de eleitores não filiados e prevendo a restrição temporal de 5 anos para a

¹¹⁴SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Constituição e o Supremo.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=17&abrirTipoltem=INC&abrirItem>. Acesso em: 11 mar. 2023.

fusão ou incorporação de partidos políticos, além de ter validado as cláusulas de desempenho legal de 2015 (Lei nº 13.107/15) e constitucional de 2017 (EC nº 97/2017). A base argumentativa foi: 1) fortalecimento do controle quantitativo e qualitativo dos partidos políticos, não consistindo indevida intervenção no funcionamento interno das agremiações partidárias, 2) reconhecimento da normatividade constitucional inaugurada na EC nº 97/2017; e 3) coibição do enfraquecimento da representação partidária, evitando o fenômeno das “legendas de aluguel”¹¹⁵. Os valores constitucionais tutelados são o modelo representativo, o pluripartidarismo e o princípio democrático e a fidelidade partidária. Nesses casos, a Corte decidiu de forma clara no sentido de homenagear valores constitucionais, sem interferir indevidamente no Legislativo. Aliás, novamente, validou as prerrogativas deste.¹¹⁶

Sobre o caráter nacional dos partidos, a Corte Suprema decidiu, na ADC 31, a tese de constitucionalidade de regra da Lei nº 9.096/95 de responsabilização exclusiva do diretório partidário que, direta e individualmente, contrair obrigação, violar direito, ou, por qualquer modo, causar dano a outrem não ofende o caráter nacional dos partidos políticos. Os fundamentos são: 1) princípios da autonomia político-partidária e federativo, 2) peculiaridades e regime jurídico especial diferenciado das agremiações partidárias de multinível; 3) razoabilidade e proporcionalidade do Poder Legislativo e 4) autocontenção judicial.¹¹⁷ São valores constitucionais que definem o sistema partidário nacional. O diálogo constitucional democrático nessa ocasião foi no sentido de prestigiar o Legislativo autocontendo a atuação ativa do Judiciário e validando a ação legislativa.

Na ADI 4.430, a tese foi da constitucionalidade do conteúdo do art. 45, § 6º, da Lei 9.504/1997¹¹⁸ e de que não afronta a exigência de observância do caráter nacional pelos partidos políticos, reforçando, ao contrário, as diretrizes de tal exigência constitucional, ao

¹¹⁵ Atração de novos mandatários para diretoria de novo partido que se fundiria a outro preexistente.

¹¹⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Constituição e o Supremo**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=17&abrirTipoltem=INC&abrirItem=> . Acesso em: 11 mar. 2023.

¹¹⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Constituição e o Supremo**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=17&abrirTipoltem=INC&abrirItem=> . Acesso em: 11 mar. 2023.

¹¹⁸ § 6º-É permitido ao partido político utilizar na propaganda eleitoral de seus candidatos em âmbito regional, inclusive no horário eleitoral gratuito, a imagem e a voz de candidato ou militante de partido político que integre a sua coligação em âmbito nacional.

possibilitar ao partido político que se utilize, na propaganda eleitoral em âmbito regional, da imagem e da voz de candidato ou militante de partido político que integre a sua coligação em âmbito nacional. Os fundamentos são: 1) tutela do caráter nacional dos partidos, 2) princípios da autonomia e da liberdade de associação partidária; 3) à Justiça Eleitoral cabe apurar eventuais abusos e excessos; 4) histórico dos partidos políticos no Brasil e a representação proporcional de lista aberta, como resultado do embate entre "elites locais" e "elites nacionais".¹¹⁹ Prestigiando os valores constitucionais de autonomia e liberdade partidárias procedeu-se a uma garantia concreta de tais condições, validando o respectivo permissivo legal. O Tribunal Superior Eleitoral também já tutelou o caráter nacional, com enfoque na obrigatoriedade de repasse de recursos para diretórios regionais e locais.¹²⁰

Embora existente a previsão de caráter nacional dos partidos, desde a Constituição de 1946 até a atual, os princípios da Autonomia e da Liberdade de associação partidária têm sido desafiados diante do problema das legendas de aluguel. Considerando a ótica dos que vivenciam, minimamente, a realidade partidária e eleitoral brasileira, sobretudo, às vésperas da formação dos blocos políticos e partidários para a formalização à disputada eleitoral, é possível testemunhar essa prática, ainda que não realizada por todas as agremiações.

Logo, o desdobramento desse preceito constitucional apresenta-se descolado, ainda que em parte, da matriz constitucional, tornando-se necessária maior fiscalização social e institucional e monitorar como e se aquelas regras recentes e graduais sobre desempenho efetivamente surtirão o efeito desejado da redução do multipartidarismo e aumento da representatividade partidária.

A vedação à proibição de recebimento por agremiações partidárias de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes tem como objetivo preservar a própria soberania nacional, além de evitar desequilíbrio na atuação

¹¹⁹ Op. Cit.

¹²⁰ "a ausência de repasse de recursos do Fundo Partidário para os diretórios estaduais e municipais caracteriza grave irregularidade que viola o caráter disposto neste inciso" (Art. 17, inciso I - caráter nacional dos partidos) TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Ac.-TSE, de 29.4.2021, na PC nº 18573 e, de 1º.3.2018, na PC nº 23774.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/constituicao-federal/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil#tit2-cap5> .Acesso em 12 de mar. 2023).

partidária e no processo eleitoral, o que causaria a inautenticidade do resultado das eleições.¹²¹

Paradoxalmente, a atual e manipulável sistemática de acesso aos recursos dos fundos públicos de financiamento (Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha) causa significativo desequilíbrios na atuação partidária e no processo eleitoral, justamente o que a citada vedação constitucional pretende ver coibida. O tema será tratado em ponto específico dessa pesquisa, adiante.

Por outro lado, é importantíssima a obrigatoriedade de prestação de contas à Justiça Eleitoral.¹²² Isso porque, o modelo híbrido de financiamento partidário (público e privado) permite o recebimento de vultosas quantias, provenientes do orçamento público e de multas eleitorais de pessoas físicas, razão pela qual os princípios democrático e republicano impõem transparência no uso de tanto dinheiro público, inclusive, vetando a ocultações de doações financeiras por particulares aos partidos e candidaturas. Dessa forma viabiliza-se o respectivo controle.

Nesse sentido, na ADI 5394, se firmou a tese pela inconstitucionalidade de regra da Lei n.º 13.165/2015, alteradora do art. 28, § 12, da Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/1997), que previa a ocultação de doadores particulares aos partidos políticos que poderiam doar aos candidatos. Em essência, a regra dispensava a individualização de doadores quando das prestações de contas de candidatos e partidos. O doador original estaria ocultado nestas. Os fundamentos são: 1) princípios de sustentação do sistema democrático de representação popular, 2) princípios democrático, republicano e da transparência; 3) vedação às doações ocultas eleitorais; 4) preservação das competências fiscalizatórias da Justiça Eleitoral.¹²³

Aqui forma invocados exatamente os valores constitucionais que justificam a intervenção jurisdicional em sede de controle de constitucionalidade, em mais um exemplo a revelar que a liberdade e a autonomia partidárias não são absolutas e devem conformação à moldura constitucional.

¹²¹ Embora os movimentos políticos possam receber recursos financeiros dessas origens.

¹²² Tal obrigatoriedade decorre do modelo de competência atribuído constitucionalmente à Justiça Eleitoral (Art. 17, III), pelo Código Eleitoral (Art. 12 e seguintes), pelo Lei dos Partidos Políticos (Art. 37).

¹²³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Constituição e o Supremo**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=17&abrirTipoltem=INC&abrirItem=> . Acesso em: 11 mar. 2023.

O funcionamento parlamentar de acordo com a lei é decorrência direta do princípio da legalidade e revela também que a autonomia partidária deve ser conformada com a moldura legal, especialmente, àquela que possua seu fundamento de validade e legitimidade na Constituição de 1988. Assim, a atuação nos Legislativos é feita por meio de bancada, que constituem suas lideranças de acordo com os estatutos partidários, regimentos das casas e na Lei dos Partidos (art. 12).

Ponto crucial e que será correlacionado mais adiante, refere-se à opção constitucional de assegurar aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento.

Nesse ponto, os constituintes (originário e derivado) certamente prestigiaram a liberdade dos partidos de se auto-organizarem sem interferências externas e contrapondo-se à tendência de oligarquização da vida partidária, conforme se pode verificar nos debates e justificativas ocorridos por ocasião da Constituinte¹²⁴; bem assim repudiar práticas autoritárias do período ditatorial do país (EC n.º 97/2017)¹²⁵.

Ainda acerca do tema, também é assegurada autonomia constitucional partidária, na segunda parte do § 1º, do art. 17, da Carta Magna, para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Essa autonomia na formação das coligações está relacionada diretamente à composição dos blocos políticos e aos fatores reais do poder¹²⁶ que irão convergir e/ou confrontarem-se na arena eleitoral. Há aí uma essência no jogo democrático: busca pela coalização de forças para assumir o poder. Ganha quem consegue converter suas forças

¹²⁴ Trata-se de uma ressalva necessária, no contexto brasileiro, contra a tendência de oligarquização da vida partidária". CAMARA. **Assembleia Nacional Constituinte**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-120.pdf>. Acesso em: 22/05/23.

¹²⁵ SENADO. **Proposta de emenda à Constituição n.º 36, de 2016**. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4091642&ts=1630413478707&disposition=inline&_gl=1*1ueklm*_ga*OTM0NDE4ODIzLjE2ODQ3Njc3MDY.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4NDc2NzcwNi4xLjEuMTY4NDc2Nzg2NC4wLjAuMA. Acesso em: 22/05/2023.

¹²⁶ LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 4. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1998.

em capital eleitoral nas urnas. Na perspectiva jurídica, a Constituição de 1988 não só valida aquele proceder como garante a liberdade dos partidos para se articularem livremente em tal propósito, desde que dentro do desenho constitucional.

Entretanto, na prática, por vezes, é difícil identificar o que estaria a seguir dito figurino constitucional e o que se trata apenas de oportunismo no sentido ilícito mesmo¹²⁷, isto é, da compra e da venda de apoios políticos em troca de cargos, dinheiro, capital, tempo de propaganda em rádio e TV etc. Novamente, não há como desconsiderar a prática endêmica de cooptação de “legendas de aluguel”.¹²⁸

Sobre a autonomia partidária, o Supremo Tribunal Federal enfrentou diversos temas, tal como fez em relação à já abordada liberdade partidária, razão pela qual adotou-se metodologia analítica semelhante.

Nas ADI 3.999 e ADI 4.086, a tese foi de reconhecer a constitucionalidade das Resoluções n.º 22.601/2007 e n.º 22.733/08 que disciplinavam os procedimentos de justificação de desfiliação partidária e de perda de cargo eletivo por infidelidade partidária.¹²⁹ Os fundamentos foram: 1) dever constitucional de observância do princípio da fidelidade partidária (Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604); 2) necessidade de prever instrumento para assegurar aquele direito constitucional reconhecido; 3) excepcionalidade e transitoriedade da atuação jurisdicional enquanto o Legislativo não agir.

Tratou-se de evidente caso de ativismo judicial, reconhecido expressamente pela própria Corte, mas não daqueles justificados nos diálogos constitucionais. É que a engenharia argumentativa da decisão era frágil e insuficiente para afastar a incidência de competências expressas na Constituição, a exemplo da falta de competência da justiça eleitoral disciplinada por lei complementar (art. 121), competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral e processual (art. 22, I), a separação dos poderes (art. 2º, art. 60, § 4º, III) e outros.

Na época, houve muitas vozes favoráveis à decisão. Fato é que muitos políticos (em sua grande maioria vereadores) foram cassados no país, sem a existência de uma lei

¹²⁷ Abuso de poder, captação ilícita de sufrágio e corrupção eleitoral (art. 22, da LC n.º 64/90, art. 41-A, da Lei das Eleições e Art. 299, do Código Eleitoral).

¹²⁸ Renovam-se as ressalvas de não generalização e da existência de coalizões republicanas.

¹²⁹ Atualmente o tema é regulado por lei específica (Art. 22-A, da Lei dos Partidos Políticos).

expressa autorizando isso. Foi um precedente perigoso. O tempo revelou os malefícios da medida, no sentido da insegurança institucional e jurídica.

Oportunamente, o tempo também tem revelado os benefícios do efetivo diálogo constitucional democrático, a exemplo da atuação conjunta dos três poderes na viabilização da prorrogação das eleições 2020, diante da Pandemia do Covid-19 e da flexibilização, excepcionalíssima, do princípio da anualidade (art. 16) pela aprovação da EC n.º 107/2020.

O tema da fidelidade partidária, em cargos majoritários, foi relativizado na ADI 5.081, que firmou tese pela inconstitucionalidade de trechos da Resolução nº 22.610/2007 (disciplinou o processo de perda de cargo eletivo e de justificação de desfiliação partidária), no sentido de que a perda do mandato em razão da mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor. Os fundamentos foram: 1) sistema majoritário (ênfase no candidato) tem lógica diversa do sistema proporcional (ênfase no partido), 2) frustração da vontade do eleitor e soberania popular; 3) inaplicabilidade da regra de perda do mandato por infidelidade partidária ao sistema eleitoral majoritário. Aqui uma atenuação do ativismo judicial citado e outro exemplo da insegurança jurídica causada na ausência ou deficiência do diálogo constitucional.

A ADI 5.617 aborda um dos principais temas tocantes à tese: a desigualdade no financiamento de campanhas eleitorais femininas. Firmou a tese de inconstitucionalidade de dispositivos legais alterados pela reforma política que fixava piso (5%) e teto (15%) do Fundo Partidário para campanha de candidatas para unificá-los em 30%.¹³⁰ Os fundamentos foram: 1) precedentes de densificação do conteúdo das normas cuja efetividade independe de ato do Poder Legislativo; 2) conformação entre princípio da

¹³⁰ 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. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Constituição e o Supremo**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=17&abrirTipoItem=INC&abrirItem=> . Acesso em: 11 mar. 2023.

igualdade material nas ações afirmativas e vedação à discriminação e 3) autonomia partidária não exime o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente, quanto à discriminação das mulheres. O diálogo constitucional democrático poderia ter evitado o embate. Diante da existência de lei inconstitucional a jurisdição constitucional atuou em uma de suas principais funções de guardião da Constituição, a de tutelar direitos fundamentais, impedindo a discriminação em razão do sexo e calibrando a gradação legal para aproximar-se da paridade de gênero.

Na ADI 2.530, declarou-se a inconstitucionalidade de candidatura nata de detentores de mandatos eletivos, impedindo sua indicação independente de convenção. Fundamentos: 1) manteve-se a plena eficácia da essência da autonomia partidária ainda que diante das alterações da EC 97/2017, 2) violação da isonomia entre os postulantes a cargos eletivos por atingir a autonomia partidária; 3) compatibilidade no momento histórica da criação do instituto e incompatibilidade com o regime da Carta Magna; 4) privilégio injustificado e sem ancoragem jurídica no sistema democrático e no estatuto partidário. Nesse caso, os valores constitucionais foram homenageados de modo a reforçar a autonomia constitucional dos partidos, tal como um caso natural de controle de constitucionalidade diante da posição essencial da autonomia partidária no regime democrático, equilibrada pela adequada modulação de efeitos.

A ADI 7.021 trata de tema muito relevante e recente, acerca das federações partidárias. Na ocasião, deferiu-se medida cautelar para declarar constitucional a Lei 14.208/2021, que institui as federações partidárias, salvo quanto ao prazo para seu registro, que deverá ser o mesmo aplicável aos partidos políticos (6 meses antes da eleição). Excepcionalmente, nas eleições de 2022, o prazo para Constituição de federações partidárias ficou estendido até 31 de maio do mesmo ano. Os fundamentos foram: 1) ausência de vícios de inconstitucionalidades formal e material, 2) processo legislativo em conformidade com Constituição; 3) derrubada de veto e inequívoca manifestação de vontade de ambas as Casas Legislativas em relação à matéria; 4) isonomia; 5) avaliação de natureza política que não cabe ao Poder Judiciário. Aqui um exemplar caso de diálogo constitucional entre os três poderes. Todos interpretam a Constituição, seja em sessão do Congresso Nacional, seja pelo veto e seja na decisão cautelar.

A autonomia partidária e a democracia ganharam qualitativamente. Embora o prazo até 31 de maio tenha sido muito próximo à decisão e, portanto, exíguo, o fato é que aquela decisão foi precedida pela visita institucional de membros das cúpulas partidárias interessados em viabilizar as federações, de modo que três federações forma viabilizadas.¹³¹

Na ADI 6.230, uma tese foi de interpretação conforme à Constituição ao § 2º do art. 3º da Lei 9.096/1995 (reformada pela Lei 13.831/2019), para assentar que os partidos políticos podem, no exercício de sua autonomia constitucional, estabelecer a duração dos mandatos de seus dirigentes desde que compatível com o princípio republicano da alternância do poder concretizado por meio da realização de eleições periódicas em prazo razoável. Outra foi a inconstitucionalidade do art. 3º, § 3º, da Lei 9.096/1995, ao fixar o prazo de duração de até 8 (oito) anos das comissões provisórias. Os fundamentos foram: 1) princípios democráticos, republicano, da alternância do poder e autonomia partidária, 2) evitar oligarquização partidária; 3) vocação dos partidos políticos para a autocracia; 4) importância de reforçar as tendências democráticas dos partidos políticos.¹³² Aqueles valores constitucionais estão no âmago constitucional e revelam um controle de constitucionalidade adequado com ele, ainda que referente à autonomia partidária.

Já a ADI 7.214 reconheceu a constitucionalidade dos artigos 17, § 2º, I, II; e 19, § 7º, I, II, da Resolução TSE 23.607/2019, que vedaram o repasse dos recursos do fundo especial de financiamento de campanha e do fundo partidário por partidos políticos ou candidatos não coligados. Os fundamentos foram: 1) não violação à autonomia partidária, 2) critério da representatividade para a repartição dos recursos público; 3) razoabilidade; 4) vontade do constituinte reformador e a do legislador ordinário no sentido de colocar-se um ponto final nas assimetrias causadas pela existência de coligações em eleições proporcionais. Embora o STF tenha validado o poder normativo do TSE, com base em valores constitucionais, cabe lembrar que não há norma constitucional e nem lei específica sobre o tema, o que atrai o argumento do ativismo judicial. Novamente a atuação do legislador impõem-se e deve ser prioritária.

Diante da “moldura jurisdicional” resultante de tantos *leading cases* sobre liberdade e autonomia e outras características partidárias, algumas constatações podem ser

¹³¹ Op. Cit.

¹³² Op. Cit.

realizadas em proveito da tese: 1) ditos valores foram reiteradamente reconhecidos pela Suprema Corte como essenciais ao regime partidário, contudo, não são absolutos e comportam relativizações fundadas na própria Constituição, em especial, diante dos direitos fundamentais; 2) por vezes a Corte validou as prerrogativas legislativas em autocontenção judicial, em alguns casos realizou legítimo controle de constitucionalidade de leis, em outros exerceu sua jurisdição constitucional de forma expandida e noutros reconhecidamente exerceu ativismo judicial exorbitante; 3) o Legislativo, enquanto poder investido constitucionalmente do dever de reverberar os anseios do povo, precisa manter atuante evitando vácuos a serem ocupados por outros poderes e 4) os diálogos constitucionais democráticos entre os três poderes e demais atores políticos (sociedade civil, partidos e instituições) são um importante caminho para a construção harmoniosa de soluções jurídicas aos problemas estruturantes do regime democrático, dentre eles o desafio de aperfeiçoar o sistema partidário diante de novas possibilidades de conformação autorreguláveis e heterorreguláveis.

Para além disso, a formatação constitucional encerra uma série de outras prerrogativas partidárias, segundo às quais, em seu conjunto, corroboram o referido protagonismo democrático. O art. 5º, LXX, “a”, da CF/88 resguarda a legitimidade ativa do partido político com representação no Congresso Nacional para impetrar o mandado de segurança coletivo.

Outra prerrogativa refere-se à “iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação” (art. 53, § 3º, da CF/88), ou seja, a grei cujo senador ou deputado é filiado, e contra quem foi recebida no STF denúncia criminal após a diplomação, após ciência à respectiva Casa, poderá dar início à tentativa de suspensão, até decisão final, da referida ação penal.¹³³

Semelhante direito diz respeito ao partido com representação no congresso nacional ser legitimado para a provocar a Mesa de uma das Casas do parlamento federal (art. 55, § 2º e § 3º, CF/88), no sentido de viabilizar a votação qualificada que eventualmente venha a acarretar a perda de mandato de deputado ou senador, que tenham incidido nas respectivas hipóteses constitucionais. Essa ação tanto pode ser

¹³³BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm . Acesso em: 19 de jun.2023.

estratégica para coibir e punir abusos na atuação parlamentar de quebra de decoro parlamentar praticada em desfavor de um dos gêneros¹³⁴, como também em outras questões relevantes (perda de mandato de Deputado e Senador por infringir proibições do art. 54, inassiduidade, perda ou suspensão dos direitos políticos, percepção de vantagens indevidas, quando decretar a Justiça Eleitoral nas hipóteses constitucionais, condenação criminal em sentença transitada em julgado), o que, mais uma vez demonstra o protagonismo democrático dos partidos.

No Congresso Nacional, em ambas as Casas, e, por simetria, nos parlamentos distrital, estaduais e municipais, é resguardada a representação proporcional dos partidos nas diversas Comissões (art. 58 § 1º, CF/88) que os compõem.

Os partidos também possuem legitimidade para denunciar, na forma da lei, irregularidades ou ilegalidades (art. 74, § 2º, CF/88) ao Tribunal de Contas da União. Os com representação no Congresso Nacional podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade.

Para preservar a neutralidade, o militar, enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partidos políticos (art. 142, V, CF/88). A filiação deve ocorrer após escolha em convenção partidária e em razão do registro de candidatura. Assim, pode concorrer a cargos eletivos e ser elegível desde que seja alistável e, se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade; e, se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade (art. 14, § 8º).

Não há, portanto, exigência de prévia filiação partidária do militar da ativa, bastando, reiterar-se, o pedido de registro de candidatura após escolha em convenção partidária, porém há necessidade de tempestiva filiação partidária de militar da reserva não remunerada.^{135 136}

A Imunidade tributária sobre patrimônio, renda ou serviços de partidos políticos (Art. 150, VI, c), CF/88) é útil para facilitar o funcionamento deles, pois tanto desonera a

¹³⁴ A exemplo da ocorrida no Dia Internacional da Mulher, em 8 de março de 2023, pelo deputado Nikolas Ferreira em discurso discriminatório na Câmara dos Deputados.

¹³⁵ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Ac.-TSE, de 30.8.1990, no REspe nº 8963 e Res.-TSE nº 21787/2004**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997#art10-16>. Acesso em 13/05/23.

¹³⁶ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Ac.-TSE, de 23.9.2004, no AgR-REspe nº 22941**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997#art10-16>. Acesso em 13/05/23.

atuação financeiramente de suas atividades, rendas e patrimônio, permitindo maior liberdade para implementar os escopos constitucionais que lhes são atribuídos, como também inibe atuações de confisco, perseguição e obstáculos abusivos por parte de ações governamentais contra greis opositoras, blindando a autonomia partidária nesse aspecto.

Tamanha é a importância dos partidos políticos para o regime democrático constitucional que a Constituição os incluiu no rol expresso de cláusulas pétreas, sendo vedada também emissão de medidas provisórias sobre eles (art. 62, § 1º, I, “a”, da CF/88)¹³⁷. É, pois, uma baliza democrática. Portanto, há uma extensa proteção e regulação normativas sobre a atuação partidária de modo a torná-los protagonistas efetivos do regime democrático no país.

Aliás, disso decorre um monopólio dos partidos políticos quanto ao acesso aos mandatos eletivos, de modo que, somente através de uma filiação partidária (art. 14, § 3º, V e Lei n.º 9.096/95), é viável juridicamente registrar uma candidatura, inclusive, para o cargo de presidente da república (art. 77, § 2º, CF/88). Isso porque, ainda pende de análise na Suprema Corte do país uma decisão pela permissão ou não de candidatura avulsa (sem filiação partidária) para pleitos majoritários (Tema de Repercussão Geral n.º 974).¹³⁸

Há, ainda, no Brasil, um fenômeno que tem acentuado a distorção da atuação partidária. Trata-se do multipartidarismo. Significa uma multiplicação exagerada de novos partidos políticos. Para se ter uma ideia do quadro atual (em 19/03/2023), há 31 partidos e 03 federações registrados no TSE, em um total de 34 agremiações partidárias. Além disso, existem 16 pedidos de registros de novos partidos em trâmite naquela Corte eleitoral.^{139 140 141}

¹³⁷ As cláusulas pétreas são mais um argumento segundo os quais Eneida Desiree Salgado afirma a inconstitucionalidade das Resoluções do TSE.

¹³⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5788240&numeroProcesso=1238853&classeProcesso=RE&numeroTema=974>>. Acesso em: 19 mar. 2023.

¹³⁹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse>. Acesso em: 19 mar. 2023.

¹⁴⁰ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacoes-partidarias-registradas-no-tse>. Acesso em: 19 mar. 2023.

¹⁴¹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>. Acesso em: 19 mar. 2023.

Em razão disso, a Reforma Política, que vem sendo feita de forma fragmentada e gradual, avançou com a Emenda Constitucional n.º 97/2017 e implantou dois mecanismos tendentes a inibir essa proliferação e fomentar melhor representatividade partidária.

Trata-se da cláusula de desempenho eleitoral e da vedação às coligações proporcionais. A primeira condiciona o acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão a um rendimento mínimo eleitoral, conforme percentuais gradual e especificamente aumentados na Carta Magna. A segunda impede coligações entre partidos políticos para os cargos preenchidos pelo sistema proporcional (deputados e vereadores), considerandotambém uma graduação ascendente e específica, a partir da legislatura seguinte às eleições de 2018.

A evolução partidária avançou, então, para a Constituição de uma variante partidária, a Federação Partidária. Esta nova figura teve origem na Comissão Temporária de Reforma Política do Senado Federal, que apresentou o Projeto de Lei do Senado – PLS nº 477/2015 (PL nº 2.522/2015, na Câmara dos Deputados), posteriormente vindo a se tornar a Lei nº 14.208 de 28/09/21, que alterou a Lei das Eleições – LE e a Lei dos Partidos Políticos - LPP.

No Relatório Parcial n.º 11/2015, que integrou referido PLS, consta a justificativa no sentido de tornar as Federações Partidárias “equivalentes aos partidos, protegendo o princípio da proporcionalidade, a fidelidade partidária e a soberania popular”¹⁴²

Assim, dita lei inseriu na LPP o artigo 11-A com a seguinte redação: “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.”.

É natural, por vezes, até mesmo para fomentar maior segurança jurídica, que institutos jurídicos novos sejam submetidos ao crivo do controle de constitucionalidade concentrado do STF, especialmente, quanto se trata de temas relevantíssimos e

¹⁴² PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 477. 13 jun. 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3794899&ts=1644932884399&disposition=inline>. Acesso em: 19 mar. 2023.

estruturais, tal como as Federações Partidárias. Nessa linha, reiteram-se as análises feitas acerca da ADI 7.021.¹⁴³

Em sua fundamentação, o Ministro Relator Roberto Barroso destacou uma das qualidades das Federações Partidárias no sentido de que em tais condições, as federações não implicam transferência ilegítima de voto entre partidos com visões ideológicas diversas e, portanto, não geram os impactos negativos sobre o sistema representativo que resultavam das antigas coligações proporcionais.¹⁴⁴ Isso pode ser encarado por uma perspectiva relativa. Mas, não causaria surpresa se partidos ideologicamente contrários vierem a compor uma Federação, por uma questão de viabilidade ou sobrevivência política.

Por sua vez, o Tribunal Superior Eleitoral disciplinou a Lei n.º 14.208/21 (Lei das Federações) através da Resolução nº 23.670/2021, de modo que, ressalvadas as críticas acerca da inconstitucionalidade de resoluções do TSE, as Federações Partidárias, pragmaticamente, tiveram que segui-las, nas Eleições 2022.

Algumas de suas características podem ser identificadas na regulação: a) unicidade partidária, b) submissão às mesmas normas sobre funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária; c) preservação de identidade e autonomia de seus partidos integrantes¹⁴⁵; d) criação segundo preenchimento de requisitos formais; e) submissão às sanções legais; f) submissão da atuação partidária-federativa à todas as normas sobre eleições.

Assim, define-se federação partidária como uma agremiação unificada, sujeita ao regime jurídico partidário e eleitoral, criada conforme requisitos legais, com duração mínima durante 4 anos, submetida às sanções legais e que objetiva acessar e implantar no poder um programa partidário convergente entre seus membros, além de proteger a democracia, a autenticidade do sistema representativo e os direitos fundamentais, dentre estes, a paridade de gênero.

¹⁴³SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 7021** Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerIncidente=%22ADI%207021%22&base=acord aos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 19 mar. 2023.

¹⁴⁴ Op. Cit.

¹⁴⁵ De fato, a federação não é um partido, mas atua como se fosse um no processo eleitoral e após ele, como que em uma preparação uma futura fusão partidária.

Portanto, as federações partidárias seguem equiparadas aos partidos políticos em muitos aspectos, revelando-se, inclusive, um caminho legítimo e intermediário para uma eventual e futura fusão partidária, atendendo, enfim, aos objetivos parciais da Reforma Política (redução quantitativa e aumento da representatividade partidária).¹⁴⁶

Outra figura tradicional, decorrente da autonomia partidária, é a coligação. Trata-se de uma aliança entre dois ou mais partidos políticos, autônoma, oportuna, não verticalizada e com objetivos eminentemente estratégico-eleitorais, com duração reduzida, apenas para as eleições¹⁴⁷.

As coligações podiam ser formadas tanto para o preenchimento de cargos dos sistemas majoritários (chefes do executivo e senadores) como para o proporcional (deputados e vereadores). Contudo, a citada Emenda Constitucional nº 97 (04/10/2017) vetou expressamente a realização de coligações para o sistema proporcional a partir das eleições 2020¹⁴⁸.

Então, em que pese a ampla autonomia dada pela segunda parte do § 1º, do art. 17, da Constituição Federal, há mais essa limitação constitucional de modo que somente é possível a realização de coligações majoritárias.

Inclusive, aqui reitera-se a já mencionada ADI 7.214 julgada pelo Supremo Tribunal Federal que decidiu não permitir o repasse de recursos do Fundo Partidário e do Fundo de Financiamento de Campanhas Eleitorais a partidos políticos e candidatos não pertencentes à mesma coligação ou não coligados.¹⁴⁹ Acrescenta-se que, em sentido semelhante, também decidiu o Tribunal Superior Eleitoral, destacando a vedação de doação do Fundo Partidário por pessoa jurídica (órgão nacional de partido) a candidato ao cargo de deputado estadual de agremiação não coligada com a grei doadora, constituindo-se, por isso fonte vedada e irregularidade grave.¹⁵⁰

O segundo precedente, reconhecendo a omissão legislativa, fundamenta-se na vedação de recebimento de recursos de origem vedada, em dispositivos de resoluções do

¹⁴⁶ De fato, a federação não é um partido, mas atua como se fosse um no processo eleitoral e após ele, como que em uma preparação uma futura fusão partidária.

¹⁴⁷ Embora sua legitimidade ativa para propor ações eleitorais e outros efeitos jurídicos permaneçam latentes após a diplomação.

¹⁴⁸ Art. 2º A vedação à celebração de coligações nas eleições proporcionais, prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal, aplicar-se-á a partir das eleições de 2020.

¹⁴⁹ Op. Cit.

¹⁵⁰ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Recurso Especial Eleitoral nº 060119381**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/pesquisa-na-je-antiga> . Acesso em: 21 mar. 2023.

TSE e em outro precedente da Corte Eleitoral. Em ambos os casos, não há fundamentação em uma lei específica, pois, sobre esses temas peculiares há realmente omissão legislativa. Daí surgir, novamente, mais um exemplo para o frequente debate acerca do ativismo judicial diante da inércia do Legislativo, em matérias partidárias e eleitorais. A harmonia e independência entre os poderes, preconizada pelo ideal democrático constitucional, por vezes, é obtusa na prática, como já se demonstrou antes.

Acaso algum partido, reunido em federação, desrespeitar o prazo mínimo de 4 anos ele sujeita-se à vedação de ingressar em federação, de celebrar coligação majoritária nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, de utilizar o Fundo Partidário (§ 4º, do art. 11-A, da Lei n.º 14.208, de 28/09/21).

Os requisitos para realização de coligações majoritárias estão descritos no art. 6º, da Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/95) e as possibilidades de formatações são amplas, desde que dentro do desenho constitucional e legal. Porém, novamente diante da omissão de lei específica, ditas possibilidades acabaram por serem limitadas na prática por decisões interpretativas do TSE¹⁵¹, sob o argumento de preservar coerência ideológica dos arranjos partidários para o eleitor.¹⁵² São exemplos disso (a) não é admitida a formação de coligação para o cargo de senador distinta da formada para o de governador, mesmo entre partidos que integrem a mesma coligação; (b) na ausência de formação de coligação para o cargo de senador, os partidos coligados para o cargo de governador podem lançar, isoladamente, candidatos ao Senado Federal; (c) o partido que não integrou coligação para o cargo de governador pode lançar, isoladamente, candidato ao cargo de senador.

Eneida Desiree Salgado chama atenção para o baixo grau de democracia intrapartidária, desde os estatutos das greis partidárias. Ao analisar referidas normas internas, por meio de um inovador modelo de medição do índice de democracia intrapartidária, concluiu por uma tendência à organização oligárquica dos partidos, que os partidos políticos brasileiros não apresentam, em sua grande maioria, mecanismos

¹⁵¹TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **CONSULTA nº 060059169**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/pesquisa-na-je-antiga>. Acesso em: 21 mar. 2023.)

¹⁵² Mais uma vez reacendendo o debate do ativismo judicial e inércia do legislativo, ao limitar de forma jurisdicional e independente de lei específica, a autonomia partidária constitucionalmente assegurada.

democráticos de organização interna e de tomada de decisões e que há, pelos próprios estatutos, uma concentração de poder e de recursos nos diretórios centrais.¹⁵³

Portanto, tem-se aqui demonstrado o contexto de atuação das agremiações partidárias, de modo que a tríade (partidos, federações e coligações majoritárias) compõem um dos principais objetos de incidência da tecnologia jurídica proposta na presente pesquisa.

Além disso, o modelo de conformação sugerido é útil para elevar os baixos índices de democracia intrapartidária que, por lógica, refletem no baixo protagonismo feminino dentro daquelas instituições.

1.4 SISTEMAS ELEITORAIS

É regra elementar - na Constituição Federal de 1988 - que 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 plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14, caput).

Além disso, os cargos eletivos dos Poderes Executivo e Legislativo são preenchidos mediante eleições periódicas, disciplinadas pela Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/97) e resoluções do TSE, e para o cumprimento de mandatos eletivos provisórios, garantida a reeleição ilimitada para os Parlamentos, porém, no Executivo, é limitada a um único período subsequente (art. 14, § 5º e § 7º), podendo o reeleito retornar posteriormente a esse período.

Jairo Nicolau explica que o sistema eleitoral é o conjunto de normas que define como o eleitor poderá fazer suas escolhas e como os votos serão contabilizados para ser transformados em mandato.¹⁵⁴ Filomeno Moraes pontua que o sistema político atual mescla formas de representação incomuns, nas democracias representativas, dado que

¹⁵³ SALGADO, Eneida Desiree. **Intra-party democracy index: a measure model from Brazil**. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 7, n. 1, p. 107-136, jan./abr. 2020. DOI: 10.5380/rinc.v7i1.74101.

¹⁵⁴ NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas eleitorais**. 6º ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012., pág. 11.

reúne eleições majoritárias com segundo turno, eleições majoritárias simples e eleições proporcionais.¹⁵⁵

No Brasil, há em vigor dois tipos de sistemas eleitorais, o majoritário e o proporcional. Nesse ponto, a Constituição Federal (art. 77, § 2º, e os artigos 28, *caput*, art.32, § 2º e art. 33, § 3º), o Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15/07/65) e as Resoluções do TSE trazem a regulação normativa sobre o funcionamento de ambos os sistemas eleitorais.

O sistema majoritário pressupõe a eleição de quem obtiver a maioria de votos válidos (excluídos brancos e nulos) e abrange os cargos de presidente, vice-presidente, governador, vice-governador, prefeito, vice-prefeito, senador e dois suplentes.

Para os cargos de chefe do Executivo e nos municípios com mais de 200 mil eleitores, serão considerados eleitos, em primeiro turno, quem obtiver cinquenta por cento dos votos válidos (excluídos os brancos e nulos) mais um. É a chamada maioria absoluta. Acaso não se obtenha essa quantidade haverá segundo turno com os dois mais votados e será considerado eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos (art. 77, CF/88).¹⁵⁶

¹⁵⁷

Nesse sistema majoritário, a figura individual do(a) candidato(a) eleito(a), para aqueles cargos, possui maior relevância jurídica, inclusive, permitindo troca ou desfiliação da legenda partidária pela qual foi eleito sem justa causa e sem perda do mandato (por infidelidade partidária). Apesar da ausência de previsão expressa na Constituição de 1988 e em lei específica, o STF já decidiu naquele sentido na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 5081¹⁵⁸ e o TSE tratou do tema na Súmula n.º 67¹⁵⁹.

¹⁵⁵MORAES, Filomeno. **Sistema eleitoral, de governo e partidário**: uma visão integrada da dinâmica, dificuldades e potencialidade. Organizadores BARROS, Ezikelly. MALDONADO, Hélio. Federação de Partidos: Coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021. Brasília, DF: ABRADep – Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político, 2022. Volume 1. Pág. 143.

¹⁵⁶ Nos municípios com mais de 200 mil eleitores estará eleito quem obtiver maioria simples dos votos válidos. Em caso de empate o(a) candidato(a) mais idoso(a) será eleito. (art.3º, § 2º da Lei das Eleições)

¹⁵⁷ Nos municípios com menos de 200 mil eleitores estará eleito quem obtiver maioria simples dos votos válidos. Em caso de empate o(a) candidato(a) mais idoso(a) será eleito.

¹⁵⁸SUPREMO Tribunal Federal. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerolncidente="ADI%205081"&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerolncidente=). Acesso em: 3 abr. 2023.

¹⁵⁹ SÚMULA do TSE nº 67. 28 jun. 2016. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-67>. Acesso em: 15 mar. 2023.

A duração dos mandatos é de oito anos para o Senado, com renovação de 1/3 e 2/3 alternadamente a cada quatro anos (Art. 46, da CF/88), sendo três senadores por cada estado e pelo Distrito Federal; e de quatro anos para a chefia do Executivo (e seu vice) (Art. 82, art. 28, art. 44, parágrafo único, art. 46, da CF/88).

O sistema proporcional pressupõe a eleição daqueles candidatos que integram legendas que proporcionalmente receberam mais votos válidos (excluídos brancos e nulos) e, dessa forma, possuem direito a preencher mais vagas nos parlamentos, ainda que através de candidatos(as) com votação menor. Logo, viabiliza-se que candidatos(as) que representem as minorias na sociedade também sejam contemplados nos cargos de deputados e vereadores. É, pois, a agremiação partidária que possui maior relevância jurídica nesse sistema.

Os cargos a serem preenchidos pelo sistema proporcional são os de deputado federal, estadual e distrital e vereador, que representam a respectiva população, e são eleitos para um mandato de quatro anos com reeleição ilimitada. A representação é proporcional à população, mas limitada em quantidade, nos termos das constituições federal e estaduais e das leis orgânicas municipais e distritais.

As regras para preenchimento de vagas pelo sistema proporcional estão descritas, especificamente, nos artigos 106º a 116º do Código Eleitoral (Lei n.º 4.737, de 15/07/65) e nos artigos 7º a 15º da Resolução n.º 23.677, de 16/12/21 do TSE.

Para se chegar ao resultado dos eleitos pelo sistema proporcional, a Justiça Eleitoral utiliza-se de uma operação eletrônica e automática chamada totalização, segundo a qual realiza os cálculos conforme aquelas regras específicas e revela os resultados respectivos.

Assim, ditas regras ensejam até onze operações específicas e sequenciadas até se chegar ao resultado. Didaticamente dividiu-se tais operações em três fases principais, também sucessivas. São elas: 1) determinação dos votos válidos e dos quocientes partidário e eleitoral, 2) distribuição de sobras e 3) identificação dos suplentes.

Na primeira operação específica, o sistema eletrônico de votação fornece a quantidade de votos válidos (votos nominais e de legenda, excluídos os brancos e nulos). A partir disso, inicia-se a segunda operação, que se determina o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada

circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior (Art. 106, CE).

Na terceira operação, determina-se para cada partido o quociente partidário dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda, desprezada a fração (Art. 107, CE).

Em seguida, na quarta etapa estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido (art. 108, CE). É o desempenho individual, um patamar de votação mínima que cada candidato(a) deve obter para se eleger nessa primeira fase.¹⁶⁰

Os lugares não preenchidos em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o *caput* serão distribuídos de acordo com as regras do art. 109 do CE (parágrafo único, do art. 108, CE). Aqui encerra-se a primeira fase.

Começa então a segunda fase de identificação de sobras, pois é necessário identificar quem deve preencher as sobras de vagas, não preenchidas na primeira fase, por não terem alcançado o quociente partidário e a votação nominal mínima de 10% do quociente eleitoral (art. 109, *caput*, CE).

Assim, dá-se a quinta operação da seguinte forma: 1) dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido mais 1 (um), cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima (Art. 109, I, CE); 2) repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher (Art. 109, II, CE); 3) quando não houver mais partidos com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I do art. 109, CE, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentarem as maiores médias (Art. 109, III, CE).

Na sexta etapa, o preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos (Art.109, § 1º, CE). E, na sétima operação, poderão concorrer à distribuição dos lugares todos

¹⁶⁰ Nem sempre foi assim. Conforme já se abordou antes, por ocasião da análise das ADIs, a multiplicação excessiva de novas agremiações conduziu a uma ação legislativa e jurisdicional no sentido de frear o fenômeno e de fomentar a legítima representatividade partidária.

os partidos que participaram do pleito, desde que tenham obtido pelo menos 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral, e os candidatos que tenham obtido votos em número igual ou superior a 20% (vinte por cento) desse quociente (Art. 109, § 2º, CE).

O oitavo procedimento só existe em caso de empate e haver-se-á por eleito o candidato mais idoso (Art. 110, CE). A nona operação se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados (Art. 111, CE). Aqui encerra-se a segunda fase, vez que todas as vagas foram preenchidas.

Segue na terceira e última fase, para identificação dos suplentes do partido ou da federação, com a décima operação e considerar-se-ão suplentes da representação partidária, não incidindo a exigência de votação mínima de 10% (art. 108, CE): I - os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos e II - em caso de empate na votação, na ordem decrescente da idade (Art. 112, caput e parágrafo único, CE).

Por fim, a décima primeira e última operação, na ocorrência de vaga, não havendo suplente para preenchê-la, far-se-á eleição, salvo se faltarem menos de nove meses para findar o período de mandato. (Art. 113, CE). Oportuno lembrar que em junho de 2023 estavam ainda aguardando julgamento três ADIs (7228, 7263 e 7325), que abrangem questionamentos sobre a segunda fase (sobras)¹⁶¹.

As referidas operações estão diretamente relacionadas ao *compliance* ora proposto, pois conduzem aos efeitos imediatos decorrentes da conformação ou não de candidaturas femininas autênticas. Em outras palavras, o resultado das urnas decorrerá

¹⁶¹ Decisão: Após o voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), que julgava parcialmente procedentes as ações diretas de inconstitucionalidade 7228, 7263 e 7325 para dar interpretação conforme à Constituição ao § 2º do artigo 109 do Código Eleitoral, de maneira a permitir que todas as legendas e seus candidatos participem da distribuição das cadeiras remanescentes descrita no inciso III do artigo 109 do Código Eleitoral, independentemente de terem alcançado a exigência dos 80% e 20% do quociente eleitoral, respectivamente; declarava, ainda, a inconstitucionalidade do artigo 111 do Código Eleitoral e do artigo 13 da Resolução-TSE 23.677/2021 para que, no caso de nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, sejam aplicados, sucessivamente, o inciso I c/c o § 2º e, na sequência, o inciso III do art. 109 do Código Eleitoral, de maneira a que a distribuição das cadeiras ocorra, primeiramente com a aplicação da cláusula de barreira 80/20 e, quando não houver mais partidos e candidatos que atendam tal exigência, as cadeiras restantes sejam distribuídas por média, com a participação de todos os partidos, ou seja, nos moldes da 3ª fase, sem exigência da cláusula de desempenho 80%, em estrito respeito ao sistema proporcional; e, por fim, atribuía o efeito *ex nunc* a esta decisão, de modo que surta efeitos a partir do pleito de 2024, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 7.4.2023 a 17.4.2023." (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Link: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6513675> . Acesso em: 22/04/23.

legítimo ou ilegítimo a depender da ocorrência de candidaturas verdadeiras de mulheres, seja em relação ao sistema majoritário, seja ao proporcional.

Ponto crucial refere-se ao fato de que inexistente, no Brasil, a reserva paritária de vagas para cada gênero (feminino e masculino) para os cargos eletivos, embora estejam tramitando na Câmara dos Deputados propostas de emenda à Constituição (PEC 134/15¹⁶² e PEC 205/2007) que propõem a igualdade de gênero (50%) na reserva de vagas no legislativo. A regra em vigor hoje ainda é apenas a da obrigatoriedade de registro de quantidade de candidaturas mínimas para um dos gêneros (cotas) no percentual de apenas 30% das vagas em disputa (Art. 10, § 3º, da Lei das Eleições)-

Apesar disso, o Judiciário brasileiro continua agindo e sinalizando no sentido de uma interpretação mais rígida no julgamento e sancionamento de casos de candidaturas femininas fictícias.

Um exemplo é a decisão do STF que julgou improcedentes os pedidos da ADI 6338, que buscava isentar os(as) candidatos(as) eleitos que não contribuíram ou consentiram com a fraude. Dessa forma, foi mantido o entendimento de que envolvidos na fraude (eleitos, não eleitos e partido) são passíveis de responsabilização.¹⁶³

Outro exemplo, trata-se do voto-vista da ministra Maria Claudia Bucchianeri, em julgamento do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, oportunidade em que propôs a tese de responsabilização também dos dirigentes partidários, a partir de 2024, nos casos de fraude às cotas de gênero.¹⁶⁴

Portanto, diante de tudo o que foi até aqui demonstrado pode-se fazer uma síntese e descrever o desenho constitucional da democracia brasileira da seguinte forma: constitui-se em uma democracia semidireta, baseada em pilares republicano e federativo, formada por um Estado Democrático de Direito, com o núcleo da soberania popular, exercida direta e indiretamente nos termos da Constituição Federal de 1988, em

¹⁶²CAMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 134/2015.** Link: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1724716> . Acesso em 22/04/23.

¹⁶³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF mantém punições a fraudes em candidaturas femininas nas eleições.** Link: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=505077&ori=1> . Acesso em 22/04/23.

¹⁶⁴ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Suspensa análise de recurso sobre suposta fraude à cota de gênero nas Eleições 2020 em Andradina (SP).** Link: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Abril/suspensa-analise-de-recurso-sobre-suposta-fraude-a-cota-de-genero-nas-eleicoes-2020-em-andradina-sp> . Acesso em 22/04/23.

conformidade com os fundamentos, princípios, direitos e garantias fundamentais, com preservação da autonomia relativa das agremiações partidárias e direitos políticos, em um sistema eleitoral majoritário e proporcional, que, em conjunto, impõem constitucionalmente uma indução à igualdade de gênero nos espaços de poder.

Então, evidenciou-se que esse desenho constitucional resguarda as premissas constitucionais para uma democracia igualitária no Brasil, estrutura que essencialmente permeia toda a presente pesquisa.

2 MULHERES: O DESAFIO DE SUPERAR A SUB-REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A partir desse ponto da pesquisa, analisou-se o problema da sub-representação de mulheres na política no Brasil. Quanto a essa expressão a abordagem foi com os enfoques numérico e qualitativo-jurídico, ambos referentes à ocupação, por mulheres, dos cargos eletivos e dos espaços de poder e de decisão na arena política.

É, pois, um recorte metodológico partindo de dados oficiais para as consequências jurídicas. Embora o propósito deste trabalho não se enfoca em análises sociológicas, antropológicas e de ciência política, admite-se a forte conexão da questão com todas essas áreas e até que se realize, eventualmente, críticas que lhes toquem.

Sem pretender exaurir um tema tão complexo e vasto recortaram-se alguns aspectos que se relacionam diretamente com o *Compliance* Partidário-Eleitoral, na perspectiva constitucional da busca pela paridade de gênero.

Inicia-se com a necessidade de falar do patriarcado, aqui entendido como um sistema social que se apoia em relações estruturais que favorecem, em especial, homens brancos cisgêneros e heterossexuais, resultando assim em uma supremacia de poder dos homens sobre as mulheres, conforme adiante será demonstrado.

Assim, destaca-se a existência majoritária de homens ocupando os cargos eletivos, tanto na perspectiva do patriarcado, como na de números oficiais, de modo a revelar o contexto da problemática. Em seguida, descreveu-se uma breve evolução da participação feminina nos espaços de poder até a atualidade, com foco nos respectivos casos de pioneirismo, como meio de retratar a ascensão dos principais marcos históricos sob essa ótica.

Depois foi feita uma indicação recortada do perfil das mulheres candidatas, com vistas a sinalizar quem são elas. Analisou-se detalhadamente os principais dados estatísticos do Tribunal Superior Eleitoral acerca dos ciclos eleitorais, sob o ponto de vista do gênero. Em uma dupla abordagem, constatou-se - numericamente referida - a sub-representação feminina, nos cargos eletivos do país, bem como a reduzida e até ausente participação de mulheres eleitas, nos espaços de poder e de decisão na Câmara Federal e Assembleias estaduais e distrital.

A partir dessas duas constatações gravíssimas explicou-se os efeitos disso enquanto um problema jurídico-constitucional-democrático. Por fim, relacionou-se tais questões aos escopos de conformidade dessa pesquisa.

A existência majoritária de homens ocupando os cargos eletivos e espaços de poder e de decisão é uma realidade diretamente decorrente do patriarcado¹⁶⁵, revelando-se, pois, um dos principais motivos da sub-representação feminina tal como será demonstrado gradativamente ao longo desse capítulo.

Bruna Camilo de Souza Lima e Silva ressalva que a definição de patriarcado é diversa, sendo o termo usado de forma geral, pressuposta, quase sempre não bem definida, comportando diferentes interpretações.¹⁶⁶

A pesquisadora o conceitua como:

[...] uma forma de poder enraizada e estruturada de maneira que homens tomem posse dos corpos femininos. É, principalmente, poder político que restringe as liberdades e direitos das mulheres. É dado aos homens o direito de explorar, dominar e oprimir os corpos e as vidas das mulheres¹⁶⁷.

Entendendo-se o conceito de patriarcado como as relações de poder entre homens e mulheres nas quais estas estão sempre subordinadas àqueles, essas relações de poder refletem-se na sub-representação feminina nos cargos eletivos.

Os dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral comprovam essa existência majoritária de homens ocupando os cargos eletivos no país. As referidas informações serão detalhadamente analisadas adiante, com o enfoque na sub-representação feminina, razão pela qual serão nesse ponto considerados apenas de forma resumida e com o intuito de comprovar a materialização do patriarcado nos mandatos eletivos.

O Tribunal Superior Eleitoral revelou¹⁶⁸ que entre os ciclos eleitorais ordinários de 2016 a 2022, mediante um eleitorado masculino de 48%, candidataram-se 77% de

¹⁶⁵ Conforme comprovam os números oficiais, majoritariamente de homens e minoritariamente de mulheres.

¹⁶⁶ SILVA, B. **Patriarcado e teoria política feminista**: possibilidades na ciência política. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, p. 18, 2019.

¹⁶⁷ SILVA, B. **Patriarcado e teoria política feminista**: possibilidades na ciência política. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, p. 18, 2019.

¹⁶⁸ A revelação sobre o quadro geral não é expressa, pois nesse recorte os gráficos de rosca referem-se à participação feminina, razão pela qual fez-se a identificação inversa e residual, ou seja, considerando os percentuais referentes aos homens e não às mulheres e subtraído do total o percentual de mulheres.

homens e foram eleitos um total de 85% deles. Portanto, uma maioria evidente de homens eleitos nos últimos ciclos.¹⁶⁹

Quanto ao marcador por tipo de eleição foram eleitos homens nas eleições gerais 84% (2018) e 82% (2022) e reeleitos 88% (2018) e 86% (2022). Nas municipais foram eleitos 87% (2016) e 84% (2020) e reeleitos 88% em ambos os ciclos (2016/2020). Para o Executivo, os homens foram eleitos em 87% (2016) e 86% (2018/2020/2022) e reeleitos com 87% (2016), 88% (2018/2020) e ao extremo de 95% (2022). Para o Legislativo foram eleitos 86% (2016), 84% (2018/2020) e 82% (2022), sendo reeleitos 88% (2016), 88% (2018/2020) e 86% (2022).¹⁷⁰

As estatísticas impressionam quanto à predominância de homens nos cargos eletivos, sobretudo quando considerado que tanto a maioria do eleitorado (52%)¹⁷¹ como a da população (51,1%) são de mulheres¹⁷². Chama a atenção, inclusive, o elevado percentual de reeleitos para o Executivo na última eleição.

É possível concluir diante dos referidos números que há uma predominância numérica de homens nos cargos eletivos de 2016 a 2022, em evidente comprovação do patriarcado em números oficiais.

2.1 PIONEIRAS: EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO FEMININA

Por outro lado, a participação feminina nos espaços de poder é marcada por avanços e retrocessos, exigindo de todos constante vigilância e esforços na manutenção das conquistas e no avanço das pautas que envolvem mais mulheres naquele espaço predominantemente masculino.

¹⁶⁹ JUSTIÇA ELEITORAL. **TSE Mulheres: estatísticas**. Disponível: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>. Acesso em 28/05/23.

¹⁷⁰ JUSTIÇA ELEITORAL. **TSE Mulheres: estatísticas**. Disponível: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>. Acesso em 28/05/23.

¹⁷¹ JUSTIÇA ELEITORAL. **TSE Mulheres: estatísticas**. Disponível: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>. Acesso em 28/05/23.

¹⁷² IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Quantidade de homens e mulheres**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html#:~:text=Segundo%20dados%20da%20PNAD%20Cont%C3%ADnu,51%2C8%25%20de%20mulheres>. Acesso em 06 mai. 2023.

No cenário internacional, diversas foram as mulheres pioneiras na política e que trouxeram junto com seus feitos avanços importantes na evolução feminina nos espaços de poder mundial.

Se considerarmos o período posterior à Revolução Francesa, mudanças sociopolíticas voltadas à ampliação dos direitos civis eram o foco de parte dos países ocidentais. Nesse contexto, a primeira onda feminista – que se dedicava, especialmente, à conquista do sufrágio feminino –, as chamadas sufragistas questionavam a razão pela qual tinham aval da sociedade patriarcal para exercerem serviços de extrema responsabilidade, como educadoras ou enfermeiras, entretanto seguiam consideradas como incapazes de participarem da política¹⁷³

Homens contrários ao exercício político feminino traziam como argumento principal a ideia de que isso prejudicaria a conservação das famílias, e, a partir de 1897, a discussão acerca dos direitos políticos femininos – a qual já existia um século antes – ganhava novos contornos, impulsionada por nomes importantes.

A escritora Olympe de Gouges¹⁷⁴; a educadora inglesa Millicent Fawcett¹⁷⁵; e, também, seis anos depois, Emmeline Pankhurst – a qual iniciou a União Social e Política das Mulheres –, juntando-se às mulheres trabalhadoras, saíram às ruas do Reino Unido, e promoveram greves e campanhas publicitárias para conscientização.

Concomitantemente, a Nova Zelândia (1893) e a Finlândia (1906) aprovaram o voto feminino, trazendo às mulheres de outros países a força de que precisavam para continuar a luta por seus direitos.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o movimento pelo sufrágio também ganhava força. Desafiando o sistema patriarcal, e, também, unindo-se às causas abolicionistas, pressionando os governantes e legisladores com ofícios e discussões.

¹⁷³Disponível em: <https://www.politize.com.br/movimento-sufragista-o-que-foi-e-qual-o-impacto-no-brasil>. Acesso em:07/07/2023.

¹⁷⁴Esta publicou a “Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã” em que fazia uma feroz crítica à “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, promulgada na França dois anos antes. Olympe foi, então, sentenciada à morte, acusada de trair os novos ideais do país que estava sob revolução. DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. Tradução de Heci Regina Candiani. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

¹⁷⁵Millicent Fawcett iniciou a luta sufragista britânica, ao fundar a **União Nacional pelo Sufrágio Feminino** que, inicialmente, atuava de forma pacífica com a entrega de pedidos formais na Assembleia Legislativa, sendo eles constantemente ignorados. CASTRO, Isis Gabriella de. **Movimento sufragista: o que foi e qual o impacto no Brasil?** Disponível em: <https://www.politize.com.br/movimento-sufragista-o-que-foi-e-qual-o-impacto-no-brasil>. Acesso em:07/07/2023.

Posteriormente, alguns outros exemplos são convenientes. Jeannette Rankin, primeira mulher eleita para o Congresso dos Estados Unidos (1916)¹⁷⁶; Eleanor Roosevelt, primeira presidenta da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (1947) e, ainda, Bertha Lutz considerada a maior líder na luta pelos direitos políticos e emancipação feminina entre as mulheres brasileiras.

Em outra abordagem O Tribunal Superior Eleitoral elaborou o mapa abaixo acerca das Datas da **Conquista do Voto Feminino no Mundo, no período de 1893 a 2015**:

Figura 1- Conquistas dos votos femininos no mundo



FONTE: Tribunal Superior Eleitoral¹⁷⁷

As pioneiras na política e os marcos iniciais do voto feminino estão a testemunhar a importância desses feitos, na história mundial de conquistas por mais mulheres no poder, contudo, revelam a lentidão e o grande espaçamento de direitos básicos das mulheres, a exemplo do sufrágio e da elegibilidade.

No âmbito nacional e ao longo da história recente brasileira, conquistas de mulheres expoentes em suas épocas foram criando chances e colaborando para uma mudança lenta e gradual na evolução da participação feminina nos espaços de poder no país.

¹⁷⁶TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RN. **Museu virtual da JE/RN**. Disponível em: <https://sites.google.com/view/dia-memoria-museu-virtual-jern/as-pioneiras>. Acesso em: 04/06/23.

¹⁷⁷TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Datas da conquista do voto feminino no mundo**. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/institucional/museu-do-voto/exposicoes/arquivos-1/portofolio-85-anos-do-voto-feminino-no-brasil/@@download/file/exposicoes-portofolio-85-anos-do-voto-feminino.pdf. Acesso em: 04/06/23.

Celina Guimarães Viana, a primeira eleitora mulher do Brasil, é um dos marcos mais relevantes nessa trajetória. Esse fato pioneiro aconteceu na cidade de Mossoró/RN, em 25 de novembro de 1927, quando o seu nome foi inserido na lista de eleitores daquele município¹⁷⁸. Ela votou em 5 de abril de 1928¹⁷⁹.

Aliás, no Rio Grande do Norte, há uma história de pioneirismo de mulheres na política, que conta também com a primeira prefeita do Brasil, Luiza Alzira Teixeira Soriano (1928)¹⁸⁰; a primeira deputada estadual do Brasil eleita pelo voto popular, Maria do Céu Pereira Fernandes (1934)¹⁸¹; o protagonismo no movimento feminista brasileiro e mundial de Nísia Floresta Brasileira Augusta (1838)¹⁸².

Nos degraus evolutivos, surgem Carlota Pereira Queiroz, primeira deputada federal do Brasil (1933); Antonieta de Barros, primeira mulher negra a assumir mandato eletivo no Brasil (1934); Eunice Michiles, primeira senadora do Brasil (1979); Laélia Alcântara, primeira senadora negra do Brasil (1981); Iolanda Fleming, primeira governadora de estado no Brasil (1982); Dilma Rousseff, primeira presidente da República do Brasil (2010); Mara Gabrilli e Rosinha da Adefal, primeiras mulheres com deficiência física a se elegerem para a Câmara dos Deputados (2010), Joênia Wapichana, primeira mulher indígena a se eleger para a Câmara dos Deputados (2018).¹⁸³ Rose de Freitas (Rosilda de Freitas), primeira mulher a participar como titular da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados no cargo de 1º vice-presidente (2011).¹⁸⁴

No Judiciário, destacaram-se Auri Moura Costa, primeira juíza brasileira (1939) e primeira desembargadora do Brasil (1968); Cnéa Cimini Moreira de Oliveira, primeira

¹⁷⁸BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Professora Celina Guimarães Vianna, primeira eleitora do Brasil**. Brasília. [2016?]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imagens/fotos/professora-celina-guimaraes-vianna-primeira-eleitora-do-brasil>. Acesso em: 10 nov. 2022.

¹⁷⁹VEIGA, Edison. **Celina Guimarães: a história da primeira brasileira a votar**. BBC News Brasil. Eslovênia, 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62100807>. Acesso em 12 out. 2022.

¹⁸⁰SILVA ARAÚJO, Ana Paula V. A. **Museu Alzira Soriano**. Jardim de Angicos, 2020. Disponível em: <https://sites.google.com/view/museu-alzira-soriano/p%C3%A1gina-inicial/vida-p%C3%BAblica?authuser=0>. Acesso em 10 nov. 2022.

¹⁸¹RIO GRANDE DO NORTE. Assembleia Legislativa do RN. **História**. Natal, [2015?]. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/p/historia>. Acesso em: 10 nov. 2022.

¹⁸²MATUOKA, Ingrid. **Nísia Floresta: a primeira educadora feminista do Brasil**, Natal, 2017. Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/reportagens/nisia-floresta/>. Acesso em: 04 ago. 2022

¹⁸³TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **A construção da voz feminina na cidadania**. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/arquivos/portfolio-exposicao-a-construcao-da-voz-feminina-na-cidadania-TSE.pdf>. Acesso em: 27/05/23.

¹⁸⁴CAMARA. **Mulheres Pioneiras: elas fizeram história**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-camara/arquivos/mulheres-pioneiras-elas-fizeram-historia>. Acesso em: 04/06/23.

ministra do TST (1990); Eliana Calmon Alves, primeira ministra do STJ (1999) e primeira ministra do STJ indicada a ministra substituta do TSE (2008); Ellen Gracie Northfleet, primeira ministra do STF (2000) e primeira mulher a presidir o STF (2006); Maria Elizabeth Rocha, primeira ministra do STM (2007) e primeira mulher a presidir o STM (2014); Fátima Nancy Andrighi, primeira corregedora-geral da Justiça Eleitoral (2011); Luciana Christina Guimarães Lóssio primeira jurista a integrar o TSE como ministra substituta (2011) e ministra efetiva (2013); Cármen Lúcia Antunes da Rocha, primeira mulher a presidir o TSE (2012) e primeira mulher a comandar um processo de eleições municipais no país (2012); Laurita Hilário Vaz primeira mulher a presidir o STJ e o Conselho da Justiça Federal (2016); Rosa Maria Pires Weber primeira mulher a comandar um processo de eleições gerais no país (2018) e Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, primeira mulher a presidir o TST (2020).¹⁸⁵

Apesar desses marcos históricos, internacionais e nacionais, por maior representação feminina em espaços de poder constata-se que, desde a origem, a referida luta já projetava muitas dificuldades, com avanços e retrocessos. É dizer, por exemplo, que o voto de Celina Guimarães e de outras eleitoras potiguares foram anulados pela comissão do senado da época¹⁸⁶ e o mandato de Maria do Céu foi cassado, por divergências com o Estado Novo.¹⁸⁷

Desde aquelas pioneiras até os dias atuais, ocorreram e ocorrem muitas conquistas em favor da pauta pró-mulheres no poder, contudo, de acordo com o que a história acima retratou, o desafio de superar a sub-representação feminina na política ainda persiste muito latente, e, por isso, novas alternativas devem ser propostas e adotadas para se avançar, tal como apresentado nesse trabalho.

Uma pesquisa realizada pelo Senado Federal, através do Instituto de Pesquisa DataSenado, sobre Mulheres e Poder, trouxe constatações relevantes. Uma delas, sobre a representatividade das mulheres na política, identificou que elas são poucas, mas representam bem (37%). Segundo a avaliação do Instituto, “Este dado mostra que existe

¹⁸⁵ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **A construção da voz feminina na cidadania**. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/arquivos/portfolio-exposicao-a-construcao-da-voz-feminina-na-cidadania-TSE.pdf>. Acesso em: 27/05/23.

¹⁸⁶ VEIGA, Edison. Celina Guimarães: **a história da primeira brasileira a votar**. BBC News Brasil. Eslovênia, 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62100807>. Acesso em 12 out. 2022.

¹⁸⁷ RIO GRANDE DO NORTE. Assembleia Legislativa do RN. **História**. Natal, [2015?]. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/p/historia>. Acesso em: 10 ago. 2022.

um reconhecimento da qualidade do trabalho das mulheres na política, mesmo com a pouca quantidade das representantes.”¹⁸⁸.

Outro dado revelado no levantamento é que o gênero não faz diferença na hora do voto (apenas 11% escolheram seus candidatos pelo gênero), apesar dos esforços de fomento ao voto em mulheres. Além disso, para 58% dos entrevistados são insuficientes as leis sobre igualdade de gênero na política, estando mais claro isso para as mulheres (68%) e dividido para os homens (47%).¹⁸⁹

Indagados se a lei de cotas de candidaturas ajuda ou não ajuda a eleição de mulheres na política 68% das mulheres responderem positivamente e 51% dos homens também. Sobre se deveria ou não ter cotas para vagas nos parlamentos 62% de ambos os gêneros foram favoráveis, dentre esse total 72% mulheres e 50% homens. E dentre os que concordam com cotas de vagas nos parlamentos 90% concordam que sejam divididas igualmente (paridade de gênero). Desse total mais mulheres tendem a apoiar a ideia (92%) do que os homens (81%).¹⁹⁰

Esses dados são oportunos para essa pesquisa, pois dialogam com ela no sentido de sinalizar vozes da sociedade que revelam insatisfações com o *status quo* e demandam mecanismos de mudanças na forma como as mulheres participam dos espaços de poder eletivos. E o *Compliance* Partidário-Eleitoral proposto apresenta uma alternativa nesse sentido, conforme demonstrado mais adiante.

2.2 FEMINISMOS E PERFIL DA CANDIDATA

E por falar em vozes da sociedade, há um outro aspecto também relevante e oportuno para o presente estudo, pois impactante na ampliação e qualificação da atuação das mulheres no poder: os feminismos.

¹⁸⁸SENADO. **Pesquisa Mulheres e Poder Novembro/2022.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pdf/Relatorio%20Mulheres%20e%20Poder.pdf>. Acesso em: 27/03/23.

¹⁸⁹SENADO. **Pesquisa Mulheres e Poder Novembro/2022.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pdf/Relatorio%20Mulheres%20e%20Poder.pdf>. Acesso em: 27/03/23.

¹⁹⁰SENADO. **Painel interativo: Mulheres na Política.** Disponível em: https://www.senado.leg.br/institucional/datasenado/paineis_dados/#/dados;pergunta=Para%20voc%C3%A3o,%20a%20lei%20de%20cotas%20para%20mulheres%20nas%20candidaturas%20ajuda%20ou%20n%C3%A3o%20ajuda%20a%20elei%C3%A7%C3%A3o%20das%20mulheres%20na%20pol%C3%ADtica%3F. Acesso em 23/05/23.

Aoife O'Donoghue e Ruth Houghton, considerando a possibilidade de uma constitucionalização global feminista afirmam “O Constitucionalismo Feminista pretende reconstruir e repensar o direito constitucional e refletir a experiência e o debate feminista, redefinir os seus limites e reorientar as suas ambições, abrindo-o a novas preocupações.”¹⁹¹

Aquelas pesquisadoras propõem, portanto, um manifesto com sete pontos, a serem considerados antes dos processos de construção constitucional, como base para o debate e pressupondo o feminismo em ambiência que garanta voz e deliberação para a legitimidade. São eles: 1) as mulheres são definidoras ativas da agenda no constitucionalismo global, 2) a definição da agenda vá além de um olhar eurocêntrico, tanto no que diz respeito às formas de constitucionalismo que busca, mas também às autoridades legais internacionais nas quais se baseia; 3) o direito de rejeição; 4) as mulheres co-escrevem a Constituição; 5) escrever constituições inclui a participação ativa das mulheres na evolução do debate constitucionalista global; 6) exigência de preocupação real com o poder constituinte e constituído e 7) direito de revolta.¹⁹²

Desdêmona Tenório de Brito Toledo Arruda diz “é importante não perder de vista que as relações de gênero têm uma dimensão internacional, mas que as mudanças que levarão à cultura da igualdade são construídas dia a dia, desde alterações de posturas individuais até alterações culturais, legislativas, de políticas públicas, entre outras.”¹⁹³

O grupo de pesquisa intitulado Direito, Estado e Feminismos nos 30 anos da Constituição: estudos sobre interseccionalidade (DEFEM), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, coordenado por Mariana de Siqueira, identificou a

¹⁹¹ O'DONOGHUE, Aoife; HOUGHTON, Ruth. Can Global Constitutionalisation be Feminist? In Sarah Harris Rimmer and Kate Ogg (eds). **Research Handbook on Feminist Engagement with International Law** (Edward Elgar 2019), pp. 81-102.

¹⁹² O'DONOGHUE, Aoife; HOUGHTON, Ruth. Can Global Constitutionalisation be Feminist? In Sarah Harris Rimmer and Kate Ogg (eds). **Research Handbook on Feminist Engagement with International Law** (Edward Elgar 2019), pp. 81-102.

¹⁹³ ARRUDA, Desdêmona Tenório de Brito Toledo. In: **Cultura da Igualdade de Gênero no Brasil** - uma leitura a partir de Raewyn Connell. SILVA, Christine Oliveira Peter da, BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FACHIN, Melina Girardi (Coord.). Constitucionalismo Feminista: Expressão das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero. Curitiba-Brasília: Feminismo Literário, 2021, Volume 2, 2ª Edição, p.1.074-1.190.

pluralidade de vertentes do feminismo destacando alguns deles: a) Decolonial, b) Radical, c) Liberal, d) Negro, e) Marxista e f) Lésbico.¹⁹⁴

Uma breve ideia do tamanho do desafio que os feminismos se depararam na eleição 2022 é facilmente revelada por Lorena Medeiros Toscano de Brito e Mariana de Siqueira: “Logo, a pós-verdade, as eleições, as fake news e o primeiro caso de *deepfake*, no Brasil, em 2022, tem total correlação de existência e todas fundamentadas em misoginia e perseguição às mulheres, como forma de legitimar práticas eleitorais.”¹⁹⁵

Para o presente estudo, considera-se o feminismo plural como contributo direto ao *Compliance* Partidário-Eleitoral, através das ações indutoras pró-mulheres nos cargos eletivos e espaços de poder e de decisão que aquele movimento proporciona, especialmente, no que tange à busca pela implementação do direito fundamental da mulher à isonomia entre os gêneros na representação política.

Convém, ainda, abordar acerca do perfil da mulher candidata. Para se ter um vislumbre, ainda que recortado, do perfil da mulher candidata nas últimas três eleições gerais (2014, 2018 e 2022) considerou-se a Nota Técnica n.º 01, do Observatório nacional.

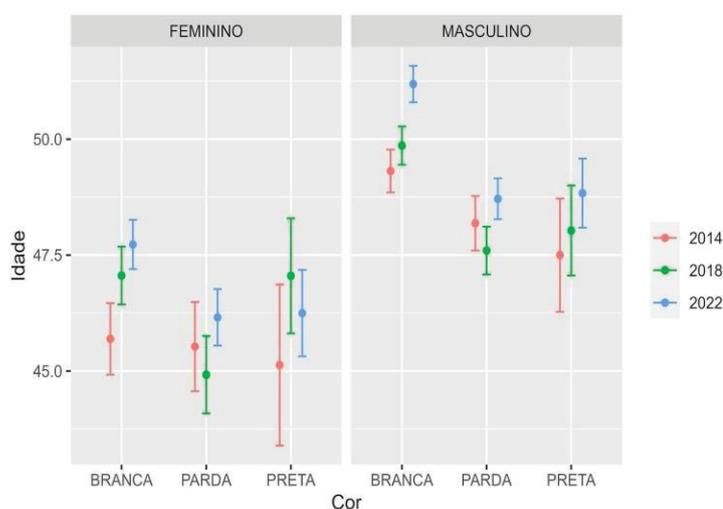
Acerca daquele primeiro marcador os pesquisadores do ONPM identificaram um aumento na média de idade dos concorrentes à Câmara Federal naqueles três últimos

¹⁹⁴ “FEMINISMO DECOLONIAL: É o grupo que aparece de forma crítica à interpretação clássica focada apenas no gênero, devendo ser consideradas as opressões de classe, raça, gênero e sexualidade. Esta corrente também reflete as lutas dos feminismos latino-americanos, que trazem no centro do problema o racismo e o eurocentrismo, bem como as lutas dos países considerados de terceiro mundo. FEMINISMO RADICAL: Aponta que a opressão está no patriarcado e na concentração do poder e dominação nas mãos dos homens sobre as mulheres, além do papel feminino da família e procriação, e reforça uma estrutura de gênero ligada a biologia. FEMINISMO LIBERAL: Aquele que entende como essencial a busca pela liberdade das mulheres, com foco no individualismo, formado prioritariamente nos Estados Unidos e Europa por grupos de mulheres brancas burguesas e assalariadas. FEMINISMO NEGRO: Evidencia que as opressões das mulheres vão além das lutas por liberdade, poder e classe social, devendo ser incluída a exploração das pessoas racializadas. Como leituras importantes, temos “Mulheres, Raça e Classe” da Angela Davis, “Pensamento feminista negro” da Patricia Hill Collins e diversas obras da Bell Hooks. No âmbito brasileiro, temos autoras importantes como a Sueli Carneiro e Lélia Gonzales. FEMINISMO MARXISTA: Defende que a opressão das mulheres está relacionada ao sistema capitalista, sendo este que produz as desigualdades, a formulação dos sujeitos e organização da vida. Assim, para as marxistas a luta de classe está relacionada com a luta das mulheres. FEMINISMO LÉSBICO: É a vertente que reflete sobre a heteronormatividade compulsória, relacionado com o patriarcado e o capitalismo. Podem ser citadas autoras como Adrienne Rich e Audre Lorde. DEFEM. **Você sabia que o feminismo é plural?** Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CsKlv4XrozX/?igshid=MTc4MmM1Yml2Ng%3D%3D>. Acesso em 03/06/23.

¹⁹⁵ Lorena Medeiros Toscano de; SIQUEIRA, Mariana de. **O uso de fake News e deep fake como instrumento de legitimação de práticas eleitorais:** mulheres um alvo fácil? In: TERRA, Bibiana. RIBEIRO, Camila Carvalho. BRITO, Lorena Medeiros Toscano de. SIQUEIRA, Mariana de (Org.). Direito e feminismos: estudos contemporâneos. Cruz Alta: Ilustração, 2023, v. 3, p.57.

ciclos eleitorais. Com uma diferença média de idade de 3 anos entre os gêneros mulheres “em 2014, a idade média delas era de 45,5 anos, a deles de 48,8. Em 2014 e 2018, ela foi, respectivamente, de 46,4 e 46,9 anos no caso delas e de 48,9 e 50 anos no caso deles”. No que se refere às candidaturas de reeleição, “a idade média em geral se eleva, mas a delas foi levemente superior à deles em 2014 e 2018, algo que se inverteu em 2022, em que eles têm em média de 53,3 e elas de 51,7 anos”.¹⁹⁶ Segue o respectivo gráfico:

Gráfico 1: Idade dos candidatos a Deputado Federal, por gênero e raça (2014, 2018, 2022)



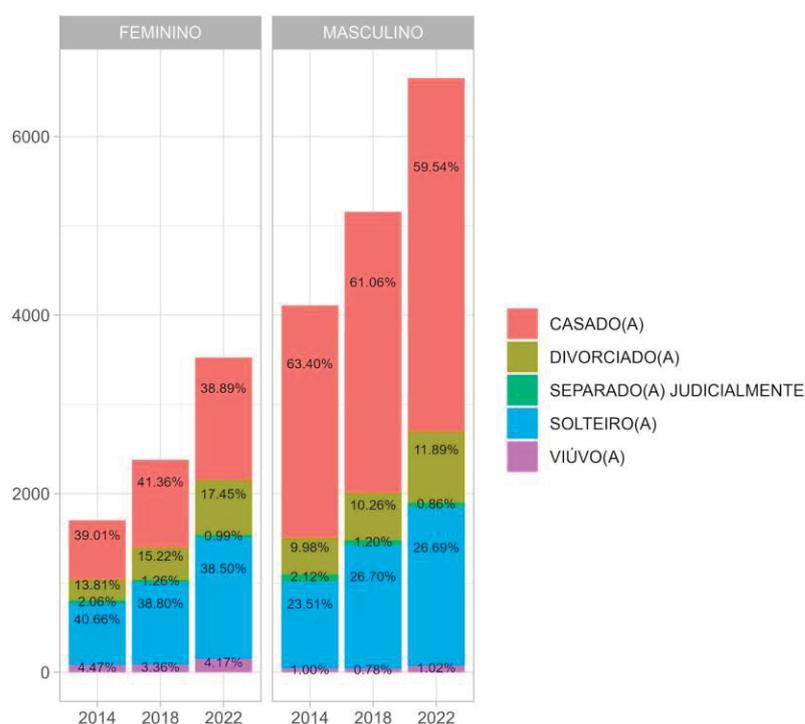
FONTE: pesquisadores do ONPM, a partir de dados TSE (21/08/2022)

Sobre o critério da conjugalidade aquela pesquisa identificou o seguinte: a) maior diferenciação em termos de gênero do que por idade; b) as candidatas à Câmara Federal são predominantemente solteiras (39% casadas em 2014, 41,2% em 2018 e 39%, em 2022), ao passo que os homens predominantemente casados (63,3% em 2014, 61% em 2018 e 59,5% em 2022); c) percentual de candidatas divorciadas e separadas judicialmente se ampliou (15,8% e 15,5% em 2014 e 2018 e 18,3% em 2022) e os de homens são mais baixos e mais estáveis (próximo de 12% em todas as eleições); d) entre os pretendentes à reeleição o percentual de casados aumenta, chegando a 74% entre os

¹⁹⁶ CÂMARA FEDERAL. **Nota Técnica Nº 1: Análise comparada do perfil das candidaturas: 2014, 2018 e 2022.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/PDF%20NT%201.pdf/view>. Acesso em: 27/05/23.

homens e 49,2% entre as mulheres, em 2022; sendo entre aqueles estável em 2022 e reduzindo-se o percentual de solteiros e entre estas aumentando de 18,3% para 20,6%;) não homogeneidade entre as mulheres, sendo entre as candidatas brancas, em 2022, 41,2% são mulheres casadas, 21,6% divorciadas e separadas e 32,7% solteiras; e entre as negras são maioria solteiras (43,6%) e minoria de casadas e divorciadas ou separadas (37,1% e 15,4%).¹⁹⁷. Segue o respectivo gráfico:

Gráfico 2: Conjugalidade dos candidatos a Deputado Federal, por sexo (2014, 2018 e 2022)



FONTE: pesquisadores do ONPM, a partir de dados TSE (21/08/2022)

Considerando outros estudos e dados sobre divisão sexual do trabalho e usos do tempo a Nota Técnica levanta a hipótese de que “a sobrecarga de trabalho assumida pelas mulheres com o casamento, em especial quando elas têm filhos, é um obstáculo adicional para a sua participação na política, sem que o mesmo aconteça para os

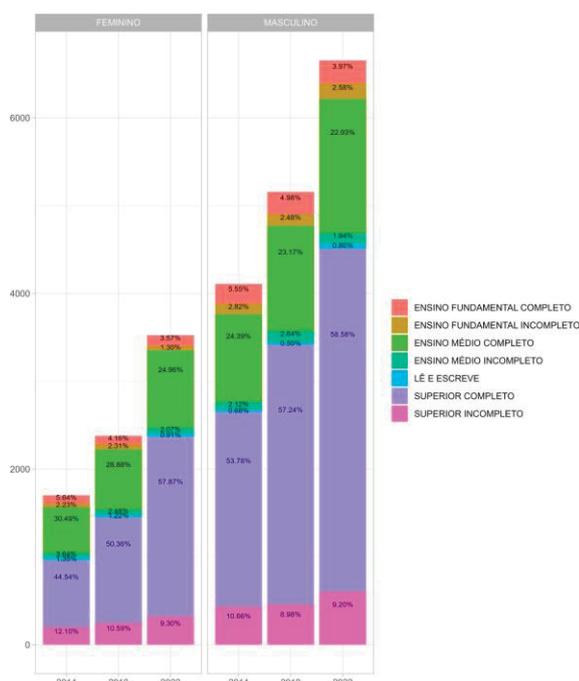
¹⁹⁷ CÂMARA FEDERAL. Nota Técnica Nº 1: **Análise comparada do perfil das candidaturas: 2014, 2018 e 2022**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/nota-tecnica-01-2022>. Acesso em: 27/05/23.

homens.”. E acrescenta, ainda, que “Códigos culturais de natureza patriarcal podem também se traduzir em maior apoio familiar para eles, quando decidem trilhar a carreira política.”¹⁹⁸

Sobre o referencial da escolaridade, o citado estudo aponta o seguinte: a) entre as candidaturas ao cargo de deputado federal, elas se apresentam com níveis médios de instrução levemente menores que os deles, nos três pleitos considerados (em 2014, 44,7% das mulheres e 53,9% dos homens tinham nível superior completo, em 2018, com 50,3% e 57,2% respectivamente e em 2022, 57,8% no caso delas e 58,6% no deles); b) quanto as candidaturas a reeleição destaca-se o seguinte: b.1) a fatia de candidaturas com nível superior completo salta para a casa dos 80% para elas e para eles; b.2) em 2022, o percentual de mulheres candidatas a reeleição com ensino superior completo foi maior que o deles, sendo de 90,5% para elas, contra 81,7% para eles.

Segue o respectivo gráfico:

Gráfico 3: Escolaridade dos candidatos a Deputado Federal, por gênero e raça (2014, 2018 e 2022)



FONTE: pesquisadores do ONPM, a partir de dados TSE (21/08/2022)

¹⁹⁸ CÂMARA FEDERAL. **NOTA TÉCNICA Nº 1: Análise comparada do perfil das candidaturas: 2014, 2018 e 2022.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/nota-tecnica-01-2022>. Acesso em: 27/05/23.

Esses dados e perfis dialogam com o modelo de *compliance* sugerido nessa tese tendo em vista que fornecem matéria prima e estratégica para a formulação e atualização permanente de *compliance* partidário-eleitoral, com vistas a implantar técnicas que, considerando referidas informações, fomentem mais mulheres em cargos eletivos e espaços de poder e decisão.

2.3 SUB-REPRESENTAÇÃO: UM PADRÃO INTERNACIONAL E NACIONAL

A sub-representação feminina na política comporta vários pontos de vista e abordagens. Aqui o enfoque é quantitativo e qualitativo-jurídico, isto é, a reduzida e desproporcional quantidade de mulheres ocupantes de cargos eletivos, quando comparada aos homens (e ao próprio eleitorado e a população), a reduzida participação das eleitas nos espaços de poder e decisão na arena política, além do problema jurídico- constitucional-democrático decorrente desse descompasso numérico.

Assim, pretende-se por esse método demonstrar a efetiva sub-representação feminina, numérica e jurídica, no país e, adiante, como o *Compliance* Partidário-Eleitoral apresenta-se como uma alternativa de solução à essa problemática.

O problema da sub-representação de mulheres na política é uma realidade mundial e não apenas exclusividade do Brasil, conforme será revelado pelos dados adiante considerados.

No âmbito internacional, a aludida situação é demonstrada pelos dados da ONU Mulheres e pela União Interparlamentar através de um detalhado mapa intitulado Mulheres na Política, cuja atualização refere-se às informações de 1º de janeiro de 2023. Um trecho do referido mapa refere-se ao ranking das Mulheres nos mais altos cargos do Estado:¹⁹⁹

¹⁹⁹UNWOMEN. **Women in politics: 2023**. Disponível em: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/Women-in-politics-2023-en.pdf>. Acesso em: 28/05/23.

Figura 2: Mulheres nos mais altos cargos do Estado

Women in the highest positions of State



FONTE: Unwomen, 2023

No referido mapa, identifica-se que países com mulheres como Chefes de Estado correspondem à seguinte relação proporção/percentual: 17/151 equivale a 11,3%. E países com chefes de governo mulheres com 19/193 equivale a 9,8%.²⁰⁰ Já entre as Mulheres Presidentes do Parlamento tem-se: 62/273 equivale a 22,7%.²⁰¹ Entre as Mulheres vice-presidentes do Parlamento são 153/529 equivale a 28,9%.^{202 203}.

²⁰⁰ “Chefes de Estado: Barbados, Bósnia e Herzegovina, Etiópia, Geórgia, Grécia, Hungria, Índia, Nepal, Peru, República da Moldávia, Cingapura, Eslováquia, Eslovênia, Trinidad e Tobago, República Unida da Tanzânia. Chefes de Estado e de Governo: Honduras, San Marino. Chefes de Governo: Bangladesh, Barbados, Bósnia e Herzegovina², Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Gabão, Islândia, Itália, Lituânia, Nova Zelândia, República da Moldávia, Samoa, Sérvia, Togo, Tunísia.” UNWOMEN. **Women in politics: 2023**. Disponível em: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/Women-in-politics-2023-en.pdf>. Acesso em: 28/05/23.

²⁰¹ “Albânia, Andorra, Angola, Antígua e Barbuda, Argentina (2 câmaras), Austrália, Azerbaijão, Bahamas (2 câmaras), Bangladesh, Bielorrússia, Bélgica (2 câmaras), Belize (2 câmaras), Chipre, República Tcheca, Guiné Equatorial, Eswatini, França, Gabão, Alemanha, Granada, Guatemala, Indonésia, Jamaica, Kiribati, Lesoto, Libéria, Lituânia, Madagascar, Malawi, Mônaco, Montenegro, Moçambique, Holanda, Polónia, Romênia, Federação Russa, Ruanda, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, San Marino, São Tomé e Príncipe, Eslovênia, África do Sul, Sudão do Sul, Espanha, Suíça, Togo, Trinidad e Tobago (2 câmaras), Turquemenistão, Uganda, República Unida da Tanzânia, Estados Unidos da América (2 câmaras), Uruguai, Uzbequistão, Zâmbia e Zimbábue.” UNWOMEN. **Women in politics: 2023**. Disponível em: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/Women-in-politics-2023-en.pdf>. Acesso em: 28/05/23.

²⁰² “Das 208 câmaras em 151 países para as quais há informações disponíveis, 106 têm pelo menos uma mulher vice-presidente.” UNWOMEN. **Women in politics: 2023**. Disponível em: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/Women-in-politics-2023-en.pdf>. Acesso em: 28/05/23.

No Poder Executivo, o citado mapa refere-se ao ranking sobre Gabinete Feminino de Ministros, segundo o qual os países são classificados de acordo com a proporção de mulheres membros do Gabinete e que dirigem ministérios.

O Brasil encontra-se na 37ª posição de 182, com um percentual de 36,7% de mulheres, 11 delas de 30 ministérios. Outro dado é participação global de mulheres ministras de gabinete no percentual de 22,8% (de 190 países). Quando considerado o tipo de pasta que ocupam são maioria (74/88 equivale a 84%) nos ministérios de mulheres e igualdade de gênero e minoria (3/42 equivale a 7%) nos de assuntos religiosos.²⁰⁴

No Poder Legislativo, os dados do mapa indicam as médias mundiais e regionais das mulheres no parlamento, sendo os Países Nórdicos os melhores posicionados (45,7%) e os piores o Oriente Médio e Norte da África (17,7%). As Américas aparecem com 34,9%. No ranking das Mulheres no Parlamento, o Brasil aparece na 129ª posição de 186, contando com 91/513 equivale a 17,7%.²⁰⁵

Logo, constata-se um padrão internacional de sub-representação numérica de mulheres nos principais cargos eletivos e nos espaços de poder e de decisão, mostrando-se distante o atingimento da igualdade de gênero na política.

Em sentido semelhante, os números oficiais do Tribunal Superior Eleitoral comprovam como se deu a participação feminina nos cargos eletivos no país. Para apurar essa sub-representação numérica de mulheres nos cargos eletivos no Brasil adotou-se uma análise dupla: 1) análise direta dos dados oficiais do TSE, referentes aos últimos 4 ciclos eleitorais e 2) análise indireta dos dados oficiais do TSE, através dos dados do Observatório Nacional da Mulher na Política, com ciclos ampliados (2006 a 2022) e estratificação por tipos de cargos.

Quanto à primeira análise, o preenchimento de cargos eletivos por mulheres é, pois, um fato demonstrado através de dados estatísticos que consideraram os percentuais de eleitoras, candidatas e eleitas, nas eleições ordinárias de 2016 a 2022:

²⁰³UNWOMEN. **Women in politics: 2023**. Disponível em: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/Women-in-politics-2023-en.pdf>. Acesso em: 28/05/23.

²⁰⁴UNWOMEN. **Women in politics: 2023**. Disponível em: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/Women-in-politics-2023-en.pdf>. Acesso em: 28/05/23.

²⁰⁵UNWOMEN. **Women in politics: 2023**. Disponível em: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/Women-in-politics-2023-en.pdf>. Acesso em: 28/05/23.

Figura 3: Participação feminina nas eleições ordinárias de 2016 a 2022

FONTE: Tribunal Superior Eleitoral, 2023²⁰⁶

Figura 4: Participação feminina em números absolutos nas eleições ordinárias de 2016 a 2022

FONTE: Tribunal Superior Eleitoral – TSE, 2023²⁰⁷

²⁰⁶JUSTIÇA ELEITORAL. **Estatísticas**. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>. Acesso em: 06/05/23.

²⁰⁷JUSTIÇA ELEITORAL. **Estatísticas**. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>. Acesso em: 06/05/23.

Antes de analisar referidos dados e gráficos é necessário fazer algumas ponderações pertinentes. Primeiro, a visão geral e linear dos dados estatísticos do TSE (2016/2022) demonstra o decréscimo dos percentuais quando comparados entre si os quantitativos de eleitorado feminino (52%), candidaturas femininas (33%) e eleitas (15%).

Segundo, o período de 2016 a 2022 contempla dois ciclos eleitorais, tanto local (municipal) como geral (nacional e estadual), o que permite identificar, com razoável segurança científica, a tendência recente acerca da representação feminina no país.

Terceiro, o quantitativo de vagas disponíveis para cargos eletivos é maior nas eleições locais quando comparado aos das eleições gerais. Por exemplo, nas eleições municipais de 2020 estavam em disputa um total de 69.342 vagas, das quais 11.134 para o Executivo (prefeito e vice-prefeito) e 58.208 para o Legislativo (vereador), em 5.567 municípios brasileiros²⁰⁸; ao passo que nas eleições de 2022 foram disputadas um total de 1.628 vagas para referidos Poderes nos âmbitos Nacional (1 de presidente, 1 de vice-presidente, 513 de deputados federais e 27 senadores), Estadual (26 de governadores, 26 de vice-governadores e 1.035 de deputados estaduais) e Distrital (1 de governador, 1 de vice-governador e 24 de deputados distritais).²⁰⁹

Quarto, em decorrência dos números acima a quantidade de candidaturas é maior nas eleições locais do que nas gerais, pois é proporcional à maior quantidade de vagas em disputa. Por isso, nas análises a seguir adotou-se o comparativo de ciclos eleitorais iguais (2016/2020 e 2018/2022) e, apenas, quanto ao eleitorado feminino, os quatro ciclos.

Começando por esse último, tem-se que o eleitorado feminino vem aumentando cerca de 2,8% entre 2016/2018, 0,4% entre 2018/2020 e 7,73% entre 2020/2022; em um total de 8,93% no período completo considerado (2016/2022). Em relação à população brasileira, de acordo com os dados da PNAD Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua) 2021, a quantidade de mulheres no Brasil é superior ao de

²⁰⁸TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições 2020: 58.208 vagas de vereadores estarão em disputa neste domingo (15)**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Novembro/eleicoes-2020-58-208-vagas-de-vereadores-estarao-em-disputa-neste-domingo-15>. Acesso em: 06/05/23.

²⁰⁹SENADO. **Eleição este ano terá mais de 28 mil candidatos; veja os números**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/08/16/eleicao-este-ano-tera-mais-de-28-mil-candidatos-veja-os-numeros>. Acesso em: 06/05/23.

homens, isto é, a população brasileira é composta por 48,9% de homens e 51,1% de mulheres.²¹⁰

Em relação ao quantitativo de candidaturas femininas, os dados são englobantes de cargos do Executivo e Legislativo e houve um aumento de 2% entre os ciclos iguais, a saber de 32% (2016) para 34% (2020) e de 32% (2018) para 34% (2022). A ressalva feita aqui é que aludido aumento tanto pode significar possível tentativa de ampliação da representação feminina como de ampliação de fraudes por candidaturas femininas fictícias. Além disso, quando comparados as candidaturas femininas (33%) às candidatas eleitas (15%) e à população feminina (51,1%) não há uma equiparação e nem uma proporcionalidade numérica entre os gêneros.

Quanto aos números de candidatas eleitas, usando do mesmo método comparativo, houve um aumento de 3% entre os ciclos locais, ou seja, de 13% (2016) para 16% (2020); e de 2% entre os ciclos gerais, de 16% (2018) para 18% (2022).

No que se refere às candidatas reeleitas, entre os ciclos locais, não houve crescimento, de modo que se manteve estável em 88% (2016/2020) e houve até um decréscimo de 2%, quando comparado os ciclos gerais, de 88% (2018) para 86% (2022). Considera-se o seguinte gráfico:

Gráfico 4: Participação feminina nos cargos eletivos dos Poderes Executivos



FONTE: Tribunal Superior Eleitoral – TSE, 2023²¹¹.

²¹⁰IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Quantidade de homens e mulheres**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em:

Gráfico 5: Participação feminina nos cargos eletivos dos Poderes Executivos: números absolutos



FONTE: Tribunal Superior Eleitoral – TSE, 2023²¹².

Referente ao eleitorado, mantem-se as mesmas considerações já feitas, porque o indicador do eleitorado feminino é igual para os cargos de Executivo e Legislativo. Na linha do que os dados gerais vinham demonstrando há um pequeno aumento na quantidade de candidatas aos Executivos, quando comparados ciclos iguais, ou seja, de 15% (2016) para 17% (2020) e de 24% (2018) para 28% (2022). Em relação às candidatas eleitas, houve um aumento 13% (2016) para 14% (2020); e manteve-se o percentual de 14% de 2018 para 2022. A reeleição apresentou decréscimos de 13% (2016) para 11,56% (2020); e de 13% (2018) para apenas 5% (2022).

Nos parlamentos brasileiros, o cenário foi o seguinte:

Gráfico 6: Participação feminina nos cargos eletivos dos Poderes Legislativos



FONTE: Tribunal Superior Eleitoral – TSE, 2023²¹³.

²¹¹JUSTIÇA ELEITORAL. **Estatísticas.** Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>. Acesso em: 06/05/23.

²¹²JUSTIÇA ELEITORAL. **Estatísticas.** Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>. Acesso em: 06/05/23.

Gráfico 7: Participação feminina nos cargos eletivos dos Poderes Legislativos: números absolutos



FONTE: Tribunal Superior Eleitoral – TSE, 2023²¹⁴.

Reiteram-se as mesmas considerações sobre o eleitorado feminino e pelas mesmas razões antes expostas. Nesse ponto, alerta-se para a obrigatoriedade legal de indicação mínima de 30% de candidaturas de um dos gêneros para os cargos eleitos pelo sistema proporcional nos parlamentos (artigo 10, parágrafo 3º da Lei nº 9.504/1997 - Lei das Eleições).

Na prática, por haver, em regra, menos candidatas mulheres comparado aos homens, tem-se que citada cota tem sido aplicada em relação às mulheres. Nos dados analisados verifica-se um aumento de 32% (2016) para 35% (2020) e de 32% (2018) para 34% (2022). Nas candidatas eleitas, houve um aumento 14% (2016) para 16% (2020); e de 16% (2018) para 18% (2022). A reeleição apresentou ínfimo acréscimo de 11,53% (2016) para 11,71% (2020); e de 12% (2018) para apenas 14% (2022).

Para fins dessa pesquisa, todos esses dados colaboram para entender o cenário de participação feminina, mas, pelo recorte realizado, de busca pela efetiva ocupação de mais cargos eletivos por mulheres, os dados relativos à eleição e reeleição de mulheres sobressaem-se. É que através deles é possível interpretar, concretamente, se mais mulheres estão ou não acessando os cargos eletivos e em qual proporção.

Daí seguem algumas conclusões parciais: 1) o aumento do eleitorado feminino (8,67%) e a maioria populacional de mulheres (51,1%) tencionam o aumento por mais

²¹³JUSTIÇA ELEITORAL. **Estatísticas.** Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>. Acesso em: 06/05/23.

²¹⁴JUSTIÇA ELEITORAL. **Estatísticas.** Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>. Acesso em: 06/05/23.

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

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

mulheres eleitas e reeleitas; 2) aumentou em 2% as candidatas, entre os ciclos locais (32%/34%) e os gerais (32%/34%); 3) menos da metade das candidatas foram eleitas nos ciclos locais (13%/16%) e no ciclo geral de 2022 (18%) e apenas metade no de 2018 (16%); 4) as reeleitas ficaram estáveis com 88% (2016/2020) e decresceram de 2%, de 88% (2018) para 86% (2022); 5) o aumento do eleitorado feminino se deu na proporção de 8,67% (2016/2022) e o aumento de mulheres eleitas 22,67% (2016/2022); 6) comparando as eleições e reeleições entre homens e mulheres tem-se que estes superam estas em mais de 80% e 87%, respectivamente, em todos os ciclos analisados; 7) os percentuais de eleitas (18%) e reeleitas (14%) em 2022 não são proporcionais à população feminina de 51,1%; 8) considerada a visão geral e linear (2016/2022) os dados estatísticos do TSE demonstram que, apesar de serem maioria do eleitorado (52%) e de serem mais de 1/3 formalmente candidatas (33%), concretamente, apenas 15% foram eleitas. 9).

No Executivo, as eleitas aumentaram apenas 1% entre os ciclos locais (2016/2020) e mantiveram-se estáveis entre os gerais (2018/2022) e houve decréscimo das reeleitas de mais de 1% (2016/2020) e de 8% (2018/2022); 10) no Legislativo, apesar de cumprida formalmente a cota mínima de 30% de candidatas, de aumentar o percentual de eleitas e reeleitas em nenhum dos ciclos houve eleição e reeleição de 30% de parlamentares mulheres.

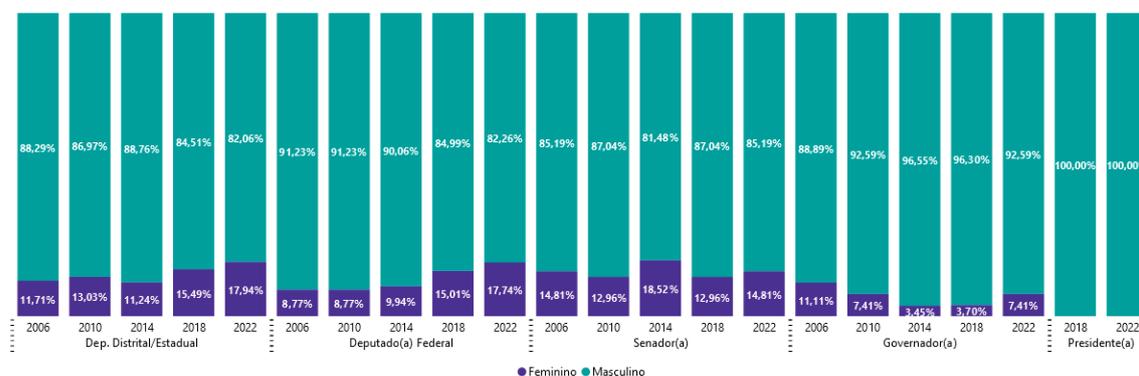
Logo, considerando todos os dados apresentados, análises e conclusões parciais, pode-se afirmar, com razoável segurança científica, que no Brasil de 2016 a 2022 houve uma sub-representação numérica das mulheres nos cargos eletivos.

Demonstrado isso, na primeira fase da análise, agora aplica-se uma outra abordagem metodológica, dessa vez realizada pelo Observatório Nacional da Mulher na Política, vinculado à Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados. Nesta, os períodos de ciclos eleitorais são ampliados, de 2012 a 2020 (local) e de 2006 a 2022 (geral), e há uma estratificação mais diversa dos indicadores, conforme tipologia de cargos, por meio de dois painéis de dados, uma das eleições gerais e outro das municipais.²¹⁵

²¹⁵CÂMARA FEDERAL. **Painéis de dados das eleições**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/paineis-de-dados>. Acesso em: 06/05/23.

O objeto de análise são os dados oficiais do TSE (até 02/04/23). A ideia aqui é investigar, sob um outro viés, se ocorreu a sub-representação numérica feminina. Inicialmente, destaca-se a eleição de mulheres por cargos em eleições gerais:

Gráfico 8: Mulheres por cargos em eleições gerais



FONTE: ONMP²¹⁶

Ao analisar todos os ciclos por tipologia de cargos, a análise linear permite identificar o aspecto marcante da hegemonia de homens no preenchimento de cargos, de modo que todos estão acima de 81% quando comparado às mulheres, todas abaixo de 18%.

Não há equiparação numérica entre os gêneros no preenchimento dos cargos eletivos. Acerca das mulheres eleitas nas eleições municipais por cargos:

Gráfico 9: Mulheres eleitas nas eleições municipais por cargos



FONTE: ONMP²¹⁷

²¹⁶CÂMARA FEDERAL. **Evolução de eleitos(as) por cargo e gênero.** <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiazMwU4ZjEyMTktZWlyYy00Y2VhLTk3YjAtNWVlbnJQ3MTkxMGQxliwiIiwiaWQiOiJ1MjMjFkNjRmLTRjZjgtNDdmNS1iMzc5LTJiMmFmZjZjMmM1ZiJ9>. Acesso em: Jan. 2023.

Aqui também se apresenta a hegemonia numérica masculina (todos acima de 83%) em relação às eleições de mulheres (todas abaixo de 16,42%). A tendência de aumento numérico quanto as vereadoras eleitas, mas repete-se o fato de não haver conversão do mínimo de 30% de candidatas em 30% de eleitas. Novamente, não há equiparação numérica entre os gêneros no preenchimento dos cargos eletivos.

Ampliados os ciclos e analisados sob a categorização de tipos de cargos chega-se à conclusão de que no Brasil, tanto nos ciclos gerais (2006/2022) como nos locais (2012/2020), houve uma sub-representação numérica de mulheres nos cargos eletivos. Portanto, considerando os dois métodos aplicados ambos demonstram haver uma latente sub-representação numérica de mulheres nos cargos eletivos no país!

Por outro lado, em que pese a gravidade dessa sub-representação numérica há outro referencial importantíssimo sob o qual o modelo de compliance aqui sugerido deve incidir também. Refere-se ao momento posterior à eleição dessas mulheres, isto é, ao exercício dos mandatos eletivos contemplados nos verdadeiros espaços de poder e decisão no campo político.

Eneida Desiree Salgado e Ermelinda de Fátima Ireno de Melo tratam do tema sob a perspectiva do parlamento federal, estadual e distrital. Segundo elas na Câmara Federal aqueles espaços de poder e de decisão consistem na Mesa Diretora, no Colégio de Líderes e nas Comissões Permanentes. As pesquisadoras, após considerarem as mudanças ocorridas ao longo da 56ª Legislatura, constataram a seguinte composição ao final do biênio 2021/2022 da Mesa Diretora:²¹⁸

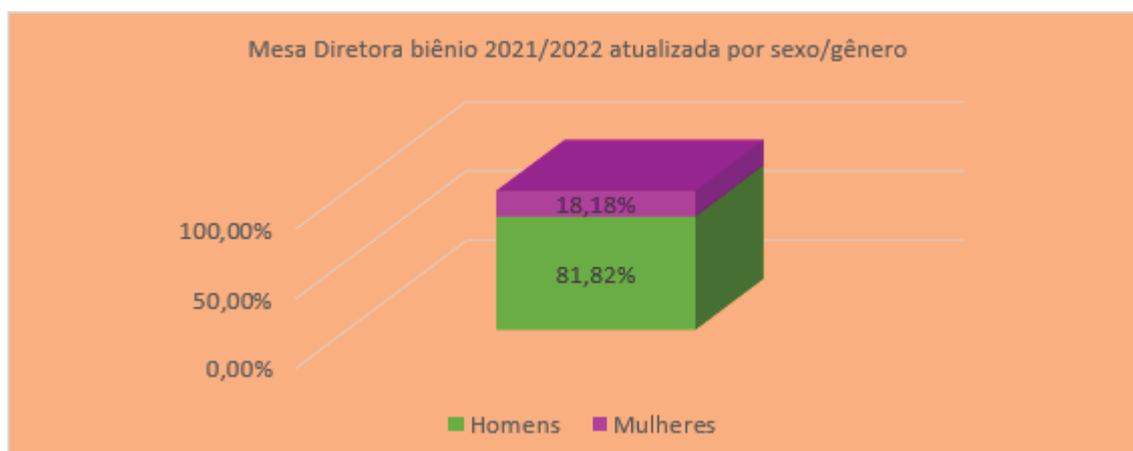
As autoras identificaram que no início do referido biênio dita representação feminina na Mesa Diretora teria chegado a 27,27%, com destaque para eleição de três mulheres, dentre elas a primeira negra. Contudo, após uma nova eleição em 2022 para aquele órgão diretivo, decorrente da vacância de cargos, houve uma queda de 27,27% para 18,18% na representatividade.²¹⁹

²¹⁷ CÂMARA FEDERAL. **Mulheres nas Eleições Municipais.** Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNTEwMjZGUtMGViZC00YWWM4LTkwYmEtY2RIYjgyYzFhNWU4IiwidCI6IjU2MjFkNjRmLTRjZjgtNDdmNS1iMzc5LTJiMmFiNzljMWM1ZiJ9>. Acesso em 06/05/23.

²¹⁸ CÂMARA FEDERAL. **NOTA TÉCNICA 04/2022 Mulheres em posição de poder nos parlamentos do Brasil – Câmara Federal, Assembleias Legislativas estaduais e do Distrito Federal.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/nota-tecnica-04-2022>. Acesso em: 27/05/23.

²¹⁹ CÂMARA FEDERAL. **NOTA TÉCNICA 04/2022 Mulheres em posição de poder nos parlamentos do Brasil – Câmara Federal, Assembleias Legislativas estaduais e do Distrito Federal.** Disponível em:

Gráfico 10 - Composição da Mesa Diretora atualizada - 56ª Legislatura - biênio 2021/2022 por sexo/gênero

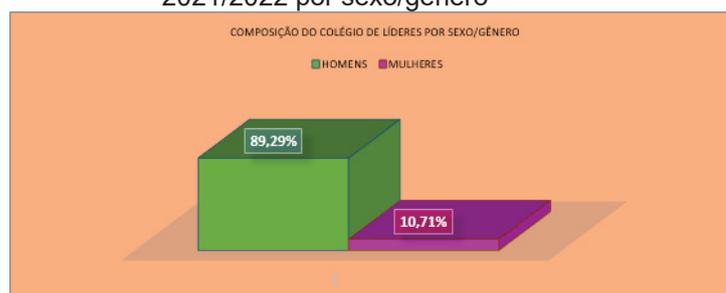


FONTE: ONMP, 2023.

Esse é mais um episódio de outros tantos que ocorreram e ocorrem na história da luta por mais mulheres na política, uma espécie de *déjà-vu* retrógrado, que tem serevelado uma sobra persistente naquela trajetória, desde a cassação do voto de Celina Guimarães. Sem dúvida um alerta para não deixar arrefecer os ânimos dos que estão unidos para reduzir a desigualdade entre gêneros.

No Colégio de Líderes, as pesquisadoras identificaram o seguinte contexto:²²⁰

Gráfico 11 - Composição do Colégio de Líderes da Câmara Federal - 56ª Legislatura - biênio 2021/2022 por sexo/gênero



FONTE: ONMP, 2023

<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/nota-tecnica-04-2022>. Acesso em: 27/05/23.

²²⁰ Segundo as pesquisadoras “são órgão colegiado composto pelas lideranças dos Partidos Políticos e dos Blocos Parlamentares, além dos líderes da Maioria, da Minoria e do Governo tem como função precípua assessorar a presidência da Casa com vistas à definição das pautas que deverão entrar ou não na agenda de votação no Plenário.” CÂMARA FEDERAL. **Nota Técnica 04/2022 Mulheres em posição de poder nos parlamentos do Brasil – Câmara Federal, Assembleias Legislativas estaduais e do Distrito Federal.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/nota-tecnica-04-2022>. Acesso em: 27/05/23.

Novamente, identificaram a sub-representação de modo que o quadro acima mostra que 88,89% são de participação masculina e 10,71% de participação feminina. Uma prova numérica de reduzida participação de mulheres em um órgão tão estratégico.

Sobre a composição das Comissões Permanentes as pesquisadoras adotaram uma dupla abordagem. Em uma primeira foi analisada a composição das mesas coordenadoras das Comissões. E, em uma segunda, a respectiva composição integral (titulares e suplentes).

Na primeira perspectiva, a pesquisa feita por Eneida Desiree Salgado e Ermelinda de Fátima Ireno de Melo considerou a presidência das Comissões. Nesse ponto constataram que apenas 8% de mulheres ocupam tais presidências, ou seja, apenas duas comissões (Comissão dos Direitos da Mulher e a Comissão de Cultura), ao passo que 92% são ocupadas por deputados, isto é, a ampla maioria (23). Para os cargos de 1ª e 2ª vice-presidência a tendência se mantém²²¹. Para o cargo da primeira vice-presidência (quando existentes) foram apenas 8% de mulheres e 12% de homens e para o de segunda vice-presidência (quando existentes) foram 8% e 24%, respectivamente. Na terceira vice-presidência (quando existentes) foram 16% e 40%, respectivamente.

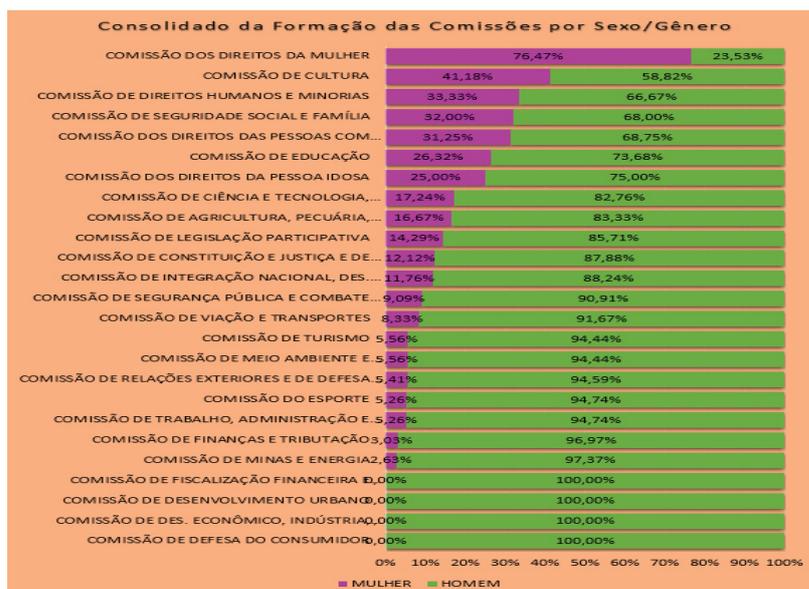
Realmente, são dados que atestam uma reduzidíssima participação no exercício efetivo de poder naquele parlamento. Aliás, as citadas pesquisadoras fazem uma constatação interessante: “É interessante observar que à medida que se distancia a concentração do poder a possibilidade de representação feminina aumenta”²²²

Agora na segunda abordagem Eneida Desiree Salgado e Ermelinda de Fátima Ireno de Melo constatam a sub-representação feminina considerando apenas os titulares que dão corpo e dinâmica aos trabalhos, ou seja, excluindo as vacâncias e considerando somente os que estavam atuando de fato:

Gráfico 12 - Composição dos Titulares das Comissões Permanentes por sexo/gênero

²²¹ “A diferença é que a proporção masculina apresenta uma queda, mas apenas em função de que 12% das Comissões não possuem esta representação de 1ª vice-presidência e 24% não possuem a figura da 2ª vice-presidência.” CAMARA. **NOTA TÉCNICA 04/2022 Mulheres em posição de poder nos parlamentos do Brasil – Câmara Federal, Assembleias Legislativas estaduais e do Distrito Federal**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/nota-tecnica-04-2022>. Acesso em: 27/05/23.

²²² CÂMARA FEDERAL. **NOTA TÉCNICA 04/2022 Mulheres em posição de poder nos parlamentos do Brasil – Câmara Federal, Assembleias Legislativas estaduais e do Distrito Federal**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/nota-tecnica-04-2022>. Acesso em: 27/05/23.



FONTE: ONMP, 2023

Ao fazerem a análise as pesquisadoras constataram o seguinte:

- a) Uma única Comissão tem maioria de mulheres, que é a Comissão dos Direitos da Mulher, com 76,47% de participação feminina.
- b) Seis Comissões possuem representação feminina entre 25% e 42%. São elas Direitos da Pessoa Idosa; Educação; Direitos da Pessoa com Deficiência; Seguridade e Família; Direitos Humanos e Minoria; e Cultura.
- c) Três Comissões possuem representação feminina entre 14% e 18%, em consonância com o percentual total de representação das mulheres na Câmara Federal. São elas, em ordem crescente de participação: Comissão de Legislação Participativa; Agricultura e Pecuária; Ciência e Tecnologia.
- d) Onze Comissões possuem representação feminina abaixo de 14%, ou seja, abaixo do percentual total de representação das mulheres na Câmara Federal. Dentro deste bloco de análise ainda poderíamos subdividi-lo em três, quais sejam: Sub-bloco 1, com comissões cuja representação feminina varia entre 8% a 14%: Viação e Transportes; Segurança Pública; Integração Nacional; e Constituição e Justiça. Sub-bloco 2, como comissões que têm entre 5% e 6% de mulheres: Trabalho, Administração e Serviços; Esportes; Relações Exteriores e Defesa; Meio Ambiente e Turismo. E o sub-bloco 3, com representação feminina entre 2% e 4%: Minas Energia e Finanças e Tributação.
- e) Quatro Comissões não possuem nenhuma titular feminina. São elas: Fiscalização Financeira e Controle; Desenvolvimento Urbano; Desenvolvimento Econômico; e Defesa do Consumidor.
- f) É interessante observar no bloco de maior representação feminina apresentado nas alíneas a, b e c, exceto pelas temáticas de agricultura/pecuária e ciência/tecnologia, as demais são muito voltadas, uma vez mais, para a área do cuidado e de minorias.²²³

²²³ CÂMARA FEDERAL. **NOTA TÉCNICA 04/2022 Mulheres em posição de poder nos parlamentos do Brasil – Câmara Federal, Assembleias Legislativas estaduais e do Distrito Federal.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-acional-da-mulher-na-politica/nota-tecnica-04-2022>. Acesso em: 27/05/23.

Os referidos dados e análises vão confirmando, completando e alertando para o ciclo de repetição (pré-eleição, eleição e pós-eleição) e de discriminação das mulheres na política, em razão do gênero, inclusive, naquela que a Constituição de 1988 designou para exercer a nobre competência (art. 45) de ser a Casa do Povo (Câmara Federal).

Ora, se na mais elevada esfera de poder do parlamento federal, destinada a reverberar a voz do povo, sendo este formado por mais da metade populacional e do eleitorado por mulheres, de certo que há aí um grave comprometimento da Soberania popular a exigir melhoria no sistema jurídico.

Em relação às Casas Legislativas Estaduais e do Distrito Federal, no período de 2018/2022, a participação das parlamentares sequer atingiu o mínimo de 30 % correspondentes às Cotas de Gênero de candidaturas, nem mesmo superou a marca de 16% naqueles parlamentos, de modo que 84% daquelas vagas estavam ocupados por homens, dizem as citadas pesquisadoras²²⁴.

Acerca do consolidado nacional de participação na Mesa Diretora por Estado e Sexo/Gênero aquele estudo identificou números impressionantes acerca da sub-representação de mulheres nesses espaços de poder e decisão: a) 42,31% das Casas Legislativas Estaduais do Brasil – o que corresponde a 10 estados (SP, MG, PR, RS, SC, RN, GO, MS, AM, RO) e o Distrito Federal – não possuem nenhuma mulher compondo este órgão deliberativo em nenhuma de suas instâncias; b) 11,54% das Casas Legislativas, ou seja, 3 estados (BA, PI, ES) possuem entre 11% e 15% de participação de mulheres na Mesa Diretora; c) 23,08% das Casas Legislativas, ou seja, 6 estados (RJ, PB, SE, MT, AL e CE) possuem de 15,01% e 20% de participação feminina na Mesa Diretora; d) 42%, ou seja, 5 estados (RR, PE AP, TO, MA), possuem participação feminina na Mesa Diretora entre 21% e 34%; e) Já o estado do Pará destaca-se com uma participação feminina de 42,86% na Mesa Diretora.²²⁵

Eneida Desiree Salgado e Ermelinda de Fátima Ireno de Melo alertam ainda para as seguintes constatações: a) 100% das 27 casas legislativas são presididas por homens,

²²⁴ CÂMARA FEDERAL. **NOTA TÉCNICA 04/2022 Mulheres em posição de poder nos parlamentos do Brasil – Câmara Federal, Assembleias Legislativas estaduais e do Distrito Federal**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/nota-tecnica-04-2022>. Acesso em: 27/05/23.

²²⁵ CÂMARA FEDERAL. **NOTA TÉCNICA 04/2022 Mulheres em posição de poder nos parlamentos do Brasil – Câmara Federal, Assembleias Legislativas estaduais e do Distrito Federal**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/nota-tecnica-04-2022>. Acesso em: 27/05/23.

restando uma ausência absoluta de mulheres nesses cargos; b) a maior concentração de mulheres está no cargo de baixa representação, sendo de 3ª Secretária (24,14%), 4ª Secretária (13,79%) e nos cargos de suplência (20,69%).²²⁶

Em relação à presidência das Comissões Permanentes, a citada investigação apurou que as mulheres são minoria e não superam 37,5% em todos estados, exceto no Tocantins (60%); e nas comissões de maior projeção de articulação e poder correspondem, na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) a apenas 7,69% e, na Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação, a somente 7,69%.²²⁷

Ao final da Nota Técnica n.º 4 do ONPM, Eneida Desiree Salgado e Ermelinda de Fátima Ireno de Melo oferecem as seguintes conclusões: a) as deputadas não se fazem representar em grande parte das estruturas de funcionamento das Casas Legislativas como a Presidência, a Mesa Diretora, o Colégio de Líderes, a presidência das Comissões, as Bancadas Partidárias e Blocos Parlamentares; b) estas estruturas agilizam o trabalho legislativo e os resultados que chegam para a sociedade, servem como instâncias de poder e visibilidade, de modo que os resultados chegam à população com a marca da exclusão, com prejuízo à diversidade e representatividade da sociedade; c) a dificuldade de acesso das parlamentares aos lugares de poder dentro do parlamento (ressalvado a estrutura próprio gabinete) reduz a potência e visibilidade das deputadas, impactando no seu capital político e na reeleição; d) a proporcionalidade partidária acaba privilegiando os homens em detrimento das mulheres, dado o patriarcado nas instituições partidárias e próprio parlamento; e) é necessário constituir políticas afirmativas por mais mulheres na política e nos espaços de poder dentro do campo político.²²⁸

As pesquisadoras destacam, ainda, alguns caminhos existentes de potencialização da participação feminina na política: a) ação afirmativa garantida pela Resolução 31/2013

²²⁶ CÂMARA FEDERAL. **NOTA TÉCNICA 04/2022 Mulheres em posição de poder nos parlamentos do Brasil – Câmara Federal, Assembleias Legislativas estaduais e do Distrito Federal**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/nota-tecnica-04-2022>. Acesso em: 27/05/23.

²²⁷ CÂMARA FEDERAL. **NOTA TÉCNICA 04/2022 Mulheres em posição de poder nos parlamentos do Brasil – Câmara Federal, Assembleias Legislativas estaduais e do Distrito Federal**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/nota-tecnica-04-2022>. Acesso em: 27/05/23.

²²⁸ CÂMARA FEDERAL. **NOTA TÉCNICA 04/2022 Mulheres em posição de poder nos parlamentos do Brasil – Câmara Federal, Assembleias Legislativas estaduais e do Distrito Federal**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/nota-tecnica-04-2022>. Acesso em: 27/05/23.

da Câmara Federal criadora da Secretaria da Mulher, estratégica no Colégio de Líderes, estando sendo replicada e expandida para estados e municípios na forma de Procuradoria da Mulher; b) Proposta de Emenda à Constituição nº 590/06²²⁹, que busca garantir a presença de, ao menos, uma mulher nas Mesas Diretoras da Câmara Federal, do Senado e das comissões de cada Casa; c) boletim ParlaMulher, d) o programa de TV Elas Pautam; e, no âmbito estadual, a PEC 14/2019 da ALMG (visa garantir um novo cargo na Mesa Diretora exclusivo para a participação das mulheres) e o Projeto de Resolução 5/2022 da ALPR (propõe a criação de uma Bancada Feminina no Legislativo paranaense e , além da participação feminina na Mesa Diretora da Casa).²³⁰

A pormenorizada seleção de dados, informações e análises acima destacados leva a uma conclusão repetitiva: seja na Câmara Federal ou nas Assembleias estaduais e distrital, há também uma sub-representação numérica nos espaços de poder e decisão nestes parlamentos.

2.4 UM PROBLEMA JURIDICO-CONSTITUCIONAL-DEMOCRÁTICO

Entendido esse panorama cumpre agora enfrentar a análise qualitativa-jurídico dessa constatação, ou seja, abordar os efeitos disso enquanto um problema jurídico-constitucional-democrático. Mas qual é o problema jurídico-constitucional-democrático decorrente dos efeitos numéricos da sub-representação feminina nos cargos eletivos e nos espaços de poder e de decisão no jogo político?

Trata-se do problema da violação do espectro de premissas constitucionais. Na medida em que, numérica e sistematicamente, há uma sub-representação de mulheres nos cargos eletivos e no exercício limitado destes por elas essa situação resvala diretamente na ordem jurídica vigente, de modo a comprometer o ideal constitucional. É dizer, na confrontação entre o mundo do dever ser, prescrito pela Constituição de 1988, e,

²²⁹ A PEC 590/06 da Câmara Federal recebeu a numeração de PEC 38/2015 no Senado Federal e em 23/03/2023 encontrava-se na Secretaria Legislativa do Senado Federal aguardando inclusão em Ordem do Dia. Primeira sessão de discussão, em primeiro turno. SENADO. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 590/2006**. Disponível em: ><https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-590-2006-cd>. Acesso em 27/05/23.

²³⁰ CÂMARA FEDERAL. **NOTA TÉCNICA 04/2022 Mulheres em posição de poder nos parlamentos do Brasil – Câmara Federal, Assembleias Legislativas estaduais e do Distrito Federal**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/nota-tecnica-04-2022>. Acesso em: 27/05/23.

o do ser, vivenciado em sociedade, aquela sub-representação numérica revela um grande hiato entre ambos. São exemplos que demonstram isso os citados dados estatísticos do TSE sobre os eleitos e eleitas nas eleições anteriores e os do ONMP acerca da diminuta ocupação de mulheres nos espaços de poder e decisão nos parlamentos federal e estaduais.

Apresenta-se aí um problema jurídico²³¹, então, vez que confronta os princípios e marcos da matriz constitucional, o sistema legal, a atuação jurisdicional, a doutrina especializada, enfim, não apenas as fontes do direito, mas o próprio sistema jurídico posto.²³²

Também o é jurídico (e judicial) em virtude da judicialização de candidaturas femininas fictícias, decorrentes de fraudes eleitorais para viabilizar candidaturas de homens pelo sistema proporcional e majoritário (por meio de financiamento de candidatas as vice ou suplentes) ou desviar recursos públicos através de candidaturas fake, com gastos forjados. Essa intervenção judicial tem sido provocada de maneira reiterada nos últimos ciclos eleitorais de modo a formar uma jurisprudência firme e combativa no TSE sobre o tema, tal como será detalhado adiante.

É um problema constitucional porque, além de ir na direção oposta ao movimento do constitucionalismo democrático, viola aludidas premissas da Constituição que, enquanto norma de hierarquia superior, espraia seu poder normativo para todo o sistema jurídico exigindo conformidade a ela.

Então, os princípios republicano, federativo e democrático, os fundamentos, os direitos e garantias fundamentais, os direitos políticos e o regime partidário e de sistema eleitorais vigentes não se coadunam com tamanha distorção numérica, de ordem concreta.

Além disso, a Constituição apregoa a paridade de gênero (art. 5º, I) em todos os setores sociais, inclusive, nos acessos aos cargos público eletivos, proibindo a

²³¹No sentido jurídico-científico (REVISTA DIREITO PÚBLICO. **Por que o problema continua sendo o problema? Diferenciando pesquisa jurídico-instrumental e pesquisa jurídico-científica e o papel das fontes do Direito.** Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3193>. Acesso em 08/05/23.

²³²BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. SANTOS, Maria Celeste C. J. Santos (Trad.). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 10ª ed, 1999, p.71.

discriminação em razão do sexo (art. 5º, *caput*). A desigualdade numérica constatada confronta diametralmente a igualdade entre homens e mulheres, um direito fundamental.

É democrático o problema porque prejudica o Estado Democrático de Direito, em um de seus valores mais caros, a Soberania Popular. Emanando todo o poder do povo, que o exerce através de representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único) e, em sendo estes representantes majoritariamente homens e minoritariamente mulheres, em franca desproporção ao eleitorado e à população predominantemente de mulheres, lógica e juridicamente, há um grave prejuízo àquela vontade soberana. A representatividade aqui não é paritária. Aliás, nem ao menos é proporcional à reserva legal mínima de 30% de candidatas. Diga-se mais, a rigor deveria ser proporcional ao eleitorado ou à população.

Reforçando a tríade problemática decorrem também consequências graves da mencionada sub-representação numérica, diretamente no arcabouço normativo, internacional e nacional, acerca da tutela de mulheres na política.

Há normas e documentos internacionais que, apesar de tutelarem referidos direitos, acabam por serem violados ou esvaziados ou enfraquecidos na prática diante da citada sub-representação. Isso porque, os conteúdos respectivos ainda não têm sido concretizados suficientemente. São exemplos: a) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) (norma fundamental para todos os programas da ONU Mulheres, com 185 países signatários), b) Declaração ea Plataforma de Ação de Pequim (compromissos de governos melhorarem direitos das mulheres); c) Resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU sobre Mulheres, Paz e Segurança (reafirma o papel das mulheres na prevenção e resolução de conflitos); d) A Declaração do Milênio e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (todos Estados membros da ONU comprometeram-se a atingir metas de 2000 a 2015, dentre elas promover a igualdade de gênero; e) Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas); f) Marco de Parceria para o Desenvolvimento Sustentável 2017-2021 (compromisso forte com a promoção da igualdade de gênero), g) Estratégia de Montevideu para a Implementação da Agenda Regional de Gênero no Âmbito do

Desenvolvimento Sustentável (a igualdade de gênero em 2030 na América Latina e Caribe depende da paridade de gênero).²³³

No Brasil, nos últimos anos, houve um desenvolvimento de novas normas de proteção e incentivo às mulheres na política. No âmbito infraconstitucional, a Lei n.º 12.034/2009 alterou o art. 10, § 3º, a Lei n.º 9.504/97 (Lei das Eleições) e tornou obrigatório para a Câmara Federal, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais o preenchimento do mínimo de 30% de candidaturas para um dos gêneros, o que na prática, repetidamente vezes, refere-se às mulheres.²³⁴

Esse foi um marco importante na evolução normativa pró-mulheres, pois, finalmente, estabeleceu-se a obrigatoriedade de candidaturas mínimas de um dos gêneros em detrimento da facultatividade descrita na redação anterior da lei.

Mas, o tempo e a persistência da sub-representação feminina foram revelando a necessidade de mais medidas afirmativas. Adveio então a Lei n.º 13.165/2015, propondo incentivos à participação feminina, dentre eles a obrigatoriedade de financiamentos com recursos do Fundo Partidário de campanha de candidatas em percentuais entre 5% e 15%, que foram posteriormente unificados e aumentados para 30%, pela STF através da via da já mencionada ADIN 5.617.²³⁵

A Lei n.º 14.192/2021 estabeleceu normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher, alterando diversas leis eleitorais, criminalizando condutas de desinformação na campanha eleitoral e de violência contra a mulher, além de garantir a elas a participação proporcional em debates eleitorais.²³⁶

²³³ONU MULHERES. **Documentos de referência**. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/onu-mulheres/documentos-de-referencia/>. Acesso em: 02/06/2023.

²³⁴§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. PLANALTO. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm. Acesso em: 02/06/2023.

²³⁵PLANALTO. **Lei n.º 13.165 de 29 de setembro 2015**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 02/06/2023.

²³⁶“Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 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 dispor sobre os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral, para criminalizar a violência política contra a mulher e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais.” PLANALTO. **Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm. Acesso em: 02/06/2023.

No âmbito da Constituição Federal de 1988, houve a Emenda Constitucional n.º 111/2021, que trouxe um novo critério de contagem em dobro dos votos dados às candidatas mulheres para fins de distribuição, entre os partidos, dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, nas eleições de 2022 a 2030.²³⁷ A medida objetiva incentivar a maior participação feminina através da premiação financeira dos partidos que obtiverem mais votos para suas candidatas.

A Emenda Constitucional n.º 117/2022 impôs aos partidos políticos a obrigatoriedade de aplicação mínima de 5% dos recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de ações afirmativas em favor da participação política feminina. Também obrigou à destinação mínima de 30% às respectivas candidatas (proporcional ao número delas), dos recursos do FEFC, da parcela do Fundo Partidário destinados a campanha eleitorais de candidatas e do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão.²³⁸ De forma semelhante buscou-se garantir recursos e incentivos mínimos para mulheres.

Conforme se demonstrou acima há um conjunto de normas internacionais e nacionais que trazem proteções e estímulos específicos para aumentar efetivamente a representatividade das mulheres na política. A esse ecossistema normativo denomina-se aqui de Estatuto da Mulher na Política.

Portanto, indo além do que foi dito antes, mais do que uma violação às premissas constitucionais com repercussões em normas infraconstitucionais a grave sub-representação feminina em cargos eletivos e espaços de poder e de decisão contraria o próprio Estatuto da Mulher na Política.

²³⁷ “Art. 2º Para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro. Parágrafo único. A contagem em dobro de votos a que se refere o **caput** somente se aplica uma única vez.” PLANALTO. **Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc111.htm#art1. Acesso em: 02/06/2023.

²³⁸ “Art. 17 § 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários. § 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário.” PLANALTO. **Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 02/06/2023.

Em outra ótica, outros efeitos maléficos que podem ser exemplificados e dizem respeito ao impacto negativo dessa sub-representação feminina na atuação legiferante e executiva, isto, é na criação, implantação e fiscalização de normas protetivas para mulheres e de políticas públicas em favor destas.

Não é que elas não existam. Nem que mulheres não tocam tais atuações. Mas, não se pode desconsiderar que a citada sub-representação pesa - desfavoravelmente - na qualidade jurídica daquelas ações, dado o modo de ser das atuações femininas.

É pensar, por outro lado, como seria se houvesse paridade de gênero ou ao menos correspondência entre 30% de candidatas e o efetivo preenchimentos dos cargos eletivos. A considerar os 70.970 cargos em disputa nos dois últimos ciclos eleitorais (2020²³⁹/2022²⁴⁰) seriam 35.485 e 21.291 mulheres, respectivamente, atuando em uma perspectiva por/de/para mulheres, mais próxima, portanto, dos ideais democráticos propugnados pela Carta Magna.²⁴¹

Assim, fica evidenciada a conexão aos escopos de conformidade dessa pesquisa, na medida em que se propõe um modelo que objetiva exatamente contribuir para que o descompasso numérico e jurídico, referentes à sub-representação feminina, nos cargos eletivos, espaços de poder e de decisão sejam reduzidos e até equalizados.

Aliás, no próximo tópico será demonstrado que a mencionada sub-representação, numérica e jurídica, é agravada pelas fraudes eleitorais em candidaturas femininas, tornando o problema ainda mais grave e reforçando a necessidade de uma nova abordagem sobre o tema.

²³⁹TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições 2020: 58.208 vagas de vereadores estarão em disputa neste domingo (15)**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Novembro/eleicoes-2020-58-208-vagas-de-vereadores-estarao-em-disputa-neste-domingo-15>. Acesso em: 06/05/23.

²⁴⁰ SENADO. **Eleição este ano terá mais de 28 mil candidatos; veja os números**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/08/16/eleicao-este-ano-tera-mais-de-28-mil-candidatos-veja-os-numeros>. Acesso em: 06/05/23.

²⁴¹ Cálculo próprio realizado através da soma do total de cargos disponíveis em cada ciclo eleitoral de 2020 e de 2022, conforme dados oficiais do TSE e do Senado.

3 O FINANCIAMENTO PÚBLICO FEMININO E SEUS DESVIOS

Muito se debate sobre um modelo ideal de financiamento de partidos e eleições. Diversos são os modelos adotados, cada um com suas vantagens e desvantagens. Não existe um perfeito. O certo é que a democracia tem seu custo e é elevado. Para viabilizar o gigantesco sistema de financiamento partidário e eleitoral, em um país continental como é o Brasil, de fato as cifras são bilionárias.

Nesse capítulo, se fará, portanto, um breve delineamento geral acerca daquele modelo com ênfase no financiamento público de mulheres na política, aqui denominado de financiamento público feminino, para contextualizá-lo e indicar alguns erros e acertos; em seguida, o itinerário dos recursos; depois serão abordados em números oficiais os recursos bilionários dos fundos públicos com o recorte da destinação às candidatas e finalizando os desvios desses recursos.

O objetivo é, pois, demonstrar o cenário jurídico e as principais formas como os desvios do financiamento público feminino acontecem, de modo a correlacioná-lo com o *Compliance* Partidário-Eleitoral na perspectiva preventiva e inibitória.

Optou-se pela análise do modelo combinado de financiamento público, partidário e eleitoral. Essa opção justifica-se por três razões. A primeira, pois o financiamento público feminino perpassa por ambas as formas, ou seja, parcela dos recursos públicos que chegam às candidatas proveem dos partidos e possuem destinação eleitoral específica para candidatas. A segunda, parte dos referidos recursos possuem destinação partidária, mas com escopo de financiar os programas de participação política das mulheres, que devem fomentar aumento e melhoria de candidatas. Terceira, o espectro de atuação do *Compliance* Partidário-Eleitoral, como se verá adiante, é cíclico e, desse modo, deve atuar no antes, no durante e no depois das eleições, nos âmbitos partidário e eleitoral, pois.

Portanto, a acepção do termo financiamento público feminino é no sentido de recursos públicos - especificamente - destinados às candidatas e aos programas de incentivo à participação política de mulheres, inclusive, nos espaços de poder e de decisão.

3.1 O MODELO BRASILEIRO: ERROS E ACERTOS

O modelo brasileiro de financiamento partidário e eleitoral de candidatas é híbrido, ou seja, estrutura-se tanto através de uma rede de irrigação de recursos de origem pública como por meio de uma complexa rede de recursos de origem particular.²⁴²

Considerada a ênfase, no financiamento público, destaca-se que a respectiva previsão normativa é capilarizada. A Constituição Federal de 1988 traz normas específicas sobre o financiamento público nos partidos políticos, com repercussões eleitorais. São elas: a) vedação de recebimento de financiamento de entidade ou governo estrangeiros ou subordinada a estes (art. 17, II); b) obrigatoriedade de prestação de contas à Justiça Eleitoral (Art. 17, III); c) acesso ao fundo partidário desde que preenchidas uma das seguintes hipóteses: c.1) obtenção nas eleições para a Câmara Federal no mínimo 3% dos votos válidos distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas (Art. 17, § 3º, I); ou c.2) elegerem ao menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação (Art. 17, § 3º, II); d) não consideração de nova filiação para fins de distribuição dos recursos do fundo quanto ao eleito em partido que não preencheu uma daquelas duas hipóteses (Art. 17, § 5º); e) não contabilização da migração de partido por parlamentares para fins de distribuição de recursos do fundo partidário ou de outros fundos públicos (Art. 17, § 6º); f) obrigatoriedade de aplicação mínima de 5% do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com

²⁴²Art. 5º Constituem receitas dos partidos políticos: I - recursos oriundos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) de que trata o art. 38 da Lei nº 9.096/1995 ; II - doações ou contribuições de pessoas físicas destinadas à constituição de fundos próprios; III - sobras financeiras de campanha, recebidas de candidatos; IV - doações de pessoas físicas e de outras agremiações partidárias, destinadas ao financiamento de campanhas eleitorais e das despesas ordinárias do partido, com a identificação do doador originário; V - recursos decorrentes: a) da alienação ou da locação de bens e produtos próprios;

b) da comercialização de bens e produtos; c) da realização de eventos; ou d) de empréstimos contraídos com instituição financeira ou equiparados, desde que autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB); VI - doações estimáveis em dinheiro; VII - rendimentos de aplicações financeiras, respeitando-se a natureza dos recursos aplicados; ou VIII - recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).” BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução Nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019**. Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos - da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 10 de jun. 2023.

os interesses intrapartidários (Art. 17, § 7º) e g) distribuição obrigatória dos valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, pelos partidos às respectivas candidatas, no mínimo 30%, proporcional ao número de candidatas, conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário (art. 17, § 7º).²⁴³

Além disso, a Lei 9.096/95 (Leis dos Partidos Políticos – art. 38 ao art. 44-A), alterada pela lei nº 11.459/2007 (Estabelece critério de distribuição do Fundo Partidário); e a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições, art. 11, § 8º, IV, art. 16-C ao art. 16-D, art. 20, art. 25, art. 26, § 5º, art. 28, II, art. 23, § 9º, art. 105, § 1º) trazem regras específicas.

Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral também detalham o tema. São elas: Resolução nº 23.604/2019 (Regulamenta o disposto no Título III – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos – da Lei nº 9.096/95); Resolução nº 23.605/19 (Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha²⁴⁴; Resolução nº 23.664/21 (Altera a Resolução-TSE nº 23.605/19, que estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha);²⁴⁵ Resolução nº 21.975/2004 (Disciplina o recolhimento e a cobrança das multas previstas no Código Eleitoral e leis conexas e a distribuição do Fundo Partidário); Resolução nº 23.607/19 (Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições).²⁴⁶

As portarias do TSE preveem mais especificações. São as seguintes: Portaria nº 288/05 (Estabelece normas e procedimentos visando à arrecadação, recolhimento e

²⁴³BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 8 de jun. 2023.

²⁴⁴BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução Nº 23.605, de 17 de dezembro de 2019**. Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 7 jun. 2023.

²⁴⁵BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução Nº 23.664, de 9 de dezembro de 2021**. Altera a Resolução-TSE nº 23.605, de 17 de dezembro de 2019, que estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). 9 dez. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-664-de-9-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 6 jun. 2023.

²⁴⁶BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução Nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 3 jun. 2023.

cobrança das multas previstas no Código Eleitoral e leis conexas e a utilização daGRU);²⁴⁷ Portaria n.º 579/22 de 15/06/22 (Anexo com a distribuição dos recursos doFEFC aos diretórios nacionais dos partidos políticos para financiamento de campanhas nas Eleições Gerais de 2022)²⁴⁸; Portaria n.º 589/22 de 20/06/22 (Altera o anexo da Portaria TSE n.º 579/22 que divulga a distribuição dos recursos do FEFC)²⁴⁹ e Portaria n.º 624/22 de 04/07/22 (Altera o anexo da Portaria TSE n.º 579/2022 que divulga a distribuição dos recursos do FEFC)²⁵⁰.

Para além de atos tão detalhados, decisões do Supremo Tribunal Federal em sede de ADIs também trataram do tema. São exemplos: ADI n.º 4.650 (Inconstitucionalidade dos dispositivos legais autorizadores de doações por pessoas jurídicas às campanhas eleitorais)²⁵¹, ADI n.º 5.105 (Inconstitucionalidade de dispositivos legais que dificultavam o acesso ao Fundo Partidário às novas agremiações criadas após eleições)²⁵²; ADI n.º 7.214 (constitucionalidade de dispositivos de Resolução TSE que vedam o repasse dos recursos do FEFC e FP por partidos políticos ou candidatos não coligados)²⁵³; ADI n.º 5.795 (Constitucionalidade do FEFC)²⁵⁴ e a ADI n.º 7.058 (Constitucionalidade de dispositivo da LDO que especificou critérios para apuração do valor a ser destinado ao FEFC).²⁵⁵

²⁴⁷BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria nº 288 de 9 de junho de 2005**. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/portarias-e-instrucoes/portaria-nb0-288-de-9-de-junho-de-2005-brasilia-2013-df>. Acesso em: 3 jun. 2023.

²⁴⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria nº 579, de 15 de junho de 2022**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2022/portaria-no-579-de-15-de-junho-de-2022>. Acesso em: 30 maio 2023

²⁴⁹BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria nº 589, de 20 junho de 2022**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2022/portaria-no-589-de-20-de-junho-de-2022?SearchableText=Fundo%20Especial%20de%20Financiamento%20de%20Campanha>. Acesso em: 6 jun. 2023.

²⁵⁰BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria nº 624, de 04 julho de 2022**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2022/portaria-no-624-de-04-de-julho-de-2022?SearchableText=Portaria%20TSE%20n%20579/2022>. Acesso em: 7 jun. 2023.

²⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n.º 4.650/17**. 17 set. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>. Acesso em: 17 maio 2023.

²⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n.º 5.105**. 1 out. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308937289&ext=.pdf>. Acesso em: 27 maio 2023.

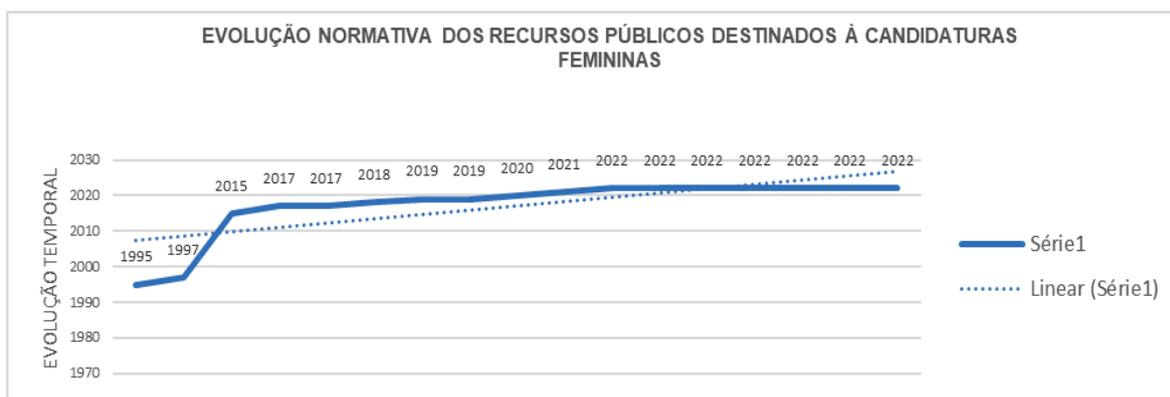
²⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7.214** 03 out. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353968250&ext=.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6447390>.

²⁵⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n.º 5.795** 22 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352988301&ext=.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023.

²⁵⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7.058** 3 mar. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351417104&ext=.pdf>. Acesso em: 31 maio 2023.

Para facilitar o entendimento do contexto do itinerário que os recursos públicos destinados às candidatas percorrem, a Figura abaixo demonstra uma síntese da evolução normativa sobre o tema:

Figura 5 Percurso normativo dos recursos públicos destinados às candidaturas femininas no Brasil



FONTE: O autor, 2022

Como se pode identificar acima o sistema normativo de financiamento partidário e eleitoral é bastante complexo, específico e detalhado, por vezes, demandando atuação incidental do Judiciário. Decorre desse disso um contexto jurídico instável.

Tal ordem de coisas torna ainda mais importante a adoção do *Compliance* Partidário-Eleitoral, seja para aplicar as estratégias adequadas de fomento à participação feminina na política, gerindo os riscos dos financiamentos (desvios e ausências); seja para viabilizar a efetiva destinação dos recursos públicos às candidatas e programas partidários de fomento feminino, ambos a tempo e a modo adequados.

A principal fonte de financiamento de despesas partidárias é o Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos), seja em razão dos valores elevados distribuídos entre os partidos, seja em razão da continuidade mensal deles, em anos eleitorais e não-eleitorais.

Sobre financiamento público das Federações através dos FP e FEFC Joelson Dias e Luiz Gustavo de Andrade explicam que cada partido federado conservara sua autonomia, mas, atuando conjuntamente em federação, poderá conseguir superar a cláusula de desempenho e acessar os fundos públicos. Eles ressaltam que os partidos “terão a responsabilidade de manter financeiramente a federação, de acordo com regras acordadas quando da composição para sua criação. Ou seja, o pacto que forma a

federação define como cada partido participará financeiramente da manutenção do todo.”²⁵⁶

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte conceituou que o Fundo Partidário “é constituído por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei.”²⁵⁷. O art. 38 da Lei dos Partidos especifica a respectiva origem dos recursos.²⁵⁸

O caminho do financiamento público feminino - através do fundo partidário - inicia-se, portanto, por meio da Constituição da origem dos recursos públicos que serão repassados ao Tribunal Superior Eleitoral e posteriormente aos partidos. Essa operação ocorre através da respectiva consignação ao TSE na previsão orçamentária do anexo do Poder Judiciário. O Tesouro Nacional deposita, mensalmente, os duodécimos e as quantias arrecadadas com multas e outras penalidades em conta especial disponível para o TSE.²⁵⁹

Em seguida, é feita a distribuição pelo TSE aos partidos mediante os seguintes critérios: a) 5% do total do FP será distribuído em partes iguais a todos os partidos com estatutos registrado no TSE e b) 95% do total do FP serão distribuídos a estes na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara Federal (art.41-A, da Lei dos Partidos)²⁶⁰, contados em dobro para esse fim os votos dados a mulheres e

²⁵⁶ DIAS, Joelson. ANDRADE, Luiz Gustavo de. **Como serão financiadas as federações partidárias?** Disponível em: <https://abrade.org/midias/como-serao-financiadas-as-federacoes-partidarias/>. Acesso em: 11/06/23.

²⁵⁷ RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional Eleitoral. Fundo Partidário. Disponível em: <https://www.tre-rn.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario>. Acesso em: 8 jun. 2023.

²⁵⁸ “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.” PLANALTO. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Disponível em: HTTPS://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 08/06/2023.

²⁵⁹ “Art. 40. A previsão orçamentária de recursos para o Fundo Partidário deve ser consignada, no anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral. § 1º O Tesouro Nacional depositará, mensalmente, os duodécimos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral. § 2º Na mesma conta especial serão depositadas as quantias arrecadadas pela aplicação de multas e outras penalidades pecuniárias, previstas na legislação eleitoral” PLANALTO. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Disponível em: HTTPS://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 08/06/2023.

²⁶⁰ “Redação do art. 41-A, anterior à Lei nº 12.875/2013, acrescido pelo art. 1º da Lei nº 11.459/2007” TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Disponível em:

negros(as) (EC n.º 111/21). Já no âmbito partidário, no mínimo 5% do Fundo Partidário, deve ser aplicado nas ações afirmativas femininas previstas no art. 17, § 7º, da Carta Magna, antes mencionado.

Em anos eleitorais, há uma parcela do Fundo Partidário destinada às campanhas eleitorais, segundo a qual deverá ser distribuída pelos partidos às respectivas candidatas no mínimo 30%, proporcional ao número de candidatas. Os critérios dessa distribuição são definidos pelos órgãos de direção nacional dos partidos e pelas normas estatutárias e, então, apresentados ao TSE (art. 17, § 8º, CF/88). Somente após isso, preenchidos os critérios legais, é que os respectivos valores são repassados aos partidos e em seguida às candidatas, respeitados os prazos do Calendário Eleitoral.

Por outro lado, a principal fonte de financiamento das campanhas eleitorais de mulheres é o Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC, principalmente, pelos valores elevados que lhes são obrigatórios e minimamente destinados (30%).

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, o “Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é um fundo público destinado ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos, previsto nos artigos 16-C e 16-D da Lei nº 9.504/1997.”²⁶¹

Aquele art. 16-C determina que a origem dos recursos é formada por dotações orçamentárias da União previstas para o ano em que ocorrem as eleições e deve corresponder em valor, no mínimo, ao que foi definido pelo TSE, a cada eleição, conforme critérios legais (art. 16-C. I); ou “ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual.” (art. 16-C, II)²⁶². Aquele percentual poderá ser reduzido por compensação em razão de remanejamento de dotações excessivas para o Poder Legislativo, caso existam (art. 16-C § 15º).²⁶³

Considerados tais referenciais o Tesouro Nacional repassará os recursos à uma conta especial disponível para o TSE até o primeiro dia útil do ano eleitoral (art. 16-C § 2º)

<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-dos-partidos-politicos/lei-dos-partidos-politicos-lei-nb0-9.096-de-19-de-setembro-de-1995#tit3-cap2> . Acesso em: 08/06/2023.

²⁶¹BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Fundo **Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 7 jun. 2023.

²⁶²BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 09/06/2023.

²⁶³ Op. Cit.

e nos 15 dias seguintes após o depósito o Tribunal fará a divulgação do respectivo valor (art. 16-C § 3º, I).

Os recursos do FEFC apenas ficarão disponíveis aos partidos à medida que estes forem apresentando ao TSE os critérios de distribuição interna dos recursos, desde que aprovado por maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, devendo haver divulgação pública. (art. 16-C §7º). Caso eles não sejam utilizados nas campanhas serão devolvidos integralmente ao Tesouro Nacional, por ocasião da respectiva prestação de contas (art. 16-C §11º). É permitida a renúncia ao FEFC até o 1º dia útil de junho, mas vedada a redistribuição dos valores renunciados às outras agremiações (art. 16-C § 16º).²⁶⁴

A distribuição dos recursos do FEFC no primeiro turno entre os partidos deve obedecer aos seguintes critérios: a) 2% rateado igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE; b) 35% rateado entre partidos com, no mínimo, um representante na Câmara Federal, de forma proporcional ao percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara Federal; c) 48% rateados entre os partidos, proporcionalmente à quantidade de representantes na Câmara Federal, conforme as legendas dos titulares; e d) 15% rateados entre os partidos, proporcionalmente à quantidade de representantes no Senado Federal, conforme as legendas dos titulares. (Art. 16-D)²⁶⁵.

A Resolução n.º 23.605/2019 do TSE detalha ainda mais esses procedimentos sobre o FEFC, inclusive, com a previsão expressa (art.3º-A) de contagem em dobro, para fins de distribuição do FEFC entre os partidos, dos votos dados a mulheres e negros(as) (EC n.º 111/21)²⁶⁶.

Apesar de não está expresso na Lei dos Partidos Políticos o TSE, com fundamentos em decisões do STF e em decisões suas em sede de Consulta, detalhou

²⁶⁴ Op.Cit.

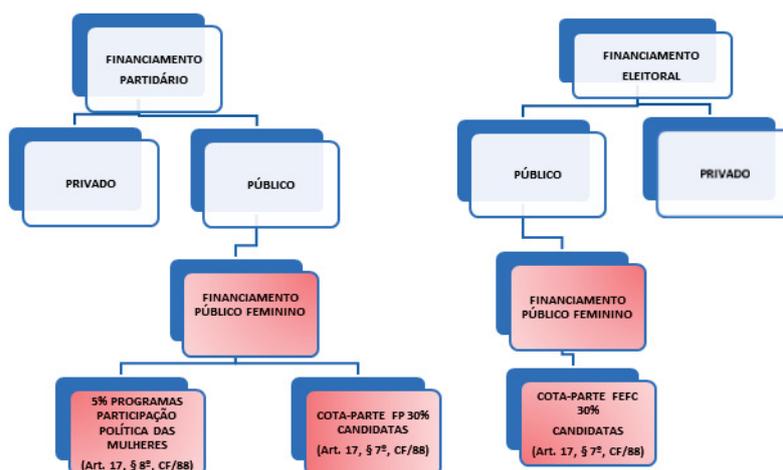
²⁶⁵ Op. Cit.

²⁶⁶BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.605 de 17 de dezembro de 2019**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 8 jun. 2023.

(art. 6º, § 1º) na referida resolução uma especificação acerca do rateio daquelas maiorias minorizadas na política.²⁶⁷

O Fluxograma abaixo ilustra o caminho percorrido pelo financiamento público feminino através dos recursos combinados de origem partidária e eleitoral:

Figura 6 Fluxograma do Financiamento Público Feminino – FP e FEFC



FONTE: O Autor, 2023

Ao se analisar referido percurso, em uma visão geral logo se vê que há uma maior concentração dos recursos por ocasião das candidaturas de mulheres (30%) e uma menor concentração deles em relação aos programas contínuos de promoção e difusão da participação feminina na política (5%).

²⁶⁷ “Art. 6º (...) § 1º Os critérios a serem fixados pela direção executiva nacional do partido devem prever a obrigação de aplicação do total recebido do FEFC de acordo com os seguintes percentuais (STF: ADI nº 5.617/DF , DJE de 3.10.2018, e ADPF-MC nº 738/DF, DJE de 29.10.2020; e TSE: Consulta nº 0600252-18, DJE de 15.8.2018, e Consulta nº 0600306-47, DJE de 5.10.2020): (Redação dada pela Resolução nº 23.664/2021) 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 23.664/2021) II - para as candidaturas de pessoas negras o percentual corresponderá à proporção de: (Incluído pela Resolução nº 23.664/2021) a) mulheres negras e não negras do gênero feminino do partido; e (Incluído pela Resolução nº 23.664/2021) b) homens negros e não negros do gênero masculino do partido; e (Incluído pela Resolução nº 23.664/2021) III - os percentuais de candidaturas femininas e de pessoas negras serão obtidos pela razão dessas candidaturas em relação ao total de candidaturas do partido em âmbito nacional. (Incluído pela Resolução nº 23.664/2021)” TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução Nº 23.605, de 17 de dezembro de 2019.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019> . Acesso em : 09/06/23.

Essa constatação diz muito sobre o desenho brasileiro de financiamento de mulheres na política, pois evidencia que os maiores esforços financeiros são concentrados nas campanhas eleitorais de candidatas e não no incentivo contínuo e real de lideranças femininas, de modo a lhes conferir competitividade eleitoral.

Há, pois, uma lógica cruel aqui. Em 45 dias de campanha, as candidatas se veem desafiadas a vencerem o patriarcado, estrutural e histórico, arraigado socialmente na política brasileira, sem antes ao menos terem sido preparadas adequadamente para um desafio excessivo como esse. Apesar da existência da sanção de suspensão de repasse de recursos públicos aos partidos infratores, esta não tem sido capaz de conduzir à repetição do ilícito.

Essa situação é agravada quando se considera que, na prática, muitos partidos descumprem reiteradamente tanto a obrigação de repasse mínimo de 30% dos recursos públicos às candidatas como também o dever de aplicação de 5% naquelas ações afirmativas pró-mulheres na política.

Convém lembrar que, por fatores variados, acontece de os recursos destinados às candidatas chegarem de forma atrasada, por vezes, na última semana de campanha, comprometendo o planejamento feito ou esvaziando o potencial competitivo das candidatas.

Não bastasse o absurdo desse proceder as agremiações descumpridoras foram agraciadas com a anistia das respectivas penalidades²⁶⁸ por ocasião da EC n.º 117²⁶⁹ e em, mais um movimento suprapartidário, há forte tendência de que mais uma Emenda Constitucional (EC n.º 09/23) venha a abonar novamente referidos ilícitos, dado que já aprovada (em 16/05/2023) na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal.²⁷⁰

²⁶⁸ Devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário.

²⁶⁹ “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.” PLANALTO. **Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022**. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 09/06/23.

²⁷⁰ CAMARA. **Proposta de emenda à constituição: PEC n.º 09/2023**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2352476>. Acesso em: 11/06/23.

Daí que, em termos práticos, pouco ou nenhum investimento financeiro é efetivamente empregado em iniciativas contínuas de preparação e inclusão de mulheres na política. Para além disso, as vultosas quantias destinadas às candidatas, reitere-se, muitas sem preparação prévia e indicadas de forma improvisada, acabam por criar um terreno muito fértil aos desvios de recursos públicos, especialmente por meio de candidaturas fictícias de mulheres.

São, pois, principais erros desse modelo brasileiro de financiamento público de mulheres: a) pouco ou nenhum financiamento aos programas contínuos de fomento à participação feminina na política; b) anistia partidária que estimula a impunidade; c) ausências e falhas no repasse de recursos mínimo (30%) para as candidatas e d) ausência de um método jurídico que previna falhas e fomente um estável e efetivo fluxo de financiamento feminino.

O *compliance* sugerido nessa pesquisa está a oferecer exatamente uma alternativa jurídica, cujo eixo de solução é deslocado para a prevenção e não apenas o remediar dos ilícitos.

Por outro lado, oportuno destacar pontos positivos no modelo. As previsões constitucionais e legais de obrigatoriedade de destinação de recursos mínimos às mulheres (30% e 5%), em que pese as falhas existentes, contribuem sim para a melhoria na acessibilidade de mulheres aos cargos eletivos e espaços de poder e decisão.

É preciso analisar o tema em perspectiva, de modo que o processo democrático de inclusão de mais mulheres é, como revelado no capítulo dois, tormentoso, marcado por avanços e retrocessos. Não obstante a isso e da permanência da sub-representação feminina, o aumento tímido de mulheres eleitas traz a confiança de que mais avanços podem acontecer, ainda que diante dos desafios postos.

Um marco estrutural - em favor da redução das desigualdades nas disputas eleitorais - deu-se com a proibição de doações para campanhas eleitorais por pessoas jurídicas. Aqui reiteram-se as afirmações feitas no primeiro capítulo quanto à ADI 4.650, com alguns acréscimos. Não é que as desigualdades deixaram de existir com a vedação.

Mas, a escala de atuação do abuso de poder foi sim reduzida em decorrência daquela limitação. Uma realidade era que formalmente as empresas eram admitidas a influenciar financeiramente nas campanhas, não raras vezes, facilitando o respectivo abuso de poder. Hoje, essa influência, apesar de existente, não é facilitada por

permissões legais diretas. O autofinanciamento por candidatos(as) abastados(as) e as doações de pessoas físicas com elevada margem fiscal podem, formalmente, financiar campanhas com cifras altas e causar desequilíbrios nas disputas, por exemplo. Porém, certamente não com amplitude do sistema anterior, agora vedado. Logo, o arco de possibilidades ilícitas e de desequilíbrio do pleito foi reduzido, nesse sentido.

Como reação direta ao fim do financiamento empresarial, a classe política cuidou de criar o citado Fundo Especial de Financiamento de Campanha, composto por recursos do Orçamento da União, debitando na conta do contribuinte a conta de um novo mecanismo de financiamento eleitoral.

Mais uma vez, o judiciário foi chamado a interferir, dessa vez no caso da destinação legal, inicialmente prevista, de 5% a 15% de recursos públicos para candidatas (Art. 9º, da Lei 13.165/2015), na tentativa de equalizar constitucionalmente a vontade do legislador com os direitos fundamentais de minorias políticas, tal como ocorre com as mulheres. Decidiram, pois, o STF e TSE julgar para interpretar por um aumento para 30%, em equiparação à cota de candidaturas de 30% do art. 10, § 3º da Lei das Eleições.^{271 272}

Sobre o tema Sérgio Silveira Banhos e Pedro P. A. Banhos dizem que a “A hipótese das cotas de gênero para financiamento de campanhas não se apresenta como exemplo de usurpação de competência. As decisões do STF e do TSE fizeram tão somente valer regra eleitoral já previamente definida pelos legisladores [...]”²⁷³

Daí mais um novo arco de possibilidade ilícitas ampliou-se e, diante de vultosas quantias destinadas às candidatas, apresentando-se como cenário recorrente o de fraudar candidaturas de mulheres, de modo a exigir novas formas do respectivo combate.

Em outra perspectiva, podem ser considerados acertos no modelo atual: a) cotas financeiras mínimas e obrigatórias para mulheres; b) intervenções do STF e TSE

²⁷¹SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mês da Mulher:** STF assegura mais recursos do Fundo Partidário para candidaturas femininas. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=503894&ori=1>. Acesso em 11/06/2023.

²⁷²TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em 03/07/2019.

²⁷³TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **As tensões e os diálogos entre os poderes na contemporaneidade - A questão das cotas de gênero no financiamento de campanhas eleitorais.** Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5771>. Acesso em: 09/06/23.

concretamente benéficas à garantia do direito fundamental da mulher na política c) redução do arco de ilicitudes mediante a vedação às doações empresariais. No próximo tópico será possível vislumbrar o contexto de valores vultosos dentre os quais revelam-se os do financiamento feminino.

3.2 FINANCIAMENTO PÚBLICO FEMININO: RECURSOS BILIONÁRIOS

Como já confirmado antes, estão registrados no Tribunal Superior Eleitoral, em junho de 2023, 31 partidos²⁷⁴ e 3 federações²⁷⁵ no total de 34 agremiações e mais outros 15 partidos em formação²⁷⁶. São pessoas jurídicas multiníveis que atuam nos âmbitos nacional, estaduais, distrital, municipais e zonais. Os respectivos órgãos precisam de recursos financeiros para manterem-se e viabilizarem, minimamente, seus projetos partidários e eleitorais, inclusive, candidaturas de mulheres. É um macrossistema caro.

Para se ter uma noção das quantias que compõem o financiamento público de partidos políticos e de campanhas eleitorais, apenas nos últimos dois ciclos eleitorais gerais (2018/2022) e locais (2016/2020) e nos respectivos anos, foram distribuídos aos partidos políticos um total de R\$ 12.399.037.033,69.

Nas Eleições de 2016, não houve repasse do FEFC, pois este ainda não havia sido criado. Mas, houve repasse de R\$ 819.131.460,00²⁷⁷ do FP. Em 2018, foram R\$ 1.716.209.431,00²⁷⁸ (FEFC) e R\$ 888.735.090,00²⁷⁹ (FP). Em 2020 R\$

²⁷⁴BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos Registrados no TSE**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse>. Acesso em: 6 jun. 2023.

²⁷⁵BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Federações Partidárias Registradas no TSE**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacoes-partidarias-registradas-no-tse>. Acesso em: 8 jun. 2023.

²⁷⁶BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Criação de Partidos**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>. Acesso em: 4 jun. 2023.

²⁷⁷TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Partidário**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1/fundo-partidario>. Acesso em 18/05/23.

²⁷⁸TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC (Eleições 2018)**. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha/@@download/file/TSE-planilha-de-calculo-fundo-especial-financiamento-campanha.pdf. Acesso em 18/05/2023.

²⁷⁹TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Partidário**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1/fundo-partidario>. Acesso em 11/05/2023.

1.997.157.334,75²⁸⁰ (FEFC) e R\$ 954.164.803,71²⁸¹ do (FP). E, nas Eleições 2022 foram disponibilizados pelo FEFC a quantia de R\$ 4.961.519.777,00²⁸² e pelo Fundo Partidário o valor de R\$ 1.062.119.137,23²⁸³.

Assim, tem-se seguramente a vultosa quantia de R\$ 8.674.886.542,75 repassados pelo financiamento de campanhas eleitorais nas últimas três eleições, da qual o valor de R\$ 2.602.465.963,00, equivalente a 30% deste total, deveria ter sido, integral e efetivamente, aplicado em candidaturas autênticas de mulheres.

E, a partir de 2022, foi aplicada a nova regra trazida pela EC n.º 117/2022²⁸⁴, em que há obrigatoriedade de destinação de 30% também da parcela do fundo partidário para as campanhas eleitorais de um dos gêneros (na prática mulheres), o que equivale a R\$ 318.635.741,2 e elevou o valor destinado ao financiamento de candidatas para R\$ 2.921.101.704,2 de 2016 a 2022 (FEFC + FP/2022).

Eventualmente, nos anos anteriores, recursos originados do Fundo Partidário podem também ter sido destinados às campanhas eleitorais de mulheres. Logo, aquele valor total destinado para candidatas pode ser ainda maior.

Portanto, considerando que as normas eleitorais e as decisões do STF e TSE citadas impõem a destinação de, no mínimo, 30% daqueles recursos a um dos gêneros (na prática, o feminino); e que a escolha de candidaturas e os gastos desses recursos bilionários perpassa, necessariamente, pela indicação formal das candidaturas femininas há aqui um terreno muito fértil para as chamadas candidaturas fictícias de mulheres, fenômeno este que, infelizmente, tornou-se um problema recorrente no país²⁸⁵.

²⁸⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/arquivos/fundo-especial-de-tse-financiamento-de-campanha-ano-2020-montante-total/@@download/file/TSE-FEFC-2020-Distribuicao-publicacao.pdf. Acesso em: 08 nov. 2021.

²⁸¹ Op. Cit.

²⁸² TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc?SearchableText=FEFC%202022>. Acesso em: 18/05/23.

²⁸³ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Partidário**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1/fundo-partidario>. Acesso em: 18/05/23.

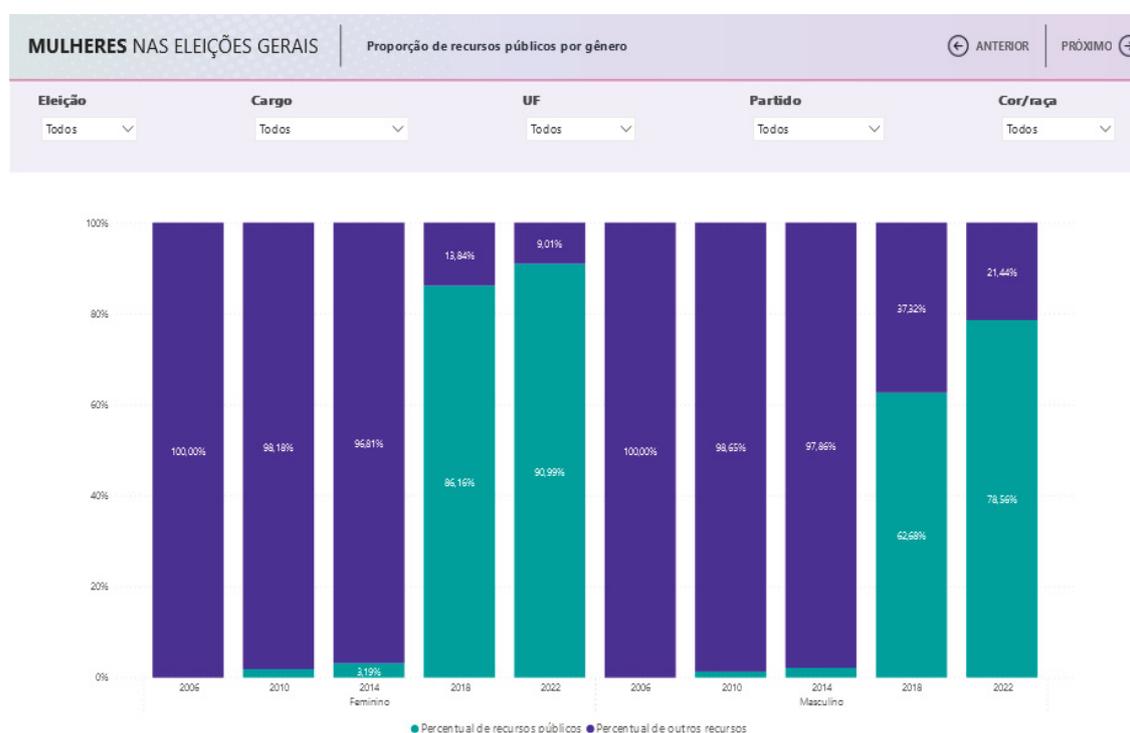
²⁸⁴ Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas.

²⁸⁵ Candidaturas falsas de mulheres, registradas para viabilizar candidaturas de homens e para desviar recursos públicos de campanha. No Brasil se popularizou o termo candidatura laranja.

Duas ressalvas oportunas cabem aqui. Uma, no sentido de que aqueles recursos reservados em 30% para candidatas são considerados nessa pesquisa apenas como destinação devida, legal e jurisprudencialmente, mas não que efetivamente foram aplicados integralmente em candidaturas de mulheres. Isso porque, a EC n.º 117/22 (Emenda da Anistia) e a PEC n.º 9/2023 (PEC da Anistia), as múltiplas condenações no país, sejam por fraudes em candidaturas fictícias, sejam pelas rejeições de contas partidárias e eleitorais decorrentes delas, comprovam que ditos recursos exclusivos não chegaram integralmente ao destino devido. Outra, é que muitos são os relatos de atrasos no recebimento dessa cota financeira para as candidatas, ocorrendo delas chegarem apenas na reta final das campanhas, como dito antes, comprometendo o planejamento estratégico e a competitividade delas.

O Observatório Nacional da Mulher na Política sistematizou os recursos públicos destinados às campanhas eleitorais de mulheres nas eleições gerais, de 2006 a 2022, incluindo-se todos os marcadores disponíveis:

Figura 7 Mulheres nas Eleições Gerais: Proporção de recursos público por gênero



FONTE: ONMP²⁸⁶

²⁸⁶ OBSERVATÓRIO NACIONAL DA MULHER NA POLÍTICA. **Mulheres nas Eleições Gerais: Proporção de recursos público por gênero.** Disponível em:

Algumas nuances convêm serem ressaltadas antes de se analisar esse cenário. É que a obrigatoriedade dos 30% do FEFC para candidatas passou a incidir em um primeiro pleito, a partir de 2018, mas pela primeira vez em um ciclo eleitoral municipal apenas em 2020. E a cota financeira de 30% do FP para mulheres somente a partir de 2022. Sendo assim, os ciclos eleitorais municipais ainda não experimentaram a incidência dupla de ambos os recursos públicos (FEFC e FP), o que deverá acontecer com o advento das eleições 2024.

Apesar disso, um cenário semelhante ao das eleições gerais se repete aqui, no sentido de se constatar aumento significativo do percentual de financiamento público para candidatas, quanto aos últimos dois ciclos eleitorais. Assim, em 2016 com 12,90% houve, em 2020, um salto para 66,79%.

Em outra ótica, comparando ambos os ciclos com os recursos públicos destinados às candidatas e aos candidatos, verifica-se uma evidente inversão de cenários, ou seja, em 2016 homens (88,28%) receberam mais recursos públicos do que mulheres (12,90%) e, em 2020, elas (66,79) receberam mais do que eles (49,65%). Inclusive, em 2020, foi a primeira vez em uma eleição municipal que foram formalmente destinados às mulheres mais recursos públicos do que aos homens.

Carolina Martinelli Rocha realizou uma pesquisa intitulada “Gênero e distribuição de recursos partidários de campanha: uma análise da eleição para a câmara dos deputados (2018)”. O recorte é do mesmo ano de implantação do FEFC. Ela avaliou se as candidatas foram desfavorecidas pelos líderes partidários em relação aos recursos de campanha. Em sua dissertação concluiu: “Com déficit de capital político, elas são prejudicadas na distribuição de recursos partidários, o que ocasiona candidaturas pouco competitivas. Nessa dinâmica, as mulheres raramente são eleitas, culminando na permanência da sub-representação feminina no país.”²⁸⁸

Antes, portanto, que o otimismo tome conta de desavisados é crucial alertar que os dados acima analisados se referem aos recursos públicos femininos apenas formalmente registrados perante o TSE, não significando, por só esse fato, que, efetivamente, ditos

²⁸⁸ ROCHA, Carolina Martinelli. **Gênero e distribuição de recursos partidários de campanha**: uma análise da eleição para a câmara dos deputados (2018). 2019. Dissertação (Mestrado em Ciências Política) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019, p.70.

recursos foram aplicados de forma adequada e tempestiva, sobretudo, quando considerada a grande quantidade das que deveriam ser beneficiadas.

Aliás, a mencionada mobilização suprapartidária sinaliza que muitas irregularidades decorrentes de descumprimentos do financiamento feminino obrigatório e suas respectivas penalidades ocorreram em patamar elevado, capaz de reunir tantos em favor de mais um “salvo conduto” prejudicial às mulheres na política.

3.3 OS DESVIOS DE RECURSOS PÚBLICOS FEMININOS DECORRENTES DE CANDIDATURAS FICTÍCIAS DE MULHERES

A já demonstrada problemática da sub-representação feminina é agravada quando considerados os desvios de recursos vultosos destinados às candidaturas fictícias de mulheres nas campanhas eleitorais. É dizer, quando há uma candidatura *fake* de mulher, diversos são os desvios de recursos públicos e os prejuízos democráticos decorrentes dessa fraude.

Por isso, o termo desvios é empregado aqui de forma ampla e geral, para referir-se a todo e qualquer outro destino em que foi direcionado ou aplicado o recurso público financiador distinto daquele de uma candidatura real de mulher, bem como o gasto em candidatura masculina viabilizada indevidamente mediante candidatura fictícia feminina.

Assim, dada a criatividade e a multiplicidade de possibilidades do proceder ilícito não se ousou aqui contemplar todas as situações possíveis daqueles desvios, mas apenas abordar aquelas principais formas identificáveis, segundo critérios da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, da lógica de irrigação financeira das campanhas e da própria *práxis* eleitoral.

Para facilitar o entendimento, adotou-se como critério classificatório a maior ou menor proximidade dos desvios para com a fraude eleitoral feminina, isto é, se eles decorrem direta ou indiretamente desse ilícito. Na primeira situação, a fraude causa diretamente o desvio financeiro e, na segunda, de forma reflexa. Outro critério utilizado, refere-se à existência de falhas no recebimento dos recursos femininos, ou seja, a forma e tempo em que foram disponibilizados ou mesmo não os foram.

Isso importa para o *Compliance* Partidário-Eleitoral proposto nessa pesquisa porque é objeto de incidência do monitoramento, prevenção e correção daquele método

jurídico, inclusive, da quesitação que lhe é própria. É dizer ser útil para identificação dos indícios fraudulentos no antes, no durante e no depois das eleições.

Podem ser considerados desvios diretos de recursos públicos destinados às candidatas: a) aplicá-los em candidatura fraudulenta feminina, a.1) mediante padronização de gastos ou simulação destes ou superfaturados; a.2) de candidata que não compareceu, sem justificativa, à urna ou que compareceu e obteve votação zerada ou reduzida; a.3) de candidata que faça campanha para outro(a) concorrente ao mesmo cargo que disputa sem renunciar; a.4) de candidata que efetuou gastos com recurso próprio em data posterior e incompatível com a enfermidade; a.5) de candidata que possua familiares próximos e candidatos ao mesmo cargo que disputa, inexistindo animosidade política entre eles; a.6) de candidata reincidente em preencher a cota e usufruir licença remunerada do serviço público; a.7) inexistentes ou ínfimos os gastos com publicidade e propaganda eleitoral; b) não os aplicar em candidatura real de mulher para aplicá-los em candidatura fake e c) gastos em comum simulados com candidato sem efetivo benefício à candidata; e d) gastos em nome de titulares da chapa através de candidatas, suplente de senador ou a vice, fraudulentas.

Para entender melhor como esses desvios acontecem, é preciso considerar que alguns líderes partidários, muitas vezes, são quem ditam os rumos dos partidos e das candidaturas, aproveitando-se da deficiente democracia intrapartidária, desenhada, na maioria dos estatutos partidários e alertada por Eneida Desiree Salgado.²⁸⁹

Nesse ensejo, a cota financeira obrigatória para mulheres são, por vezes, obstáculos aos interesses dos caciques que, diante dos vultosos valores destinados às candidatas e do poder de decisão interno que possuem sobre a distribuição daquela cota, veem-se compelidos a montarem estratégias outras que não a da efetiva viabilização feminina nos mandatos eletivos em disputa. Nesse contexto, surgem as candidatas fictícias com os respectivos desvios de recursos públicos.

Assim, aplicar ditos recursos em candidatura fraudulenta de mulher está diretamente relacionado a esta fraude, porque somente puderam ser gastos através dela,

²⁸⁹ SALGADO, Eneida Desiree. **Intra-party democracy index: a measure model from Brazil**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 7, n. 1, p. 107-136, jan./abr. 2020. DOI: 10.5380/rinc.v7i1.74101.

na medida em que não haveria recursos específicos não fosse para candidatas. Logo, há relação direta de causa e efeito.

Daí que o uso de artifícios da padronização, simulação e superfaturamento de despesas eleitorais desviam preciosos recursos do financiamento feminino, seja em razão da padronização ter como objetivo a mera aparência de gastos, seja porque na simulação e no superfaturamento os recursos chegam em outros destinos que não às candidatas.

As condutas das próprias candidatas evidenciam os desvios dos recursos. Ora, a inexistência de votos na urna, nem mesmo dela, ou a reduzida quantidade destes ou mesmo a ausência dela na votação, sem justificativa, deixam claro que os gastos (se existentes) foram desperdiçados, não atingiram a sua finalidade precípua de alavancar as campanhas de mulheres.

O mesmo acontece quando elas fazem campanhas para concorrentes diretos, inclusive, parentes próximos sem animosidade; quando efetuam gastos incompatíveis com a enfermidade; ao reincidirem no mero preenchimento formal da cota, para usufruir licença remunerada de serviço público, sem fazer campanha alguma ou fazendo-a como mero simulacro; quando ínfimos ou inexistentes os gastos com propaganda eleitoral.

Veja que nessas condutas há uma contribuição decisiva para a fraude, praticadas pelas próprias candidatas, evidenciando que agem ou anuem - ilicitamente - em razão de favores, alienação cívica, benefício pessoal ou mesmo cooptação de liderança partidária.

Além disso, se os recursos são aplicados em candidatas que estão registradas, fraudulentamente, na disputa, objetivamente, faltam os respectivos recursos às que estão verdadeiramente nela. E aqui o dano às candidatas reais é direto, de sorte que, sem a fraude, estas receberiam mais recursos obrigatórios.

As despesas contabilizadas - formalmente - enquanto supostos gastos em bens e serviços de uso comum, entre candidato e candidata, mas que, na prática, inexistebenefício à mulher, seja pela ausência dela nos eventos custeados pelo dito gasto comum, seja pela falta de benefício real para ela.

Desvio semelhante ocorre nos gastos em favor das chapas majoritárias, segundoos quais os respectivos titulares, geralmente homens, utilizam-se de recursos femininos para incrementar suas campanhas, ainda que diante da ausência ou participação ínfimas delas. São exemplos disso as candidatas *fake*, suplentes na chapa de senador ou a vice, nos cargos do Executivo.

Em relação aos desvios financeiros indiretos, estes podem se enquadrar nas situações decorrentes de aplicação em candidaturas de homens, apenas viabilizadas em decorrência da fraude feminina, a exemplo de chapa de vereadores ou deputados.

Um dos principais motivos da adoção de fraudes femininas é a viabilização estratégica de candidaturas de homens, inclusive, dos respectivos gastos eleitorais. A sociedade patriarcal brasileira fomenta uma tradicional falta de mulheres viáveis eleitoralmente.

No entanto, na eleição proporcional, a regra do art. 10 § 3º, da Lei n.º 9.504/97 exige percentual mínimo de registro de candidaturas para um dos gêneros (30% e 70%), na prática mulheres. Então as agremiações partidárias, ainda que não desejem em essência, devem lançar mulheres candidatas, viabilizando, dessa forma, o uso de recursos público para mulheres e homens.

Portanto, na eleição proporcional, quando houver minoria de mulheres, a cada três candidatos homens registrados ao menos uma outra candidata mulher deve ser obrigatoriamente registrada, sob pena de o DRAP (Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários) ser indeferido e restarem inviabilizadas as candidaturas masculinas.

Nesse cenário, os desvios de recursos são indiretos, pois, apesar de decorrem da fraude, apenas reflexamente são viabilizados, isto é, dependem também do registro de candidatos para que aconteçam.

Agora tratando de desvios de outra natureza, pois decorrentes de falha na forma e no tempo em que foram disponibilizados, podem ser considerados os seguintes: a) não aplicação ou aplicação parcial de recursos públicos obrigatórios e mínimos (30%) em candidaturas de mulheres; b) repasse tempestivo, mas inefetivo decorrente de entraves burocráticos ou ausência ou deficiência de orientações ou treinamento para usufruí-los; c) repasse intempestivo dos recursos obrigatórios às candidatas.

O descumprimento total ou parcial de repasses mínimos obrigatórios causa grande prejuízo às candidatas uma vez que comprometem seu planejamento mínimo de campanha ou se veem obrigadas a fazerem adaptações que podem impedir ou reduzir suas chances de eleição.

Some-se a isso situações de candidatas que recebem os recursos em suas contas, mas não lhes são dadas as condições materiais e humanas para gastar estrategicamente tais recursos. Desse modo, por vez, não acessam os recursos ou os acessam

parcialmente ou gastam indevidamente, causando diligências de devolução ou até irregularidades no julgamento das respectivas contas.

Outra situação preocupante é a intempestividade do recebimento dos recursos, em razão do recebimento deles em período próximo à votação, privando-as de todo o potencial de uso e de conversão eleitoral.

Para se ter um vislumbre das irregularidades, decorrentes dos desvios de recursos públicos para mulheres e negros nas eleições 2022, já se noticia que 21 legendas não fizeram o respectivo repasse, o que resultaria em uma projeção de devolução de R\$ 487 milhões pelos partidos descumpridores dos repasses obrigatórios.²⁹⁰

Os desvios ilícitos retratados nesse tópico da pesquisa são tão graves que violam não só as premissas constitucionais e legais, mas todo o ecossistema de fomento à participação feminina, internacional e nacional. É sepultar a essência de tantas lutas e avanços jurídicos pró-mulheres nos espaços de poder e decisão.

Da análise das informações, valores e dados percentuais considerados nesse capítulo pode-se realizar algumas conclusões: a) o regramento jurídico sobre financiamento feminino é complexo, pois capilarizado normativamente e calibrado jurisprudencialmente, exigindo maior monitoramento jurídico; b) as quantias bilionárias destinadas ao financiamento público feminino são terreno fértil para fraudes eleitorais em candidaturas de mulheres; c) os dados oficiais do TSE, sistematizados pelo ONMP, revelam a importância e o impacto significativo que os recursos públicos tiveram no aumento formal do financiamento público feminino; d) em 2018, foi a primeira vez na história brasileira que o financiamento público formal de campanhas eleitorais de mulheres foi superior ao de homens, mantendo-se essa marca nos demais ciclos eleitorais seguintes. Porém, os percentuais e eleitas e reeleitas, apontados no capítulo três desse estudo, demonstram que tais recursos não foram suficientes e que a sub-representação feminina persiste ampla; e) diversas são as formas de desvios de recursos públicos (direta, indireta e de outra natureza) que causam a inefetividade do financiamento público feminino, exigindo um novo método jurídico para evitá-los.

²⁹⁰ DW. Anistia livraria partidos de encrenca de quase meio bilhão: Congresso quer novo perdão por descumprimento de cotas a mulheres e negros. Sem a medida, siglas teriam que devolver aos cofres públicos ao menos R\$ 487 milhões que deixaram de repassar a essas candidaturas em 2022. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/anistia-livraria-partidos-de-encrenca-de-quase-meio-bilh%C3%A3o/a-65798627>. Acesso em: 11 de jun. 2023.

Esse cenário está a exigir um novo método jurídico de monitoramento que proporcione maior segurança jurídica, prevenção, correção e aplicação efetiva dos recursos públicos em favor de mulheres. O *Compliance* Partidário-Eleitoral se propõe a isso.

4 JURISPRUDÊNCIA DO TSE: POSTULAÇÕES FRAUDULENTAS DE MULHERES E A ESCALA DE CANDIDATURAS FICTÍCIAS – ECF

4.1 O CONTEXTO

No contexto tratado nos tópicos anteriores, a problemática da sub-representação feminina, nos mandatos eletivos e nos espaços de poder e de decisão, aliado aos desvios de recursos públicos femininos, em um sistema irrigado por recursos bilionários nas últimas eleições, tornou ainda mais importante um método jurídico eficiente e preventivo, no sentido de monitorar, apurar e prevenir o uso de candidaturas femininas fraudulentas, em detrimento da legítima representação de mulheres na política.

Evidente que o fator econômico abusivo aqui tem impulsionado as candidaturas *fake* femininas, de forma a impor às agremiações e campanhas eleitorais uma postura de maior transparência na gestão e gastos desses recursos públicos.²⁹¹

Do contrário, a candidatura laranja feminina tende a se tornar, novamente, em várias ocasiões, uma rala de desperdício de recursos públicos e um grande obstáculo à efetiva participação feminina na política, diante da aplicação de recursos em candidaturas inexistentes ou mediante os desvios apontados, conforme se detalhou acima.

Para Fávila Ribeiro, a noção de democracia vinculada à participação exige “um direito de se fazer ouvir e com uma possibilidade real de acolhimento da opinião exposta”, sob pena de se tratar de “um compromisso falacioso e de uma ignóbil fraude nos enunciados políticos”²⁹². Portanto, comprometida a forma de ingresso da mulher na política, via candidaturas *fake*, comprometida está sua representatividade social.

Ocorre que a atual sistemática de verificação de poderes e de manutenção de eleições limpas tem revelado precisar de novas alternativas jurídicas para fazer frente ao gigantesco problema composto pela sub-representação feminina, os desvios de recursos

²⁹¹MARTÍN, Adán Nieto (coord.); CALATAYUD, Manuel Maroto (coord.) **Public compliance** prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos. Editores: Universidad de Castilla-La Mancha, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha: Tirant lo Blanch Año de publicación: 2014, Colecciones: Marino Barbero, 13, ISBN: 978-84-9044-114-5.

²⁹²RIBEIRO, Fávila. Pressupostos constitucionais do direito eleitoral brasileiro no caminho da sociedade participativa. **ANAIS do I Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral**. Porto Alegre: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, 1990, p. 14-58, p. 16.

públicos femininos e as fraudes - à cota de gênero - mediante candidaturas fictícias de mulheres.

Kristin Wylie, Daniel Marcelino e Pedro dos Santos realizaram uma pesquisa contributiva ao presente estudo, pois abordaram causas e consequências das candidaturas laranjas no Brasil, inclusive, propondo tipos e conceitos.

Ao partirem de uma concepção de candidatos extremamente inviáveis aqueles pesquisadores indicam quatro tipos ideais que variam diante da legalidade e da intencionalidade: a) laranjas de licença, b) laranjas não consensuais; c) laranjas ingênuas e d) laranjas estratégicas. Eles apresentaram a seguinte tabela:

Tabela 1 Da tipologia de laranjas

Table 1

A typology of *laranjas*

Non-intentional	Intentional	
Illegal	Non-consensual <i>laranjas</i>	<i>Laranjas on leave</i>
Legal	Naïve <i>laranjas</i>	Strategic <i>laranjas</i>

Source: Elaborated by the authors.

FONTE: Kristin Wylie, Daniel Marcelino e Pedro dos Santos ²⁹³

Os mencionados autores explicam, portanto, que os dois primeiros tipos são ilegais e que as laranjas de licença, são “servidores públicos que não fazem campanha, ou seja, usam sua candidatura para tirar férias de dois meses com verba do Estado ou, como às vezes é o caso, para trabalhar na campanha de outra pessoa”.²⁹⁴

Para o segundo tipo, dizem os pesquisadores, “*Laranjas não consensuais* são normalmente candidatos involuntários que têm suas candidaturas registradas por dirigentes do partido sem seu consentimento.”²⁹⁵

²⁹³ KRISTIN, Wylie. MARCELINO, Daniel. SANTOS, Pedro dos. **Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in Brazilian legislative elections.** *Opinião Pública, Campinas*, vol. 25, nº 1, jan.- abr., p. 1-28, 2019, p.7 a 9.

²⁹⁴ KRISTIN, Wylie. MARCELINO, Daniel. SANTOS, Pedro dos. **Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in Brazilian legislative elections.** *Opinião Pública, Campinas*, vol. 25, nº 1, jan.- abr., p. 1-28, 2019, p.7 a 9.

²⁹⁵ KRISTIN, Wylie. MARCELINO, Daniel. SANTOS, Pedro dos. **Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in Brazilian legislative elections.** *Opinião Pública, Campinas*, vol. 25, nº 1, jan.- abr., p. 1-28, 2019, p.7 a 9.

Acerca dos outros dois tipos, não haveria ilegalidade, mas seriam eticamente questionáveis, apontam aqueles estudiosos. Afirmam estes que as laranjas ingênuas “são *tipicamente* mulheres membros do partido a quem os dirigentes do partido pedem para colocar seu nome na lista e realmente fazer uma campanha a sério, apenas para receber pouco ou nenhum apoio do partido (cordeiros sacrificados).”²⁹⁶

O quarto tipo, laranja estratégica, dizem os autores “São candidatos cujas candidaturas, extremamente inviáveis, representam uma estratégia deliberada por parte dos candidatos”.²⁹⁷

Os autores alertam que nesse tipo, apesar do registro de candidatura, é feita apenas uma campanha básica, sem ser ativa, de forma que, ao mostrar lealdade e/ou mostrar sua viabilidade eleitoral futura, os laranjas recebem a promessa de apoio do partido para uma candidatura genuína na próxima eleição, constituindo, assim, uma decisão estratégica para ambos. Ajudam o partido a cumprir a cota de gênero (geralmente de última hora) e/ou com uma pequena quantidade de votos a serem somados ao partido e/ou fazendo campanha ativa para os candidatos prioritários. Afirmam os pesquisadores, pois, que a proliferação de *laranjas*, entre subtipos, é em parte um subproduto da resistência partidária à cota de gênero.²⁹⁸

Podem ser muitas as variantes de candidaturas laranjas, na realidade partidária-eleitoral no Brasil, especialmente, diante do contexto da elevada quantidade de cargos em disputa, da sub-representação de mulheres, da arraigada cultura patriarcal, dos valores vultosos de financiamento público feminino, da dinâmica do jogo eleitoral, da natureza dissimulada em que se apresentam e até mesmo da criatividade no desejo em burlar a cota de gênero.

Contudo, Kristin Wylie, Daniel Marcelino e Pedro dos Santos conseguiram categorizar em suas pesquisas os principais tipos de candidaturas laranjas, de uma forma muito próxima da que acontece na realidade.

²⁹⁶ KRISTIN, Wylie. MARCELINO, Daniel. SANTOS, Pedro dos. **Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in Brazilian legislative elections. Opinião Pública, Campinas, vol. 25, nº 1, jan.- abr., p. 1-28, 2019, p.7 a 9.**

²⁹⁷ KRISTIN, Wylie. MARCELINO, Daniel. SANTOS, Pedro dos. **Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in Brazilian legislative elections. Opinião Pública, Campinas, vol. 25, nº 1, jan.- abr., p. 1-28, 2019, p.7 a 9.**

²⁹⁸ KRISTIN, Wylie. MARCELINO, Daniel. SANTOS, Pedro dos. **Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in Brazilian legislative elections. Opinião Pública, Campinas, vol. 25, nº 1, jan.-abr., p. 1-28, 2019, p.7 a 9.**

Nesse sentido, seus referenciais tipológicos podem ser utilizados e adotados pelo *Compliance* Partidário-Eleitoral proposto na presente pesquisa, especialmente, como critérios a serem monitorados por ocasião da quesitação aplicada no método de conformação.

Os mencionados pesquisadores concluem pelo evidente avanço das candidaturas laranjas mediante um padrão de gênero, utilizadas como estratégia para burlar as leis da cota de gênero e da ficha limpa, sem interferir no *status quo*, sendo um exemplo de mudança institucional em camadas. Eles finalizam alertando que o FEFC é ameaçado pelas laranjas, que estes recursos não podem ser desperdiçados em candidaturas extremamente inviável e que a maior fiscalização e responsabilização sobre o fenômeno trará melhorias à conta de gênero e fundamental para que o financiamento público de campanhas viabilize o aumento da representatividade formal no Brasil.²⁹⁹

Na concepção jurídico-eleitoral brasileira, as candidaturas laranjas são uma fraude e podem ser tratadas tanto enquanto ilícito civil-eleitoral ou como ilícito criminal-eleitoral. Ambos decorrem de violações às premissas constitucionais descritas no capítulo primeiro.

O primeiro caso envolve o comprometimento da normalidade e legitimidade do processo eleitoral e da vontade popular depositada nas urnas, implicando na nulidade dos respectivos votos, resultados, diplomas e mandatos eletivos, obtidos indevidamente mediante a fraude à lei de cota de gênero³⁰⁰.

No segundo, viola-se a fé pública eleitoral revelada na confiança, lisura e veracidade das informações prestadas nas eleições³⁰¹ e tem-se como consequência as devidas sanções penais, tais como reclusão e multa³⁰².

Esse estudo adota, então, o recorte do ilícito civil-eleitoral, na concepção ampla de fraude à lei, previstas nas citadas normas e calibrada conforme construção jurisprudencial, diante da inexistência de uma lei mais detalhada sobre o tema.

²⁹⁹KRISTIN, Wylie. MARCELINO, Daniel. SANTOS, Pedro dos. **Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in Brazilian legislative elections. *Opinião Pública, Campinas, vol. 25, nº 1, jan.-abr., p. 1-28, 2019, p.7 a 9.***

³⁰⁰ Art. 1º, parágrafo único e Art. 14, § 9º e § 10º, ambos da CF/88, Art. 22, da LC n.º 64/90 e Art. 10, §3º e Art. 30-A, ambos da Lei n.º 64/90.

³⁰¹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Código Eleitoral - Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em 16 de jun.2023.

³⁰² Falsidade ideológica para fins eleitorais (Art. 350, do Código Eleitoral), uso do documento falso para fins eleitorais (Art. 353, do Código Eleitoral), Falsidade Ideológica Eleitoral (Art. 354, do Código Eleitoral) e apropriação de recursos públicos destinados às campanhas (Art. 354-A, do Código Eleitoral).

Também contempla a tipologia de laranjas proposta por Kristin Wylie, Daniel Marcelino e Pedro dos Santos referente às laranjas, tendo em vista que passíveis do respectivo controle jurisdicional (3 primeiros tipos) e do monitoramento no *Compliance* Partidário-Eleitoral (4 tipos).

Na contramão dos alertas dados pelo Judiciário e Ministério Público, além de especialistas na área, no Brasil, inúmeros são os casos noticiados e investigados acerca de candidaturas *fake* de mulheres, após a realização das eleições 2018, 2020 e 2022, inclusive, com condenações judiciais diante de ilícitos ocorridos no país.

Então, em tais termos, o falseamento da representação feminina pelas candidaturas *fake* exige uma nova ferramenta de medição jurídica capaz de colaborar na aferição da caracterização das candidaturas laranjas femininas, especialmente, no início, durante e após o microprocesso eleitoral. Nesse sentido propõe-se uma Escala de Aferição de Candidatura Fictícia - ECF.

A ideia central dessa escala é medir o grau de caracterização das candidaturas fictícias, em especial, das femininas, que ficariam mais latentes, evidentes, no pós- votação, segundo critérios objetivos fixados no TSE pela decisão paradigma e pelas que se sucederam de forma reiterada sobre a matéria.³⁰³

Para desenvolver referida escala, aplicou-se como metodologia de investigação a revisão de literaturas sobre o tema, análise de normas aplicáveis e dados estatísticos, além da pesquisa documental, a partir de critérios de acórdãos paradigmas daquela Corte Eleitoral. Mas para a aplicação da ECF propôs-se método próprio, adiante explicado.

Também não é a escala um atestado de ocorrência de candidatura fictícia, até porque, a depender do momento (se início e se durante a campanha ou se no pós- votação) em que ela for aplicada, um ou outro resultado poderá ser aferido. É dizer, a depender da maturidade, da configuração ou não, dos critérios objetivos incidentes, pode ou não se concluir pela existência jurídica de indícios da candidatura fictícia.

Além disso, somente o trânsito em julgado, precedido do devido processo legal, poderia, juridicamente, certificar tal estado de coisas. Logo, trata-se a escala de uma

³⁰³A escala proposta pode, eventualmente, ser aplicada, com adaptações, às candidaturas fictícias masculinas, sobretudo aos conhecidos casos de servidores homens que se candidatam apenas para obterem ilicitamente a licença remunerada para campanha, mas, efetivamente, não a realizam. Entretanto não é esse o enfoque aqui.

aferição em perspectiva, podendo ser inicial, tópica, incidental ou até mesmo completa, quando considerada a coisa julgada.

Convém, também, destacar que a Escala é útil, especialmente, no período compreendido entre a data do resultado da votação (quase sempre no mesmo dia da eleição) e o prazo final para propositura das ações eleitorais específicas de cassação (15 dias após a diplomação)³⁰⁴. Isso porque, por vezes, é a época mais propícia (mais critérios) para desconfiar de alguns resultados eleitorais, assim como investigar e diligenciar acerca dos critérios caracterizadores de candidaturas femininas.

Oportuno ponderar, mais uma vez, que, sob a ótica constitucional, o ideal é a existência de lei disciplinando os critérios objetivos de caracterização de uma candidatura fictícia. Entretanto, diante da hipertrofia do judiciário eleitoral, navegada no poder normativo conferido pelo art. 23, IX, do CE e potencializada pelo ativismo judicial, diante da omissão do Legislativo Federal, tem-se, de forma pragmática e atual, a aplicabilidade da jurisprudência do TSE como vetor de condução da questão.³⁰⁵

Há, ainda, de se destacar que, conforme tratado no capítulo dois, as exclusões fomentadas pela democracia liberal, em especial, a feminina, estão a exigir ferramentas mais elucidativas e categorizadas, de modo que a escala de candidaturas fictícias pode sim ser instrumento eficaz de combate à exclusão feminina na política, na medida em que instrumentaliza o *Compliance* proposto nesse estudo e direciona eventuais ações judiciais cabíveis.

4.2 CANDIDATURAS FICTÍCIAS DE MULHERES NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

A luta pela igualdade de gênero na política, e, portanto, pela redução das exclusões da democracia liberal é recorrente. Perpassa por diversos aspectos macros, sobretudo, pela necessidade de efetivação de programas intrapartidários de capacitação e de liderança para mulheres filiadas e para cidadãs em geral.

³⁰⁴ Não obstante isso a escala revela-se útil no período de campanha eleitoral para subsidiar pesquisas acadêmicas em curso e procedimento investigatórios internos e externos.

³⁰⁵ Reiteradas as ressalvas de Eneida Desiree Salgado acerca da inconstitucionalidade do poder normativo do TSE.

Entretanto, a praxe de parte significativa de agremiações, ressalvadas louváveis exceções, está a apontar na direção da insuficiência das tentativas até então desenvolvidas, seja pela alegada dificuldade de capitanear candidatas, aventada por líderes partidários, seja, inclusive, pelas reiteradas suspeitas e cassações em decorrência de candidaturas fictícias, a cada nova eleição.

O termo “candidatura fictícia” possui vários sinônimos, a exemplo de candidatura *fake*, candidatura fraudulenta, postulação fraudulenta, e, no Brasil, convencionou-se também chamá-la de candidatura laranja. Todas essas nomenclaturas significam farsa, engodo, maquiagem, fraude, a formalização de uma candidatura que na realidade não existe, utilizada para beneficiar a terceiros ou a si próprio.

Podem referir-se tanto às candidaturas meramente formais de homens como às de mulheres também. Por exemplo, ambos podem candidatar-se, fraudulentamente, para obterem benefícios financeiros indevidos, decorrentes de licença remunerada para fins eleitorais (desincompatibilização); ou elas candidatar-se em fraude para viabilizarem candidaturas deles pelo sistema proporcional.

Embora seja possível e até haja indícios de candidatas fictícias no sistema majoritário, mediante candidatas aos cargos de suplentes de senador ou a vice na chapa do Executivo, não há notícia, ainda, de um *Leading Case* no TSE decorrente de fraude feminina nesses casos.³⁰⁶

Talvez isso ocorra por alguns motivos, tais como ausência de regra impositiva de cota de gênero às candidaturas majoritárias, priorização e estruturação melhor desse tipo de campanha e maiores dificuldades em comprovar a ausência de atos de campanha das candidatas nesses casos. Apesar disso o Compliance Partidário-Eleitoral proposto nessa pesquisa pode e deve atuar no monitoramento sim dessas candidatas fictícias também.

Por outro lado, a fraude feminina em campanhas tem se revelado mais intensa em relação às mulheres candidatas aos cargos preenchidos pelo sistema proporcional, exatamente por existir uma regra específica de cota de gênero, na prática, corriqueiramente a reserva do mínimo de 30% para mulheres:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total

³⁰⁶ Em 14/06/2023.

de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um). (...) § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97)³⁰⁷

Renovadas aqui as ponderações, antes feitas, acerca da ausência de lei específica, disciplinando os critérios objetivos de caracterização de uma candidatura fictícia, atualmente, o que se tem é a justiça eleitoral, por sua jurisprudência, tratando concretamente a questão.

A partir desse ponto se fará, na esteira do que realizado no capítulo inicial, uma análise sintética dos principais fundamentos dos *Leading Cases* do Tribunal Superior Eleitoral, e de um do Supremo Tribunal Federal, sobre o tema, na intenção de extrair deles as razões de decidir mais relevantes e, a partir daí, convertê-las em critérios jurídicos objetivos que possam auxiliar na identificação dos casos de candidaturas fake de mulheres.

Nessa tarefa, o próprio TSE auxilia ao indicar as principais decisões garantidoras da cidadania feminina, de modo a serem analisadas no sentido de demonstrar a respectiva evolução jurisprudencial.³⁰⁸

Inicia-se pela decisão no Recurso Especial Eleitoral nº 24.342/2016 que tratou da alegação de existência de sete candidatas fictícias e firmou a tese, pela primeira vez, no sentido de reconhecer a admissibilidade da AIJE para verificar se o partido respeita a normalidade das eleições, tanto no registro como no curso da campanha, em relação à cota de gênero. Os fundamentos: 1) existência de fraude à cota pode ser analisada por ocasião da verificação do DRAP; 2) a matéria pode ser analisada via AIME também; 3) preservação tempestiva da normalidade e legitimidade das eleições (art. 14, § 9º) e cassação de mandatos por abuso, fraude ou corrupção (art. 14, § 10); 4) princípios da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional, Igualdade, Regime Constitucional de Representação Popular, Celeridade, Economicidade e Efetividade do Processual; 5) a regra do art. 10, § 30, da Lei das Eleições não pode ser um mera formalidade numérica;

³⁰⁷ BRASIL. PLANALTO. **Lei n.º 9.504 de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 14 de jun.2023.

³⁰⁸ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **A Construção da voz feminina na cidadania**: O Poder Judiciário e a Igualdade de Gênero. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/arquivos/portfolio-exposicao-a-construcao-da-voz-feminina-na-cidadania-TSE.pdf>. Acesso em 14 de jun.2023, p.28 a 31.

6) admissibilidade da AIJE para apurar fraude de cota feminina; 7) mudança normativa da obrigatoriedade da “reserva” de cota para a obrigatoriedade do “preenchimento”³⁰⁹.

Essa decisão foi fundamental para ampliar as armas processuais no combate à fraude feminina, de modo que, alinhando à já admitida AIME para o mesmo fim (REspe nº 1-49/15), contemplou mais uma importante ação.

Inclusive, através da peculiaridade processual da AIJE viabiliza-se a apuração de atos fraudulentos antes mesmo do registro, a exemplo das promessas de emprego e de aposentadoria às candidatas ou mesmo o fato de que sequer sabiam que eram candidatas.

A decisão tomada na Representação nº 29742/2016 reconheceu a obrigatoriedade de partido político em respeitar o percentual mínimo dedicado à participação feminina na política em sede de propaganda partidária veiculada no rádio e na TV. Os fundamentos: 1) ação afirmativa essencial para inclusão das mulheres da realidade político-partidária no Brasil; 2) Princípios da Isonomia de Gênero (Art. 5º, I, CF/88); 3) Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher e elevada sub-representação feminina brasileira, medida em ranking internacional; 4) contradição entre o conservadorismo da política brasileira e a população e eleitorado majoritariamente femininos; 5) a justiça eleitoral deve ser rigorosa com o “estado de aparências” criado por agremiação e fazer cumprir as normas em favor das cotas femininas; 6) a autonomia partidária não permite a violação de princípios constitucionais protetivos da mulher devendo as agremiações dar suporte intra e extrapartidário de modo a evitar os privilégios patriarcais.³¹⁰

Na mesma linha de fornecer os meios materiais à efetividade da isonomia de gênero, dentre eles o da efetiva participação na propaganda partidária, essa decisão também ampliou os reflexos diretos das regras sobre cotas femininas, partindo de marcos internacionais (normativo e estatístico), passando pelas premissas constitucionais e confrontando o problema da mera “aparência” de respeito às normas.

³⁰⁹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Recurso Especial Eleitoral nº 24342**, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 196, Data 11/10/2016, Página 65-66) <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/53488>.

³¹⁰ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Representação nº 29742**, Acórdão, Relator(a) Min. Herman Benjamin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 47, Data 09/03/2017, Página 56-59 <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/127628>.

Outro fundamento importante ao entendimento dessa evolução foi o reconhecimento da relatividade da autonomia partidária, quando confrontada com a isonomia constitucional de gênero, no sentido favorecê-la.

Entrando no importantíssimo tema do FEFC, em relação à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5.617/2018, reitera-se aqui o dito no primeiro capítulo. Firmou-se a tese de inconstitucionalidade de dispositivos legais alterados pela reforma política que fixava piso (5%) e teto (15%) do Fundo Partidário para campanha de candidatas para unificá-los em 30%.³¹¹ Foram fundamentos: 1) precedentes de densificação do conteúdo das normas cuja efetividade independe de ato do Poder Legislativo; 2) conformação entre princípio da igualdade material nas ações afirmativas e vedação à discriminação e 3) autonomia partidária não exime o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente quanto à discriminação das mulheres. O diálogo constitucional democrático poderia ter evitado o embate. Diante da existência de lei inconstitucional a jurisdição constitucional atuou em uma de suas principais funções de guardião da Constituição, a de tutelar direitos fundamentais, impedindo a discriminação em razão do sexo e calibrando a gradação legal para aproximar-se da paridade de gênero.

Agora retornando às decisões do TSE, a proferida na Consulta nº 060025218/2018, pouco tempo após àquela decisão do STF, estendeu a exigência de percentual mínimo de 30% em favor de mulheres quando da distribuição dos recursos do FEFC e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. Os fundamentos: 1) a estruturação de novos paradigmas políticos, jurídicos e culturais intrapartidários, a democracia interna partidária mediante eficácia horizontal dos direitos fundamentais e igualdade material entre candidaturas de ambos os gêneros refletem diretamente no processo eleitoral atraindo a competência da justiça eleitoral; 2) não se trata de típica matéria interna

³¹¹ 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. Op. Cit.

corporis; 3) aplicação da mesma lógica jurídica de reserva mínima de 30 % do FP também para o FEFC; 4) garantia da efetividade das cotas femininas, através de ações afirmativas administrativas e jurisprudenciais; 5) a revisão jurisdicional de atos partidários contrários à cota de gênero não desprestigia a autonomia partidária mas sim fortalece a respectiva democracia interna;³¹².

A proximidade das decisões do STF e do TSE e a correlação entre os fundamentos jurídicos de ambas as decisões revelam o esforço do judiciário na garantia dos meios financeiros de inclusão feminina na política, especialmente em um momento decisivo, à época das decisões, de iminência de aplicação dos recursos vultosos do FP e FEFC nas eleições 2018 e, conseqüentemente, nas posteriores.

A partir da interpretação efetiva dos direitos fundamentais realizada e da combinação dos *leading cases* houve uma regulamentação jurídica paradigma na prática partidária e eleitoral, ainda que mediante uma calibragem jurisprudencial da lei específica de cotas e de seus reflexos naquele campo.

No Agravo de Instrumento nº 33986/2019, o TSE decidiu que o desvirtuamento para candidatos dos recursos do FP, destinados às ações afirmativas de inclusão das mulheres na política, pode gerar a cassação dos diplomas de todos os envolvidos, exceto de demonstrado benefício à candidata. Os fundamentos: 1) o desvirtuamento dos recursos públicos destinados ao fomento à participação feminina pode ser apurado em sede de representação por arrecadação o gastos ilícitos (art. 30-A, da Lei das Eleições), com vistas a combater o problema da sub-representação feminina; 2) a diretriz jurídica decorrente dos precedentes do STF e TSE sobre cota de gênero é fundamental para garantir a competitividade de candidatas e reduzir a desigualdade de gênero; 3) conter eventual *backlash*, considerado como movimento reativo e contrário aos avanços de redução daquela desigualdade, por meio de coibição e punição de medidas dissimuladas e comprometedoras das ações afirmativas femininas; 4) desnecessidade de demonstração de má-fé em virtude do conhecimento da origem dos recursos e do desvirtuamento de recursos exclusivos das candidatas para os candidatos; 5) os recursos específicos não podem ser usados livremente, mas sim em favor das campanhas de

³¹²TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. (Consulta nº 060025218, Acórdão, Relator(a) Min. Rosa Weber, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 163, Data 15/08/2018) <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/298362>.

candidatas, vedado os uso exclusivo para candidatos, exceto se revertem ganho à candidata; 6) a aplicação do recursos em desvio de finalidade legal configura o ilícito do art. 30-A, da Lei da Eleições; 7) há gravidade nas condutas e proporcionalidade na aplicação das sanções; 8) inaplicabilidade da “anistia” aos partidos àquele tipo de ilícito, de modo que não incide o art. 55-C, da Lei dos Partidos ao caso em razão do longo tempo transcorrido para que as greis efetivassem as medidas afirmativas, de modo que referido dispositivo não pode ser invocado como excludente do ilícito em questão.³¹³

Aqui mais um caso relevante para a construção jurídica de defesa das ações afirmativas pró-mulheres. Há uma evidente tensão entre os Poderes Legislativo e Judiciário nesse ponto, haja vista aquele reagir a este pela via legislativa de anistia (*backlash*)³¹⁴ e este reafirmar sua posição jurisprudencial, em um exemplo da ausência de diálogo constitucional. De todo modo a jurisprudência nessa matéria vem se mantendo firme e coerente entre si e para com os preceitos constitucionais dos direitos das mulheres na política.

O ideal do ponto de vista constitucional, reitera-se, é a existência de lei específica tratando, detalhadamente, sobre o tema da cota de gênero na política e de suas repercussões jurídicas no sistema partidário e eleitoral.

Porém, diante da ausência dessa lei específica e do vácuo deixado por essa realidade a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (e do Supremo Tribunal Federal) tem avançado mais e mais na defesa dos direitos fundamentais das minorias políticas.

Nesse contexto e na linha daquela evolução jurisprudencial, surgiu no TSE um dos principais *Leading Cases* sobre a matéria, seja por ter sido o primeiro a tratar com maior detalhamento as premissas e requisitos configuradores de uma candidatura fictícia feminina, tanto pelo rigor nas sanções impostas (cassação de toda a chapa proporcional), como pela tese paradigmática firmada, e, ainda, porque seguida até a atualidade.

Trata-se, pois, do Recurso Especial nº 19.392/19, segundo o qual o TSE firmou, por maioria, a tese de que “A fraude da cota de gênero em eleições proporcionais implica

³¹³TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Agravo de Instrumento nº 33986**, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 20/09/2019) <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/508530>

³¹⁴ Considera-se aqui a ocorrência do efeito *backlash* dado que a reação do Legislativo é evidenciada pelo conteúdo da nova norma, que busca esvaziar o conteúdo da decisão jurisdicional sobre o mesmo tema, independentemente se a alteração legislativa altera norma já alterada pelo Poder Legiferante.

a cassação de todos os candidatos registrados pela legenda ou pela coligação.”³¹⁵ Por ter se tornado, até então, o principal guia na jurisprudência eleitoral sobre o tema, essencial a transcrição de sua ementa aqui:

RECURSOS ESPECIAIS. ELEIÇÕES 2016. VEREADORES. PREFEITO. VICE-PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ART. 22 DA LC 64/90. FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97.1. O TRE/PI, na linha da sentença, reconheceu fraude na quota de gênero de 30% quanto às candidaturas das coligações Compromisso com Valença I e II ao cargo de vereador nas Eleições 2016, fixando as seguintes sanções: a) cassação dos registros das cinco candidatas que incorreram no ilícito, além de sua inelegibilidade por oito anos; b) cassação dos demais candidatos registrados por ambas as chapas, na qualidade de beneficiários.2. Ambas as partes recorreram. Acoligação autora pugna pela inelegibilidade de todos os candidatos e por seestender a perda dos registros aos vencedores do pleito majoritário, ao passo que os candidatos pugnam pelo afastamento da fraude e, alternativamente, por se preservarem os registros de quem não anuiu com o ilícito. PRELIMINAR. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. DIRIGENTES PARTIDÁRIOS. SÚMULA 24/TSE. REJEIÇÃO.3. O TRE/PI assentou inexistir prova de que os presidentes das agremiações tinham conhecimento da fraude, tampouco que anuíram ou atuaram de modo direto ou implícito para sua consecução, sendo incabível citá-los para integrar a lide como litisconsortes passivos necessários. Concluir de forma diversa esbarra no óbice da Súmula 24/TSE.TEMA DE FUNDO. FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. ROBUSTEZ. GRAVIDADE. AFRONTA. GARANTIA FUNDAMENTAL. ISONOMIA. HOMENS E MULHERES. ART. 5º, I, DA CF/88.4. **A fraude na cota de gênero de candidaturas representa afronta à isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 - a partir dos ditames constitucionais relativos à igualdade, ao pluralismo político, à cidadania e à dignidade da pessoa humana - e a prova de sua ocorrência deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso, o que se demonstrou na espécie.5. A extrema semelhança dos registros nas contas de campanha de cinco candidatas - tipos de despesa, valores, data de emissão das notas e até mesmo a sequência numéricadestas - denota claros indícios de maquiagem contábil. A essa circunstância, de caráter indiciário, somam-se diversos elementos específicos.6. A fraude em duas candidaturas da Coligação Compromisso com Valença I e em três da Coligação Compromisso com Valença II revela-se, ademais, da seguinte forma: a) Ivaltânia Nogueira e Maria Eugênia de Sousa disputaram o mesmo cargo, pela mesma coligação, com familiares próximos (esposo e filho), sem nenhuma notícia de animosidade política entre eles, sem que elas realizassem despesas com material de propaganda e com ambas atuando em prol da campanha daqueles, obtendo cada uma apenas um voto; b) Maria Neide da Silva sequer compareceu às urnas e não realizou gastos com publicidade; c) Magally da Silva votou e ainda assim não recebeu votos, e, além disso, apesar de alegar ter sido acometida por enfermidade, registrou gastos - inclusive com recursos próprios - em data posterior; d) Geórgia Lima, com apenas dois votos, é reincidente em disputar cargo eletivo apenas para preencher a cota e usufruir licença remunerada do serviço público.7.**

³¹⁵ **Recurso Especial Eleitoral nº 19392**, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105/107).
<https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisooes/jurisprudencia>. Acesso em 10/12/2020.

Modificar as premissas fáticas assentadas pelo TRE/PI demandaria reexame de fatos e provas (Súmula 24/TSE). CASSAÇÃO. TOTALIDADE DAS CANDIDATURAS DAS DUAS COLIGAÇÕES. LEGISLAÇÃO. DOUTRINA. JURISPRUDÊNCIA.8. Caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, não se requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos beneficiários que compuseram as coligações, prova incontestada de sua participação ou anuência, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas para impor a eles inelegibilidade para eleições futuras. Precedentes.9. Indeferir apenas as candidaturas fraudulentas e as menos votadas (feito o recálculo da cota), preservando-se as que obtiveram maior número de votos, ensejaria inadmissível brecha para o registro de "laranjas", com verdadeiro incentivo a se "correr o risco", por inexistir efeito prático desfavorável.10. O registro das candidaturas fraudulentas possibilitou maior número de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, contabilizou-se para as respectivas alianças, culminando em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral), que puderam então registrar e eleger mais candidatos.11. O círculo vicioso não se afasta com a glosa apenas parcial, pois a negativa dos registros após a data do pleito implica o aproveitamento dos votos em favor das legendas (art. 175, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral), evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido como fraude.12. A adoção de critérios diversos ocasionaria casuismo incompatível com o regime democrático.13. Embora o objetivo prático do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 seja incentivar a presença feminina na política, a cota de 30% é de gênero. Manter o registro apenas das candidatas também afrontaria a norma, em sentido contrário ao que usualmente ocorre. INELEGIBILIDADE. NATUREZA PERSONALÍSSIMA. PARCIAL PROVIMENTO.14. Inelegibilidade constitui sanção personalíssima que incide apenas perante quem cometeu, participou ou anuiu com a prática ilícita, e não ao mero beneficiário. Precedentes.15. Embora incabível aplicá-la indistintamente a todos os candidatos, constata-se a anuência de Leonardo Nogueira (filho de Ivaltânia Nogueira) e de Antônio Gomes da Rocha (esposo de Maria Eugênia de Sousa), os quais, repita-se, disputaram o mesmo pleito pela mesma coligação, sem notícia de animosidade familiar ou política, e com ambas atuando na candidatura daqueles em detrimento das suas. CASSAÇÃO. DIPLOMAS. PREFEITA E VICE-PREFEITO. AUSÊNCIA. REPERCUSSÃO. SÚMULA 24/TSE.16. Não se vislumbra de que forma a fraude nas candidaturas proporcionais teria comprometido a higidez do pleito majoritário, direta ou indiretamente, ou mesmo de que seria de responsabilidade dos candidatos aos cargos de prefeito e vice-prefeito. Conclusão diversa esbarra na Súmula 24/TSE. CONCLUSÃO. MANUTENÇÃO. PERDA. REGISTROS. VEREADORES. EXTENSÃO. INELEGIBILIDADE. IMPROCEDÊNCIA. CHAPA MAJORITÁRIA.17. Recursos especiais dos candidatos ao cargo de vereador pelas coligações Compromisso com Valença I e II desprovidos, mantendo-se cassados os seus registros, e recurso da Coligação Nossa União É com o Povo parcialmente provido para impor inelegibilidade a Leonardo Nogueira e Antônio Gomes da Rocha, subsistindo a improcedência quanto aos vencedores do pleito majoritário, revogando-se a liminar e executando-se o aresto logo após a publicação (precedentes).³¹⁶

Da leitura do Acórdão e respectivos votos é possível identificar a abrangência do julgado, pois que enfrentou e julgou diversas questões, tais como questões

³¹⁶ **Recurso Especial Eleitoral nº 19392**, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105/107). <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/deciso/es/jurisprudencia>. Acesso em 10/12/2020.

constitucionais, processuais, sumulares, meritórias, efeitos, tendo, como pano de fundo central as candidaturas fictícias femininas e a isonomia de gênero na política.

Referida posição foi reiterada diversas vezes - pelo próprio TSE - em julgamentos ulteriores, em situações semelhantes. São exemplos de decisões que reiteram a mesma lógica jurídica ali adotada: a) 0000158-26.2015.6.18.0000 (fraude à cota de gênero em Propaganda Partidária); b) 0000972-04.2016.6.14.0036 (fraude à cota de gênero desde o indeferimento dos registros de candidaturas); c) 0600002-10.2021.6.05.0042 (fraude à cota de gênero e inexistência de coisa julgada entre AIME e DRAP); d) 0600437-58.2020.6.05.0061 (fraude à cota de gênero, não retorno à origem e julgamento domérito); e) 0600564-34.2020.6.12.0007 (fraude à cota de gênero e reavaliação da prova); f) 0600582-05.2020.6.24.0088 (fraude à cota de gênero, votação ínfima, inexistência de movimentação financeira e de atos de campanha); g) 0600743-91.2020.6.24.0095 (fraude à cota de gênero, prova robusta e soma das circunstâncias fáticas do caso); h) 0600910-19.2020.6.26.0139 (fraude à cota de gênero, sem movimentação financeira, nem atos de campanha e de divulgação da candidatura e votação zerada); i) 0601036-83.2020.6.25.0014 (fraude à cota de gênero, ausência de votos e de atos efetivos de campanha e prestação de contas zerada); j) 0603816-39.2017.6.00.0000 (Consulta -dever de observância da cota de gênero para a composição das comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes, diálogo constitucional, ofício ao Congresso Nacional) e k) 0600651-94.2020.6.05.0046 (violação dos princípios da igualdade, da cidadania e do pluralismo político, inexistências de votos de atos de campanha, despesas, de extratos bancários e de notas fiscais e existência prestação de contas idênticas).³¹⁷

Assim, a partir daqueles *Leading Cases* e dos demais precedentes que se seguiram, é possível identificar uma evolução cronológica e jurisprudencial no sentido de aumentar as garantias jurídicas em favor do direito fundamental da minoria de mulheres na política, de modo a consolidar os respectivos fundamentos interpretativos.

Por oportuno, ressalta-se que na pesquisa jurisprudencial realizada perante a justiça eleitoral foi possível identificar casos em que não se reconheceu a configuração da

³¹⁷TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Pesquisa na JE - antiga**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/pesquisa-na-je-antiga> . Acesso em: 15 de jun. 2023.

fraude à cota de gênero e da candidatura fictícia feminina, de modo que, realizando-se o devido *distinguish* quanto àquela jurisprudência configuradora, pode se exemplificar alguns critérios considerados negativos de fraude feminina: a) ausência da respectiva prova robusta; b) existência de justa causa impeditiva de campanha; c) renúncia formal da candidatura; d) falecimento; e e) soma das circunstâncias do caso insuficientes.³¹⁸

Ao verificar a construção lógico-jurídico do principal *Leading Case* (Recurso Especial nº 19392/19) em análise, combinada com precedentes posteriores é possível extrair a *ratio decidendi* (fundamentos determinantes das decisões) acerca das principais premissas argumentativas e critérios objetivos norteadores da caracterização de uma candidatura laranja feminina e da respectiva fraude à cota de gênero, sob a ótica do TSE.

Em relação às premissas, destacam-se as seguintes: 1) a fraude à cota de gênero afronta a isonomia entre homens e mulheres prevista no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97, 2) protegida pelos ditames constitucionais da igualdade, pluralismo político, cidadania e dignidade da pessoa humana e 3) demonstração de prova robusta formada pela soma das circunstâncias do caso.

A partir dessa tríade, a Corte Superior Eleitoral aplicou os seguintes critérios objetivos considerados aqui como positivos e que, posteriormente, foram sendo ratificados e calibrados na jurisprudência: 1) coincidência de cargos e agremiações, 2) existência de familiares próximos e candidatos; 3) ausência de animosidade política entre eles; 4) inexistência de material de propaganda; 5) campanha em favor de familiares; 6) reduzida quantidade de voto; 7) não comparecimento à urna; 8) ausência de gasto com publicidade; 9) exercício do voto e zero voto na urna; 10) gastos com recurso próprio em data posterior à enfermidade; 11) reincidência em preencher a cota e usufruir licença remunerada do serviço público; 12) ausência de extrato bancários e notas fiscais; 13) identidades das prestações de contas; 14) inexistência de atos de campanha; 15) desconhecimento das mulheres de sua condição de candidata; 16) inexistência de repasses obrigatórios dos recursos públicos femininos pela grei; 17) inexistência de movimentação financeira; 18) ausência de divulgação da candidatura nas próprias redes sociais.

³¹⁸TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Pesquisa na JE - antiga**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/pesquisa-na-je-antiga> . Acesso em: 15 de jun. 2023.

A partir da análise de tais critérios específicos, é possível sim aferir, de forma inicial, a maior ou menor probabilidade de caracterização de candidatura fraudulenta de mulheres, segundo a incidência daqueles referenciais, na apuração de um caso concreto, suspeito de fraude à cota de gênero.

Logo, segundo tais premissas e critérios paradigmáticos, se demonstrará a seguir que o uso de uma escala de candidaturas fictícias é adequado para direcionar o uso, ou não, de eventuais demandas judiciais que busquem a cassação de beneficiários dessa espécie de fraude.

4.3. ESCALA DE CANDIDATURAS FICTÍCIAS – ECF

Fiscalizar, monitorar e apurar a existência de candidaturas fictícias femininas são práticas que devem ser contínuas e implementadas por todos os *players* do jogo democrático, principalmente, considerado o *Compliance* partidário-eleitoral proposto adiante. Entretanto, é intrínseco ao ilícito eleitoral o ocultamento, a desfaçatez, a camuflagem e, como tal, frequentemente torna-se difícil de identificar e comprovar.

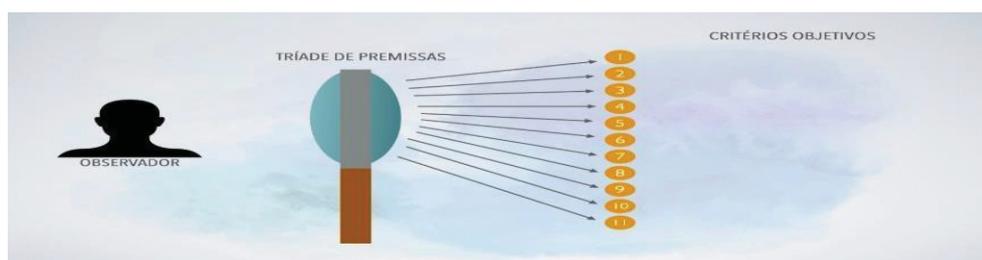
A decisão paradigmática do TSE trouxe, ainda que no contexto de omissão legislativa, luzes e uma direção objetiva a ser seguida, quando da apuração daquela modalidade de fraude. Todavia, a subsunção das premissas e critérios objetivos do TSE aos casos concretos, suspeitos de fraude feminina, pode enfrentar diversas dificuldades, exatamente diante do caráter obscuro do ilícito eleitoral, acima descrito.

Nesse estado de coisas, a Escala de Candidaturas Fictícias - ECF surge oportuna, pois que propõe, exatamente, facilitar essa tarefa de identificação inicial dos elementos formadores da candidatura laranja feminina.

A ECF propõe um escalonamento de cores - das mais fria até a mais quente - segundo as quais é possível aferir, mediante a incidência concreta dos critérios objetivos a identificação dos elementos de fraude descritos firmados pelo TSE.

Mas, antes disso, é preciso destacar que a Escala, em sua integralidade, é constituída, da tríade de premissas fixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral. É dizer, toda e qualquer aferição feita sobre os critérios objetivos, necessariamente, perpassa, antes, pela ótica das premissas. Então a lógica da escala segue a seguinte esquematização:

Figura 9 – LÓGICA DA ECF



FONTE: o autor, 2020

Portanto, nenhum critério objetivo deve ser analisado sem o olhar daquela tríade de premissas. E, ainda, não haveria candidatura laranja feminina, se ausente uma das premissas indicadas pelo TSE.

Assim sendo, tem-se que a Escala de Candidaturas Fictícias é um instrumento aferidor que analisa, sobre a ótica da tríade de premissas firmadas no *Leading Case* do Respe nº 19392 do TSE, a gradação inicial de incidência dos critérios objetivos de caracterização de candidatura fictícia feminina, também estabelecidos nesse precedente, ratificados e ampliados em precedentes ulteriores, mediante um escalonamento de cores, das mais fria para a mais quente, segundo as quais sinalizam a mediação da probabilidade de ocorrência da fraude feminina.

Diante desse conceito, ela pode ser utilizada seguindo uma dupla metodologia: exclusão e gradação. Na primeira, checa-se se o caso concreto suspeito reúne ou não as três premissas citadas. Na hipótese negativa, exclui-se a provável ocorrência da fraude. Caso positivo, segue-se ao passo seguinte. Efetua-se a gradação dos critérios objetivos positivos, classificando-os, segundo sua maior ou menor ocorrência, inclusive, considerando critério negativos. A ECF pode ser figurativamente representada da seguinte forma:

Figura 10 – ESCALA DE CANDIDATURA FICTÍCIA - ECF



FONTE: o autor, 2020

No início da escala, nas cores frias, estão aquelas situações em que há baixa probabilidade de candidaturas fictícias femininas, pois não incidiriam os critérios objetivos positivos ou incidiram e foram completamente anulados pelos negativos.

Na faixa intermediária, nas cores medianas, haveria as circunstâncias de média probabilidade de ocorrência da fraude feminina, diante da incidência de quantidade intermediária de critérios objetivos positivos e poucos ou nenhum negativos.

Por último, no final da escala, em cores quentes, ter-se-ia, a maior probabilidade de candidaturas *fake* femininas, porque a maioria dos critérios objetivos ou todos estariam devidamente preenchidos, sem a incidência dos negativos ou com incidência pouco impactante.

Portanto, há aqui a proposição de uma ferramenta inovadora que pode ser muito útil na redução das exclusões da democracia liberal, quanto à exclusão das mulheres na política, mediante um mecanismo de identificação da fraude mais eficiente e que auxilia na gestão de riscos, nas correções e no direcionamento de das demandas judiciais reparadoras, tudo com maior precisão.

A missão de identificar o falseamento da representatividade feminina, através de candidaturas *fake*, pode ser facilitada com o uso da Escala de Candidaturas Fictícias - ECF, ao passo em que ela permite medir, segundo premissas e critérios objetivos firmados por precedente paradigma do Tribunal Superior Eleitoral, o nível de caracterização de candidaturas fictícias de mulheres, ação essa oportuna e útil nos pós- eleição.

Não se trata a ECF de atestado de ocorrência de candidatura fictícia, mas sim de uma ferramenta de aferição em perspectiva, inicial, tópica, incidental e até completa daquelas, segundo a qual diversas instituições (TSE, MP, OAB, ONG e Partidos) e profissionais (advogados, contadores e cientistas políticos) poderiam utilizá-la.

A Constituição Federal de 1988, em sua sistemática, com destaque para interpretação conjugada dos respectivos art. 1º, *caput* (Estado Democrático de Direito), II (Cidadania), parágrafo único (Soberania Popular), art. 5º, *caput* (Não Discriminação), II (Igualdade de Gênero), art. 9º (Normalidade e Legitimidade das Eleições), § 10 (combate à fraude), além de outros; impõe a criação de lei disciplinando os critérios objetivos de caracterização de uma candidatura fictícia, atenuando, dessa forma a hipertrofia do Poder

Judiciário sobre o Poder Legislativo, nessa questão. Enquanto isso não ocorre, o TSE tem sido o vetor de condução da questão na prática.

O acórdão paradigma do TSE, firmado no Recurso Especial nº 19.392, de 17.9.2019, é, atualmente, o principal precedente balizador da cassação de mandatos eletivos obtidos e beneficiados por candidaturas fictícias femininas e vem sendo ratificado e ampliando pelos precedentes ulteriores. Naturalmente, com a evolução de novos julgados pelo judiciário, outras premissas e critérios objetivos podem ser acrescentados, suprimidos ou adaptados.

A Escala de Candidaturas Fictícias – ECF revela-se instrumento útil e oportuno desde o início das campanhas eleitorais, perpassando por estas e, especialmente, no pós-eleição, pois que colabora com o combate às exclusões da democracia liberal, principalmente, à feminina na política.

Propõe-se, portanto, um método aferidor de candidaturas fictícias de mulheres, colaborando, de forma relevante, técnica e com maior precisão, com o direcionamento de demandas judiciais reparadoras, o agir jurisdicional, investigações internas e externas; quando houver suspeita de fraude - nas cotas de gênero - mediante a análise doselementos paradigmáticos, construídos pela Corte Superior Eleitoral, no Brasil. É, por isso, um relevante instrumento contributivo para que as técnicas de conformação propositanessa pesquisa efetivamente funcionem.

PARTE II COMPLIANCE PARTIDÁRIO-ELEITORAL: PROTEÇÃO JURÍDICA DE CANDIDATURAS DE MULHERES

1 UM ITINERÁRIO CONCEITUAL

Os capítulos anteriores revelaram que a existência de candidaturas femininas fictícias e os respectivos desvios de recursos públicos são uma limitação real e concreta na aplicação do Constitucionalismo Democrático, no país, de modo que agravam o problema da sub-representação de mulheres na política brasileira.

O conceito que se pretende desenvolver nesse estudo parte diretamente das premissas constitucionais por uma democracia igualitária invocadas no capítulo primeiro, isto é, considera o Constitucionalismo Democrático materializado na Constituição 1988, em especial, os pilares do Estado Democrático de Direito, da Soberania Popular, da Isonomia de Gênero e da Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais da Mulher na Política; como o seu suporte jurídico e fundamental.

É dizer, como afirmado por José Afonso da Silva, que a Constituição de 1988 não resolveu todos os problemas do povo, mas fornece as condições de um constitucionalismo moderno e protetor dos direitos humanos. É preciso, pois, novos esforços para implementá-lo.³¹⁹

E é exatamente isso o que se propõe aqui ao se construir um conceito de *compliance*, aplicado às agremiações e às candidaturas e campanhas eleitorais de mulheres, partindo-se das demonstradas premissas constitucionais para uma democracia igualitária com foco na prevenção eficaz de candidaturas femininas *fake* e os respectivos desvios de recursos públicos, além de fomentar candidaturas autênticas de mulheres, de forma sustentável.

O desafio de conceituar um instituto jurídico nem sempre é fácil, especialmente, aqueles que provêm de outras áreas, são novidades e estão em contínua expansão e adaptação, tal como é o *compliance*.

Nesse propósito, optou-se aqui por um método construtivo de definição do *compliance*, de modo a se considerar a sua rota histórica, a transversalidade do privado

³¹⁹ SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e o poder popular (estudo sobre constituição)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007: 1ª ed., 3ª tiragem.

ao público, terminologia, conceituação transversal em normas esparsas e na doutrina, seus principais elementos e, ao final, a transição adaptativa às peculiaridades do direito partidário e eleitoral com ênfase nas mulheres. Assim, propõe-se, em seguida, um conceito analítico, considerando seus principais elementos caracterizadores sem perder de vista a sua perspectiva dinâmica no tempo.

1.1 A ROTA HISTÓRICA

O *Compliance* tem seguido uma rota histórica de expansão segundo a qual é alavancada por grandes escândalos de corrupção, fraudes, crimes e ilícitos, com graves repercussões em vários países e no mundo. É marcado, pois, por sucessivos eventos de violação de valores e diretrizes éticas e falha de liderança³²⁰. Por isso, tem sido utilizado, mediante uma construção gradual, como alternativa para prevenir tais situações.

Suas raízes estão nos Estados Unidos da América e é proveniente das áreas econômica, financeira e corporativa. Alguns acontecimentos marcaram a ambiência e o desenvolvimento do instituto. São eles: a) criação do Banco Central Americano - Federal Reserve (1913), b) implantação do New Deal (1933); c) criação da *Securities and Exchange Commission* – SEC (1934); d) criação do *Investment Company Act* (1940); e) criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Monetário para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); f) a *Prudential Securities Act* (1950); g) *Securities and Exchange Commission* e os *compliance officers* (1960); h) caso *Watergate* (1974); i) *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA (1977); e j) Acordo de Capital da Basileia (1988).³²¹

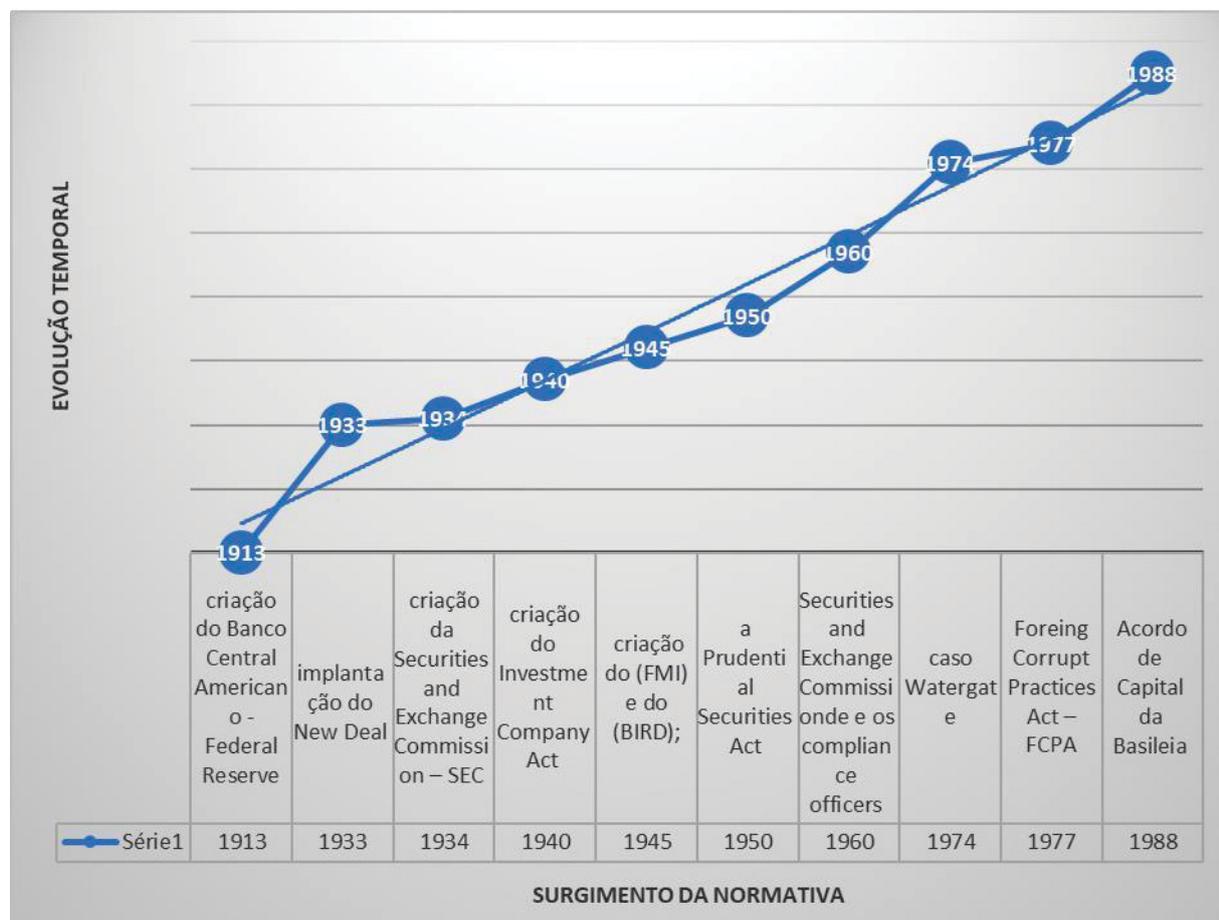
A linha evolutiva demonstra o desenvolvimento do *compliance* a partir de sua origem estadunidense com destaque para criação de instituições, ações, normas regulatórias e um primeiro tratado, de modo a criar um ecossistema sustentável de conformidade.

Esse primeiro recorte evolutivo pode ser representado pela seguinte figura:

³²⁰ Costa, Daniel Castro Gomes da. **Partidos políticos e compliance** / Daniel Castro Gomes da Costa. 2a edição. – Belo Horizonte: Fórum, 2022.

³²¹ RODRIGUES, Liliansa S. de A. **Origem e evolução do compliance**, 2020, Natal. Disponível em: <https://educompliance.com.br/origem-e-evolucao-do-compliance-parte-i-ii/>. Acesso em: 05 ago. 2022.

Figura 11 – Marcos históricos e normativos do surgimento do compliance nos Estados Unidos da América



FONTE: O autor (2022)

Essa ascensão seguiu-se sob a ótica normativa internacional, formada pelos seguintes marcos: 1) Convenção Interamericana contra a Corrupção (29/03/1996); 2) Convenção Antissuborno da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (17/12/97); 3) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (31/10/2003); 4) ISO 19600:2014 - *Standard for Compliance* (12/2014), 5) ISO 37301:2021 - *Compliance management systems - Requirements with guidance for use* (13/04/2021).³²²

A figura a seguir retrata a síntese dessa evolução internacional:

³²² ABNT- Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 37301/ Sistema de Gestão da Qualidade: certificação do compliance**. Rio de Janeiro, ABNT, 13 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?Q=OXJzRzVUSGxzM2dPMG1GdjZienRyQnNVcIJMMHRaN2p6ZWIVbENIZmtubz0=>. Acesso em: 08 de ago. 2022.

Figura 12 Surgimento das normas de compliance no âmbito internacional



FONTE: O autor, 2022

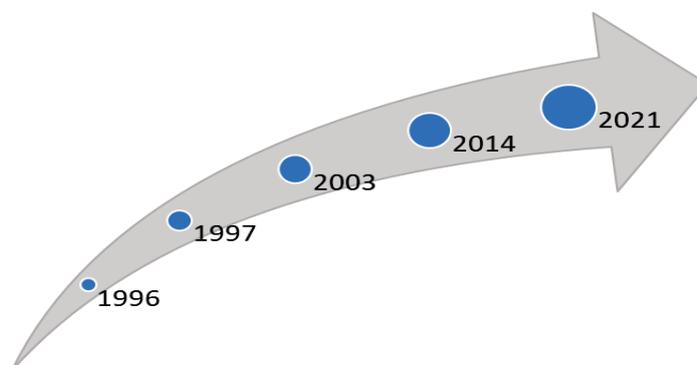
As três convenções citadas promoveram saltos qualitativos na disseminação dos meios de prevenção aos ilícitos, revelando a importância que a comunidade internacional passou a dar ao tema da prevenção jurídica de riscos.

Além disso, a viabilização de certificação do *compliance* segundo um padrão internacional também foi uma importante conquista e estímulo às instituições que desejam assim se adequarem.

E sobre os referenciais normativos brasileiros tem-se os seguintes: 1) Constituição Federal de 1988 (05/10/1988); 2) Decreto nº. 3.678 - Promulgação da Convenção Antissuborno (30/11/2000), 3) Decreto Presidencial nº 4.410 – Promulgação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (07/10/2002); 4) Lei nº 12.846 - Lei Anticorrupção (01/08/13); 5) Decreto nº 8.420 – Regulamento da Lei Anticorrupção (18/03/15); 6) Portaria nº 909 de 07 de abril de 2015 (CGU) - Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas; 7) Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; 8) Decreto 8.945 Regulamentou a Lei n.º 13.303/16; 9) Decreto Nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional: comprometimento e apoio da Alta Administração, existência de unidade responsável pela implementação do programa, gestão de riscos

associados ao tema integridade e monitoramento contínuo dos atributos do Programa); 10) AGU - portaria nº 414, de 19 de dezembro de 2017 - Institui o Sistema de Governança Corporativa, a Política de Governança de Processos de Trabalho, a Política de Gestão de Riscos e a Política de Governança de Programas e Projetos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal; 11) Controladoria Geral da União - CGU 1ª edição do Plano de Integridade, publicada mediante a Portaria nº 1.075, de 23 de abril de 2018; 12) Decreto Nº 9.901, de 8 de julho de 2019 (Altera o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.); 13) Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) - 1º de abril de 2021; 14) Decreto Nº 11.129, de 11 de julho de 2022 (revoga decreto anterior e regula lei anticorrupção); 15) Controladoria Geral da União - CGU 2ª edição do Plano de Integridade foi publicada por meio da Portaria nº 1.118, de 14 de maio de 2021, com a aprovação do Comitê de Governança Interna (CGI); 16) ABNT NBR ISO 37301:2021 - sistemas de gestão de compliance - Requisitos com orientações para uso - 03/06/2021 - ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas; 17) Decreto Nº 10.756, de 27 de julho de 2021 Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal.

Figura 13 Evolução das Normas de *Compliance* no Brasil



Fonte: O autor, 2022

A internalização de tratados internacionais e a multiplicação de leis e atos normativos de abrangência nacional sobre conformidade e integridade tem proporcionado a criação e expansão de uma matriz jurídica essencial para que o *compliance* de desenvolva ainda mais no país.

Inclusive, tal expansão tem se direcionado aos partidos políticos. Há dois projetos de lei específicos e principais que aglutinam outros, acessórios ou relacionados. Um,

tramita na Câmara dos Deputados pelo Projeto de Lei n.º 10.219/2018³²³, originado no Senado Federal (PLS n.º 60/2017)³²⁴. O citado PL “altera a Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, para dispor sobre responsabilidade objetiva dos partidos políticos pela prática de atos contra a administração pública e para estabelecer que, na aplicação de penas, seja considerada a existência de mecanismos internos de *compliance*”³²⁵.

Em sentido semelhante, também tramita no Senado Federal o Projeto de Lei n.º 429/2017³²⁶, segundo o qual propõe “aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade”, obrigando a criação de mecanismos efetivos de *compliance* e prevendo sanções como a suspensão de recebimento do fundo partidário para casos de descumprimento da lei.

E de forma complementar tramita na Câmara dos Deputados o PL 5924/2016³²⁷, criado no Senado Federal (PLS n.º 663/2015)³²⁸, sobre a proibição, temporária, de doações a candidato e a partido político, por servidores, em cargo de comissão e funções de confiança, além de outros.

³²³BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 10.219/2018**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2174924>. Acesso em 23/11/2019.

³²⁴BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado. Altera a Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995, para aplicar aos partidos políticos as normas legais sobre responsabilidade objetiva e *compliance* e estimular no plano interno código de conduta e programa de integridade e auditoria. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128349> Acesso em: 23/11/2019.

³²⁵Op. Cit.

³²⁶BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado de 2017**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal, a fim de aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7251470&ts=1562270135163&disposition=inline>. Acesso em 05 jul. 2019.

³²⁷BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei. Altera o art. 31 da Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995, e o art. 24 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para proibir, por período determinado, doação a candidato e a partido político por servidor ocupante de cargo em comissão ou de função de confiança no âmbito da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como por empregado, proprietário ou diretor de empresa prestadora de serviços terceirizados que mantenha contrato com qualquer dos entes federados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2093053> Acesso em 20/11/2019.

³²⁸BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei. Altera o art. 31 da Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995, e o art. 24 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para proibir, por período determinado, doações a candidatos e partidos políticos por servidores ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123428>. Acesso em: 23/11/2019.

Um outro exemplo de projeto de lei relacionado ao tema é o que tramita na Câmara dos Deputados o PL 5924/2016³²⁹, criado no Senado Federal (PLS n.º 663/2015)³³⁰, sobre a proibição, temporária, de doações a candidato e a partido político, por servidores, em cargo de comissão e funções de confiança, além de outros.

Além disso, diversas outras leis específicas, em níveis estadual³³¹ e municipal³³², continuam a se multiplicar. Até mesmo os Tribunais Regionais Eleitorais passaram a criar normas internas de conformidade.³³³ É a sinalização de que, no Brasil, o Ecosistema de Conformidade segue criando musculatura.

³²⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei. Altera o art. 31 da Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995, e o art. 24 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para proibir, por período determinado, doação a candidato e a partido político por servidor ocupante de cargo em comissão ou de função de confiança no âmbito da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como por empregado, proprietário ou diretor de empresa prestadora de serviços terceirizados que mantenha contrato com qualquer dos entes federados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2093053> Acesso em 20/11/2019.

³³⁰ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei. Altera o art. 31 da Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995, e o art. 24 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para proibir, por período determinado, doações a candidatos e partidos políticos por servidores ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123428>. Acesso em: 23/11/2019.

³³¹ Carneiro, Claudio; Carvalho, Jefferson. **Programa de Integridade em Compras Públicas: Certificação ISO 37001 e contribuição à efetividade** / Claudio Carneiro e Jefferson Carvalho – 1. ed.– Rio de Janeiro: University Institute Editora, 2020. 40 p.; il.; tabs. E-Book: 536 Kb; PDF.

³³² BRASIL. **Decreto nº 10.809/2022, de 4 de maio de 2022**. Institui e disciplina o Programa de *Compliance* no âmbito do Poder Executivo do Município de Balneário Camboriú/SC, e dá outras providências. Lex: Sistema Leis Municipais, Balneário Camboriú, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/balneario-camboriu/decreto/2022/1080/10809/decreto-n-10809-2022-institui-e-disciplina-o-programa-de-compliance-no-ambito-do-poder-executivo-do-municipio-de-balneario-camboriu-sc-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 05 out. 2022.

³³³ TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL-SP. **Resolução nº 551/2021 de 15 de julho de 2021**. Institui a Política de Integridade e *Compliance* do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.tresp.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-sp.jus.br/legislacao/legislacao-eleitoral/arquivos-scasal/resolucao-tre-sp-no-551-2021/@@download/file/TRE-SP-resolucao-551-2021-institui-politica-integridade-compliance.pdf. Acesso em 09 nov. 2022 e TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL-DF. **Portaria Conjunta nº 31/2020 TRE-DF/PR/DG/GDG de 11 de novembro de 2022**. Institui o comitê de *compliance* e proteção de dados pessoais (CCPDP) no âmbito do tribunal regional eleitoral do distrito federal. Disponível em: TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL-DF. **Portaria Conjunta nº 31/2020 TRE-DF/PR/DG/GDG de 11 de novembro de 2022**. Institui o comitê de *compliance* e proteção de dados pessoais (CCPDP) no âmbito do tribunal regional eleitoral do distrito federal. Disponível em: https://www.tre-df.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-df.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/gestao-e-governaca/outros-conselhos-comites-comissoes-e-grupos-de-trabalho-1/comite-de-compliance-e-protecao-de-dados-pessoais-ccpdp/atos-normativos-do-comite-de-compliance-e-protecao-de-dados-pessoais/tre-df-portaria-conjunta-31-2021/@@download/file/portaria-conjunta-31-2020-comite-de-compliance.pdf. Acesso em 07 jul.2022.

Portanto, como se verifica na sequência dos principais marcos históricos e normativos, o Compliance continua a sua trilha de expansão, inclusive, permeando e diversificando-se em outros setores, entre o público e o privado.

1.2 TRANSVERSALIDADE: ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Com o advento do fenômeno da Constitucionalização do Direito no país, em que a força normativa da Constituição passou a permear com maior intensidade os âmbitos público e privado; bem assim considerando a ideia de Ordenamento Jurídico, em sua perspectiva de plenitude; não se concebe mais uma separação efetiva, feita tradicionalmente, entre o Direito Público e o Direito Privado.

O Direito é um só. Ele atua em diversos setores, conforme predominam aspectos mais publicistas ou mais privatistas, segundo as respectivas peculiaridades, desde que em conformidade constitucional. Além disso, há certas instituições que são submetidas a regramentos distintos, implicando, assim, um tratamento jurídico híbrido.

Logo, a intenção nesse tópico é apenas explicar a transversalidade do *compliance*, entre áreas jurídicas com características próprias, explicitando semelhanças e diferenças, mediante o encontro de dois movimentos principais.

O entendimento do tipo de compliance sugerido nesse estudo perpassa pelo direcionamento segundo o qual alguns temas se dão. De uma forma estruturante, reitera-se, o modelo de conformidade sugerido aqui justifica-se mediante o movimento do Constitucionalismo Democrático, que conduz à uma formatação nuclear na Constituição de 1988, que, por sua vez, adentra nas relações privadas via eficácia horizontal de direitos fundamentais. Este é o principal sentido lógico-jurídico que permeia a tese.

Entretanto, conforme a evolução dos fatos históricos e dos atos normativos revelou acima, há um outro movimento em curso, em sentido inverso, e que influencia diretamente na concepção do *compliance* apresentada. Trata-se da expansão do *compliance* originado no setor privado para o setor público. Esse fluxo se dá, pois, a levar os benefícios obtidos com a conformidade conquistada no âmbito privado para o público. Há aí um outro sentido lógico-jurídico em trâmite.

Os dois movimentos citados fluem em rota de convergência de modo a se encontrarem em um ponto em comum na pesquisa: o *compliance* partidário-eleitoral.

Antes, porém, de abordá-lo, convém destacar as semelhanças e diferenças decorrentes dessa transversalidade entre o público e o privado. O quadro abaixo auxilia nesse mister:

Tabela 2 Transversalidade do Compliance entre o público e o privado

Compliance:	Público	Privado	Partidário-Eleitoral
Semelhanças	- Cultura de conformidade e ética - Gerenciar riscos - Segurança jurídica	- Cultura de conformidade e ética - Gerenciar riscos - Segurança jurídica	- Cultura de conformidade e ética - Gerenciar riscos - Segurança jurídica
Diferenças	- Regime jurídico público - Interesse público - Obrigatório - Com sanções	- Regime jurídico privado - Interesse privado - Facultativo - Sem sanções	-Regime jurídico híbrido(privado+público) - Interesse híbrido - Facultativo - Sem sanções
Interesse decisivo	- Prevenir ilícitos e punições	- Manter lucratividade	- Evitar cassações-surpresa - Receber recursos públicos

Fonte: O autor, 2022

Luiz Eduardo de Almeida, ao tratar de semelhanças e diferenças entre o *compliance* público e o privado, alerta para a necessidade de coesão nas respectivas definições e descrições de suas funções, de modo a indicar as seguintes razões para um análise mais aprofundada do tema: “(i) evitar distorções no processo de interpretação; (ii) evitar importações irrefletidas de conceitos; e (iii) evitar a generalização de argumentos contrários ou favoráveis ao compliance.”³³⁴ Portanto, é nessa perspectiva que se pretendetratar o tema.

Após analisar as evoluções dos marcos históricos e das normas sobre *compliance*, indicadas na rota histórica, é possível verificar a peculiaridade de que, no Brasil, o principal vetor de implementação de regras de conformidade no setor público tem ocorridomediante a internalização de tratados internacionais e da criação de leis específicas sobre o tema, voltados à aplicação na Administração Pública e para aqueles que com ela mantém relação.

No *Compliance* Público, a conformação é feita segundo o imperativo do Regime Jurídico Público que lhe é próprio, ou seja, é submetido a todo o arcabouço jurídico

³³⁴ NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. **Governança, compliance e cidadania** [livro eletrônico] / coordenação. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019.

ALMEIDA, Luiz Eduardo de. In. **Compliance Público e Compliance Privado: Semelhanças e Diferenças**. Luiz Eduardo de E-book. P.3659 de 16649.

publicista decorrente dos respectivos princípios-macro previstos na Constituição de 1988, a exemplo da Indisponibilidade do Interesse Público e da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, além da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (art. 37, caput, da CF/88).

Nesse sentido, o mencionado autor explica que o *compliance* no setor público traz o sentido de “estar em conformidade com as exigências constitucionais e legais (legalidade ampla), com as condutas esperadas de cada categoria (Códigos de Conduta) e com todas as ações possíveis voltadas à consecução do interesse público.”³³⁵

Portanto, o interesse público é o que conduz a formatação do *compliance* no setor público. Questões como a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira (Lei n.º 12.846/13); e a aplicação de respectivas sanções conduzem a uma conformidade obrigatória.

Adiante, se demonstrará que diversas instituições públicas já estão sendo obrigadas, através de lei e de normatização interna específicas, a adotarem a conformidade, seja enquanto método de *compliance* seja por pilares de integridade. São exemplos disso: a administração direta federal, a de alguns estados, a de alguns municípios e alguns tribunais eleitorais. Nesses casos, a legalidade impõe o dever de implementação da conformação, além de preverem procedimentos de responsabilização e aplicação de sanções.

Por outro lado, no campo eminentemente das relações privadas a conformação surge muito mais como uma necessidade setorial de mercado, por vezes adotada pela via da autorregulação, do que mesmo por uma imposição regulatória externa.

O Regime Jurídico Privado é mais flexível, nesse aspecto, porque baseado na Livre Iniciativa constitucional (art. 1º, IV, da CF/88). A conformidade em regra é voluntária, uma opção aos que desejam evitar prejuízos e manter a lucratividade.

O interesse particular predomina nas instituições privadas dado o seu caráter de maior liberdade, especialmente, na forma como se organizam internamente. A ausência

³³⁵ NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. **Governança, compliance e cidadania** [livro eletrônico] / coordenação. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019.

ALMEIDA, Luiz Eduardo de. In. **Compliance Público e Compliance Privado: Semelhanças e Diferenças**. Luiz Eduardo de E-book. P.3659 de 16649.

de normas abrangentes e impositivas de sanção em caso de não conformidade também válida a facultatividade na adoção do compliance no setor privado.

Aqui cabe a ressalva de que a Lei das Estatais (Lei n.º 13.303/16), aplicada às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, ainda que sendo essas pessoas jurídicas de Direito Privado que lhes impôs a adoção de práticas de gestão de riscos, governança corporativa, política de integridade e autonomia da área de *compliance*.

Sobre o *compliance* aplicado no setor privado, no Brasil, Luiz Eduardo de Almeida traz cinco importantes conclusões:

(i) não admite a importação direta e imediata de todos os institutos desenvolvidos nos Estados Unidos e na Inglaterra, ou a generalização de seus conceitos e definições; (ii) pode ser compreendido em dimensão semelhante à desenvolvida nos Estados Unidos e na Inglaterra quando há segregação entre gestão da empresa e propriedade de cotas ou ações; (iii) não é assunto novo no Brasil; (iv) possui uma forte ligação com os temas anticorrupção, porém, a eles não está limitado; e (v) significa estar em conformidade com as exigências normativas, com as políticas internas estabelecidas e com as exigências éticas aplicáveis a cada atividade.³³⁶

Assim, essas características evidenciam os contornos de aplicação do *compliance* no setor privado, de modo a revelar semelhanças e distinções entre este setor e o público. Irene Patrícia Nohara destaca que a cultura de integridade nas empresas tem potencial de beneficiar a relação entre público e privado:

Em suma, o *compliance* representa um ganho de transformação no sentido da introjeção de uma cultura de integridade nas empresas, o que tem o potencial de reverter no adequado relacionamento entre público e privado, sendo editados, conforme visto, progressivos atos normativos no sentido de sua disseminação, inclusive nas contratações com determinados entes federativos.³³⁷

Contudo, a realidade sob a ótica partidária-eleitoral atrai um regime híbrido, privado e público, porque, embora o partido político seja pessoa jurídica de Direito Privado,

³³⁶ NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. **Governança, compliance e cidadania** [livro eletrônico] / coordenação. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019.

ALMEIDA, Luiz Eduardo de. In. **Compliance Público e Compliance Privado: Semelhanças e Diferenças**. Luiz Eduardo de E-book. P.3659 de 16649.

³³⁷PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. **Governança, compliance e cidadania** [livro eletrônico]. Irene Patrícia Nohara e Flávio de Leão Bastos Pereira, coordenação.2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Thomson Reuters. Brasil, 2019. NOHARA, Irene Patrícia. In: **Lei anticorrupção empresarial e compliance: programa de compliance efetivo e cultura de integridade**. P. 967 de 16649. Ebook.

atraindo o respectivo regime jurídico, dado o seu protagonismo democrático, a Constituição lhe confere várias prerrogativas, mas também deveres. É autônomo e livre, mas com deveres constitucionais e legais.

Por exemplo, é a grei obrigada a prestar contas à Justiça Eleitoral (art. 17, da CF/88), mas caso seja constatada a violação de normas estatutárias ou legais ficará sujeita à suspensão do recebimento de recursos do Fundo Partidário (art. 36, da Lei n.º 9.096/97), ou, caso tenha suas contas desaprovadas, está sujeito às sanções de devolução de valores e multa (art. 37, da Lei n.º 9.096/97).

Além disso, as candidaturas e campanhas eleitorais submetem-se ao regime eleitoralista, por natureza público, com diversas regras específicas e sanções, que tratam dos registros de candidatos, propaganda eleitoral, prestações de contas e outros (Lei n.º 9.504/97). Logo, a perspectiva binária partidária-eleitoral atrai ambos os regimes jurídicos regulatórios, público e privado. Daí sua hibridez.

O interesse que entrecorta o partido e desagua no eleitoral consiste em interesses eminentemente privados (expansão partidária, ideológica e partidária), passando pela viabilização de eleitoral de candidatos (ampliação da bancada e eleição para cargos estratégicos), mas possuem repercussão pública evidente, dado os espaços de poder e de decisão que irão preencher. Assim, não é que haja interesses privado e público, simultaneamente, mas sim que o interesse privado causa forte impacto no interesse público. Eis o sentido do interesse híbrido citado.

A inexistência de norma constitucional ou legal impondo sanções ou benefícios diante da ausência ou deficiência na adoção de um compliance partidário-eleitoral implica a sua não obrigatoriedade, ao menos enquanto não advier inovação normativa nesse sentido.

As três espécies citadas de *compliance* convergem para um objetivo comum de implementarem uma cultura de conformidade e ética nas suas instituições, com as adaptações necessárias à realidade de cada setor. Além disso, o gerenciamento de risco é semelhante entre elas na medida em que faz parte da essência em prevenir danos institucionais, inerentes a cada área. A segurança jurídica também é aspecto análogo entre elas, pois buscam perenidade e estabilidade no desenvolvimento de suas atividades.

As diferenças decorrem exatamente das peculiaridades do regime jurídico específico que cada instituição está submetida, de modo que há características públicas que não se confundem com as privadas e que, por isso, causam repercussões intensas na formação do tipo de *compliance* a ser aplicado.

Em outra ótica, a incidência de dois regimes específicos (público e privado) no *compliance* partidário-eleitoral o torna instituto *sui generis*, comportando, pois, a marca da hibridéz. Logo, distingue-se o *compliance* partidário-eleitoral dos demais por essa peculiaridade.

Oportunamente, uma outra dicotomia cabível diz respeito ao critério do interesse decisivo para a adoção do *compliance*, isto é, o que é de mais relevante, juridicamente, em cada instituições e que seja capaz de induzir a implementação da conformidade, aquele aspecto que justifica a existência institucional.

Assim, no setor público, é a proteção do Interesse Público; no setor privado, a manutenção da lucratividade, componente vital nas corporações; e, no *compliance* partidário-eleitoral, a transmutação dos riscos mais graves para a efetiva ocorrência de prejuízos eleitorais e financeiros, consistentes, respectivamente, em cassações-surpresa de mandatos eleitorais e na suspensão do recebimento de recursos públicos essenciais ao desenvolvimento de suas atividades.

1.3 CONCEITOS DE COMPLIANCE

É comum o uso da terminologia *compliance* como derivante do verbo inglês *to comply*, que em tradução para a Língua Portuguesa revela os significados de “cumprir com”, “obedecer”, isto é, estar em *compliance* é estar em cumprimento de algo, em obediência às certas regras, em conformidade.³³⁸

Entretanto, diante do alerta já realizado, não convém recair no senso comum, nem seguir o modismo ou popularização sem critérios tão frequentemente utilizado quanto ao emprego do termo *compliance*, isto é, de reduzi-lo apenas a uma mera conformação. Então, a partir daqui se reunirá um conjunto de concepções sobre ele para, na direção do

³³⁸CAMBRIDGE, Dictionary. **Dicionário Inglês-Português.** Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/comply>. Acesso em: 01 jul. 2019.

público ao privado, propor, em seguida, sua definição na abordagem partidária e eleitoral para mulheres.

De uma forma geral, portanto, o *compliance* pode ser compreendido como um conjunto de técnicas e métodos que promovem a conformidade de instituições, empresas e pessoas com as regras que lhes são aplicáveis, prevenindo, identificando e solucionando irregularidades e, em decorrência disso, atribui-se maior credibilidade e proteção àqueles destinatários.³³⁹

Para o manual estadunidense, intitulado United States Sentencing Commission Guidelines Manual 2021 um “Programa de conformidade e ética” significa um programa desenvolvido para prevenir e detectar condutas criminosas”.³⁴⁰

Em uma abordagem mais técnica e considerando o sistema de acreditação internacional, tem-se que para o ISO 37301 “Um sistema de gerenciamento de conformidade é uma estrutura que integra estruturas, políticas, processos e procedimentos essenciais para alcançar os resultados de conformidade desejados e agir para prevenir, detectar e responder à não conformidade.”³⁴¹

No âmbito público, diversas normas multiplicam-se sobre o tema. Na Advocacia Geral da União, criou-se um sistema de governança por meio da Portaria n.º 414, de 19/12/2017³⁴²:

Art. 1º Instituir o Sistema de Governança Corporativa da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal - SGC-AGU, caracterizado como o conjunto de práticas gerenciais voltadas à entrega de valor público para a sociedade, com a finalidade de estabelecer a governança corporativa, integridade, riscos e controles, bem como auxiliar o Advogado-Geral da União nas decisões de caráter estratégico.

³³⁹ Conceito embrionário e geral apresentado por esse pesquisador no Projeto de Tese para seleção de doutorado da UFPR em 2019.

³⁴⁰United States Sentencing Commission Guidelines Manual 2021. <https://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/guidelines-manual/2021/GLMFull.pdf> Acesso em: 07/11/22.

³⁴¹ ABNT NBR ISO 37301:2021 - Sistemas de gestão de *compliance* - Requisitos com orientações para uso. Acessos em: <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?Q=OXJzRzVUSGxzM2dPMG1GdjZienRyQnNVcJMMHRaN2p6ZWIVbENIZmtubz0=> acesso em 09/11/22.

³⁴² BRASIL. Procuradoria Geral da República. **Portaria nº414/2017 de 19 de dezembro de 2017**, Publicada no DOU de 20/12/2017 (nº 243, Seção 1, pág. 14). Institui o Sistema de Governança Corporativa, a Política de Governança de Processos de Trabalho, a Política de Gestão de Riscos e a Política de Governança de Programas e Projetos da Advocacia Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/governanca/portaria-no-414-de-19-de-dezembro-de-2017.pdf>. Acesso em 09 nov.2022.

Na Administração Pública Federal brasileira, o Programa de Integridade é definido no art. 2º, I, do Decreto Nº 10.756³⁴³, de 27/07/21, que institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal: “I - programa de integridade - conjunto estruturado de medidas institucionais para prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades e de outros desvios éticos e de conduta;”

Na Administração Pública Federal brasileira, há o Decreto nº 11.129³⁴⁴, de 11/07/22, que atualmente regula a Lei Anticorrupção define, em seu art. 56, o Programa de Integridade:

Art. 56. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de: I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional. Parágrafo único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e a adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

A Controladoria Geral da União³⁴⁵ define que:

Plano de Integridade é uma estratégia adotada pela Alta Administração para operacionalizar o referido Programa e descreve ações específicas de curto e médio prazos de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cultura de integridade do Órgão. O Plano é o resultado de um processo sistemático de gerenciamento de processos e riscos da organização e do intercâmbio de informações entre o Núcleo de Gestão de Riscos e Integridade e áreas da CGU.

³⁴³ BRASIL. **Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021**. Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal. Presidência da República-Secretaria-Geral-Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10756.htm#art9. Acesso em: 09 nov. 2022.

³⁴⁴ BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022**. I Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Presidência da República-Secretaria-Geral-Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm. Acesso em: 07 nov. 2022.

³⁴⁵ BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Plano de integridade CGU**. 2ª Edição, BRASÍLIA, 2021. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65900/7/Plano_de_Integridade_CGU.pdf. Acesso em 09 nov.2022.

O próprio Tribunal Superior Eleitoral – TSE³⁴⁶ decidiu por implementar em sua estrutura um Programa de Integridade, que assim definiu:

Um programa de integridade é um conjunto de ações selecionadas, com indicação de procedimentos, atribuições de responsabilidades e prazos para implementação, com vistas a administrar as vulnerabilidades à integridade da organização. Para tanto, ele conta com a participação ativa do setor de auditoria, atividade independente responsável pela avaliação da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança.

Veja como definiu o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – TRE/SP³⁴⁷:

Art. 2º. A Política de Integridade e Compliance estabelece princípios, fundamentos, instrumentos e diretrizes que devem nortear a elaboração do Programa de Integridade e Compliance do TRESP. Parágrafo único. O Programa de Integridade e Compliance do TRE-SP consiste no conjunto de princípios, medidas de gestão estratégica, ações e atos normativos com foco principal em estruturar, reforçar e manter a cultura de integridade institucional, em apoio à boa governança, voltados à: I - Promoção do gerenciamento de riscos de compliance e integridade; II - Prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção; III - Manutenção de padrões éticos e de conduta; IV - Medidas de controle disciplinar.

O Estado do Paraná também o fez por meio da Lei Estadual nº 19.857, de 29/05/2019, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 2.902, de 01/10/2019 e destacou sua finalidade em um Manual do Agente de *Compliance*³⁴⁸:

A finalidade do programa é promover uma cultura baseada na honestidade, com alicerces na ética e na integridade, por meio de métodos e técnicas, para prevenir e descobrir práticas irregulares e ilegais, como fraudes, subornos e desvios de conduta. A cultura, consolidada pelas práticas de compliance, envolve servidores, fornecedores, prestadores de serviços e qualquer pessoa que tenha relação direta ou indireta com o Estado.

O Município de Balneário Camboriú, no Estado de Santa Catarina, instituiu e disciplinou um Programa de Compliance através do Decreto Nº 10.809, de 04/05/2022, art. 1º, II e trouxe a seguinte definição no art. 1º, II:

³⁴⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Programa de Integridade ressalta compromisso do TSE com a ética e democracia. Brasília.** [2022]. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/programa-de-integridade-ressalta-compromisso-do-tse-com-a-etica-e-democracia>. Acesso em: 07 nov. 2022.

³⁴⁷ Op. Cit.

³⁴⁸ PARANÁ. **Manual do Agente do Compliance do Estado do Paraná - Plano de integridade CGU.** 1ª Edição, Paraná, 2020. Disponível em:

https://www.cge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-05/manual_compliance.pdf. Acesso em 06 nov.2022.

II - *Compliance*: alinhamento e adesão da organização a valores, princípios e normas, sustentados pelo suporte da alta administração, pelos controles internos, pelo canal de denúncias, pela gestão de riscos, pela auditoria e pelo monitoramento contínuo, com vistas ao interesse público.

Adriane Bandeira Pereira, Augusto Martinez Perez Filho e Ricardo Augusto Bonotto Barboza tratam do *compliance* na gestão pública como como uma tentativa de prevenção e combate à corrupção e afirmam que:

Evidente que as regras, normas, leis, regulamentos e diretrizes devem ser seguidos, e isso é ponto fundamental para uma gestão eficiente e profícua, mas é mister ir além e conscientizar desde o colaborador júnior até o presidente da companhia, o que remete a outra expressão em inglês, que diz *tone at the top*, que pode ser traduzido como “o exemplo vem de cima”. O objetivo é perenizar e inculcar a cultura do *compliance* na corporação e no Estado. (...) As corporações procuram se reinventar e empregar mecanismos preventivos e combativos a qualquer tipo de desvio, notadamente as fraudes, corrupção e suborno. No âmbito político passa a ser cada vez mais necessária a incorporação dos valores constantes das normas, do mais alto escalão na órbita da administração, pública e privada, passando ainda por todos os poderes constituídos e chegando até a população em geral, que exigem – cada vez mais – participação mais efetiva nas decisões emanadas do Administrador Público.³⁴⁹

Emerson Gabardo e Gabriel Morettini e Castella, ao analisarem a nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a administração pública, destacam a sua função principal:

De todo o exposto, verifica-se que o *compliance* tem como função principal garantir o cumprimento das normas e processos internos, prevenindo e controlando os riscos envolvidos na administração da empresa, seguindo as normas estabelecidas pela legislação nacional e internacional, conforme o ramo de atividade empresarial em que atua. Consequentemente, com o intuito de regular o mercado econômico global, nota-se que as normas de Direito administrativo sancionador têm convergido, balizadas por tratados e convenções que acabaram impulsionando a criação da Lei 12.846/2013.³⁵⁰

³⁴⁹Bandeira Pereira, A., Martinez Perez Filho, A. , & Bonotto Barboza, R. A. **O *compliance* e a nova gestão pública como uma tentativa de prevenção e combate à corrupção.** *Revista Brasileira Multidisciplinar*, 24(3), 137-154. <https://doi.org/10.25061/2527-2675/ReBraM/2021.v24i3.1277>. Acesso em: 6 de julho, 2023.

³⁵⁰ Emanuel Lins Galvão de Albuquerque Bastos e Sérgio Luiz Rizzo Della Sáva. **Nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública.** *A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003)- – Belo Horizonte: Fórum, 2003-Trimestral ISSN: 1516-3210. Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/55/358> . Acesso em 05 de junho. 2023 p.135.

Anabela Miranda Rodrigues citada por Tânia Sofia das Neves Teixeira Carimbo explica que os programas de *compliance* visam “a promoção de uma cultura empresarial ética e de cumprimento, mas o seu objectivo final é evitar a responsabilidade administrativa, civil e, em última linha, mas sobretudo, penal”³⁵¹

Emanuel Lins Galvão de Albuquerque Bastos e Sérgio Luiz Rizzo Della Sávaia alertam no sentido de não se tratar o *compliance* apenas de uma padronização do comportamento e que ele “pressupõe uma modificação da cultura organizacional, provocando a mudança de pensamento nos seus colaboradores, que precisarão agir em conformidade com as leis e de forma proba, além de eficiente.”³⁵²

Wesley Alves Bergonzine destaca um conceito com ênfase no perfil da instituição:

Apesar das dificuldades conceituais e de definição, verifica-se que o *Compliance* ou programa de integridade está muito relacionado às atividades empresariais, sobretudo em relação àquelas que estão submetidas a uma regulação mais rigorosa, por serem tendencialmente mais propensas de ocorrer atos de corrupção, seja em razão da própria natureza da atividade, seja porque o porte da empresa dificulta a verificação e fiscalização de atos tidos como indesejáveis, irregulares, ilegais ou até mesmo criminosos.³⁵³

Para Marcia Carla Pereira Ribeiro e Patrícia Dittrich Ferreira Diniz, o *Compliance*, na visão empresarial, “é uma expressão que se volta para as ferramentas de concretização da missão, da visão e dos valores de uma empresa. Não se pode confundir

³⁵¹ Carimbo, Tânia Sofia Das Neves Teixeira. “**A Autorregulação (Compliance) e o Direito Penal.**” Galileu- revista de Economia e Direito XXII.2 n. pag. Web. Disponível em: [³⁵² BASTOS, Emanuel Lins Galvão de Albuquerque; Sávaia, Sérgio Luiz Rizzo Della. *Compliance*, Princípios da Administração Pública e Processos de Acumulação de Cargos na UFRN . In: **Compliance e Interdisciplinaridade** / organizadores: Patrícia Guimarães, Adriana Oliveira, Marcelo Carício. – Natal, RN: EDUFN, 2018.136 p. : il. – \(Série Inovação no setor público ; v. 02\). P.11.Vários autores.](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/102628722/Galileu_XXII_2_Autorregulacao-libre.pdf?1685001917=&response-content-disposition=attachment%3B+filename%3DA_autorregulacao_compliance_e_o_Direito.pdf&Expires=1688664903&Signature=bvaznzPY2d841FYZ6ITZkNotnAwyXeSiWvk1pU7nR2-CqAgYZwbSsM-RTGIk5EQXQkNu6~Q8X6QnQ5FnM2tMr6iLyywGU18HSOwdGDKDTVy3kGbeSYH7ZXOZD2tBFy7hrw0c8dugZjzuiQ62w6EwWgGUlRt~hWdOKjHMj3fdVUqf7R37oQa-RLYZupLKTTe0V9Saw9-rcOanTbqF1bF5DOIv05FKIBIDKDNlvHlyooYLG6HH5MZ9fi~YzfSi34O4QliBbtvx6uyExTwBlldU0S9PeMh b65CwJt0ZwXT6usEYB7y3TdoPaYmQRrr4~f~L8li0y-9kLKqyw2J6k9mDexQ_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 6 de junho.2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

³⁵³ BERGONZINE, WESLEY A. **Compliance partidário e responsabilização de partidos políticos: uma análise do modelo espanhol**, Curitiba, 2021. Disponível em: [https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/72456/WESLEY-ALVES BERGONZINE. pdf? Sequence =1&isAllowed =y](https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/72456/WESLEY-ALVES%20BERGONZINE.pdf?Sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 11. out. 2022.

o *Compliance* com o mero cumprimento de regras formais e informais, sendo o seu alcance bem mais amplo.”³⁵⁴

Vivian Gabriella Barroso da Silva e Filipe Azevedo Rodrigues adotam a ótica do *compliance* como indutor da arbitragem em contratos comerciais de franquia:

O instituto do *Compliance* vai muito além de uma mera garantia de conformidade com a lei e de regulamentos externos e internos. Coloca em primeiro plano a ética em todas as relações, estabelecendo códigos de ética e conduta, fatores estes que facilitam e induzem a utilização do procedimento arbitral na medida que é mínima a porcentagem de descumprimento.³⁵⁵

Os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional trazem conceitos sobre o tema, na perspectiva partidária. O Projeto de Lei n.º 429/2017³⁵⁶, em trâmite no Senado, prevê em suas justificativas:

Programa de compliance pode ser definido como uma ferramenta de gestão corporativa, que envolve um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, visando a detectar e sanar irregularidades e atos ilícitos praticados pela organização que possam, de algum modo, causar prejuízo à sua imagem.³⁵⁷

O PL n.º 10.219/2018³⁵⁸ (Câmara dos Deputados), originado no Senado Federal (Projeto de Lei do 60/2017)³⁵⁹, acerca de responsabilidade objetiva, partidos, penas e

³⁵⁴ RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. **Compliance e Lei Anticorrupção nas Empresas**. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p87.pdf. Revista de Informação Legislativa. Ano 52 Número 205 jan./mar. 2015. Acesso em 6 de julho. 2023.

³⁵⁵ SILVA, Vivian Gabriella Barroso da; RODRIGUES, Filipe Azevedo. Políticas de *Compliance*: incentivo à difusão da arbitragem em contratos comerciais de franquia. P. 111 a 128. Carina de Castro Quirino. Eduardo Manuel Val. Gabriel Rached. DALCASTEL, Marcia Bataguin; CHAVES, Vinicius Figueiredo(orgs.). In: **Debates sobre Estado Empresário e Regulação: Perspectiva Latino-Americanas**. Ed. CRV Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/63699711/Novo_Documento_2020-06-18_?attachment%3B+filename=politicas_de_compliance_incentivo_a_difu.pdf&. Acesso em: 6 de julho. 2023.

³⁵⁶ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado. Altera a Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995, para aplicar aos partidos políticos as normas legais sobre responsabilidade objetiva e *compliance* e estimular no plano interno código de conduta e programa de integridade e auditoria. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7251470&ts=1562270135163&disposition=inline>. Acesso em: 05 jul. 2019.

³⁵⁷ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado. Altera a Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995, para aplicar aos partidos políticos as normas legais sobre responsabilidade objetiva e *compliance* e estimular no plano interno código de conduta e programa de integridade e auditoria. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7251470&ts=1562270135163&disposition=inline>. Acesso em: 05 jul. 2019.

³⁵⁸ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado 10219/2018**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para dispor sobre responsabilidade objetiva dos partidos políticos pela prática de atos contra a administração pública e para estabelecer que, na aplicação de penas, seja considerada a

compliance: “Art. 37-B. Na aplicação das penas, referidas neste Título, será levada em consideração a existência de mecanismos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito do partido político.”

Aldacy Rachid Coutinho e Marco Aurélio Marrafon explicam sobre o *compliance* eleitoral considerando os projetos de lei em tramitação:

Isso mostra que, na esteira da promoção de valores republicanos e do fortalecimento de uma pauta democrática, o programa de *Compliance* eleitoral é instrumento proposto para gestão e para atuação de partidos políticos e para implantação na própria campanha eleitoral, o que implica ainda a sua observância por candidatos, por filiados e por prestadores de serviço contratados.³⁶⁰

Vânia Siciliano Aieta destaca a importância e o conceito da integridade eleitoral:

A questão da **integridade eleitoral** é assunto da ordem do dia sobretudo com as tantas controvérsias que rondam o *compliance* no universo eleitoral, instituto importado do Direito Empresarial e com desenho divorciado na esfera eleitoral. Contudo, há de se ressaltar a importância cabal da integridade eleitoral cujo conceito, para parafrasearmos FREDERICO ALVIM, cinge-se à necessidade de custódia da franqueza da disputa eleitoral, sem a qual se veria frustrado seu mote instrumental de legitimação.³⁶¹

Daniel Castro Gomes da Costa afirma que “O programa de *Compliance*, portanto, visa ao cumprimento da lei, consistindo em um conjunto de procedimentos e mecanismos interdependentes que contribuem para a efetividade do sistema de governança, a fim de tornar a observância da legislação parte da cultura corporativa”.³⁶² Aquele autor também destaca a utilidade que o *compliance* eleitoral e partidário podem oferecer:

O programa de *compliance*, no âmbito do partido político, importa vantagens adicionais, por representar, da maneira transparente, os ideais e a visão de integridade da agremiação e de seus integrantes. Nessa acepção, entende-se que o *compliance* eleitoral pode servir à mitigação dos riscos partidários e à resolução

existência de mecanismos internos de *compliance*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2174924>. Acesso em: 05 jul. 2019.

³⁵⁹ Op. Cit.

³⁶⁰ COUTINHO, Aldacy Rachid; MARRAFON, Marco Aurélio. **Compliance Eleitoral**: Breve análise dos projetos de lei nº 60/2017, nº 429/2017 e nº 663/2015 do senado federal e sua importância para a democracia brasileira. Estudos Eleitorais, [S.l.], v. 13, n. 2, p. 14, dez. 2018. ISSN 1414-5146. Disponível em: <https://seer.tse.jus.br/index.php/estudoseleitorais/article/view/101>. Acesso em: 20 nov. 2019.

³⁶¹ AIETA, Vânia Siciliano. Prefácio. P.11/12 IV Simpósio de Direito Eleitoral do Nordeste (4.: 2022: Campina Grande, PB) In: **Democracia digital e integridade eleitoral**. Organização: ALMEIDA, André Motta de.[et al.]. Brasília, DF: ABRADep, 2022.

³⁶² COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos políticos e compliance** / Daniel Castro Gomes da Costa. 2a edição. – Belo Horizonte: Fórum, 2022, pag.383.

adequada de boa parte dos problemas apresentados no capítulo anterior, constituindo ferramenta importante para o enfrentamento de práticas de fraude e corrupção eleitorais, bem como para o estabelecimento de diretrizes éticas e de legalidade em torno do relacionamento partidário com doadores, eleitores, candidatos, fornecedores e prestadores de serviços.³⁶³

Diogo Fernandes Gradim em uma ótica conceitual segundo a qual se considerou o estudo da autonomia partidária, controle e *compliance* financeiro partidário, destaca o equilíbrio existente entre eles: “O *compliance*, enquanto forma de autorregulação regulada, promove também uma combinação constitucionalmente adequada entre autonomia e controle, liberdade e regulação.”³⁶⁴

José Maurício Linhares Barreto Neto e Fernando Henrique Cardoso Neves referindo-se à uma conformidade para democracia: “É por isso que destacamos que a implementação de um programa de *Compliance* constrói a possibilidade de equilíbrio eleitoral e estabilização democrática, tão importante para a lisura que é discutida frequentemente nos nossos tribunais.”³⁶⁵

Sofia Bertolini Martinelli analisa o desafio da efetividade do *compliance* aplicado aos partidos políticos e identifica os motivos da carência de mecanismos de estímulo à conformidade nessa área:

Com relação à realidade brasileira, ao contrapor a doutrina especializada no tema do public compliance e os parâmetros normativos internacionais e nacional sobre o tema, verifica-se que o ordenamento nacional ainda carece de instrumentos que incentivem a implementação de sistemas de compliance partidário. Isso deriva de vários aspectos: 1) a obrigatoriedade dos sistemas de compliance é prevista em texto legislativo que não se aplica aos partidos políticos, isto é, a lei das estatais, 2) cuja redação, entretanto, não prevê aplicação de qualquer sanção aos descumprimento de tal determinação; 3) por outro lado, há incerteza quanto a interpretação do benefício oferecido pela normativa que lhes seria aplicável, isto é, a lei anticorrupção; além disso, 4) o ordenamento nacional não consagrou a responsabilidade penal das pessoas jurídicas no tocante aos crimes de corrupção, inexistindo também a tipificação do crime de financiamento partidário ilegal. Por tais motivos, embora a implementação de programas de compliance partidário seja uma alternativa teoricamente viável em termos de prevenção à corrupção, vê-se que carece dos elementos necessários à sua efetividade.³⁶⁶

³⁶³ COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos políticos e compliance**. 2a edição. – Belo Horizonte: Fórum, 2022, pag.383.

³⁶⁴ GRADIM, Diogo F. **Autonomia partidária e controle: compliance financeiro partidário**. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/46904/1/Disserta%2022.08.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2022.

³⁶⁵ NETO, José Maurício Linhares Barreto; NEVES, Fernando Henrique Cardoso. **Compliance Eleitoral (?) para partidos conformidade para a Democracia?** Disponível em: https://apps.tre-rj.jus.br/site/gecoi_arquivos/202007291712_arq_157689.pdf. Acesso em: 07 nov. 2022.

³⁶⁶ MARTINELLI, Sofia Bertolini. **Compliance de partidos políticos: Public Compliance e financiamento de campanha eleitoral / Sofia Bertolini Martinelli - São Paulo: LiberArs, 2017. – (Coleção Carolina III).**

Por outro lado, ao tratarem dos benefícios do *compliance* para os partidos políticos Adriana Campos, Adamo Dias Alves e Christiane Costa Assis concluem que:

Por meio do *compliance* os partidos políticos devem assumir uma postura de transparência e compromisso com a população, mantendo canais de diálogo aberto com esta e estabelecendo relações de confiança. A consequente adesão da população fortalecerá os partidos políticos, a representatividade e a própria democracia.³⁶⁷

Antonio Joaquim Ribeiro Júnior, ao analisar o Direito Eleitoral e o *compliance*, sugere o programa de conformidade como solução para a crise partidária no Brasil e destaca a sua abrangência:

O programa de conformidade deve envolver toda a estrutura do partido político, desde a alta cúpula, os profissionais das áreas com maior potencial para cometimento de práticas antiéticas, como setores com pequeno risco, pois o que se pretende é instituir uma cultura universal de cumprimento das normas e regimentos envolvendo e comprometendo a todos os integrantes do partido. É nessa linha que o *compliance* surge como a solução para a crise de confiança da população nos partidos brasileiros, eis que garante a adoção de procedimentos com ampla transparência, além de um conjunto de procedimentos confiáveis, que tragam resultados previsíveis e um plano de contenção e proteção contra o suborno, sendo este o caminho para partidos angariar melhores resultados e trazer de volta a confiança que um dia o fez o centro do regime democrático.³⁶⁸

Dessa forma, é possível compreender um panorama geral do *compliance*, transversalmente do público ao privado, acerca dos seus conceitos em várias abordagens restando, pois, oportuno, a partir de agora, identificar os principais elementos do Compliance Partidário-Eleitoral para Mulheres.

Organizadores “Coleção Carolina” Gustavo Carvalho Marin José Roberto Macri Júnior Eduardo Saad-Diniz. 1ª edição.

³⁶⁷ASSIS, Christiane Costa, and Adriana Campos Silva. **Compliance Eleitoral: Representação, Representatividade e Participação Política No Estado Democrático De Direito.** Direito e economia: o direito ao desenvolvimento integral, financeirização da economia e endividamento público (2020): n. pag. 331/336 Print. Adriana Campos, Adamo Dias Alves, Christiane Costa Assis. In: **Compliance eleitoral: representação, representatividade e participação política no Estado Democrático de Direito**. https://www.academia.edu/44662729/Compliance_Eleitoral_Representa%C3%A7%C3%A3o_Representatividade_e_Participa%C3%A7%C3%A3o_Pol%C3%ADtica_no_Estado_Democr%C3%A1tico_de_Direito

³⁶⁸ RIBEIRO JÚNIOR, Antonio Joaquim. **Direito eleitoral e compliance: a adoção do programa de conformidade como solução a crise dos partidos políticos no Brasil.** Revista de Estudos Eleitorais, Recife, v. 2, n. 3, p. 14-33, jul. 2018.

2. ELEMENTOS DO COMPLIANCE PARTIDÁRIO-ELEITORAL PARA MULHERES

Adaptar os mencionados conceitos de *compliance* para o Direito Partidário e Eleitoral, com foco nas mulheres, exige algumas ponderações para extrair o cerne conceitual buscado. Nesse sentido, identificar os principais elementos que o compõe revela-se estratégico para um melhor entendimento do instituto pesquisado. Então serão tratados aqui aspectos como princípios, destinatários, objetivos, natureza jurídica, distinção entre o *Compliance* e o Programa de Integridade e abrangência.

2.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Para além dos princípios constitucionais, já amplamente abordados na primeira parte dessa pesquisa, é possível identificar princípios que são comuns aos setores público e privado, outros que representam relevância estratégica ao tema estudado, além de outros específicos deste.

Para José Matias-Pereira, citado por Luiz Eduardo de Almeida, em um sentido amplo são exemplos de princípios idênticos que norteiam o público e o privado: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética ³⁶⁹. No *compliance* partidário eleitoral para mulheres tais princípios também se apresentam, especialmente, permeando os Procedimentos-Base de Integridade e a quesitação sugerida, conforme será evidenciado no novo modelo adiante proposto.

Sobre os princípios que representam relevância estratégica ao tema estudado, pode-se exemplificar dois principais: a) comprometimento no alto nível da organização (*Tone At The Top*) e b) abordagem baseada em riscos (*Risk based Approach*).³⁷⁰ São assim considerados estratégicos porque são premissas estruturantes do modelo na medida em que são decisivos para viabilizarem respectiva efetividade.

³⁶⁹ MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. Revista APGS: administração pública e gestão social, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010. Disponível em: [www.apgs.ufv.br/artigos/241_80.pdf]. **APUD Governança, *compliance* e cidadania [livro eletrônico] / Irene Patrícia Nohara e Flávio de Leão Bastos Pereira, coordenação. -- 2. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. ALMEIDA, Luiz Eduardo de. In. *Compliance Público e Compliance Privado: Semelhanças e Diferenças. E-book P. 3.893 de 16.649.***

³⁷⁰ ANDRADE, Renata Fonseca de. *Compliance* no Relacionamento com o Governo. In: **Governança, *compliance* e cidadania** [livro eletrônico] / NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos, coordenação. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book P. 9.764.

Renata Fonseca de Andrade explica acerca do princípio que se refere ao comprometimento da cúpula organizacional:

É estabelecer o tom e o compromisso aos níveis mais elevados de gerenciamento, desde o topo da organização empresarial. Esse compromisso da administração superior da Corporação significa “Walk The Talk” (caminhar o que se discursa) e “Orçamento Apropriado”.³⁷¹
 Portanto, os recursos adequados e o orçamento proporcional ao risco e porte da organização destinados à equipe de Compliance são pilares do compromisso antecedente e determinante a qualquer Programa de Compliance efetivo.³⁷²
 Compliance é uma questão da Diretoria, da média gerência e de todos os colaboradores da empresa.³⁷³

Adaptando essa lógica principiológica do *compliance* corporativo ao pesquisado nessa tese constata-se que o mesmo pressuposto de compromisso e de suporte da alta administração partidária e das campanhas eleitorais também deve acontecer, para que o *compliance* realmente funcione, como que uma espécie de letramento para a equidade. Aliás, sem este, o elevado risco de se fazer apenas o mínimo ou fraude.

Significa que, do ponto de vista ideal, a comissão executiva nacional de partidos ou a assembleia geral partidária nacional devem adotar formalmente o *compliance* feminino e replicá-los nas demais instâncias partidárias inferiores, de forma a mobilizar verticalmente, de cima para baixo, toda a extensão da grei e seus participantes. De igual forma as coordenações de campanhas eleitorais devem agir, dando o exemplo e legitimando a iniciativa pró-mulheres.

Inclui-se nisso a disponibilização do suporte financeiro obrigatório e adequado para que as ações afirmativas femininas sejam efetivamente beneficiadas, tanto no âmbito partidário como no eleitoral. O tema do compromisso e suporte da alta administração será detalhado adiante, vez que referido princípio se materializa como um procedimento-base do Programa de Integridade.

³⁷¹ ANDRADE, Renata Fonseca de. *Compliance* no Relacionamento com o Governo. In: **Governança, compliance e cidadania** [livro eletrônico] / NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos coordenação. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book P. 9.764.

³⁷² ANDRADE, Renata Fonseca de. *Compliance* no Relacionamento com o Governo. In: **Governança, compliance e cidadania** [livro eletrônico] / NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos coordenação. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. P. 9.771.

³⁷³ ANDRADE, Renata Fonseca de. *Compliance* no Relacionamento com o Governo. In: **Governança, compliance e cidadania** [livro eletrônico] / NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos, coordenação. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. P. 9.771 a 9.776.

A mencionada autora também explica o princípio da Abordagem Baseada em Riscos, destacando como gerenciar os riscos na forma desejada pela organização:

Negócios definidos e baseados em riscos determinam conhecimento e avaliação dos riscos que envolvem o plano de negócios, em controles efetivos para a verificação e mitigação desses riscos ao nível desejado pela organização. Assim, é responsabilidade da alta administração construir o pilar de abordagem de riscos e buscar o equilíbrio e a segregação de funções, em sua governança, para garantir aderência e efetivo programa de gestão de riscos e *Compliance*.³⁷⁴

De forma semelhante ao princípio anterior, aqui também o princípio de *compliance* aplica-se, com adaptações, ao ambiente partidário e eleitoral. É que no item da transversalidade demonstrou-se que são interesses decisivos para adoção da conformidade nestes setores evitar cassações-surpresas, decorrentes de fraude feminina; e a manutenção do recebimento de recursos públicos para elas destinadas.

Sendo assim, o princípio amolda-se - perfeitamente - enquanto vetor de gerenciamento exatamente de riscos decisivos. É dizer, uma das hipóteses mais graves que podem ocorrer na estratégia da competição partidária e eleitoral é faltar recursos financeiros essenciais às campanhas e ver o projeto partidário-eleitoral, inicialmente vitorioso, esvaecer-se, posteriormente, na via judicial, diante do reconhecimento daquela fraude e do conseqüente efeito de arrastamento (cassação de toda a chapa proporcional beneficiada pelo ilícito).

Sobre princípios específicos do *Compliance* Partidário-Eleitoral para mulheres é possível identificar ao menos dois mais relevantes: a) destinação efetiva de recursos públicos às mulheres e b) integridade de candidaturas femininas.

A Destinação Efetiva de Recursos Públicos às mulheres, possui estatura constitucional e está expresso em dois dispositivos, na Constituição de 1988, ou seja, em seu artigo 17, § 7º e § 8º. Naquele, obriga-se aos partidos a aplicação de 5% dos recursos do Fundo Partidário em ações afirmativas femininas. Neste, a obrigação é de as greis aplicarem no mínimo 30% dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Candidaturas em favor das candidatas.

³⁷⁴ ANDRADE, Renata Fonseca de. *Compliance no Relacionamento com o Governo*. In: **Governança, compliance e cidadania** [livro eletrônico] / NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos, coordenação. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book P. 9.788 a 9.794.

O princípio é específico por ser exigido, exclusivamente, na perspectiva partidária-eleitoral, de maneira que não faz sentido fomentar, prévia e financeiramente, ações afirmativas para mulheres se não for para também viabilizá-las – financeiramente - em suas candidaturas.

Além disso, eventuais irregularidades descumpridoras do princípio podem vir a ser objeto de aplicação das sanções cabíveis pela justiça eleitoral. Assim, o princípio impõe o dever às agremiações de efetivo repasse financeiro e, por outro lado, garante os direitos delas o receberem, em ambos os casos em decorrência da coercibilidade normativa.

O princípio específico da Integridade de Candidaturas Femininas é uma decorrência lógico-jurídica do Estatuto da Mulher na Política, mencionado no capítulo dois. O sistema jurídico internacional e nacional de proteção das mulheres na política, animado pelo Constitucionalismo Democrático, justifica a existência do princípio. É dizer, não há sentido no referido sistema se não houver efetivas e íntegras candidaturas de mulheres.

Para além disso, a regra específica eleitoral sobre a cota de gênero (art. 10, § 3º, Lei n.º 9.504/97), segundo a qual reserva obrigatoriamente o registro de 30% de candidatura de um dos gêneros, aliada à realidade da sub-representação feminina, demonstra a existência latente do princípio. Em sentido idêntico é a jurisprudência do STF e do TSE, conforme se demonstrou.

Assim, como o princípio anteriormente tratado, este também revela uma dupla perspectiva: dever e direito. É a obrigação de integridade da candidatura feminina imposta às greis e às próprias candidatas, de modo que o descumprimento também gerará sanções, a exemplo da cassação da chapa proporcional e a eventual devolução de recursos públicos destinados às mulheres. É um direito das mulheres de receberem o suporte mínimo, financeiro e partidário, para desenvolver suas campanhas eleitorais. E é também um direito do eleitorado poder escolher entre candidaturas íntegras e não fraudulentas.

Embora a regra da cota de gênero tenha um momento específico de incidência, no registro de candidatura, a normatividade que o princípio da Integridade de Candidaturas Femininas encerra é muito mais amplo. Ele abrange todo o Macroprocesso Eleitoral, exigindo ações concretas e contínuas das agremiações, na construção de candidaturas femininas competitivas, isto é, desde o longo período anterior às eleições, perpassando

por estas e seguindo-se após elas. Logo, o princípio da Integridade de Candidaturas Femininas é da essência da democracia brasileira.

Dessarte, convém aqui destacar sobre os destinatários do *Compliance*. Estes são os protagonistas do jogo democrático, quais sejam partidos políticos, federações, coligações majoritárias, candidatas(os), staff de campanhas eleitorais, filiados(as) e, quanto ao eleitorado³⁷⁵, este poderá sentir os efeitos preventivos³⁷⁶ da conformação.

Consideram-se eles os destinatários em razão de serem os afetados diretamente pelo método sugerido. Assim, as ações a serem implementadas, em grande parte, devem ser realizadas no âmbito interno das greis, nas candidaturas e em suas respectivas campanhas eleitorais, de maneira que, sem a adequação destes, perderia o sentido buscado.

Além disso, o conjunto de ações que compõe o *compliance* enseja a mobilização da estrutura de recursos humanos que será utilizada nas campanhas, incluídos os(as) filiados(as), de forma que, além dos treinamentos tradicionais que já recebem por ocasião dos ciclos eleitorais devem também os receber em relação aos conteúdos de *compliance*, adaptando-se às novas condutas sugeridas.

Em relação ao eleitorado, este apresenta-se como um destinatário indireto do *compliance*, mas não menos importante por isso. Até porque, conforme se demonstrou no capítulo inicial, uma das principais premissas que dá suporte à metodologia é exatamente a preservação da soberania popular, aqui representada pela vontade a ser exercida pelo eleitorado.

Assim sendo, na medida em que essa vontade é viabilizada pela escolha de candidaturas, no caso, submetidas ao *compliance*, as chances de os votantes serem enganados por uma candidatura fictícia de mulher ou de candidaturas de homens viabilizado por esta fraude, são menores e, portanto, há um benefício concreto em favor deles.

Construir um conceito basilar sem considerar os objetivos almejados seria algo como caminhar sem direção. Então, a definição deve objetivar construir uma cultura de conformidade e ética, voltada ao fomento de uma representação feminina autêntica,

³⁷⁵ Não que irá se submeter a um programa de integridade.

³⁷⁶ Por exemplo não estará sujeito a votar em candidatos(as) que venham a ter seus registros, diplomas e mandatos cassados por terem fraudado a cota de gênero ou se beneficiado disso.

prevenção de candidaturas fictícias de mulheres e desvio de respectivos recursos; além de promover segurança jurídica e credibilidade.

É conhecida a dificuldade em se instaurar uma cultura jurídica, no âmbito das instituições, especialmente, das partidárias e nas campanhas eleitorais. Por exemplo, ainda são comuns os partidos e candidatos que deixam de prestar contas ou que o fazem de forma intempestiva ou incompleta, resultando nas respectivas sanções. Mais complexo ainda, pode parecer em se tratando de uma inovação jurídica volta a conformação.

Para fazer frente a esse desafio, a técnica se vale de seu conjunto de ações, propõe, de forma priorizada e ampla, informar, conscientizar, treinar, prevenir, planejar, verificar, corrigir e concretizar o cumprimento das normas eleitorais, partidárias, éticas e os precedentes paradigmas³⁷⁷.

Em especial, a conscientização de que as ações preventivas de adequação podem evitar as cassações de mandatos de homens e mulheres eleitos, bem assim, que o monitoramento e o manejo de medidas judiciais contra adversários incidentes nesse ilícito podem viabilizar o mesmo efeito, com eventual benefício eleitoral aos suplentes. Tem-se aí um caminho convincente na mobilização pelos escopos de *compliance*.

2.2 NATUREZA JURÍDICA

Em relação a natureza do *compliance* partidário-eleitoral, tanto o capítulo um, no item dos partidos políticos, como o tópico da transversalidade, acima, já elucidaram a sua hibridez em termos de tratamento jurídico.

A perspectiva do partidário para o eleitoral atrai a incidência dos regimes jurídicos público e privado, com as adaptações cabíveis. Disso resulta uma natureza peculiar, ora incidindo regras específicas de um dos regimes, ora incidindo de ambas. Tal condição fica ainda mais evidente quando considerada a forma contínua como ele se desenvolve.

Várias são as rotulações utilizadas para indicar sua natureza jurídica, dentre elas programa, estrutura, sistema, procedimento, método, técnica, medidas, um conjunto destes, além de outros.

³⁷⁷ Uma atuação precípua do *compliance* sugerido é colocar em conformidade partidos e candidaturas com as decisões do STF e TSE sobre obrigatoriedade de reserva de 30% de recursos de financiamento público de campanha para candidaturas femininas.

Aqui se faz um recorte necessário aos propósitos dessa pesquisa no sentido de adotar o *Compliance* como um método contínuo e cíclico de gerenciamento jurídico. O tema será melhor detalhado adiante, mas convém antecipar alguns aspectos definidores de sua natureza.

Primeiramente, a ideia de método é aquela referente ao procedimento prático de aplicação do instituto. A busca por sua efetividade impõe essa concepção pragmática, de forma a simplificar o uso através de um passo-a-passo de fácil adoção.

Diante de tudo o que se demonstrou até aqui é, sobretudo, um método de natureza jurídica, pois justificado e balizado no Constitucionalismo Democrático e no regime jurídico, constitucional e legal, já antes evidenciado. Embora outros benefícios surjam, mas o foco é permear de segurança jurídica a atuação das greis na seara eleitoral, evitando ilícitos e danos jurídico graves.

A forma perene pela qual deve se dar o método é justificada pela necessidade de aplicá-la continuamente para que uma cultura de conformidade ética seja construída no âmbito partidário e das candidaturas e campanhas eleitorais. Se verá, pois, que a sua abrangência engloba os períodos eleitorais e não eleitorais.

O aspecto cíclico desenvolve-se mediante um modelo de gerenciamento de padrão internacional, com se demonstrará adiante, de modo a se adaptar à realidade jurídica, perfazendo frequentemente o gerenciamento dos critérios jurídicos relevantes.

Considera-se, pois, uma tecnologia jurídica diante do seu caráter moderno, disruptivo e inovador, respectivamente, no sentido da eficiência sugerida, pelo método adaptado de conformidade e de procedimentos-base adequados às especificidades do tema; da mudança de paradigma, estendendo o eixo de tratamento das fraudes eleitorais para uma abordagem extrajudicial e preventiva; e diante da adaptação inovadora de um *compliance* partidário-eleitoral para a tutela de mulheres, até então inexistente.

2.3 COMPLIANCE E O PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Nesse ponto, outra ponderação oportuna. Trata-se da distinção entre o *Compliance* e o Programa de Integridade. No Brasil, grande parte da doutrina e das normas sobre

Compliance tratam ambos os temas como sinônimos. Entretanto, convém destacar serem eles distintos³⁷⁸.

Luiz Eduardo de Almeida diz ser benéfica essa diferenciação e que o “*Compliance* possui uma posição e função mais amplas. Programas de integridade estão nele contidos, são assuntos de *compliance* juntamente com outros relevantes assuntos.”³⁷⁹

O Programa de Integridade é um sistema composto de procedimentos-base³⁸⁰ que irão viabilizar os escopos definidos no *Compliance*. Este, reitera-se, é exatamente o método de gerenciamento jurídico que irá monitorar aqueles procedimentos-base do Programa de Integridade. Portanto, este é estrutura e aquele a forma como a estrutura é utilizada. A metodologia do *compliance* utiliza os componentes do programa para ser realizada. Não há um sem o outro.

No Programa de Integridade ora adotado propõe-se os seguintes procedimentos-base a serem gerenciados pelo *Compliance*, conforme a seguinte sugestão de sequência: 1) compromisso da alta administração partidária e eleitoral, garantida a autonomia do *compliance officer*; 2) gestão de riscos, 3) monitoramento contínuo; 4) código de conduta e políticas de *compliance*; 5) controles internos; 6) treinamento e comunicação; 7) canal de denúncias anônimas; 8) investigação; 9) *due diligence* de terceiros e 10) monitoramento e auditoria do funcionamento do programa.

Não se pretende, pois, indicar erros nas conceituações existentes, até porque compreende-se não ser isso possível, quanto à distinção ou não de ambos os institutos. É que outro aspecto relevante para a definição aqui construída é o caráter personalizável deles. Significa que, a depender das necessidades de cada instituição³⁸¹, o *Compliance* e o Programa de Integridade podem ser concebidos como um só, ou não, tal como se adota aqui. Essa é uma opção personalizada e justifica-se pela necessidade de adequar-se às peculiaridades da realidade de agremiações e de campanhas eleitorais.

³⁷⁸ Novamente para fins do recorte metodológico adotado no presente estudo.

³⁷⁹ Governança, *compliance* e cidadania [livro eletrônico] / Irene Patrícia Nohara e Flávio de Leão Bastos Pereira, coordenação. -- 2. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. ALMEIDA, Luiz Eduardo de. In. *Compliance Público e Compliance Privado: Semelhanças e Diferenças*. E-book P. 3.974 de 16.649

³⁸⁰ Detalhados adiante.

³⁸¹ Geralmente sinalizada pela alta administração e/ou na fase de planejamento e diagnóstico de riscos.

2.4 ABRANGÊNCIA

Por outro lado, adota-se aqui o termo Compliance Partidário-Eleitoral como um recorte metodológico e seguindo algumas razões. Inicialmente, para melhor focar nas atividades ordinárias de partidos e de federações³⁸², evitando generalidade e dúvidas. Também para elucidar a relação daqueles em subsidiar as campanhas eleitorais.

É dizer, a relação de precedência lógica segundo a qual as agremiações devem previa e concretamente fomentar, continuamente, a efetiva participação feminina e não apenas em anos eleitorais ou às vésperas do prazo final para registro de candidaturas. Deve haver, assim, um movimento constante no sentido de construir candidaturas de mulheres de forma sustentável, para que o resultado disso desague em campanhas femininas competitivas e não fraudulentas.

É eleitoral por se referir às campanhas eleitorais compreendidas no sentido de incluir todo o feixe de relações jurídicas as quais estão submetidas (DRAP, RRC, prestação de contas, propaganda eleitoral, demandas judiciais etc.). Então, a cúpula das campanhas de candidatas³⁸³ também será decisiva para eficácia do Compliance oraproposto, tal como será especificado posteriormente.

Para superar o desafio da eficácia o presente método é proposto de forma permanente, de maneira a acontecer no longo período que antecede as eleições, durante e após estas, retomando-se o ciclo. É essa a lógica favorável à construção de uma cultura de conformidade e ética. Tal continuidade objetiva abranger tantos atos quantos forem possíveis para favorecer o aumento da representação feminina nos mandatos eletivos e nos espaços de poder e decisão.

Também pode ser desenvolvido como parte, acoplada a um *Compliance* mais abrangente nas agremiações ou, independentemente da existência dele, de forma específica e autônoma, como uma autêntica escolha da alta administração.

Didaticamente, o Direito Partidário tem - cada vez mais - se destacado do Direito Eleitoral e sido reconhecido como um ramo autônomo do direito, especialmente, diante de princípios próprios (Autonomia, Liberdade e Hierarquia partidárias), leis e resoluções específicas (Lei de Partidos Políticos e Resolução do TSE sobre Federação), conceitos próprios (matéria *interna corporis*), *leading cases* (STF e TSE) e outros indicadores.

³⁸² Tratadas como se partidos fossem em diversos aspectos.

³⁸³ Incluindo aquelas pessoas que se autodeclararam mulheres em seus RRCs, independente, de seu gênero biológico.

Já o Direito Eleitoral continua sua expansão diante da profusão de questões complexas advindas do último pleito eleitoral nacional, polarizado e com recorde de votantes.³⁸⁴

Além disso, os casos de fraudes, em candidaturas femininas fictícias, continuam sendo descortinados pelo Judiciário, em uma curva ascendente de condenações no Tribunal Superior Eleitoral, tal como se demonstrou antes.

Em sentido semelhante as desaprovações de contas partidárias e eleitorais, destacadamente, aquelas motivadas pela malversação de recursos públicos destinados às políticas afirmativas femininas, seguem frequentes eleição após eleição.

Tal estado de coisas atrai a incidência da metodologia proposta nesse estudo, como alternativa para evitá-las. Logo, a abrangência adotada é pelo Compliance Partidário-Eleitoral.

2.5 AUTONOMIA PARTIDÁRIA: AUTORREGULAÇÃO, AUTORREGULAÇÃO REGULADA E HETERORREGULAÇÃO

A análise dos temas Autonomia Partidária (art. 17, CF/88) e *Compliance* Partidário-Eleitoral necessariamente deve ser feita mediante consideração das premissas constitucionais para uma democracia igualitária, detalhadas no capítulo primeiro dessa tese, com destaque especial para a incidência dos pilares do Estado Democrático de Direito, da Soberania Popular, da Isonomia de Gênero e da Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais da Mulher na Política.

Diante disso há uma questão importante relativa à compatibilização das formas de regulamentação do *Compliance* Partidário-Eleitoral com a Autonomia Partidária. O desafio é conciliar uma forma de regular a implantação do compliance no âmbito interno das greis de modo a equilibrar os valores constitucionais envolvidos. É dizer viabilizar a efetividade do compliance para mulheres em sintonia com os limites à regulação em matéria *interna corporis* partidária, conforme calibração constitucional.

³⁸⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2022 se encerram com a vitória da democracia, da sociedade e dos eleitores, afirma Moraes.** Brasília. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/eleicoes-2022-se-encerram-com-a-vitoria-da-democracia-da-sociedade-e-dos-eleitores-afirma-moraes>. Acesso em: 09 nov. 2022.

Na linha do que ocorre com os modelos de democracia, de financiamentos partidário e eleitoral e do próprio *compliance* não existe um modelo considerado perfeito juridicamente. Naturalmente vantagens e desvantagens são comuns a todos. A tarefa de vencer aquele desafio deve ser encarada em perspectiva, na busca de se aproximar o máximo possível do ideal constitucional preconizado, considerando a complexa realidade jurídica e social.

Nesse ensejo, algumas considerações preliminares são oportunas. No plano idealístico e teórico, a autonomia partidária e o *compliance* feminino sequer colidiriam dado que nesse cenário os partidos e campanhas eleitorais estariam amadurecidos e evoluídos democraticamente, de modo que aplicariam a conformidade pró-mulheres de forma intrínseca às suas atividades, tal o modelo referencial sugerido por TarunabhKhaitan.³⁸⁵

Entretanto, ao se vislumbrar meios regulatórios de implantação do referido *compliance* no âmbito interno dos partidos logo se evidencia as possíveis (e prováveis) colisões jurídicas, na medida em que “É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento [...]” (art. 17º, § 1º, CF/88).³⁸⁶

É sabido que partidos são diferentes de empresas e que a citada autonomia partidária é juridicamente condicionada, mas, certamente, o primeiro e principal argumento a surgir seria a inconstitucionalidade de qualquer regra exógena à agremiação partidária, ainda que sob o pretexto de um *Compliance* para Mulheres, ancorado na eficácia horizontal dos direitos fundamentais da mulher na política, no sentido de viabilizar juridicamente e internamente o direito de minorias femininas no âmbito partidário. Há de antemão, pois, uma grande tensão entre ambos os institutos.

Assim, destacou-se três principais meios de regulação para implantação do *compliance* no âmbito de partidos e de campanhas eleitorais que podem sinalizar qual caminho jurídico seria capaz de promover a compatibilização jurídica desejada, a saber: a) Autorregulação, b) Autorregulação Regulada e c) Heterorregulação.

³⁸⁵KHAITAN, Tarunabh. Political Parties in **Constitutional Theory, Current Legal Problems**, Volume 73, Issue 1, 2020, Pages 89-125, <https://doi.org/10.1093/clp/cuaa004>.

³⁸⁶BRASIL. **Constituição Federal de 1988**.

<https://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: abril, 2022.

2.5.1 AUTORREGULAÇÃO

A autorregulação pressupõe a adoção voluntária pelo próprio partido político de regras internas que visem à implementação do compliance para mulheres, inclusive, com alterações na sua estrutura, organização e funcionamento internos.

Nessa formatação inexistem qualquer obrigatoriedade regulatória exógena, de modo a não haver norma alheia à grei que lhe imponha esse dever. É, portanto, um ato genuinamente tomado por iniciativa própria, movido pelos princípios da boa fé e da transparência e conduzindo-se em uma tendência de profissionalização das atividades partidárias e eleitorais. Aqui o partido possui ampla liberdade para escolher e fixar os critérios de integridade que desejar, desde que respeitados os limites normativos internos e externos aos quais já se submete.

A vantagem mais saliente desse caminho é exatamente que a autonomia partidária, ao invés de ser um óbice ou um elemento limitador, é, em verdade, uma justificativa central para viabilizar um compliance para mulheres conforme interesses partidários. A liberdade partidária seria exercida integralmente, sem margens para questionamentos de inconstitucionalidade ou ilegalidade, considerado o respeito às normas as quais já se submete.

Os elementos que constituem um Programa de Integridade serão tratados adiante, mas, para ilustrar, a agremiação partidária pode livremente se autorregular por meio da aprovação, via órgãos partidários competentes, de um regulamento interno sobre compliance ou mesmo pela inserção dessas regras nos respectivos estatutos e códigos de ética ou de criação ou adoção ou ampliação de órgão partidário de fomento à mulher na política voltado à conformação.

Além disso, as primeiras iniciativas para a autorregulação podem ser tomadas de imediato. Podem ser executáveis agora mesmo, após a leitura dessa frase. Este estudo oferece um modelo pronto, mediante um passo-a-passo, com execução imediata das primeiras medidas, inclusive. A autorregulação é uma alternativa ideal, inicial, segura do ponto de vista constitucional e legal e implementação rápida.

Por outro lado, há de se refletir por quais razões ditas agremiações, voluntariamente, tomariam aludida decisão de autorregulação, sobretudo, no atual

contexto da já mencionada mobilização suprapartidária por anistia aos descumpridores de ações afirmativas financeiras em favor das mulheres na política (art. 17, § 7º, CF/88).

Aqui revela-se o maior óbice à autorregulação: a resistência partidária em auto aplicar-se medidas efetivas de inclusão feminina na política. Um cenário pior do que esse, seria usá-la para tentar formalmente aparentar uma conformidade inexistente.

A julgar pelo quadro de sub-representação e de desvios de recurso públicos femininos, aliado aos diversos casos de cassação de mandatos obtidos mediante candidatas fictícias, todos retratados ao longo desse estudo, pode-se concluir que priorizar mulheres na política via conformidade não está na lista de prioridade dos partidos, ao menos da maioria. Meios tendentes a reduzir essa desvantagem podem consistirem em recompensas ou premiações pela adoção do método e a conscientização pelos líderes partidários do risco de prejuízo ao projeto político em caso de cassação de toda a chapa proporcional pela justiça eleitoral, quando reconhecida a respectiva fraude. Apesar disso desvantagem é, pois, o maior risco de inefetividade do *compliance* feminino via autorregulação, especialmente, diante da ausência de obrigatoriedade específica e sanções respectivas.

O *Compliance* Partidário-Eleitoral via autorregulação, é preciso alertar, não é para qualquer agremiação partidária, portanto. Mas sim para aquelas que desejem se diferenciar jurídica e eleitoralmente de tantas outras, através de um método de fomento real às candidaturas competitivas de mulheres.

2.5.2 AUTORREGULAÇÃO REGULADA

A autorregulação regulada apresenta-se como medida intermediária e conciliatória entre a autonomia partidária e a efetividade do *compliance* proposto nessa pesquisa. Há aqui tentativa de compatibilização entre eles. Pode ser, então, uma resposta à desvantagem identificada na autorregulação, consistente na resistência partidária á adoção voluntária da regulamentação sobre *compliance*.

Assim, a autorregulação regulada pressupõe a obrigatoriedade imposta por norma externa ao partido político, criada pela via do processo legislativo, segundo a qual o obriga a adotar internamente elementos mínimos do *compliance* para mulheres, inclusive, com alterações pontuais na sua estrutura, organização e funcionamento internos.

Embora não se tenha dado a atenção necessária a um aspecto constitucional peculiar, sob o viés da regulação de conformidade, fato é que a autorregulação regulada de partidos políticos já existe na Constituição de 1988. Basta atentar para o que preceitua o respectivo art. 17, § 1º, na parte final:

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.³⁸⁷

Ora, a imposição da vontade constitucional nesse caso alterou a estrutura, organização e funcionamento internos dos partidos, na medida em que estes foram obrigados a criar comissões de ética e de disciplina, a criar procedimentos de apuração das infrações éticas e disciplinares e a adequar o funcionamento partidário de acordo com estas diretrizes. Então os partidos já possuem autonomia para implementar as mudanças necessárias, não o fazem pela desigualdade estruturante.

Em sentido semelhante e recente, uma nova autorregulação regulada foi inserida no texto constitucional, por meio da Emenda Constitucional n.º 117/22. Ela ainda não atingiu sua plenitude, mas tem estimulado o aumento da participação feminina. Trata-se da obrigatoriedade das agremiações criarem critérios de distribuição interna dos recursos obrigatórios advindos da cota financeira de gênero (30%):

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

Portanto, a autorregulação regulada já é um método de compatibilização utilizado na Constituição para equilibrar a autonomia partidária com outros preceitos

³⁸⁷BRASIL. PLANALTO. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 19 de jun.2023.

constitucionais, revelando-se um dos pilares da regulação partidária exógena, ainda que restrita àquelas matérias específicas.

Em razão disso, todas as greis possuem em seus estatutos normas internalizadas de disciplina e fidelidade. Quanto às agremiações que receberam FEFC e FP nas eleições 2022, os seus respectivos órgãos de direção partidária, de acordo com as suas normas estatutárias, tiveram que definir os citados critérios internos de distribuição daqueles recursos.

Disso decorre uma evidente regulação exógena, segunda a qual os partidos tanto exercem voluntariedade e obrigatoriedade limitadas, de modo a compatibilizar a aplicação forçada de certos requisitos mínimos com a liberdade e autonomia partidária.

Verifica-se, pois, a boa-fé supervisionada e a liberdade limitada, em que as agremiações somente se beneficiam do recebimento dos recursos públicos se regulamentarem, internamente, os devidos critérios de distribuição.

Um dos caminhos, portanto, para a adoção do compliance feminino pelos partidos é essa modalidade de autorregulação regulada, viabilizada através de uma emenda constitucional, que obrigasse os partidos políticos a adotarem critérios mínimos de integridade em fomento à efetiva participação de mulheres nos cargos eletivos e espaços de poder e decisão partidários.

Os fundamentos jurídicos capazes de justificar suficientemente essa alteração constitucional perpassa pelo feixe de premissas constitucionais demonstrado no capítulo um desta tese, de modo que a eficácia horizontal dos direitos fundamentais das mulheres na política e a isonomia de gênero estariam a credenciar-se, ainda que diante da autonomia partidária, a inserirem, ainda que em sede de matéria *interna corporis*, critérios mínimos de conformação pró-mulheres. Oportuno registrar que, na linha das decisões do STF e TSE, além do que preceitua o art. 17 da Constituição Federal de 1988, a autonomia partidária não é considerada absoluta.

Uma variante dessa modalidade exógena de regulação pode ser viabilizada pela via de lei ordinária. Tanto é que existem projetos de lei sobre o tema de compliance aplicado aos partidos tramitando no congresso nacional, conforme será melhor analisado adiante. Assim, compreende-se que autorregulação regulada a ser implementada por alteração via processo legislativo, seja por emenda constitucional ou lei ordinária, é o um caminho seguro juridicamente e viável.

Uma terceira variante seria eventual regulação pela via de resolução³⁸⁸ do Tribunal Superior Eleitoral o que, conforme vem se alertando, ao logo desse trabalho, estaria mais sujeita às alegações de inconstitucionalidade e ilegalidade, diante da inexistência de previsão constitucional para tanto. Por isso, o caminho do processo legislativo evidenciaria-se mais seguro juridicamente, nessa perspectiva regulação exógena e mínima.

A vantagem da autorregulação regulada consiste no aumento da efetividade das medidas de integridade feminina, na medida em que ao menos os critérios mínimos viabilizadores da metodologia deverão ser adotados.

Uma desvantagem identificada na autorregulação regulada é novamente a resistência partidária e de parte da classe polícia que, em tempos da citada mobilização suprapartidária, não priorizaria tal medida; ou, ainda que ela nascesse pela via de lei de iniciativa popular, poderia enfrentar toda sorte de óbices no processo legislativo. Apesar disso, tal modalidade de regulação revela-se intermediária e viável juridicamente.

2.5.3 HETERORREGULAÇÃO

A heterorregulação pressupõe a obrigatoriedade imposta por norma externa ao partido político, segundo a qual o obriga a adotar internamente elementos completos do compliance para mulheres, inclusive, com alterações significativas na sua estrutura, organização e funcionamento internos.

Nessa modalidade, a voluntariedade é reduzida e a efetividade aumentada, dado que a intervenção em matéria intrapartidária é maior e há ampliação dos requisitos de conformidade com a imposição de um modelo pronto de compliance para mulheres, a ser seguido pelos partidos.

Por isso, revela-se como uma solução mais extrema e não conciliatória como as demais, restando a liberdade partidária limitada significativamente. A avaliação da boa-fé fiaria adstrita ao cumprimento do modelo, vez que a imposição externa deste retiraria essa característica, baseada na voluntariedade.

³⁸⁸ GRADIM, Diogo F. **Autonomia partidária e controle: compliance financeiro partidário**. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/46904/1/Disserta.%20GRADIM%2C%20Diogo%20Fernandes.%200Autonomia%20partid%C3%A1ria%20compliance%20financeiro%20partid%C3%A1rio.%2022.08.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2022.

O aspecto vantajoso é que a efetividade do compliance para mulheres estaria viabilizada de forma satisfatória, até porque, em modelos tais, há a própria previsão de fiscalização de terceiros, via auditoria externa.

A desvantagem certamente seria a redução significativa da autonomia partidária, o que, aliás, comparado às duas formas anteriores de regulação, estaria muito mais suscetível às alegações e ações questionadoras da constitucionalidade e da legalidade, dado que a calibragem constitucional, nesse caso, revela-se mais desequilibrada entre os principais valores envolvidos.

3. O CONCEITO DE *COMPLIANCE* PARTIDÁRIO-ELEITORAL PARA MULHERES

Tratando, finalmente, da conceituação de *Compliance* Partidário-Eleitoral para ela é feita no suporte constitucional, como dito. O Constitucionalismo Democrático e as premissas constitucionais antes citadas são a avenida larga pela qual se conduz tal tarefa. Para a proposição sugerida, somente há sentido jurídico se a nova metodologia, primeiramente, esteja conforme à Lei Maior.

Explica-se.

Os esforços empreendidos nessa pesquisa são no sentido de criar um método eficaz e não um mero simulacro para ocultar a já conhecida sub-representação feminina na política. E para que isso não aconteça o modelo sugerido ao final deve estar, permanentemente, mergulhado na matriz constitucional.

De quase nada adiantaria o cumprimento formal de todos os procedimentos-base e a comprovação formal da realização do *Compliance* se, substancialmente, não houver o aumento de mulheres eleitas; se, substancialmente, não aplicarem – corretamente - os recursos públicos que lhes são destinados; se, substancialmente, não for construída uma cultura de conformidade e ética pró-mulheres. O método precisa ser eficaz constitucionalmente, pois.

Dito isso, rememora-se que foi desenvolvida uma conceituação, ainda sob a ótica de um primogênito *Compliance* Eleitoral, por ocasião dos estudos no Grupo de Pesquisa em Direito Eleitoral – GPDE, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, no segundo semestre do ano de 2017, ocasião³⁸⁹ em que se propôs a inserção e compatibilização do Instituto com o direito, por meio da perspectiva de promoção dos preceitos constitucionais do Estado Democrático de Direito e da Soberania Popular (Art. 1º, parágrafo único, da CF/88)³⁹⁰.

Posteriormente, ainda no compasso de um *Compliance* Eleitoral definiu-se como um conjunto de técnicas direcionadas precipuamente aos protagonistas do processo

³⁸⁹ UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Setembro cidadão**. Disponível em: <https://sigaa.ufrn.br/sigaa/public/extensao/viewDadosCursoEvento.jsf> . Acesso em: 22/11/2019.

³⁹⁰ “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: (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 24/11/2019.

eleitoral (políticos, partidos e eleitorado), para ajudar a fazê-los cumprir as normas eleitorais e partidárias e os precedentes paradigmas, além de ensinar, prevenir e corrigir irregularidades, proporcionando-lhes segurança jurídica e maior credibilidade; promovendo-se o Estado Democrático de Direito e a Soberania Popular.^{391 392}.

Naquela fase da construção conceitual, o diferencial pretendido era (e ainda é) o foco, portanto, no desenvolvimento de um *compliance* que tivesse sempre em vista a promoção daqueles dois vetores constitucionais, sem prejuízo de outros também importantes.³⁹³ Ponderou-se que um método de conformação eleitoral que não objetivasse concretizar, ao menos, aqueles dois pilares principiológicos estaria descalibrado com a adaptação exigida na ambiência eleitoralista.

É lembrar, sobretudo, em dias atuais de intensas e corriqueiras polêmicas, que dito contexto partidário-eleitoral é dinâmico e complexo, devendo haver obediência, via eficácia horizontal dos direitos fundamentais, aos guias constitucionais do Estado Democrático de Direito e da Soberania Popular, em nome da segurança jurídica e credibilidade buscadas.

O primeiro impõe às agremiações, uma democracia interna³⁹⁴ a ser contemplada com a real valorização de suas filiadas, estimulando-as e permitindo que, democraticamente, ascendam aos espaços de poder internos e externos. Em relação às campanhas femininas, elas devem ser autênticas. Quanto ao segundo guia, eixo nuclear do primeiro, o poder soberano popular deve ser levado em conta nas decisões estratégicas da alta administração das agremiações e de campanhas de mulheres, sobretudo, para ouvir as demandas sociais por mais mulheres na política e transformá-las em ações concretas.

³⁹¹ Conceito apresentado no Projeto de Tese de Doutorado, na seleção de Doutorado da Universidade Federal do Paraná – UFPR, Edital 19/2019.

³⁹² “O conjunto de condutas, individuais e coletivas, na direção de uma cultura da soberania popular, é, certamente, o aspecto mais animador no desafio de combater a corrupção sistematizada...” SILVA, Daniel Monteiro da. Reforma política e eleitoral: corrupção tem jeito? In: CARVALHO, Dimitre Braga Soares de; SILVA, Luciano do Nascimento; FERREIRA, Rodrigo Costa. (Org.). **Eleições políticas e gestão pública**. 21ed. Campina Grande: EDUEPB, 2018, p. 44-50.

³⁹³ Exemplificativamente, os princípios da Autenticidade Eleitoral, Máxima Igualdade na Disputa Eleitoral e Legalidade Específica em Matéria Eleitoral. SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. v. 1.

³⁹⁴ SALGADO, Eneida Desiree. **Intra-party democracy index: a measure model from Brazil**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 7, n. 1, p. 107-136, jan./abr. 2020. DOI: 10.5380/rinc.v7i1.74101.

A primeira parte dessa pesquisa colabora material e estrategicamente para viabilizar o ponto alto da conceituação. Para além de firmar os seus fundamentos jurídicos, no Constitucionalismo Democrático e nas premissas constitucionais para uma democracia igualitária, a definição a seguir sugerida considera a problemática envolvendo o padrão de sub-representação feminina nos cargos eletivos e espaços de poder edecisão, os vultosos recursos públicos destinados às mulheres e seus desvios e a fraude por candidatas fictícias.

Para além disso, considera-se a segurança jurídica decorrente do método no sentido da previsibilidade de que a chapa proporcional restará protegida juridicamente, minimizando-se eventuais riscos de cassação judicial por fraudes em candidaturas femininas fictícias.

Além disso, o conceito considera o dever de igualdade entre homens e mulheres no âmbito interno partidário, de modo a facultar as mesmas chances de ascensão político para ambos os gêneros.

A Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais deve atuar em proteção às minorias femininas na política, de forma resguardar viabilização efetiva de candidaturas competitivas de mulheres, garantida condições paritárias de estrutura e incentivos entre os gêneros.

Portanto, culminando a marcha conceitual com os principais aspectos até então abordados tem-se elementos suficientes a formar o seguinte conceito amplo: O *Compliance* Partidário-Eleitoral para Mulheres é método de gerenciamento jurídico permanente dos procedimentos-base do Programa de Integridade, personalizável, regido via autorregulação ou autorregulação regulada ou heterorregulação, destinado a partidos políticos, federações, coligações majoritárias, candidatas(os), staff de campanhas eleitorais e filiados(as), com benefício direto ao eleitorado; que objetiva construir uma cultura de conformidade e ética, voltada ao fomento de representação feminina autêntica, prevenção de candidaturas fictícias de mulheres e de desvio dos respectivos recursos públicos; além de promover segurança jurídica, credibilidade e conformação aos princípios constitucionais, sobretudo ao Estado Democrático de Direito, à Soberania Popular, à Isonomia de Gênero e à Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais da Mulher na Política, através de seu conjunto de ações para conformação às normas eleitorais, partidárias, éticas e aos precedentes paradigmas da justiça eleitoral.

E para uma versão sintetizada o seguinte: O *Compliance* Partidário-Eleitoral para Mulheres é método de gerenciamento jurídico permanente dos procedimentos-base do Programa de integridade, personalizável, regido via autorregulação ou autorregulação regulada ou heterorregulação, destinado às agremiações, candidatas(os) e colaboradores(as), em favor do eleitorado; para, através de ações coordenadas, conformar-se ao sistema jurídico e construir uma cultura própria, proativa para a representação feminina e preventiva em fraudes; além de promover segurança jurídica, credibilidade e obediência aos princípios constitucionais, sobretudo, ao Estado Democrático de Direito, à Soberania Popular, à Isonomia de Gênero e à Eficácia Horizontal dos Fundamentais da Mulher na Política.

Não há aqui, entretanto, a pretensão de esgotar todas as possibilidades conceituais, por óbvio, mas, sim, propor, mediante contextualização, uma definição nuclear e analítica que permita a importação do Instituto para a seara partidária e eleitoral de forma minimamente compatível.

É natural do mundo do dever ser que esse novo método jurídico venha a ser calibrado diante das confrontações com o mundo do ser, permitindo, pois, a sua evolução constante. Trata-se, então, da construção perene de um *compliance* partidário-eleitoral para mulheres.

4 O NOVO MODELO

4.1 MÉTODO DE GERENCIAMENTO JURÍDICO

Nessa parte da pesquisa, pretende-se demonstrar o *Compliance* como método de conformação partidário-eleitoral-ético, aplicado segundo determinados procedimentos específicos, decorrentes de estruturas fundamentais e essenciais à sua efetividade.

Como dito, inicialmente, a metodologia do *Compliance* aqui proposta possui em seu âmago a ideia de método de gerenciamento jurídico, pois parte da premissa de que necessita gerenciar a concretização dos procedimentos basilares, com vistas a implementar seus escopos.

E assim procede-se por três razões principais: 1) suporte em premissas constitucionais; 2) criação por autorregulação e autorregulação regulada 3) adaptação do tradicional modelo de gestão PDCA (PLAN – DO – CHECK – ACT), de monitoramento e aperfeiçoamento de procedimentos.

Quanto ao item um, demonstrou-se anteriormente o cabedal de premissas constitucionais que devem justificar o *Compliance* tal como aqui proposto, com destaque para dois princípios essenciais, a seguir abordados.

Em relação ao segundo aspecto, é fato que inexistente previsão legal específica - no Brasil - acerca de *Compliance* para partidos e campanhas eleitorais. Há, apenas, perspectivas de aprovação de projetos de lei sobre o tema. Logo, a forma do *Compliance* partidário-eleitoral existir de imediato, validamente no mundo jurídico, é sendo criado pela via da autorregulação. Assim, as próprias agremiações (partidos e federações) e as campanhas eleitorais devem criar e internalizar normas sobre *compliance* e integridade, através de alterações em seus estatutos e contratos, conforme antes detalhado.

A respeito do PDCA consiste em adaptar as ações gerenciais que lhe são típicas para o gerenciamento jurídico cíclico, de modo que o monitoramento jurídico ocorrerá permanentemente de forma a percorrer o planejamento, a ação, a checagem e melhorias. Referido processo será detalhado adiante.

É, pois, mecanismo de checagem e correção contínuos, de modo a identificar falhas e sugerir adequações, conferindo, identificando e agindo no mister de conformidade e da cultura ética.

Ilustrativamente, considera-se que no curso de uma eleição, uma determinada agremiação partidária está sendo alvo de denúncias e ações judiciais questionadoras de candidaturas femininas fictícias. O referido gerenciamento jurídico, certamente, já teria alertado para essa possibilidade mediante identificação no radar do procedimento de gestão de riscos. Isso no caso de um gerenciamento prévio. Mas, sendo contemporâneo o caso, as medidas corretivas certamente seriam tomadas, solucionando a questão ou reduzindo os danos.

Inclusive, aqui necessário se faz aplicar a Escala de Candidatura Fictícia – ECF, antes demonstrada, para que os indicadores por ela revelados conduzam a uma tomada de decisões mais acertadas e efetivas.

Nessa toada, a gestão jurídica dos procedimentos basilares pode ser feita - em grande medida - de forma extrajudicial, interna e antecedente, mas pode ser viabilizada, quando necessária, pela via judicial, externa e contemporânea. É exemplo daquelas a alteração de regra estatutária de partido ou federação e é exemplo destas a consulta à justiça eleitoral para elucidar interpretações jurídicas.

Ao realizar a atividade dinâmica e jurídica de checagem, identificação e ação, proporciona-se a adequação pretendida e a construção de uma nova cultura, revelando-se um método de purificação da conduta jurídica e ética dos destinatários do *Compliance*.

Portanto, o *Compliance*, aqui considerado, vale-se do método de gerenciamento jurídico dos procedimentos-base de seu programa de integridade para promover a conformidade pretendida.

4.2 PROGRAMA DE INTEGRIDADE PARTIDÁRIO-ELEITORAL PARA MULHERES

Os procedimentos estruturantes do Programa de Integridade, naturalmente, podem ser personalizados a depender do que for necessário para os(as) destinatários(as) e para os objetivos almejados.

É recomendável, sempre que possível, o uso de todos os procedimento-baseadiante sugeridos, até mesmo para favorecer o adequado funcionamento da metodologia proposta e o atingimento o quanto antes dos escopos desejados.

É possível, no entanto, utilizar parte dos vieses sugeridos ou até mesmo a implementação dos demais de forma gradativa. Apesar disso, compreende-se haver

procedimentos-base indispensáveis, sem os quais haveria o comprometimento da efetividade do Compliance Partidário-Eleitoral para Mulheres, especialmente, aquele voltado a proteger candidaturas femininas e evitar candidaturas fictícias de mulheres.

Para cumprir esse mister, indagou-se: quais procedimentos-base proporcionam uma efetividade mínima ao Compliance Partidário-Eleitoral para Mulheres? Como resposta adotou-se aqueles decisivos para tanto, considerando a relação direta de causa e efeito.

Assim, sem prejuízo de serem considerados outros³⁹⁵, pode se concluir - com margem de segurança - que, ao menos os seguintes são comuns a diversos programas de Compliance e que, minimamente, são capazes de viabilizar a efetividade do Programa, até porque, em certa medida, podem absolver parte dos demais, em um primeiro momento. São eles: a) compromisso da alta administração partidária e eleitoral, garantida autonomia ao *compliance officer*; b) gestão de riscos e c) monitoramento contínuo e d) código de conduta e ética e e) canal de denúncias anônimas.

Por outro lado, agora considera-se aqueles que também contribuem com a efetividade do *Compliance*, isto é, os que são também importantes e os tornam ainda mais efetivo, mas que, eventualmente, por questões de pouca estrutura ou previsão gradativa, podem ser flexibilizados em um primeiro momento ou reduzidos. São eles: f) políticas de *compliance*; g) controles internos; h) treinamento e comunicação; i) investigação; j) *due diligence* de terceiros e k) monitoramento e auditoria do funcionamento do programa.

O recorte duplo realizado justifica-se, pois, que, na realidade complexa e estratificada de partidos, federações e campanhas eleitorais, por vezes, haverá situações de reduzida estrutura partidária/federativa e/ou eleitoral, razão pela qual, em nome da acessibilidade à tecnologia jurídica proposta, pode se viabilizar uma versão simplificada³⁹⁶ desta.

Entretanto, para a abordagem feita nessa pesquisa consideram-se todos os citados como procedimentos-base para o *Compliance* Eleitoral aqui idealizado, de modo a se tentar construir uma versão mais completa possível.

³⁹⁵ <https://conteudo.lec.com.br/ebook-pilares-do-programa-de-compliance>. Acesso em: abril, 2022.

³⁹⁶ Costa, Daniel Castro Gomes da. **Partidos políticos e compliance** / Daniel Castro Gomes da Costa. 2a edição. – Belo Horizonte: Fórum, 2022.

Além disso, convém destacar que referidas estruturas fundamentais são consideradas e concebidas sob a ótica da efetivação da representação política de mulheres.

Assim, se destacará a partir daqui como esses procedimentos-base podem ser aplicados enquanto procedimentos concretos em um programa de integridade partidário-eleitoral, focado em fomentar uma cultura ética de representação feminina autêntica, evitar candidaturas fictícias e desvios de recursos públicos destas.

4.2.1 Procedimentos-base

4.2.1.2 Compromisso da alta administração partidária e eleitoral

O compromisso da alta administração partidária e eleitoral refere-se ao real envolvimento com a implementação de um efetivo Programa de *Compliance* voltado para candidaturas femininas, verdadeiras e competitivas.

Significa que os *decision makers* das agremiações e das campanhas eleitorais devem se comprometer de forma clara, concreta e pedagógica a viabilizarem o conjunto de ações que irão construir autênticas postulações femininas.

Esse procedimento-base revela-se em uma perspectiva vertical, segundo a qual aqueles que detêm o poder real de avaliar o *Compliance* usam, de cima para baixo, a sua autoridade e credibilidade para dar exemplo e estimular o cumprimento das metodologias por todos os integrantes dos partidos, federações e campanhas eleitorais.

Daí que o primeiro passo para a efetivação do Programa de Integridade é exatamente o compromisso dessa alta direção partidária e eleitoral, de modo que, sem tal suporte, restaria um *Compliance* apenas formal ou ineficiente. Diga-se, ainda, seria também inócuo ou deficitário o comprometimento apenas pela cúpula das agremiações sem o mesmo compromisso pela cúpula de campanhas femininas e vice-versa. Logo, essencial esse suporte conjunto.

Altos executivos ou CEOs (na seara privada) e chefes do executivo, ministros, secretários e instâncias responsáveis (no âmbito público), geralmente, são aqueles que exteriorizam esse alto suporte. Contudo, no contexto partidário e eleitoral, é necessário fazer as devidas adaptações para favorecer a efetividade desse passo fundamental.

No contexto partidário e de federação, há de se considerar a complexidade de suas estruturas internas. É sabido que a Autonomia Partidária³⁹⁷ garante às agremiações ampla liberdade de organização e funcionamento. Disso decorre a existência de diversas instâncias e órgãos diretivos, comuns à grande maioria delas. A variação organizacional se dá conforme as disposições estatutárias, pois.

Então, aqui cabe a seguinte indagação: quem é a alta administração partidária/federação? Uma resposta juridicamente segura³⁹⁸ remete à Convenção Nacional (partidos) e à Assembleia Geral (federação), de acordo com a respectiva previsão estatutária. Elas são consideradas os órgãos máximos de deliberação dessas agremiações, isto é, suas decisões são soberanas³⁹⁹, vinculando obediência a todos que lhe são filiados.

Logo, do ponto de vista ideal e da institucionalização de uma cultura do *Compliance*, o Programa de Integridade deve ser aprovado por tais órgãos máximos e inserido estruturalmente em seus respectivos estatutos, dando-lhe, assim, o aval jurídico e fundamental à sua efetividade.

Com objetivo de identificar se alguma agremiação internalizou em seus estatutos regras de *compliance* ou integridade, se analisou todos os estatutos dos 32 (trinta e dois) partidos registrados no Brasil e das 3 (três) federações existentes, porém, apenas 01(um) dos estatutos, o do partido REDE, contém em sua cláusula 139⁴⁰⁰, regras que analogicamente, poderia ser interpretada de forma extensiva e implementadas no mesmo sentido das práticas iniciais de *compliance*.

Os demais partidos são omissos ou ainda, não implementaram em seus estatutos regras específicas para as práticas de *compliance*. A partir de uma análise sistemática dos estatutos, constatou-se que a palavra geradora “*compliance*” não aparece em nenhum dos documentos estatutários, assim como a palavra “integridade” que se mostra presente na maioria dos documentos analisados, porém, não no sentido de conformidade, mas sim

³⁹⁷ Conforme art. 17 da Constituição Federal de 1988.

³⁹⁸ LPP, LE e Lei nº 14.208/2021 e Res.-TSE nº 23670/2021: “Dispõe sobre as federações de partidos políticos”.

³⁹⁹ Reflexo direto do Princípio da Soberania Popular (art. 1º, parágrafo único, da CF/88)

⁴⁰⁰ Art. 139 – As Comissões de Ética e Disciplina devem se preocupar sempre em contribuir prioritariamente à investigação e ao esclarecimento de denúncia de desvios éticos nos termos deste Estatuto e do programa do partido nos casos que lhes forem encaminhados, no intuito de preservar a unidade e a integridade ética partidárias, bem como as relações de fraternidade, tolerância e respeito entre os filiados e filiadas. (Fonte: <https://redesustentabilidade.org.br/estatuto/>).

no sentido de mera integridade partidária, coesão e preservação da hierarquia interna de cada partido. Apenas o partido REDE, reitera-se, traz em seu texto estatutário a palavra integridade referindo-se à “integridade ética”. Veja:

Quadro 01 Presença de regras de *compliance* nos estatutos partidários

	MDB - MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO	(COMPLIANCE: NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA: SIM)
	PTB -PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO	(COMPLIANCE: NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA: SIM)
	PDT- PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA	(COMPLIANCE: NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA: SIM)
	<u>PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES**</u>	<u>(COMPLIANCE: NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA: SIM)</u>
	PCdoB- PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL	(COMPLIANCE: NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA: SIM)
	PSB - PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO	(COMPLIANCE: NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA: SIM)
	<u>PSDB -PARTIDO DA SOCIAL- DEMOCRACIA BRASILEIRA**</u>	<u>(COMPLIANCE: NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA: SIM)</u>
	AGIR -AGIR	(COMPLIANCE:NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA:NÃO)
	PSC - PARTIDO SOCIAL CRISTÃO	(COMPLIANCE: NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA: SIM)
0	PMN - PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL	(COMPLIANCE: NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA: SIM)
1	CIDADANIA- CIDADANIA	(COMPLIANCE: NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA: SIM)

2	PV - PARTIDO VERDE	(COMPLIANCE:NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA:NÃO)
3	AVANTE - AVANTE	(COMPLIANCE: NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA: SIM)
4	PP - PROGRESSISTAS	(COMPLIANCE:NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA:NÃO)
5	PSTU - PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES	(COMPLIANCE:NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA:NÃO)
6	PCB - PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO	(COMPLIANCE:NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA:NÃO)
7	PRTB - PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO	(COMPLIANCE:NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA:NÃO)
8	DC - DEMOCRACIA CRISTÃ	(COMPLIANCE: NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA: SIM)
9	PCO - PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA	(COMPLIANCE:NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA:NÃO)
0	<u>PODE – PODEMOS**</u>	<u>(COMPLIANCE: NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA: SIM)</u>
1	REPUBLICANOS - REPUBLICANOS	(COMPLIANCE:NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA:NÃO)
2	PSOL - PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE	(COMPLIANCE:NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA:NÃO)
3	PL - PARTIDO LIBERAL	(COMPLIANCE:NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA:NÃO)
4	PSD - PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO	(COMPLIANCE:NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA:NÃO)
5	PATRIOTA - PATRIOTA	(COMPLIANCE:NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA:NÃO)
6	PROS - PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL	(COMPLIANCE:NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA:NÃO)
	SOLIDARIEDADE - SOLIDARIEDADE	(COMPLIANCE:NÃO; INTEGRIDADE)

7		PARTIDÁRIA:NÃO)
8	NOVO - PARTIDO NOVO	(COMPLIANCE:NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA:NÃO)
9	<u>REDE - REDE SUSTENTABILIDADE***</u>	<u>(NÃO – COMPLIANCE. SIM INTEGRIDADE ÉTICA)</u>
0	PMB - PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA	(COMPLIANCE: NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA: SIM
1	UP - UNIDADE POPULAR	(COMPLIANCE: NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA: SIM
2	UNIÃO - UNIÃO BRASIL	(COMPLIANCE: NÃO; INTEGRIDADE PARTIDÁRIA: SIM

FONTE: o autor (2022)

Nesse mesmo prisma, fora realizada uma análise dos estatutos das 03 federações partidárias, constituídas no Brasil, sob a perspectiva de analisar a existência de regras de *compliance* em seu texto estatutário, diante da análise, se pode constatar que as Federações: Brasil da Esperança (Fe Brasil) , Federação PSDB Cidadania , Federação PSOL REDE não possuem em seus estatutos regras voltadas para as práticas de *Compliance*. Veja:

Quadro 02 Regras de *compliance* contidas nos estatutos das federações partidárias constituídas no Brasil

Nome	Partidos integrantes	Princípios ou regras de <i>compliance</i> contidas nos estatutos partidários
<u>Federação Brasil da Esperança (Fe Brasil)</u>	Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Comunista do Brasil (PC do B) Partido Verde (PV)	Não contém registro de regras de <i>Compliance</i> Não contém as palavras geradoras: <i>COMPLIANCE</i> E <i>INTEGRIDADE</i>
<u>Federação PSDB Cidadania</u>	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) Cidadania (CIDADANIA)	Não contém registro de regras de <i>Compliance</i> Não contém as palavras geradoras: <i>COMPLIANCE</i> E

		INTEGRIDADE
<u>Federação PSOL REDE</u>	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) Rede Sustentabilidade (REDE)	Não contém registro de regras de <i>Compliance</i> Não contém as palavras geradoras: COMPLIANCE E INTEGRIDADE

Fonte: o autor (2022)

Daniel Castro Gomes da Costa identificou a existência de algumas intensões de pouquíssimas agremiações (PT, PSDB e PODEMOS), no sentido da implementação de um programa de *compliance* partidário, contudo, sem que algo concreto fosse identificado.⁴⁰¹ Em 2021, o PODEMOS aprovou o seu Programa de *Compliance* e Integridade.⁴⁰²

Nesse contexto, é válido salientar, para fins de exemplificação, que o estatuto do PMB-Partido da Mulher Brasileira também não possui disposição sobre o tema, conforme acima demonstrado.

Por outro lado, não se pode desconsiderar a realidade pragmática, de sorte que, em eventual inviabilidade, demais órgãos diretivos podem e devem exercer aquele mister, a exemplo da Comissão Executiva Nacional e, especialmente, os presidentes nacionais das agremiações. Em caso de inviabilidade, recomenda-se, ao menos, o suporte dos demais órgãos ou presidentes das demais instâncias (estadual, municipal, zonal). Ter algumas iniciativas de *Compliance* é menos ruim do que não as ter.

Oportuno destacar que os órgãos partidários de fomento à representação feminina (caso inexistentes devem ser criados) não de ter uma participação decisiva nesse compromisso da alta direção, dada a natureza do *Compliance* proposto.

⁴⁰¹ Costa, Daniel Castro Gomes da. **Partidos políticos e compliance** / Daniel Castro Gomes da Costa. 2a edição. – Belo Horizonte: Fórum, 2022, pag.383.

⁴⁰² Disponível em: <https://transparencia.podemus.org.br/noticias/podemus-aprova-programa-de-compliance-e-integridade/>. Acesso em: Julho, 2022.

Agora tratando de como se deve dar o compromisso da cúpula de uma campanha eleitoral, exsurge pergunta semelhante: quem é a alta direção desta? Naturalmente, remete-se à própria candidata, seja pelo protagonismo que deve exercer no sucesso da política de integridade de sua campanha, seja pelo simbolismo decorrente disso.

Mas, além dela, em campanhas mais estruturadas, há de se considerar o *staff* que conduz uma campanha eleitoral, ou seja, coordenador de campanha, advogado e contador eleitoralistas e publicitário, peças fundamentais na validação e efetivação da Integridade.

Para todas as situações mencionadas, seguem algumas formas segundo as quais esse compromisso de alto nível pode ser concretizado: a) publicação de um Termo Público de Compromisso de Compliance; b) prestação de contas pública acerca do andamento do Programa; c) criação de um cadastro positivo de órgãos partidários e pessoas aderentes ao Compliance; d) ações exemplares e pedagógicas; e) comunicação direta e incentivadora sobre Integridade; f) premiações; g) outros. E para potencializar o alto suporte, é importante que tais ações sejam difundidas o máximo possível, interna e externamente.

Em análise objetiva, as cúpulas partidárias e de campanhas devem institucionalizar o contínuo combate às chamadas candidaturas laranjas e viabilizarem, da forma mais autêntica possível, as candidaturas de mulheres.

De maneira sintetizada, o compromisso da alta administração das agremiações e campanhas eleitorais pode ser viabilizado através dos seguintes atores, de preferência conjuntamente: 1) órgão soberano de deliberação partidária/federação, 2) órgão diretivo da agremiação; 3) presidente da agremiação; 4) presidenta do órgão partidário/federação de fomento à representação feminina; 5) candidata e 6) *staff* de campanha feminina.

4.2.1.2.1 Compliance officer

Tão fundamental quanto haver um contundente suporte da alta administração, é que esta proporcione, de forma contínua, o devido suporte à autoridade responsável pela implementação e manutenção do Programa de Integridade, validando-o através de

reconhecida autoridade, da garantia de autonomia e estrutura mínima para desempenhar seu mister.⁴⁰³

Assim, a cúpula partidária/eleitoral é o alicerce da autoridade responsável e essa se consolidará ou não a depender do contínuo suporte daquela.

Para tanto, dito profissional deve ter sua autoridade validada pela alta administração das agremiações e das campanhas. Isso pode ocorrer através de uma ou todas as iniciativas a seguir: a) designação por ato formal (portaria, resolução, contrato), b) posse solene na referida função; c) comunicação e divulgação do fato para os filiados e colaboradores; e d) outros.

Também fundamental, é preservar a sua autonomia de sorte que lhe deve ser dada ampla liberdade para exercer sua função, devendo ser facultado o acesso a informações, pessoas e setores necessários.

E ainda, o fornecimento de uma estrutura mínima é essencial também, ou seja, um ambiente físico ou virtual para a execução do trabalho, recursos materiais, humanos e outros. Em um plano ideal o fornecimento de *software*, app e/ou inteligência artificial traria muita agilidade. Mas, é sabido que nem todos teriam capacidade financeira para isso. Todavia, como já dito, o *Compliance* pode ser desenvolvido de forma mais completa ou simplificada, não inviabilizando seus propósitos por isso.

A autoridade responsável é, portanto, um profissional capacitado na área, da própria agremiação ou da campanha ou externo, que, devidamente designado pela alta administração, deverá desenvolver o *Compliance* e implementar o Programa de Integridade, objetivando criar uma cultura ética e de conformação de modo a fomentar a efetiva promoção de candidaturas, femininas e autênticas.

Aqui cabe o alerta do autor Daniel Castro Gomes da Costa:

⁴⁰³ “Um robusto programa de *Compliance* deve receber o aval explícito e apoio incondicional dos mais altos executivos da empresa. Além disso, as empresas que têm um programa de *Compliance* efetivo devem nomear um profissional para o cargo de responsável pela área de *Compliance*, com autoridade e recursos suficientes, e com suficiente autonomia de gestão, para garantir que o programa seja eficaz para prevenir, detectar e punir as condutas empresariais antiéticas.” SIBILLE, Daniel. SERPA, Alexandre. FARIA, Felipe. **Os Pilares do Programa de Compliance**. LEC - Legal, Ethics & Compliance, 2017. Disponível em: https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/28354/1601322132eBook_Pilares_2020.pdf?utm_campaign=resposta_automatica_da_landing_page_ebook_-_pilares_do_programa_de_compliance&utm_medium=email&utm_source=RD+Station. Acesso em: 05 nov. 2022.

Nota-se que a função do compliance officer não é controlar processos, contratos ou condutas de terceiros, mas sim gerir os mecanismos de integridade do partido político. Portanto, preza-se pela imparcialidade e tecnicidade em todas as atuações do responsável pelo programa.⁴⁰⁴

Mais adiante, o autor referindo-se às funções a serem desempenhadas pelo *Compliance Officer* descritas pela LEC destaca as seguintes: como conselheiro, facilitador, defensor, sensibilizador, monitor e comunicador.⁴⁰⁵

Também denominado de *Chief Compliance Officer* (CCO) no foco desse estudo é claro que ele exerce função crucial para a efetividade do Compliance, pois é quem irá conduzir o gerenciamento dos procedimentos-base e, através destes, prevenir candidaturas *fake* de mulheres e estimular candidaturas legítimas delas, conforme recorte feito nessa pesquisa.

Logo, no modelo ora proposto sugere-se a atuação das seguintes formas: a) conselheiro na elaboração dos critérios de distribuição efetiva dos 30% do FP e do FEFC, no âmbito interno das agremiações e campanhas; b) facilitar o emprego correto dos recursos públicos, inclusive, na exceção normativa de compartilhamento de gastos; c) defender o emprego de recursos carimbados e de candidaturas autênticas; d) sensibilizar a cúpula partidárias para indicar o máximo de candidatas possível; e) monitorar a construção de candidaturas autênticas e checar adversárias *fake*; f) comunicar a conquista de candidaturas legítimas de mulheres e a denúncias de fraudes adversárias.

4.2.1.3 Gestão de riscos

Questão decisiva acerca do sucesso ou não de um efetivo *Compliance* anticandidaturas fictícias de mulheres, é a adequada gestão de riscos. Não há como implementar aludido programa sem isso, tamanha é a importância desse procedimento-base.

Primeiramente, destaca-se não se tratar apenas de uma avaliação de riscos (diagnóstico), mas sim de procedimento mais dinâmico, contínuo e corretivo, com o claro objetivo central de garantir a autêntica representação feminina, afastando candidaturas

⁴⁰⁴ COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos políticos e compliance** / Daniel Castro Gomes da Costa. 2a edição. – Belo Horizonte: Fórum, 2022, pag. 442/443.

⁴⁰⁵REDAÇÃO LEC. **Funções De Um Compliance Officer**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://lec.com.br/compliance-officer/>. Acesso em: 04 nov. 2022.

fake de mulheres; além de prevenir o desvio de recurso público e promover a respectiva punição, quando isso ocorrer.

Consiste, pois, em um gerenciamento, na sua essência, jurídico com efeitos eleitorais e políticos. Jurídico para prevenção, identificação e correção de irregularidades que possam causar danos às agremiações e campanhas eleitorais ou apuração de adversárias *fake*, conforme critérios definidos na decisão paradigma do TSE.

Os efeitos eleitorais vão da proteção das próprias candidaturas femininas e respectivos recursos até o questionamento judicial de candidaturas adversárias fictícias. E político como consolidação do viés feminino na agremiação ou campanha, viabilizando eleição segura de mulheres, ou, ainda, denunciando e buscando expor e fragilizar concorrentes irregulares.

Referido gerenciamento é cíclico e deve permear, desde a atuação ordinária das agremiações em anos não eleitorais, passando pela atuação dessas e de suas candidatas em anos eleitorais, e, seguindo no pós-eleição.

Esse gerenciar perpassa também pela checagem do itinerário normativo de fluência dos recursos financeiros destinados, exclusivamente, às candidaturas femininas, isto é, o acompanhamento do caminho percorrido dessas quantias bilionárias, desde a aprovação dos respectivos valores até a aplicação em campanhas de mulheres e a posterior prestação de contas. Referida checagem deve ser detalhada e focar nos escopos de gestão de risco fixados, de modo a não apenas verificar internamente o caminho dos recursos públicos, mas também fazê-lo, em relação a eventuais concorrentes⁴⁰⁶.

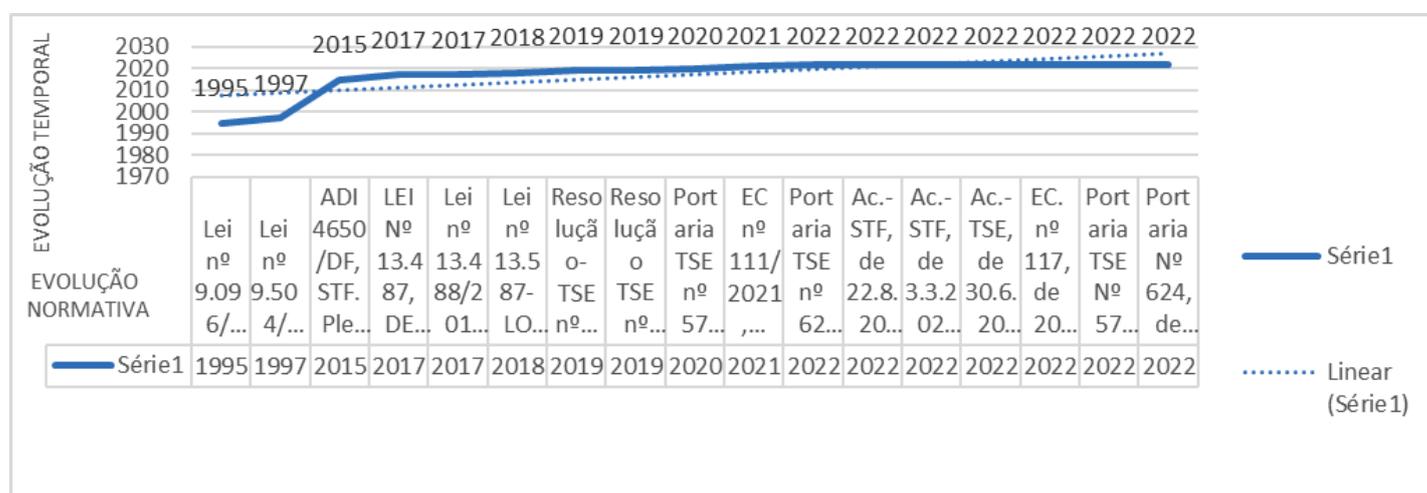
Dado que cada agremiação tem suas regras próprias resta desafiador, por ora, identificar o percurso de todos os caminhos financeiros percorridos por todas as agremiações. Disso decorre a necessidade, em cada caso concreto elaborar o mapa do recurso. Mas, como forma de ilustrá-lo, sugere-se o seguinte:

E quantos aos riscos, quais seriam esses? No recorte realizado nesse estudo, seriam todos aqueles capazes de comprometer a legítima representação feminina e configurar candidatura *fake* de mulher, segundo os respectivos critérios caracterizadores fixados pela jurisprudência e resolução do TSE. Também estariam incluídos aqueles relativos aos desvios de recursos públicos específicos (30%).

⁴⁰⁶ E a forma de concretização do *compliance* proposto será detalhada adiante.

Do ponto de vista prático, pode-se exemplificar os seguintes riscos, próprios e de adversários: a) desvios de finalidade dos recursos do FP e FEFC, b) ações eleitorais, c) danos à imagem de campanhas e agremiações decorrentes de denúncias sobre fraudes em candidaturas femininas; d) sanções eleitorais: administrativas (multas), civis (cassação de chapa) e criminais (falsidade ideológica eleitoral); e) cassação de toda a chapa proporcional; f) rejeição de contas eleitorais; g) devolução de valores e h) declaração de inelegibilidade e i) outros.

Figura 14 Percurso normativo dos recursos públicos destinados às candidaturas femininas no Brasil



FONTE: O autor (2022)

É assim, pois, que preventivamente busca-se construir um ambiente jurídico favorável ao fomento contínuo de candidaturas legítimas de mulheres, eliminando ou reduzindo a tentativa de candidaturas laranjas, indicadas de última hora, apenas formalmente; além de evitar o desvio de recursos de origem pública da sua finalidade constitucional. No aspecto temporal, o gerenciamento deve abranger o antes, o durante e o depois das eleições, portanto.

A gestão de riscos, como se vê, é multifatorial por considerar diversos aspectos que podem vir a comprometer a representação feminina e o destino adequado de recursos públicos.

No tópico da concretização do *Compliance*, será demonstrado - especificamente - o passo a passo da concretização do Programa de Integridade, contudo, aqui convém antecipar que a gestão de risco é algo decisivo para a efetividade do Programa.

De tão decisiva, a gestão de riscos necessita do auxílio de uma nova ferramenta jurídica, conforme já demonstrado anteriormente. Trata-se da Escala de Candidaturas Fictícias – ECF, útil para que mencionado gerenciamento possa identificar a menor ou maior quantidade de elementos caracterizadores de uma candidatura fictícia de mulher, considerada a jurisprudência e Resolução do TSE; e a partir desse diagnóstico, elaborar o devido planejamento e executar, ou não, as medidas corretivas ou propositivas, mantendo a integridade almejada ao longo de todo o ciclo de verificação.

Então a gestão de risco busca viabilizar, na prática, quanto às agremiações partidárias, verdadeiros projetos, programas e órgãos partidários de participação perene e efetiva de mulheres na política, além de garantir o correto emprego das verbas públicas para mulheres e, quanto às campanhas eleitorais, de igual forma cuidar para proporcionar candidaturas femininas autênticas, impedindo a configuração dos elementos objetivos sedimentados pelo TSE (contabilidade padronizada, votação reduzida ou zerada, ausência de atos de propaganda eleitoral, campanha para outros candidatos de mesmo cargo).

4.2.1.4 Código de conduta e políticas de *Compliance*

Para que o *Compliance* flua nas agremiações e campanhas eleitorais, é necessário estabelecer a padronização de condutas a serem seguidas por todos os participantes, incluindo a citada cúpula das agremiações (partidos e federações) e de campanhas eleitorais (candidatas e *staff*), filiados, correligionários e terceiros fornecedores de serviços e produtos.

Estrategicamente, um Código de Conduta específico pode ser criado ou mesmo acrescido às normativas preexistentes, além de serem construídas políticas de *Compliance* para facilitação e incentivo das medidas de integridade feminina.

No âmbito partidário e das federações, há previsão constitucional segunda a qual, respeitando a autonomia partidária, impõe às agremiações em relação aos “... seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária”. Dessa forma, há uma legitimação constitucional a viabilizar fixação de condutas disciplinares, inclusive, aquelas afetas ao *Compliance*.

Além disso, a Lei dos Partidos Políticos (Lei n.º 9.096/95) preserva as liberdades, programática e estatutária⁴⁰⁷, das agremiações, mas, obriga a inserção de elementos mínimos reguladores de condutas nos estatutos, a exemplo de deveres dos filiados, disciplina partidária, infrações e penalidades, mediante Ampla Defesa.⁴⁰⁸

Por isso mesmo, no âmbito *interna corporis* das agremiações, são comuns regras específicas sobre ética e disciplina partidárias, exatamente para padronizar comportamentos de seus integrantes.

Para que o *Compliance* ora proposto efetivamente funcione, é preciso que as regras de condutas sobre integridade sejam alçadas aos níveis ético e disciplinar, via autorregulamentação interna das agremiações e campanhas eleitorais. Isto é, a conduta de integridade deve ser juridicamente estabelecida como uma conduta ética e disciplinar, com todos os efeitos decorrentes disso. Assim, será viabilizada a coercibilidade daquelas regras de conduta de integridade, evitando-se, pois, que a integridade se torne uma mera formalidade. Aqui filiados e candidatas ficariam vinculados por força da normatividade estatutária.

Uma sugestão de regra específica acerca de conduta ética para evitar candidatura fictícia de mulher é a proibição expressa desta. Outra sugestão de conduta disciplinar é a obrigatoriedade de filiados denunciarem à Comissão de Ética das agremiações o conhecimento e indícios de candidaturas *fake* de mulheres. Eventuais violações seriam passíveis de sanções razoáveis e proporcionais, previstas no Estatuto.

Em relação às campanhas eleitorais de mulheres, a referida coercibilidade pode ser implementada pela via da contratualização de forma a obrigar que cada integrante do *staff* de campanha e colaboradores obedeçam às condutas de integridade fixadas.

A respeito das respectivas punições essas também seriam previstas contratualmente, a exemplo de multas, rescisões contratuais, além dos encaminhamentos às autoridades competentes para devida apuração.

Não se pode desconsiderar que os quadros 01 e 02 antes expostas (Agremiações X Compliance) demonstram que apenas 2,85% (dois vírgula oitenta e cinco por cento) das

⁴⁰⁷ Art. 14. Observadas as disposições constitucionais e as desta lei, o partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento.

⁴⁰⁸ Art. 15. O estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre: ... III – direitos e deveres dos filiados; ... V – fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa;

35 agremiações (partidos e federações) com estatutos registrados no TSE internalizaram alguma regra de *compliance* em seus estatutos.

Como se vê, apesar de previstas regras gerais de ética e de disciplina nas agremiações a omissão quanto ao *compliance* e sobre o combate às fraudes femininas ainda é enorme, isto é, de 97,15% (noventa e sete virgula quinze por cento). Daí a necessidade de internalizar, estruturalmente, regras de condutas voltadas ao efetivo cumprimento de um *Compliance* que impeça candidaturas fictícias de mulheres.

Sobre as políticas de *Compliance* a transposição das práticas realizadas, nas iniciativas privada e pública, para a realidade de agremiações partidárias e campanhas eleitorais deve considerar as peculiaridades desse campo, em especial, a complexidade destas e o amplo desconhecimento acerca do tema.

A ideia central em disseminar tais políticas é exatamente de simplificar, dar acessibilidade e disseminar uma nova cultura de integridade, de modo a facilitar e envolver a maior quantidade possível de participantes.

Para tanto, ditas políticas podem ser realizadas mediante um formato de termo de adesão de colaboradores, difusão na propaganda gratuita e/ou interna, vídeos institucionais, fluxogramas, dentre outros modais; contanto que viabilizem o entendimento e comprometimento acerca do Código de Condutas e o *Compliance* que se desejar implementar.

Além disso, é instrumento útil para documentar as relações de agremiações e campanhas eleitorais com os demais participantes, sejam eles filiados, correligionários, eleitores, *staff* de campanha, contratados e demais colaboradores.

Por exemplo, um dado prestador de serviço de gráfica para produção de santinhos poderá receber um guia da política de *Compliance* segundo o qual informa e alerta acerca da obrigatoriedade de aplicação de recursos exclusivos para candidatas sejam efetivamente gastos com estas ou dentro da exceção normativa (gasto compartilhado).

Assim, o contratado entenderia a cultura de integridade a ser construída e, sendo envolvido nela, poderia dar sua colaboração na política afirmativa feminina.

4.2.1.5 Controles internos

Esses procedimentos significam um conjunto de precauções a serem tomadas no âmbito dos partidos, federações e campanhas de mulheres, para que haja, de forma preventiva e tempestiva, a identificação e correção de eventuais erros, tentando evitar, dessa forma, problemas futuros de ordem judicial, contábil e político.

Logo, muito importante que os controles internos sejam institucionalizados e façam parte do cotidiano das atividades desenvolvidas.

No setor da administração pública os controles internos⁴⁰⁹ e externos,⁴¹⁰ já são institucionalizados, em parte significativa da área empresarial também. Entretanto, no âmbito de agremiações e campanhas de candidatas não o é, conforme demonstrado no Quadro 1 (Presença de regras de *compliance* nos estatutos partidários) antes retratada.

A dificuldade está exatamente em transformar uma cultura arraigada, de pouca ou nenhuma profissionalização preventiva, em uma cultura estrutural e permanente de retidão e prevenção.

Para suplantá-lo, além de tudo o que já foi dito quanto ao suporte exemplar da alta direção, as assessorias técnicas não fundamentais para o funcionamento dos controles internos.

Assim, além da figura do *Compliance Officer*, a tríade advogado-contador-publicitário é decisiva para que essa transformação ocorra. Em relação aos primeiros, são capazes de diagnosticar as respectivas falhas, sanando problemas jurídicos e da contabilidade eleitoral e preservando incólume o caminho percorrido pelos recursos financeiros, destinados às candidatas. Quanto a este último, cabe potencializar politicamente as conquistas de integridade e equalizar eventuais críticas, em ambos os casos transformando em capital político e eleitoral.

Esses controles internos são, como se vê, essenciais para manter a segurança jurídico-contábil-eleitoral, pois que, especialmente na dinâmica intensa e complexa das eleições, as falhas no custeamento de candidaturas de mulheres podem gerar danos gravíssimos, como a cassação da chapa inteira daqueles beneficiários do ilícito fraudulento.

⁴⁰⁹ Exemplos são as controladorias, comissões de ética e transparências, auditorias internas e planejamentos estratégicos.

⁴¹⁰ Tribunais de Contas e comissões do Legislativo.

São exemplos do controle advocatício prévio: a exigência de documentos e materiais de validação de uma autêntica candidatura feminina (atas e reuniões dos órgãos partidários femininos e da convenção, materiais de pré-campanha e de campanha, termo de compromisso, relatório de votação, monitoramento de candidatas adversárias *fake* e outros). Na contabilidade, extratos bancários, recibos eleitorais, notas fiscais, prestações de contas não padronizadas, data do depósito do 30%, cruzamento de dados do SPCE com o Sistema de Totalização antecipando inconsistências e outros. Na publicidade, vídeos de pré-campanhas e campanhas, pesquisas eleitorais, entrevistas, análises etc.

Aplicados ditos procedimentos e outros mais necessários as chances de caracterização de uma candidatura fictícia tendem a reduzir significativamente e as de encontrar uma fraude em adversárias tendem a aumentar.

4.2.1.6 Treinamento, comunicação e canal de denúncias anônimas

Outro aspecto relevante é que haja treinamentos e atualizações contínuos a respeito do *Compliance* eleitoral, aplicado às mulheres, de modo que a filosofia pró- candidaturas legítimas e antifraude com candidatas seja disseminada, o máximo possível, nas agremiações e campanhas eleitorais, direcionados a todos os envolvidos (filiações, colaboradores, assessorias, candidatas e alta administração).

Além de reforçar os citados controles internos, promove maior segurança jurídica diante de interpretações e orientações dadas a partir das decisões paradigmas do Tribunal Superior Eleitoral-TSE e Supremo Tribunal Federal – STF sobre o tema das mulheres na política.

Ditas abordagens podem ser realizadas de forma presencial, inclusive, aproveitando outros eventos institucionais das agremiações e campanhas (encontro de mulheres, congressos e convenções) e ainda de forma virtual (lives, aulas, cursos);municando de informações todas as instâncias partidárias e de campanha (nacional, estadual, municipal e zonal).

Como sempre a comunicação precisa ser uma importante via de mão dupla, isto é, a atuação das agremiações e campanhas femininas precisam dialogar com a vontade popular.

Aliás, na seara de propaganda eleitoral, esse é um direito-dever, em relação ao eleitorado e, quanto às agremiações também o é quanto aos filiados. Logo, entender as necessidades sociais e transformá-las em ações partidárias e eleitorais é fundamental para garantir a Soberania Popular (Art. 1º, parágrafo único, da CF/88) e, no caso proposto pelo Compliance, para as candidaturas efetivas de mulheres.

Nessa ordem de coisas, a comunicação deve ser eficiente para sedimentar a mensagem e a imagem de que dada agremiação realmente cultiva candidaturas legítimas femininas e combate as que são *fake*; ao passo que as campanhas de mulheres são verdadeiras.

De certo que partidos, federações, coligações e campanhas devem dar condições isonômicas a todas as mulheres postulantes, de modo que as estratégias de conquista dos votos precisam ser franqueadas para elas.

Então, concretamente, a melhoria dessa comunicação pode ser viabilizada por algumas ou pelas seguintes iniciativas: a) ouvidoria, b) canal de denúncias anônimas, c) lives ao vivo com interação dos participantes; d) pesquisas qualitativas; e) enquetes; f) prévias eleitorais; g) elaboração participativas de propostas para campanhas e outros.

Todas as sugestões são importantes, porém, a existência de um canal de denúncias anônimas, segundo o qual seja garantido o sigilo do denunciante e fomentado o envio dos respectivos indícios e provas, certamente revela-se crucial para identificar e corrigir – tempestivamente - candidaturas *fake* de mulheres ou promover o monitoramento em relação às adversárias fictícias.

4.2.1.7 Investigação interna, *due diligence* de terceiros e monitoramento e auditoria do funcionamento do programa

Sobre a investigação interna, em agremiações e campanhas, tem se observado que a prática sinaliza que elas são provocadas - geralmente - quando há um escândalo na mídia e é necessário dar uma resposta à sociedade; ou quando há denúncias decorrentes de disputas internas entre lideranças ou mesmo entre filiados(as), pré-candidatos(as) e candidatos(as).

Entretanto, dita investigação raramente ocorre para apurar casos internos de candidaturas femininas fictícias. É dizer, não há uma cultura nas agremiações e campanhas de combater a dita fraude.

Aliás, considerando o histórico de sociedade patriarcal, no Brasil, e os casos judiciais de fraude⁴¹¹, revela-se uma cultura inversa, isto é, de não estímulo contínuo às legítimas postulações femininas, de improviso e de fraude mesmo.

No campo corporativo, as empresas que adotam o *Compliance* possuem procedimentos prévios de apuração e sanção de irregularidades, garantida a defesa. De modo semelhante no Setor Público, as instituições também os têm e são geralmente apurados em comissão disciplinar, através de processo administrativo disciplinar – PAD⁴¹² ou Processo Administrativo de Responsabilização -PAR, também garantida a defesa.

No âmbito das agremiações, os respectivos estatutos preveem a existência de comissão de ética e disciplina ou equivalente. Portanto, ausentes outros específicos, são esses os órgãos competentes para receberem denúncias referentes às candidaturas *fake* de filiadas mulheres, além de julgar e sancionar os culpados, também garantido o Devido Processo Legal.

Em relação ao termo *Due Diligence*, esse método proporciona uma verificação prévia dos colaboradores que irão prestar serviços e fornecer produtos às agremiações e campanhas de mulheres. A ideia é checar riscos e averiguar a credibilidade jurídica deles, evitar prejuízos judiciais, contábeis e eleitorais.

Há de se considerar o acirramento de muitas campanhas, nos últimos anos, inclusive, muitas decididas por uma diferença de poucos votos, literal ou proporcionalmente, além de fatos novos que trazem reviravoltas na reta final de campanha.

Assim, em um contexto de financiamento público com valores altíssimo a existência de indícios e denúncias de irregularidades graves no desvio desses recursos, especialmente, aqueles voltados às mulheres (30%), certamente possuem o potencial de prejudicar ou mesmo aniquilar o sucesso eleitoral, às vésperas do pleito.

⁴¹¹ A exemplo do citado Leading Case do TSE.

São exemplos disso: a) gastos excessivos com um ou poucas gráficas, sem capacidade suficiente de produção do material, b) fornecedores parentes de candidatas(os) ou dirigentes partidários, c) colaboradores condenados judicialmente por fraudes; d) prestadores em endereços fantasmas e outros.

Assim é preciso que tais colaboradores passem por um filtro mínimo de credibilidade e de ausência de conflitos de interesses, de modo a blindar o projeto eleitoral.

Tem se destacado - ao longo desse estudo - a relevância de não se ter um programa de integridade apenas formal, ou seja, que sirva como mera cortina de fumaça para ocultar ilícitos.

Para além de outras medidas já descritas, convém que dito programa seja monitorado e auditado regularmente. Em que pese o monitoramento já seja uma atividade intrínseca à metodologia do *Compliance*, o olhar de um terceiro será colaborativo para a efetividade buscada. No plano ideal instituições independentes e com expertise em auditoria podem bem desempenhar essa checagem e apontar as melhorias necessárias ou mesmo eventual inefetividade.

Contudo, há de se considerar a escassa estrutura financeira de muitas agremiações e campanhas, de modo que uma checagem mínima acerca da efetividade do *Compliance* pode ser realizada por um órgão de Ouvidoria da agremiação ou outro órgão ou entidade, previamente designado, pela alta administração partidária ou ainda inscrever dito programa em eventos científicos ou iniciativas que os avaliem e premiem, além, é claro, de buscar certificações internacionais, a exemplo do ISO 37301.

4.3 PASSO-A-PASSO PARA APLICAÇÃO

A partir daqui, irá se demonstrar o passo-a-passo para concretização do Programa de Integridade, mediante a metodologia do *Compliance*, mais uma vez diferenciando-se ambos no sentido de que este é a forma pela qual aquele é viabilizado.

Nesse sentido, o gerenciamento jurídico proposto, inspira-se em técnicas de gestão consolidadas internacionalmente, a exemplo daquela internalizada no Brasil, e, especificada na norma técnica brasileira ABNT ISO 37301, a seguir sistematicamente retratada:

Figura 14 Elementos de um sistema de gestão de conformidade



FONTE — ISO 37301⁴¹³

LEGENDA: Modelo PDCA (Plan – Do – Check – Act)

PLAN: Identificar as obrigações de conformidade que forem consideradas ou mapeadas com riscos, a fim de promover uma estratégia e definir as medidas para enfrentá-los.

DO: Definir e implementar mecanismos de acompanhamento.

CHECK: Avaliar se os controles implementados estão em conformidade com o Programa estabelecido.

ACT: Baseado nos resultados obtidos, o programa deverá ser continuamente aperfeiçoado os casos de Não-Conformidade devem ser gerenciados.

Portanto, o modelo cíclico aqui proposto, de fomento contínuo às candidaturas legítimas de mulheres e de antifraude, inicia-se com um primeiro e fundamental passo, a formalização do compromisso da alta administração.

Em seguida, esta deve designar o *Compliance Officer*, garantindo-lhe a autoridade, autonomia e estrutura mínima.

Após, é chegada a hora de realizar o diagnóstico jurídico e permanente, considerando a gestão de riscos, mediante a aplicação da citada Escala de Candidatura Fictícia – ECF e o Protocolo de Gestão Jurídico Continuada de Riscos, ambos criados nesse estudo.

Ato contínuo, a par dos dados levantados deve ser feito um planejamento com os escopos a serem atendidos, ouvindo-se o máximo de colaboradores possível.

Depois deve se executar o planejamento, de modo a construir e implantar o Código de Conduta (ou completá-lo ou adaptá-lo se for o caso), disseminar as políticas de

⁴¹³ ABNT NBR ISO 37301:2021 - Sistemas de gestão de *compliance* - Requisitos com orientações para uso. Acessos em: <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?Q=OXJzRzVUSGxzM2dPMG1GdjZienRyQnNVclJMMHRaN2p6ZWVbENIZmtubz0=> acesso em 09/11/22.

Compliance, implementar os controles internos, realizar o treinamento e a comunicação devidos, instituir o canal de denúncias, promover as investigações cabíveis.

Tudo isso, seguido da devida checagem e correções necessárias, dando-se sequência ao monitoramento circular e contínuo ao logo dos procedimentos-base propostos.

Ao longo desse ciclo o órgão, entidade ou pessoa designada para monitorar o Programa de Integridade deve desenvolver seu mister e, uma vez finalizado o primeiro ciclo, é possível realizar a auditoria do programa por terceiro imparcial.

Considerando os procedimentos acima descritos e buscando implantar uma cultura de conformidade e ética - voltada para a promoção de candidaturas legítimas de mulheres e evitar fraudes femininas, de forma a corrigir, tempestivamente, eventuais irregularidades e responsabilizar as de adversárias - propõe-se o seguinte Protocolo de Gestão Jurídico Continuada de Riscos:

4.4 PROTOCOLO DE GESTÃO JURÍDICA CONTINUADA DE RISCOS

a) Compromisso da alta administração partidária⁴¹⁴ e eleitoral⁴¹⁵:

a.1) No âmbito nacional a alta administração, partidária e eleitoral, comprometeu-se, expressamente, em efetivar o real destino dos 30% dos recursos públicos das candidaturas femininas?

a.2) No âmbito estadual a alta administração, partidária e eleitoral, comprometeu-se, expressamente, em efetivar o real destino dos 30% dos recursos públicos das candidaturas femininas?

a.3) No âmbito municipal a alta administração, partidária e eleitoral, comprometeu-se, expressamente, em efetivar o real destino dos 30% dos recursos públicos das candidaturas femininas?

a.4) A alta administração, partidária e eleitoral, nos três níveis, forneceu o suporte devido ao *Compliance Officer*, de forma a garantir a sua autoridade, autonomia e estrutura

⁴¹⁴ Um ou mais dos seguintes: 1) órgão soberano de deliberação partidária/federação (convenção ou assembleia nacionais), 2) órgão diretivo da agremiação; 3) presidente da agremiação; 4) presidenta do órgão partidário/federação de fomento à representação feminina;

⁴¹⁵ Um ou mais dos seguintes: 5) candidata e 6) staff de campanha feminina.

mínima para viabilizar, continuamente, candidaturas legítimas de mulheres, evitar e fiscalizar candidaturas femininas *fake*? Quais medidas foram tomadas?

b) Gestão de riscos:

b.1) Quais riscos foram identificados como capazes de comprometer a legítima representação feminina e configurar candidatura *fake* de mulher, segundo os respectivos critérios caracterizadores fixados pela jurisprudência e resolução ambos do TSE?

b.1.2) O que foi feito para evitá-los?

b.1.3) Caso os riscos tenham se concretizados o que foi feito para corrigir as irregularidades?

b.1.4) Em caso de adversárias, o que foi feito para a devida responsabilização?

b.2.1) Os critérios de distribuição dos 30% dos recursos públicos destinados às candidaturas femininas, fixados pelos partidos ou federação, foram integralmente cumpridos?

b.2.2) Caso não, por qual(ais) motivo(s)?

b.2.3) O que foi feito para justificar e corrigir essa falha?

b.3) Quando aos 30% dos recursos públicos destinados às candidaturas femininas efetivamente chegaram às respectivas contas femininas?

b.3.1) Caso tenha havido demora por qual(ais) motivo(s) ocorreram?

b.3.2) Em caso de demora quais prejuízos causaram às candidaturas femininas?

b.4) Os 30% dos recursos públicos destinados às candidaturas femininas efetivamente transitaram pelas contas bancárias corretas?

b.4.1) Caso não, por qual(ais) motivo(s)?

b.4.2) O que foi feito para justificar e corrigir essa falha?

b.5.1) Os 30% dos recursos públicos destinados às candidaturas femininas foram destinados aos gastos compartilhados e/ou quota-parte com candidaturas masculinas?

b.5.2) Caso positivo, houve justificativa e comprovação, de forma detalhada?

b.5.3) Há prova do benefício às candidaturas femininas e da paridade dos gastos compartilhados e/ou quota-parte?

b.6.) A Escala de Candidatura Fictícia – ECF foi aplicada em quais situações?

b.6.1) Quais irregularidade foram identificadas e quais correções realizadas?

b.6.2) Através da ECF foram identificadas candidaturas fictícias de adversárias(os)?

b.6.3) Caso positivo, as demandas judiciais decorrentes do uso da ECF geraram cassação de mandatos de adversárias(os) e posse de candidatos(as) da agremiação prejudicada?

c) Código de conduta e políticas de *compliance*;

c.1) Há algum código de conduta e política de *Compliance*, no partido, federação ou campanha, destinados a efetivar candidaturas femininas autênticas, impedir candidaturas *fake* de mulheres e a responsabilizar fraudes de adversárias?

c.1.2) Caso positivo quais e como funcionam?

c.1.3) Como elas buscam efetivar os 30% dos recursos públicos destinados às candidaturas femininas?

c.1.4) As condutas de integridade em favor de candidaturas femininas legítimas e antifraude possuem coercibilidade, isto é, vinculam seus filiados (partido e federação) e seus colaboradores (campanhas eleitorais) de modo a fixarem sanções em caso de irregularidades?

c.1.5) Como as políticas de *Compliance* simplificam, dão acessibilidade e disseminam uma nova cultura de integridade e fiscalização femininas, de modo a facilitar e envolver a maior quantidade possível de participantes?

c.1.6) Caso inexistentes o código de conduta e a política de *Compliance* o que está sendo feito para implementá-los?

c.1.7) Caso inexistentes o código de conduta e a política de *Compliance* o que está sendo feito para implementá-los?

d) Controles internos:

d.1) Há algum procedimento de controle interno, partidário e eleitoral, voltado para obtenção tempestiva dos 30% dos recursos públicos destinados às candidaturas femininas?

d.2) Há algum procedimento de controle interno, partidário e/ou eleitoral, no sentido de cruzar os dados do SPCE com o Sistema de Totalização antecipando, e corrigindo eventuais indícios ou irregularidades, relativo às candidaturas femininas fictícias? Como funciona?

d.3) Considerando a realização do cruzamento de dados entre os órgãos tributários e a justiça eleitoral, há algum procedimento de controle interno, partidário e/ou eleitoral, no sentido de prevenir fraudes na emissão de notas fiscais, eletrônicas ou não, relativo à aplicação dos 30% de recursos públicos destinados às candidaturas femininas? Como funciona?

d.4) Como as assessorias técnicas (jurídica, contábil e publicitária) colaboram nos controles internos para implantar uma cultura estrutural e permanente de retidão, prevenção e fiscalização às candidaturas fake de mulheres?

d.5) Há algum procedimento de monitoramento da realização efetiva de atos de campanha, tanto de candidatas da agremiação como da de adversárias? Qual? Quais resultados forma apresentados?

d.6) Foi aplicada a Escala de Candidatura Fictícia – ECF? Em quais momentos? Quais foram os resultados e medidas tomadas?

e) Treinamento e comunicação

e.1) Houve treinamento, no âmbito partidário, de federação e de candidatura feminina, acerca da efetivação dos 30% dos recursos públicos destinados às candidaturas femininas?

e.1.2) Caso positivo, quando e como foi realizado?

e.1.3) O treinamento promoveu maior segurança jurídica diante de interpretações e orientações dadas a partir das decisões paradigmas do TSE e STF sobre o tema das mulheres na política?

e.2) A comunicação no âmbito partidário, de federação e de candidatura feminina, ocorre em via dupla de modo a levar e receber informações estratégicas da sociedade e transformá-las em ações em favor de candidaturas femininas legítimas e combater as fraudulentas?

f) Canal de denúncias;

f.1) Existe algum canal de denúncias, anônimas ou não, no âmbito partidário, de federação ou de candidatura feminina, acerca da NÃO efetivação dos 30% dos recursos públicos destinados às candidaturas femininas?

f.1.2) Caso positivo, chegaram denúncias dessa natureza? Em quais termos?

f.1.3) Quais providências foram adotadas?

f.2) O canal de denúncias fomenta o recebimento de indícios e provas de fraudes em candidaturas de mulheres?

g) Investigação;

g.1) Houve alguma investigação acerca de candidatura feminina fictícia, no âmbito partidário, de federação ou de candidatura feminina, acerca da efetivação dos 30% dos recursos públicos destinados às candidaturas femininas?

g.1.1) Caso positivo, quem ou qual instituição deu início à investigação e qual o desfecho?

g.1.2) Como é o procedimento de apuração de denúncias de candidaturas fraudulentas internas e de adversárias?

h) *Due diligence* de terceiros

g.1) É realizada alguma checagem de terceiros no âmbito partidário, de federação ou de candidatura feminina, para prevenir eventual fraude no gasto dos 30% dos recursos públicos destinados às candidaturas femininas?

g.2) Caso positivo, como é feita e quais resultados encontrados?

i) Monitoramento e auditoria do funcionamento do programa

i.1) Há alguma espécie de monitoramento e auditoria do funcionamento do programa integridade, no âmbito partidário, de federação ou de candidatura feminina, em relação ao gasto dos 30% dos recursos públicos destinados às candidaturas femininas e às candidatas fraudulentas?

i.1.2) Caso positivo quem faz e como é feito?

i.1.3) Caso negativo o que está sendo feito para viabilizar o monitoramento e a auditoria do programa de integridade?

A referida questão é uma sugestão personalizável podendo ser adaptada conforme a necessidade de cada realidade partidária e eleitoral, inclusive, permitindo a supressão ou adição de quesitos a depender de inovações legislativas e/ou jurisprudenciais ou mesmo da identificação de novos riscos. A lógica do *compliance* é adaptativa.

4.5 OUTROS ASPECTOS

Convém destacar, oportunamente, outros aspectos que gravitam em torno do tema pesquisado, dada a relevância deles e o mister de antecipar-se a eventuais críticas construtivas, com o único intuito de que, diante dessa cautela, elas advenham ainda mais contributivas.

Um primeiro aspecto está relacionado à eventual dificuldade em efetivar a implantação prática do *compliance* sob o argumento de sua complexidade. Segundo este fundamento, o Método seria dificilmente viabilizado por se tratar de procedimento dificultoso.

Embora se reconheça o dinamismo do método, decorrente da peculiaridade de seus objetos de incidência, isso não significa complexidade, muito menos que inviabilize a conformação pretendida.

A metodologia é simples, pois baseada em um mero gerenciamento jurídico contínuo. É um procedimento-padrão de conformidade. O monitoramento dos procedimentos-base de integridade é, inclusive, facilitado pela utilização da Escala de Candidatura Fictícia – ECF, que fornece um diagnóstico inicial sobre a fraude feminina; e

pelo Protocolo de Gestão Jurídica Continuada, quesitação de fácil aplicação. Além disso, o passo-a-passo é explicado detalhadamente, inclusive, com o respectivo organograma.

Para ilustrar, é fazer uma analogia com os mesmos procedimentos rotineiros utilizados em escritórios de advocacia, de contabilidade e cartórios judiciais. Tanto naquele como nestes há uma rotina incorporadas às atividades naturais das instituições.

Poder-se-ia alegar que as agremiações de menor porte enfrentariam maiores dificuldades, o que rapidamente também é refutado pela possibilidade de os respectivos órgãos nacionais partidários proporcionarem rapidamente a replicação do método nos seus demais diretórios partidários, em todas as regiões do país. Logo, por tais razões, parece restar esvaziado o argumento da aludida complexidade.

Em sentido semelhante pode haver o argumento da mencionada dificuldade em decorrência do eventual valor elevado para implantação da metodologia, isto é, que nem todas as agremiações possuiriam receitas suficientes a custeá-la. Também não se sustenta tal fundamento.

É que o modelo proposto na tese pode ser concretizado tanto através dos mais modernos métodos tecnológicos de inteligência artificial e, conseqüentemente mais caros; como também pode ser implantado através de uma singela planilha de dados ou mesmo em meio físico, ambos muito acessíveis e baratos.

Além disso, o compliance officer podem ser um único profissional ou composto por um corpo técnico a ser também disponibilizado pelo órgão partidário nacional aos seus demais órgãos integrantes, o que pode reduzir custos ou até isentá-los. Em casos mais extremos, de inviabilidade desta hipótese, soluções internas podem ser viabilizadas através de treinamento gratuito de colaboradores partidários que, em seguida, podem implementar o método de forma básica. Aqui também os obstáculos oponíveis podem ser facilmente superados.

Outro óbice deduzível seria a eventual ineficácia do *compliance* sendo ele servível apenas para formalizar o método e tentar evitar eventuais sanções impostas por norma exógena ou endógena à agremiação, em decorrência do descumprimento normativo. Igualmente não procede dito argumento.

É que a própria metodologia prevê a sua auditoria por terceiro imparcial, o que se apresenta como um seguro contra tal proceder ou mesmo uma trava de segurança. Ainda que se ultrapasses tal mecanismo, seja pela ausência ou ineficiência dele, outros atores

poderiam atuar na fiscalização e busca pela efetividade do programa, desde filiadas, passando pelos órgãos partidários de representação feminina, até chegar aos demais legitimados a provocarem medidas coercitivas, administrativas ou judiciais. Superável seria tal óbice.

Outro aspecto, que pode vir a ser invocado, é a inconstitucionalidade do meio regulatório da autorregulação regulada diante do argumento da violação da autonomia e liberdade partidárias. Já se tratou do tema em tópico específico, razão pela qual reiteram-se aqui os motivos de compatibilização constitucional já invocados.

Porém, cabe um adendo no sentido da possível atuação dos três poderes em casos tais, de forma a vir o judiciário a ser provocado a responder, após o processo legislativo criador da obrigatoriedade dos critérios mínimos de conformidade, sobre a respectiva constitucionalidade ou inconstitucionalidade. Nesse ponto, é aguardar para ver como os diálogos constitucionais e institucionais podem vir a ocorrer.

Mais um outro aspecto merece reforço qual seja a possibilidade de imediatidade de implementação do compliance pela via da autorregulação. As agremiações mais amadurecidas para uma estratégia partidária e eleitoral executável a partir de agora e tendo em mira as eleições 2024 já podem atuar, prontamente, na utilização e beneficiamento que o compliance para mulheres pode oferecer. Inclusive, aquelas greis mais ousadas podem valer-se do Método para atingir os primeiros recordes, em termos de maior quantidade de registro de candidatas competitivas. Talvez até uma maioria de 70% de mulheres, invertendo historicamente o preenchimento da cota de gênero.

Aspecto estimulante à adoção do compliance feminino se dá quanto à possibilidade da respectiva certificação em padrão internacional, pela via do sistema de acreditação e da citada norma técnica brasileira ABNT ISO 37301.

Os primeiros partidos que obtiverem tal certificação certamente poderão ter um grande trunfo com potencial eleitoral a ser explorado, além da segurança jurídica proporcionada e da maior competitividade de candidatas previamente viabilizadas.

CONCLUSÃO

Transcorrida a jornada de pesquisa é possível destacar algumas conclusões principais que, naturalmente, podem ser confirmadas, completadas, aperfeiçoadas e atualizadas, especialmente, diante das características peculiar e dinâmica do objeto estudado.

O Constitucionalismo Democrático fornece a ambiência jurídico-pragmática necessária e o fundamento de validade teórico para que o Compliance Partidário-Eleitoral para Mulheres se justifique. Considerou-se, pois, como um movimento jurídico com efeitos práticos segundo o qual justifica a supremacia da Constituição Federal de 1988, como reguladora do Estado Democrático de Direito, cuja soberania popular é central, com normatividade de seus princípios, em uma jurisdição constitucional, em diálogo democrático institucional, mediante uma hermenêutica valorativa da ética, justiça e moral, na defesa da efetividade dos direitos fundamentais.

Considerando um diálogo democrático institucional, e ao considerar uma hermenêutica valorativa da ética, justiça e moral, na defesa da efetividade dos direitos fundamentais, foi considerado, pois, como um movimento jurídico com efeitos práticos - segundo o qual justifica a supremacia da Constituição Federal de 1988 - como reguladora do Estado Democrático de Direito, que está no centro da soberania popular, com a normatividade de seus princípios, em uma jurisdição constitucional.

A supremacia constitucional reverbera sua normatividade para dentro dos partidos políticos, candidaturas e campanhas eleitorais, através da força normativa dos princípios e da eficácia horizontal dos direitos fundamentais nas relações privadas, em proteção material ao direito da minoria de mulheres na política. A expansão da jurisdição constitucional, calibrada pelo diálogo democrático institucional, pode contribuir com a salvaguarda da isonomia constitucional de gênero. A vertente axiológica fomenta uma cultura ética de conformidade feminina e de aproximação aos sentidos de moral e justiça.

Essa abordagem contribuiu, portanto, com um peso determinante para o desenvolvimento desta tese, na medida em que forneceu a musculatura teórica, incidente sobre a realidade, essencial para conceber um método jurídico viável em defesa da democracia substantiva e da minoria feminina na política.

A análise das premissas constitucionais para uma democracia igualitária, referentes aos princípios, direitos e garantias fundamentais, partidos políticos e sistemas eleitorais, permitiu identificar que o desenho constitucional da democracia brasileira constitui-se em uma democracia semidireta, baseada em pilares republicano e federativo, formada por um Estado Democrático de Direito, com o núcleo da soberania popular, exercida direta e indiretamente nos termos da Constituição Federal de 1988, em conformidade com os fundamentos, princípios, direitos e garantias fundamentais, com preservação da autonomia relativa das agremiações partidárias e direitos políticos, em um sistema eleitoral majoritário e proporcional, que, em conjunto, impõem constitucionalmente uma indução à igualdade de gênero nos espaços de poder.

Assim, elucidou-se que as escolhas (teóricas e dogmáticas) tomadas pelo constituinte, que descrevem o desenho constitucional democrático vigente no país, são indutivas à igualdade de gênero nos espaços de poder, de forma a credenciar juridicamente o modelo de *compliance* proposto. Este é útil como uma nova alternativa jurídica à efetivação daquele núcleo constitucional. Então, o método de conformação sugerido possui também seu fundamento de validade jurídico naquelas premissas e no referido desenho, além de contribuir com a efetividade de ambos.

A predominância numérica de homens eleitos para os cargos eletivos de 2016 a 2022 é comprovada em números oficiais do TSE, o problema da sub-representação feminina, nos mandatos eletivos, espaços de poder e de decisão é, por si só, uma questão de difícil solução. Fatores como atuação persistente do patriarcado, revelada mediante o artifício de viabilizar, no sistema proporcional, candidaturas masculinas, através de candidatas fictícias, demonstrado pelas respectivas cassações em jurisprudência da Corte Eleitoral; o afã de desviar recursos públicos bilionários do financiamento feminino, evidenciado pelas desaprovações de contas eleitorais na justiça eleitoral; e até mesmo a insuficiência de incentivos normativos específicos são identificáveis como causas jurídico-sociais da aludida exclusão.

Os marcos históricos e casos de pioneirismo tratados demonstraram os avanços femininos. Entretanto, a participação feminina nos espaços de poder é marcada por avanços e retrocessos, exigindo constante vigilância e esforços na manutenção das conquistas e no avanço das pautas que envolvem mais mulheres naqueles espaços, predominantemente masculinos, como se demonstrou.

Os dados de pesquisas e os perfis de candidatas citados dialogam que o feminismo plural colabora diretamente com o modelo sugerido nesta pesquisa, pois através de suas ações indutoras pró-mulheres - nos espaços de poder - promove a implementação do direito fundamental da mulher à isonomia entre os gêneros na representação política. Demonstrou-se que o referido modelo fornece informações estratégicas para seu aperfeiçoamento e efetividade.

Mas ainda continua em curso um projeto estrutural de sobreposição de homens em detrimento de mulheres na política, evidenciado na sub-representação numérica de mulheres em dados oficiais, nos cargos eletivos e espaços de poder e de decisão, seja no plano internacional, seja no nacional.

No Brasil, tanto nos ciclos eleitorais gerais (2006/2022) como nos locais (2012/2020), houve uma sub-representação numérica de mulheres nos cargos eletivos. Fenômeno semelhante ocorreu na Câmara Federal (final do biênio 2021/2022) e nas Assembleias estaduais e distrital (2018/2022), referente à composição de Mesas Diretoras, Colégios de Líderes e Comissões Permanentes desses parlamentos. Isso é uma alerta acerca da grande distância existente entre a situação, em curso, até o que se atinja a igualdade de gênero na política.

Disso decorre um problema jurídico-constitucional-democrático. Na medida em que, numérica e sistematicamente, há uma sub-representação de mulheres nos cargos eletivos e no exercício limitado destes por elas, essa situação resvala diretamente na ordem jurídica vigente, de modo a comprometer o ideal constitucional e a democracia. Entre o dever ser normativo e o ser em sociedade há um grande hiato entre ambos.

É um problema jurídico porque confronta o próprio sistema jurídico posto, resultando, inclusive, na judicialização de candidaturas femininas fictícias e na criação de uma jurisprudência respectivamente combativa no TSE. Além disso, viola diretamente o arcabouço normativo, internacional e nacional, acerca da tutela de mulheres na política (Estatuto da Mulher na Política).

É de ordem constitucional porque, além de ir na direção oposta ao movimento do constitucionalismo democrático, viola aludidas premissas da Constituição que, enquanto norma de hierarquia superior, espraia seu poder normativo para todo o sistema jurídico exigindo conformidade a ela. A desigualdade numérica constatada afronta diametralmente a igualdade entre homens e mulheres, um direito fundamental na Constituição de 1988.

Trata-se de uma questão democrática, em razão de prejudicar o Estado Democrático de Direito, em um de seus valores mais importantes, a Soberania Popular. A representatividade feminina identificada não é paritária. Aliás, nem ao menos é proporcional à reserva legal mínima de 30% de candidatas. Pior ainda é a situação analisada nos parlamentos, no pós-eleição. Diga-se mais, a rigor deveria ser proporcional ao eleitorado ou à população.

O desafio de superar a sub-representação feminina na política ainda persiste muito latente. Há muito o que se melhorar na democracia representativa. O *compliance* proposto aqui apresenta-se, pois, como mais uma alternativa colaborativa ao referido propósito.

Na relação agremiações-candidatas-recursos-fraudes, há muito envolvido. É dizer que não apenas valores bilionários correm o risco de serem desviados no ralo de candidaturas fraudulentas de mulheres, mas, principalmente, o comprometimento de parcela significativa da Soberania Popular, maculando a saúde democrática do país e a representatividade de mulheres.

Demonstrou-se que o sistema normativo de financiamento partidário e eleitoral é bastante complexo, específico e detalhado, por vezes, demandando atuação incidental do Judiciário e decorrendo disso um contexto jurídico instável. Exatamente por esse contexto que se reforça a importância do *Compliance* Partidário-Eleitoral para Mulheres, seja para aplicar as estratégias adequadas de fomento à participação feminina na política, gerindo os riscos dos financiamentos (desvios e ausências); seja para viabilizar a efetiva destinação dos recursos públicos às candidatas e programas partidários de fomentofeminino, ambos a tempo e a modo adequados.

Estavam registrados no Tribunal Superior Eleitoral, em junho de 2023, 31 partidos e 3 federações no total de 34 agremiações e mais outros 15 partidos em formação. Além disso, trata-se de pessoas jurídicas multiníveis, organizadas em âmbitos nacional, estadual, municipal e zonal, conforme previsões estatutárias correspondentes. É, pois, um sistema partidário muito caro para ser mantido.

Sabe-se que a principal fonte de financiamento de despesas partidárias é o Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos), tanto pelos valores elevados distribuídos entre os partidos, como pela continuidade mensal deles, em anos eleitorais e não-eleitorais.

Foram identificados erros no financiamento de recursos públicos destinados às mulheres: a) pouco ou nenhum financiamento aos programas contínuos de fomento à participação feminina na política; b) anistia partidária que estimula a impunidade; c) ausências e falhas no repasse de recursos mínimos (30%) para as candidatas e d) ausência de um método jurídico que previna falhas e fomente um estável e efetivo fluxo de financiamento feminino. São acertos naquele: a) cotas financeiras mínimas e obrigatórias para mulheres; b) intervenções do STF e TSE concretamente benéficas à garantia do direito fundamental da mulher na política c) redução do arco de ilicitudes mediante a vedação às doações empresariais.

No financiamento público feminino, as principais fontes de recursos foram o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas – FEFC e o Fundo Partidário – FP, tendo sido destinados formalmente para elas recursos bilionários de R\$ 2.921.101.704,2, referentes ao período de 2016 a 2022, considerados somados o FEFC e o FP de 2022 (EC n.º 117/22).

Conforme se detalhou as normas eleitorais e as decisões do STF e TSE citadas impõem a destinação de, no mínimo, 30% daqueles recursos a um dos gêneros (na prática, o feminino), além de que a escolha de candidaturas e os gastos desses recursos bilionários perpassa, necessariamente, pela indicação formal das candidaturas femininas, razão pela qual criou-se assim um terreno muito fértil para as chamadas candidaturas fictícias de mulheres, fenômeno este que, infelizmente, tornou-se um problema recorrente no país.

Constatou-se através dos dados oficiais do TSE, sistematizados pelo ONMP, a importância e o impacto significativo que os recursos públicos tiveram no aumento formal do financiamento público feminino. Em 2018, foi a primeira vez na história brasileira que o financiamento público formal de campanhas eleitorais de mulheres foi superior ao de homens, mantendo-se essa marca nos demais ciclos eleitorais seguintes. Contudo, os percentuais de eleitas e de reeleitas, apontados no capítulo dois desse estudo, demonstraram que tais recursos não foram suficientes e que a sub-representação feminina persistiu ampla.

Em relação aos desvios de recursos públicos femininos - decorrentes de candidaturas fictícias de mulheres - verificou-se que diversas são suas formas (direta, indireta e de outra natureza) capazes de causar a inefetividade do financiamento público

feminino, exigindo um novo método jurídico para evitá-los. Novamente, um cenário a atrair a aplicação do modelo de *compliance* sugerido, pois este deve exercer o monitoramento dos recursos de forma a proporcionar maior segurança jurídica, prevenção, correção e aplicação efetiva dos recursos públicos em favor de mulheres.

Acerca das postulações fraudulentas de mulheres tratou-se, em uma concepção jurídico-eleitoral brasileira, enquanto ilícito civil-eleitoral que decorrem de violações às premissas constitucionais descritas no capítulo primeiro e da violação à lei de cota de gênero.

O ilícito é assim reconhecido, no judiciário eleitoral, na perspectiva ampla, de fraude à lei, e é calibrado conforme construção jurisprudencial, diante da inexistência de uma lei mais detalhada sobre o tema. O modelo proposto contemplou a tipologia de laranjas (de licença, *não consensuais*, ingênuas e estratégica) proposta por Kristin Wylie, Daniel Marcelino e Pedro dos Santos, tendo em vista que passíveis do respectivo controle jurisdicional e do monitoramento no Compliance Partidário-Eleitoral.

Diante da ausência de lei específica, tratando sobre a caracterização ou não de uma candidatura feminina fictícia, os *leading cases*, em especial o Respe n.º 19.392/19- PI, ratificados e aprofundados nos precedentes posteriores, todos do Tribunal Superior Eleitoral continuam sendo os vetores jurídicos de identificação e responsabilização dos envolvidos naquele ilícito.

A Escala de Candidatura Fictícia – ECF, citada ao longo do estudo, é um instrumento aferidor que analisa, sobre a ótica da tríade de premissas firmadas no *Leading Case* do Respe nº 19392 do TSE, a gradação inicial de incidência dos critérios objetivos de caracterização de candidatura fictícia feminina, também estabelecidos nesse precedente, ratificados e ampliados em precedentes ulteriores, mediante um escalonamento de cores, das mais fria para a mais quente, segundo as quais sinalizam a medição da probabilidade de ocorrência da fraude feminina. Contribui, portanto, para o refinamento do *Compliance* Partidário-Eleitoral para Mulheres, com destaque para a colaboração com os procedimento-base da gestão de riscos e do monitoramento, permanentes.

Utilizou-se de um método construtivo de definição do *compliance*, de modo a se considerar a sua rota histórica, a transversalidade do privado ao público, terminologia, conceituação transversal em normas esparsas e na doutrina, seus principais elementos e,

ao final, a transição adaptativa às peculiaridades do direito partidário e eleitoral com ênfase nas mulheres.

Os meios de regulação para implantação do *compliance*, via autorregulação, autorregulação regulada e heterorregulação, possuem ao menos uma vantagem e uma desvantagem relevante, de forma a trazer à tona o desafio de propor modelos adequados na complexa sistemática democrática.

Embora a autorregulação possua grande potencial de diferenciação eleitoral entre as greis, sobretudo, quando considerados os estímulos indutivos sugeridos, não se pode contentar-se com apenas esse caminho. Seria uma ingenuidade, diante do conjunto de dados e questões jurídicas analisadas, ao longo do trabalho, concluir ser crível a adoção voluntária da modalidade pela maioria partidária, principalmente, nos contextos histórico, de resistência partidária à inclusão feminina, e atual, de mobilização suprapartidária por anistia às greis descumpridoras de ações afirmativa em favor de mulheres. Apesar disso, aqui o modelo proposto é de recomendável adoção imediata e ampla.

A autorregulação regulada, pela via legislativa (emenda constitucional ou lei) apresenta-se, até agora, como caminho viável, mais adequado juridicamente, diante da compatibilização constitucional entre os valores da autonomia e liberdade partidárias e a efetividade do *compliance* feminino e dos direitos fundamentais da mulher na política. Isso porque, a eventual previsão normativa de sanção consistente na suspensão de repasses dos fundos públicos femininos, em relação às agremiações que não aplicarem dos requisitos mínimos de conformidade partidária, impostos pela norma, proporciona a coercibilidade necessária à efetividade do modelo.

Por isso, conclui-se ser esse o método mais adequado à implantação do modelo sugerido nessa tese, ainda que sejam considerados como critérios mínimos obrigatórios os procedimentos-base de integridade sugeridos.

Já na heterorregulação dita compatibilização jurídica revela-se ainda mais dificultosa, diante da imersão maior no âmbito interno partidário, na medida em que propõe um modelo mais amplo de *compliance* e, conseqüentemente, com maiores alterações em sua estrutura, organização e funcionamento. As chances de questionamentos judiciais seriam maiores aqui.

Conceituou-se de forma ampla o *Compliance* Partidário-Eleitoral para Mulheres como sendo o método de gerenciamento jurídico, permanente dos procedimentos-base

do Programa de Integridade, personalizável, regido via autorregulação ou autorregulação regulada ou heterorregulação, destinado a partidos políticos, federações, coligações majoritárias, candidatas(os), *staff* de campanhas eleitorais e filiados(as), com benefício direto ao eleitorado; que objetiva construir uma cultura de conformidade e ética, voltada ao fomento de representação feminina autêntica, prevenção de candidaturas fictícias de mulheres e de desvio dos respectivos recursos públicos; além de promover segurança jurídica, credibilidade e conformação aos princípios constitucionais, sobretudo ao Estado Democrático de Direito, à Soberania Popular, à Isonomia de Gênero e à Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais da Mulher na Política, através de seu conjunto de ações para conformação às normas eleitorais, partidárias, éticas e aos precedentes paradigmas da justiça eleitoral.

O modelo de *compliance* proposto pressupõe, em sua essência, a integração disciplinar entre premissas constitucionais e gerenciais, fazendo surgir uma nova forma de fomentar e proteger - juridicamente - candidaturas de mulheres, identificar e responsabilizar as respectivas fraudes, além de prevenir desvios de recursos públicos.

Os procedimentos-base apontados compõem o Programa de Integridade Partidário-Eleitoral para Mulheres e são estruturas essenciais para que, na forma em que foram constituídos, permitam que o gerenciamento jurídico contínuo funcione de forma eficaz. São eles: a) compromisso da alta administração partidária e eleitoral, garantida autonomia ao *compliance officer*; b) gestão de riscos; c) monitoramento contínuo; d) código de conduta e ética; e) canal de denúncias anônimas; f) políticas de *compliance*; g) controles internos; h) treinamento e comunicação; i) investigação; j) *due diligence* de terceiros e k) monitoramento e auditoria do funcionamento do programa.

O método de conformação proposto deve ser eficaz o suficiente de modo a não permitir que a sua utilização seja usada como simulacro a ocultar irregularidades. Daí a importância do compromisso e suporte da alta administração serem permanentes e intensos, inclusive, com a formalização estrutural a ser realizada em estatuto e contratos. O *compliance officer* deve ser um influenciador estrategista, de modo a fomentar continuamente à efetiva participação feminina e evitar os casos de fraudes.

O passa-a-passos da implantação prática do *compliance* apresentado deve seguir a lógica gerencial do PDCA, considerada padrão internacional de gestão, internalizado no sistema jurídico brasileiro, por meio do sistema de acreditação da ABNT, com as

adaptações jurídicas propostas mediante o Protocolo de Gestão Jurídica Continuada de Riscos.

Fomentou-se a antecipação e a continuidade do debate sobre o modelo de compliance proposto através de outros aspectos correlacionados ao tema, em uma abordagem binária óbice/solução, tais como dificuldade/facilitação de implementação, dispendioso/barateamento de custos, ineficácia/eficácia de adoção, inconstitucionalidade/constitucionalidade d meio regulatório, além de benefícios como a possibilidade de imediata aplicação e de certificação em padrão internacional.

O grave problema da sub-representação feminina real, nos cargos eletivos e espaços de poder e de decisão, inclusive, com desvios de recurso públicos financiadores de campanha, mediante fraudes eleitorais em candidaturas fictícias de mulheres, encontra nesta tese uma alternativa jurídica de respectiva solução.

O *Compliance* Partidário-Eleitoral para Mulheres, enquanto método de gerenciamento jurídico contínuo dos procedimentos-base do Programa de Integridade, auxiliado pela Escala de Candidaturas Fictícia – ECF, apresenta-se exatamente como um novo caminho jurídico para combater aludido problema.

Esse modelo proposto pode auxiliar - significativamente - na proteção jurídica de candidaturas femininas e dos respectivos recursos públicos, na responsabilização dos envolvidos nas fraudes de candidatas, especialmente, por deslocar o eixo de proteção jurídico, em regra repressivo e judicial, para a vertente preventiva e corretiva, criando-se, continuamente, uma cultura ética e de conformidade, em favor de mulheres, no âmbito partidário-eleitoral.

A tecnologia jurídica proposta pode também revelar-se como grande diferencial de competitividade nas eleições seguintes, sobretudo, em favor das agremiações e campanhas eleitorais, pioneiras na sua implementação. Ao eleitorado, poderá servir de proteção e de qualificação para o exercício democrático. Pretende ser estimulante à representação feminina e uma espécie de vacina antifraude.

Pensando no caráter indutivo de boas práticas à Autoridade Eleitoral, a Ordem dos Advogados do Brasil, o Ministério Público, as Universidades e entidades da sociedade civil organizada podem instituir premiações, selos (ouro, prata e bronze), cadastros positivos e outras iniciativas que reconheçam aquelas agremiações e campanhas eleitorais que apliquem, voluntariamente, o modelo de *compliance* aqui sugerido.

Este estudo pode agregar conhecimentos às pesquisas de Eneida Desiree Salgado, Daniel Castro Gomes da Costa, Diogo Fernandes Gradim, Malu Gatto, Kristin Wylie, Daniel Marcelino e Pedro dos Santos.

Recomenda-se para fins de trabalho futuro com abordagem prática a aplicação do modelo criado nessa pesquisa em um projeto a ser desenvolvido, perante agremiações e campanhas eleitorais, na cidade de Mossoró/RN, denominado Novas Celinhas, tal como um projeto piloto que poderá ser replicado posteriormente.

Celina Guimarães Viana é o simbolismo de que - assim como ela experimentou um novo tempo, agora, por meio da tecnologia jurídica proposta - também haja a esperança de se navegar por um novo ciclo de avanços, concretos e reais, em favor de mais mulheres nos espaços de poder, no Brasil.

Se a essência da Lei é ecoar o querer popular, se a essência do Ato Administrativo é realizar o querer popular, se a essência do Ato Jurisdicional é satisfazer o querer justiça, o *Compliance* Partidário-Eleitoral para Mulheres é um querer jurídico isonômico. A semente está plantada.

Urge cultivá-la para que se frutifique em novas Celinhas Guimarães, Alziras Zoriano, Marias do Céu, Nísias Floresta ...

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Balancing, constitutional review, and representation**. *International Journal of Constitutional Law*, New York, n. 3, p.572-581, 2005.

ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Tradução: Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ABNT- Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 37301/ Sistema de Gestão da Qualidade: certificação do compliance**. Rio de Janeiro, ABNT, 13 de abril de 2021.

Disponível em:

<https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?Q=OXJzRzVUSGxzM2dPMG1GdjZienRyQnNVclJMMHRaRn2p6ZWIVbENIZmtubz0=>. Acesso em: 08 de ago. 2022.

ARAGÓN, Manuel. **La eficacia jurídica del principio democrático**. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, a. 8, v. 24, p. 9-45, sep./dec. 1985. 318

ARAGÓN REYES, Manuel; LÓPEZ, José Luis. **Revocatoria del mandato**. **DICCIONARIO electoral**. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000. p. 1141-1146.

ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária: a perda de mandato parlamentar**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ATALIBA, Geraldo. **Eficácia dos princípios constitucionais – República – Periodicidade e alternância – Reeleição das mesas do Legislativo**. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 55-56, p. 166-170, jul./dez. 1980.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **A legitimidade democrática da jurisdição constitucional na realização dos direitos fundamentais sociais / Estefânia Maria de Queiroz Barboza ; orientadora, Katya Kozicki**. 2005. reponame:Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da PUC_PR, [s. l.], 2005. Disponível em: http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=366. Acesso em: 18 abr. 2023.

BARRETO, Lauro. **Escrúpulo e poder: o abuso de poder nas eleições brasileiras**. Bauru: Edipro, 1995.

BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária: uma teoria geral**. São Paulo: Almedina, 2021, pág. 27.

BACHOF, Otto. **Jueces y Constitución**. Trad. Rodrigo Bercovitz Rodríguez- Cano. Madrid: Civitas, 1985, p. 319.

BALERA, Wagner. **O princípio fundamental da promoção do bem de todos**. In: VELLOSO, Carlos Mários da Silva; ROSAS, Roberto; AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (Coords.). **Princípios constitucionais fundamentais**. Estudos em homenagem ao professor Ives Gandra da Silva Martins. São Paulo: Lex, 2005. p. 989-998.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Considerações em torno dos princípios hermenêuticos**. Revista de Direito Público, São Paulo, n. 21, p. 141-147, jul./set. 1972.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O abuso do poder econômico nas constituições brasileiras**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 71, p. 57-81, jul. 1990.

BARBOSA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição constitucional: entre constitucionalismo e democracia**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BARRETO, Lauro. **Escrúpulo e poder: o abuso de poder nas eleições brasileiras**. Bauru: Edipro, 1995, p. 11

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BARROSO, Luiz Roberto. **O CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO NO BRASIL: CRÔNICA DE UM SUCESSO IMPREVISTO**. Disponível em: <<http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2013/05/O-constitucionalismo-democratico-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 30 ago. de 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BBC NEWS BRASIL. **Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>. Acesso em: 30 ago. de 2022

BORBA, Dalton José. **Iniciativa popular de emenda constitucional no Brasil**. Curitiba, 2002. 186f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

BORN, Rogério Carlos. **O Direito Eleitoral Militar**. Paraná Eleitoral, Curitiba, n. 57, jul/2005. Disponível em: http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=211. Acesso em: 03 out. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 nov. 2019.

_____. **Decreto nº 8.420**, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm. Acesso em 10 nov. 2019.

_____. **Decreto nº 5.687**, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm Acesso em: 23 nov. 2019.

_____. **Lei nº 12.486**, de 1 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em 10 nov. 2019.

_____. **Lei nº 13.834**, de 04 de junho de 2019. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para tipificar o crime de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13834.htm . Acesso em: 23 nov. 2019.

_____. **Lei nº 13.877**, de 27 de setembro de 2019. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13877.htm. Acesso em: 23 nov. 2019.

_____. **Lei nº 13.878**, de 3 de Outubro de 2019. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a fim de estabelecer os limites de gastos de campanha para as eleições municipais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13878.htm. Acesso em: 23 nov. 2019.

_____. **Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm . Acesso em: 23 nov. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 64**, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 227, 21 mai. 1990. Seção 1, p. 9591.

_____. **Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965.** Institui do Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, D.O.U de 19/07/1965, pág. nº 6746.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado de 2017. Altera a Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal, a fim de aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7251470&ts=1562270135163&disposition=inline>. Acesso em 05 jul. 2019.

_____. **Senado Federal. Projeto de Lei do Senado. Altera o art. 31 da Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995, e o art. 24 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para proibir, por período determinado, doação a candidato e a partido político por servidor ocupante de cargo em comissão ou de função de confiança no âmbito da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como por empregado, proprietário ou diretor de empresa prestadora de serviços terceirizados que mantenha contrato com qualquer dos entes federados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2093053>. Acesso em 20 nov. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 10.219/2018.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2174924>. Acesso em 23 set. 2022.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado. Altera a Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995, para aplicar aos partidos políticos as normas legais sobre responsabilidade objetiva e *compliance* e estimular no plano interno código de conduta e programa de integridade e auditoria. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128349> Acesso em: 23 out. 2021.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei. Altera o art. 31 da Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995, e o art. 24 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para proibir, por período determinado, doações a candidatos e partidos políticos por servidores ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123428>. Acesso em: 23 nov. 2019.

_____. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte (TRE-RN). **Prestação de Contas Nº 48-02.2017.6.20.0000- Classe 25ª.** Relator Juiz José Dantas Paiva. 17 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/267164881/tre-rn-17-10-2019-pg-3>. Acesso em 20 nov. 2020.

_____. Procuradoria-Geral da República. **MPF defende que partidos políticos instituem programas de integridade e Compliance.** Disponível em:

<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-defende-que-partidos-politicos-instituem-programas-de-integridade-e-compliance>. Acesso em 24/11/2019.

_____. POLÍCIA FEDERAL. **Polícia Federal deflagra operação que visa combater desvios de verbas do Fundo Partidário**. Disponível em:

<http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2019/10/policia-federal-deflagra-operacao-que-visa-combater-desvios-de-verbas-do-fundo-partidario>. Acesso em 21 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **STF considera incabível suspensão automática de partido por ausência de prestação de contas**. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=431831&ori=1>. Acesso em: 06 dez. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **STF decide que cumprimento da pena deve começar após esgotamento de recursos**. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=429359&ori=1>. Acesso em 11 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Fake news e ataques ao STF: oito ministros votam pela legalidade da abertura do inquérito**. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=445764&ori=1>. Acesso em 18 jun. 2020.

_____. Tribunal Regional Eleitoral. **TRE-RN declara inconstitucional artigo da Lei dos Partidos Políticos**. Disponível em: <http://www.tre-rn.jus.br/imprensa/noticias-tre-rn/2020/Maio/tre-rn-declara-inconstitucional-artigo-da-lei-dos-partidos-politicos>. Acesso em: 18/ jun. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em 03 jul. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Plenário mantém cassação de vereadores envolvidos em caso de candidaturas fraudulentas no Piauí**. Disponível em:

<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Setembro/tse-mantem-cassacao-de-vereadores-envolvidos-em-caso-de-candidaturas-fraudulentas-no-piaui>. Acesso em 20 nov. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Plenário ratifica validade de gravação ambiental como prova de compra de votos**. Disponível em:

<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Agosto/plenario-ratifica-validade-de-gravacao-ambiental-como-prova-de-compra-de-votos>. Acesso em 20 nov. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE realizará audiências públicas sobre as resoluções das eleições e das finanças e contabilidade dos partidos**.

<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Novembro/tse-realizara-audiencias->

publicas-sobre-as-resolucoes-das-eleicoes-e-das-financas-e-contabilidade-dos-partidos-politicos. Acesso em 20 nov. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Professora Celina Guimarães Vianna, primeira eleitora do Brasil**. Brasília. [2016?]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imagens/fotos/professora-celina-guimaraes-vianna-primeira-eleitora-do-brasil>. Acesso em: 01 fev. 2022.

_____. **Decreto nº 10.809/2022, de 4 de maio de 2022**. Institui e disciplina o Programa de *Compliance* no âmbito do Poder Executivo do Município de Balneário Camboriú/SC, e dá outras providências. Lex: Sistema Leis Municipais, Balneário Camboriú, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/balneario-camboriu/decreto/2022/1080/10809/decreto-n-10809-2022-institui-e-disciplina-o-programa-de-compliance-no-ambito-do-poder-executivo-do-municipio-de-balneario-camboriu-sc-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 05 out. 2022.

_____. PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. **Portaria nº414/2017 de 19 de dezembro de 2017**, Publicada no DOU de 20/12/2017 (nº 243, Seção 1, pág. 14). Institui o Sistema de Governança Corporativa, a Política de Governança de Processos de Trabalho, a Política de Gestão de Riscos e a Política de Governança de Programas e Projetos da Advocacia Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/governanca/portaria-no-414-de-19-de-dezembro-de-2017.pdf>. Acesso em 09 nov.2022

_____. **Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021**. Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal. Presidência da República-Secretaria-Geral-Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10756.htm#art9. Acesso em: 09 nov. 2022.

_____. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022**. I Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Presidência da República-Secretaria-Geral-Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm. Acesso em: 07 nov. 2022.

_____. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Plano de integridade CGU**. 2ª Edição, BRASÍLIA, 2021. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65900/7/Plano_de_Integridade_CGU.pdf. Acesso em 09 nov.2022.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Programa de Integridade ressalta compromisso do TSE com a ética e democracia**. Brasília. [2022]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/programa-de-integridade-ressalta-compromisso-do-tse-com-a-etica-e-democracia>. Acesso em: 07 nov. 2022

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado. Altera a Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995, para aplicar aos partidos políticos as normas legais sobre responsabilidade objetiva e *compliance* e estimular no plano interno código de conduta e programa de integridade e auditoria. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7251470&ts=1562270135163&disposition=inline>. Acesso em: 05 jul. 2019.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado 10219/2018**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para dispor sobre responsabilidade objetiva dos partidos políticos pela prática de atos contra a administração pública e para estabelecer que, na aplicação de penas, seja considerada a existência de mecanismos internos de *compliance*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2174924>. Acesso em: 05 jul. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2022 se encerram com a vitória da democracia, da sociedade e dos eleitores, afirma Moraes**. Brasília. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/eleicoes-2022-se-encerram-com-a-vitoria-da-democracia-da-sociedade-e-dos-eleitores-afirma-moraes>. Acesso em: 09 nov. 2022

_____. **Lei nº 14.303**, de 21 de janeiro de 2022. **Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022**. Disponível em: https://in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.303-de-21-de-janeiro-de-2022-*-375541502. Acesso em: 01 nov. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. **Eleições municipais 2020: fundos públicos destinaram quase R\$ 3 bilhões para partidos**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/704812-eleicoes-municipais-2020-fundos-publicos-destinaram-quase-r-3-bilhoes-para-partidos/>. Acesso em: 08. nov. 2022

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE cassa candidaturas por fraude à cota de gênero em 2020 em Alagoas**. Brasília. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/tse-cassa-candidaturas-por-fraude-a-cota-de-genero-em-2020-em-alagoas>. Acesso em: 02 nov. 2022

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.tse.jus.br/+++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/arquivos/fundo-especial-de-tse-financiamento-de-campanha-ano-2020-montante-total/@@download/file/TSE-FEFC-2020-Distribuicao-publicacao.pdf. Acesso em: 08 nov. 2021.

_____. Câmara dos Deputados. **Bancada feminina aumenta 18,2% e tem duas representantes trans Mulheres encabeçaram a lista dos mais votados em oito estados e no Distrito Federal**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-182-e-tem-duas-representantes-trans/>. Acesso em: 09 nov. 2022.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo Administrativo Disciplinar**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. **Reflexões sobre Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **A teoria geral do Direito Eleitoral e seus reflexos no Direito Eleitoral brasileiro**. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1997. v. 2. p. 477-530.

BARRETTO, Lauro. **Ficha suja e impugnação de candidatura**. Bauru: Edipro, 2008. 320

_____. **Investigação judicial eleitoral e ação de impugnação de mandato eletivo**. Bauru: Edipro, 1999.

_____. **Manual de propaganda eleitoral**. Bauru: Edipro, 2000.

_____. **Reeleição e continuísmo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

BERGONZINE, WESLEY A. **Compliance partidário e responsabilização de partidos políticos: uma análise do modelo espanhol**, Curitiba, 2021. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/72456/WESLEY-ALVES-BERGONZINE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11. out. 2022

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: A filosofia política e a lição dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. **Teoria Geral da Política**. Rio de Janeiro, Campus, 2000. p.471

_____. **O futuro da Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

BONAVIDES, Paulo. **Jurisdição constitucional e legitimidade (algumas observações sobre o Brasil)**. In: FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir (Orgs.). **Estudos de Direito Público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 520-549. 321

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001, p.28.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **O Poder Judiciário e o parágrafo único do art. 1.o da Constituição do Brasil**. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da; GRAU, Eros (Orgs.). **Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 67–88.

_____. **A salvaguarda da democracia constitucional.** In: MAUÉS, Antônio G. Moreira (Org.). *Constituição e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p.245-260.

_____. **Teoria do Estado.** 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Ciência Política.** 15 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008, p.296.

BURKE, Edmund. **A Letter to Sir Hercules Langrishe on the subject of the roman catholics of Ireland (extract).** Disponível em: www.ourcivilisation.com/smartboard/shop/burkee/extracts/chap18.htm. Acesso em: 16 dez. 2009.

_____. **Discurso a los electores de Bristol.** In: BURKE, Edmund. **Textos políticos.** Tradução: Vicente Herrero. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1942. p. 309-314.

_____. **Pensamientos sobre las causas del actual descontento.** In: _____. **Textos políticos.** Tradução: Vicente Herrero. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1942 [1770], p. 259-293, p. 268 e 274.

BRITTO, Carlos Ayres. **Democracia como princípio, meio e fim.** Palestra proferida na Jornada jurídica em homenagem ao professor Jorge Miranda: os 20 anos da Constituição Brasileira de 1988, Brasília, 03 out. 2019.

BIANCONI, Giulliana. **Cotas aumentam candidaturas, mas ainda não alavancam número de eleitas. 16/09/2016.** Disponível em: <http://www.generonumero.media/cotas-aumentam-candidaturas-mas-ainda-nao-alavancam-presenca-feminina-em-cargos-municipais/>. Acesso em 06/07/2019.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro.** 11. ed. Bauru: Edipro, 2004.

CAMBRIDGE, Dictionary. **Dicionário Inglês-português.** Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/comply>. Acesso em 01 jul. 2019.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 134/2015.** Link: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1724716> . Acesso em 22/04/23.

CANDELORO, Ana Paula; RIZZO, Maria Balbina Martins; PINHO, Vinícius. **Compliance 360º: Riscos, Estratégias, Conflitos e Vaidades no Mundo Corporativo.** 1 ed. São Paulo: Trevisan, 2012. 454p.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Op. cit., p. 300-301.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição.** Coimbra: Coimbra, 1991.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. [Anais de teleconferência]. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). **Canotilho e a Constituição dirigente**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999.

_____. **Jurisdição constitucional e intranquilidade discursiva**. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Perspectivas constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976*. Coimbra: Coimbra, 1996. v. 1. p. 871-887.

CARNEIRO, Claudio; Carvalho, Jefferson. Programa de Integridade em Compras Públicas: **Certificação ISO 37001 e contribuição à efetividade / Claudio Carneiro e Jefferson Carvalho**. – 1. ed.– Rio de Janeiro: University Institute Editora, 2020. 40 p.; il.; tabs. E-Book: 536 Kb; PDF.

CARVALHO NETTO, Menelick. **Controle de constitucionalidade e democracia**. In: **MAUÉS, Antônio G. Moreira (Org.). Constituição e Democracia**. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 215-232.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Preleções de Direito Eleitoral: Direito Material**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. v. 2.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de Direito Constitucional (e de Teoria do Direito)*. São Paulo: Acadêmica, 1993, p. 85.

_____. **Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

CENTRO REGIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Democracia e Direitos Humanos**. Disponível: <https://www.unric.org/pt/a-democracia-e-a-onu/29048-democracia-e-direitos-humanos>. Acesso em: 01 jul. 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **Emenda e revisão na Constituição de 1988**. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 93, p. 125-128, jan./mar. 1990.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas**. Brasília, set. 2015. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em 05 jul. 2019.

COSTA, Tito. **Infidelidade partidária: conceito e aplicação**. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 19, p. 301-304, jan./mar. 1972.

COSTA, Adriano Soares da. **Inabilitação para mandato eletivo: aspectos eleitorais**. Belo Horizonte: Ciência Jurídica, 1998.

COSTA, Pietro. *Democrazia política e Stato costituzionale*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2006.

COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos políticos e compliance** / Daniel Castro Gomes da Costa. 2a edição. – Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8406>. Acesso em: 05. set. de 2022

COUTINHO, Aldacy Rachid; MARRAFON, Marco Aurélio. **Compliance Eleitoral: Breve análise dos projetos de lei nº 60/2017, nº 429/2017 e nº 663/2015 do senado federal e sua importância para a democracia BRASILEIRA**. Estudos Eleitorais, [S.l.], v. 13, n. 2, p. 14, dez. 2018. ISSN 1414-5146. Disponível em: <https://seer.tse.jus.br/index.php/estudoseleitorais/article/view/101>. Acesso em: 20 nov. 2019.

CÂNDIDO, Joel José. **Inelegibilidades no Direito Brasileiro**. 2. ed. Bauru: Edipro, 2003.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **Racionalização do Ordenamento Jurídico e Democracia**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 88, p. 81 – 108, dez. 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. **Sentido e alcance do processo eleitoral no regime democrático**. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 17, p. 220-228, 1997.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

COSTA, Pietro. Diritti. In: FIORAVANTI, Maurizio (a cura di). **Lo Stato moderno in Europa**. Roma: Laterza, 2004. p. 37-57.

COSTA, Pietro. Elezioni, **partecipazione, cittadinanza: um "introduzione storica". La cittadinanza elettorale**. IX Convegno internazionale della S.I.S.E., Firenze, 2006. Disponível em: <http://ius.regione.toscana.it/elezioni/Documenti/IXConvegnoSISE/Costa.pdf>. Acesso em: 18 out. 2009.

COSTA, Antônio Tito. **Natureza jurídica do partido político no Brasil**. Revista de Direito Público, São Paulo, n. 1, p. 81-90, jul./set. 1967.

_____. **Recursos em matéria eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

DANTAS, Sivanildo de Araújo. **Direito eleitoral: teoria e prática do procedimento das eleições brasileiras**. Curitiba: Juruá, 2004.

DALTON, Russell. **Political Equality as the Foundation of Democracy**. In: Russell Dalton. **The Participation Gap: Social Status and Political Inequality**. (Oxford: Oxford University Press, 2017).

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAWOOD, Yasmin. **Electoral Fairness and the law of democracy**: a structural rights approach to judicial review. 62 *University of Toronto Law Journal* 499-561 (2012).

DELGADO, José Augusto. **A contribuição da Justiça Eleitoral para o aperfeiçoamento da democracia**. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 127, p. 109-118, jul./set. 1995.

D'ENTRÈVES, Maurizio Passerin. **Hannah Arendt and the idea of citizenship**. In: **MOUFFE**, Chantal (Ed.). *Dimensions of radical democracy*. London: Verso, 1992. p. 145-168.

DIMOULIS, Dimitri, MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 2011. 3ª edição revista, atualizada e ampliada. Pág. 49.

DIAS JUNIOR, José Armando Ponte; SILVA, Aurélia Carla Queiroga da; LEITE, David de Medeiros. O protagonismo do cidadão nos espaços de poder. In: DIAS JUNIOR, José Armando Ponte; SILVA, Aurélia Carla Queiroga da; LEITE, David de Medeiros. (Orgs.). *Participação política e cidadania: amicus curiae, audiências públicas parlamentares e orçamento participativo*. Curitiba: Appris, 2018

DUGUIT, León. **La transformación del Estado**. 2. ed. Tradução: Adolfo Posada. Madrid: Francisco Beltrán, [1909].

DWORKIN, Ronald. **Freedom's Law: The moral reading of the American Constitution**. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

_____. **Justice in Robes**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2006.

_____. **Levando os direitos a sério**. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Liberalismo, Constitución y Democracia**. Tradução: Julio Montero y Alfredo Stolarz. Buenos Aires: La isla de la luna, 2003.

_____. **O império do Direito**. 2. ed. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. **Uma questão de princípio**. Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ELY, John Hart. **Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review**. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. **Direito fundamental como oposição política: discordar, fiscalizar e promover alternância política**. Curitiba: Juruá, 2006.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FACHIN, Luiz Edson. **Defesa da Constituição, cortes supremas e Estado social democrático**. Revista da Escola Nacional da Magistratura, Brasília, a.2, n. 3, p. 102-107, abr. 2007.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro**. 3. ed, rev. São Paulo: Globo, 2001. p.328.

FERRAJOLI, Luigi. **Pasado y futuro del Estado de Derecho**. Tradução: Pilar Allegue. In: CARBONELL, Miguel (ed.). **Neoconstitucionalismo(s)**. Madrid: Trotta, 2003. p. 13-29.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O desenvolvimento da democracia como resultado da efetiva participação do cidadão**. In: **GARCIA, Maria (Org). Democracia, hoje**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997. p. 209-256.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Teoria da norma jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

FERRAJOLI, Luigi. **Pasado y futuro del Estado de Derecho**. Tradução: Pilar Allegue. In: **CARBONELL, Miguel (Ed.). Neoconstitucionalismo(s)**. Madrid: Trotta, 2003, p. 13-29, p. 28.

FERRAZ, Claudio. **Por que temos tão poucas mulheres na política e por que isso importa? Nexo Jornal**. São Paulo. 21.03.2019.

<https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2018/Por-que-temos-t%C3%A3o-poucas-mulheres-na-pol%C3%ADtica-e-por-que-isso-importa..> Acesso em 02 jul. 2019.

FILHO, Romeu Felipe. **Poderes da República e sua relação no ordenamento jurídico brasileiro**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 23. Florianópolis: Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, 2009. Conferência de abertura proferida em 21.10.2009).

FOLHA UOL, **Falta de Recursos e duração reduzida da campanha força candidatos a se reinventarem**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/10/1818924-falta-de-recursos-e-duracao-reduzida-da-campanha-forca-candidatos-a-se-reinventarem.shtml>. Acesso em 03 jul. 2019.

FRASER, Nancy. **Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós-socialista"**. Cadernos de campo, São Paulo, n. 14/15, 2006, p. 231-239.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional**. Madrid: Civitas, 1983, p. 99 e 231.

GODOY, Miguel Gualano de. **O Supremo e o tabelamento do frete: é possível conciliação em ADIn?**. In: Joaquim Falcão; Thomaz Pereira; Diego Werneck Arguelhes; Felipe Recondo. (Org.). **O Supremo e o processo eleitoral**. 1ªed. Belo Horizonte: FGV Direito-Rio, Letramento, Casa do Direito, Jota, 2019, v., p. 57-61.

GODOY, Miguel Gualano de.; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. **Diálogo ou disputa entre Congresso e Supremo no direito eleitoral: a supremacia judicial no Brasil como sofisma**. In: FRAZÃO, Carlos Eduardo; NAGIME, Rafael; CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. (Org.). **Reforma política e direito eleitoral contemporâneo: estudo em homenagem ao ministro Luiz Fux**. 1ed. Ribeirão Preto: Migalhas, 2019, v., p. 161-186.

GRESTA, Roberta Maia. **Teoria do processo eleitoral democrático: a formação dos mandatos a partir da perspectiva da cidadania**. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal de Minas Gerais, 2019. Item 3.2

GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Subsidiariedade: o Estado e a Sociedade Civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional**. Madrid: Civitas, 1983.

GOMES, Jairo José. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GONÇALVES, Guilherme de Salles. **Inelegibilidade cominada por rejeição de contas: a criatividade judicial por meio da edição de Resoluções do TSE**. In: GONÇALVES, Guilherme de Salles; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; STRAPAZZON, Carlos Luis (Coord.). **Direito eleitoral contemporâneo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 61-82.

GÓES, Ricardo Tinoco de. **A legitimidade decisória da jurisdição segundo os postulados de democracia deliberativa: a teoria de Jürgen Habermas em base prospectiva**, Revista Pensamento Jurídico, São Paulo, 2017. 130-152 p. Disponível em: <file:///C:/Users/Cyber%20CTC%20note/Downloads/31-107-2-PB.pdf>. Acesso em: 11 de jun. 2022

GRADIM, Diogo F. **Autonomia partidária e controle: *compliance* financeiro partidário**. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/46904/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o.%20GRADIM%2C%20Diogo%20Fernandes.%20Autonomia%20partid%C3%A1ria%20e%20control%20-%20compliance%20financeiro%20partid%C3%A1rio.%202022.08.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2022.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional e o futuro da democracia**. In: _____. **A Constelação pós-nacional. Ensaios políticos**. Tradução: Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001. p. 75-142.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. 20. ed. Tradução: Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

HOMES, Pablo. **O Constitucionalismo entre a Fragmentação e a Privatização: Problemas Evolutivos do Direito e da Política na Era da Governança Global.** *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, nº4, 2014.

HUFFPOSTBRASIL. **Qual a diferença entre Fundo Partidário e Fundo Eleitoral?** Disponível em: https://www.huffpostbrasil.com/2018/06/18/qual-a-diferenca-entre-fundo-partidario-e-fundo-eleitoral_a_23462163/ . Acesso em 01 jul. 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Quantidade de homens e mulheres.** Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: [https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html#:~:text=Segundo%20dados%20da%20PNAD%20Cont%C3%ADnu,51%2C8%25%20de%20mulheres](https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html#:~:text=Segundo%20dados%20da%20PNAD%20Cont%C3%ADnu,51%2C8%25%20de%20mulheres.). Acesso em 03 nov. 2022

INTERNATIONAL IDEA. **The Global Estate Of Democracy 2019.** 19 de nov. de 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/publications/catalogue/summary-global-state-of-democracy-2019?lang=en>. Acesso em 21 nov. 2019.

JARDIM, Torquato. **A representação eleitoral em face da Constituição e da Lei Geral das Eleições.** ANAIS do Primeiro Congresso Centro-Sul de Direito Eleitoral. Campo Grande: Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul, 1998. p. 201-215.

JUSTIÇA ELEITORAL. **Estatísticas Eleitorais.** <http://www.justicaeleitoral.jus.br/eleicoes/estatisticas/sistema-1-2014-2018.html>. Acesso em 20 nov. 2019.

KALAY, Marcio El. **Quem pode trabalhar com compliance. maio 2018.** Disponível em <http://www.lecnews.com.br/blog/quem-pode-trabalhar-com-compliance/> . Acesso em 04 jul. 2019.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000 [1945], primeira parte, capítulo X.

_____. **A democracia.** Tradução: Ivone Castilho Benedetti et al. São Paulo: Martins Fontes, 2000 [1955].

_____. **Jurisdição constitucional.** Tradução: Alexandre Krug. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LAMACHIA, Cláudio e PETRARCA, Carolina. **Compliance eleitoral é fundamental para campanhas e empresas.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-10/opinioao-compliance-eleitoral-fundamental-campanhas>. *Revista Consultor Jurídico*, 10 de outubro de 2018, 12h51. Acesso em, 05 jul. 2019.

_____. **Compliance eleitoral é fundamental para campanhas e empresas.** Revista Consultor Jurídico, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-10/opiniaao-compliance-eleitoral-fundamental>-Acesso em, 05 jul. 2019.

LLANOS, Beatriz. **¿Partidos e igualdad?** Link: https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/partidos-e-igualdad?category_id=2 . Acesso em 22/04/23.

MACKINNON, Catharine A. **Toward a Feminist Theory of the State.** Cambridge: Harvard University Press, 1989. Capítulo 8: The Liberal State, p. 157-170.

MARINONI, Luiz Guilherme. **A Jurisdição no Estado Constitucional.** Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, v. 7, p. 423-514, 2009.

MARTÍN, Adán Nieto (coord.); CALATAYUD, Manuel Maroto (coord.) **"Public compliance" prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos.** Editores: Universidad de Castilla-La Mancha, **Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha** : Tirant lo Blanch Año de publicación: 2014, Colecciones: Marino Barbero, 13, ISBN: 978-84-9044-114-5.

MARTÍN, Adán Nieto (direct.). **El Derecho Penal Económico en la era Compliance.** Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 37

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Grandes casos.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato>. Acesso em: 01 jul. 2019.

MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III: Direito Eleitoral e Direito Parlamentar.** Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito, 2003, p. 18.

MATUOKA, Ingrid. **Nísia Floresta: a primeira educadora feminista do Brasil,** Natal, 2017. Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/reportagens/nisia-floresta/> Acesso em: 04 ago. 2022

MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III: Direito Eleitoral e Direito Parlamentar.** Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito, 2003, p. 92-93.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Grandes casos.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato>. Acesso em: 01 jul. 2019.

MIRANDA, JOGE. **Teoria do Estado e da Constituição.** Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia.** 2. ed. Tradução: Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MELLO, Ana Marcia dos Santos. CASTANHEIRA, Henrique Almeida Bazan. QUIRINO, Henrique Rabelo. **Aplicação do preceito democrático às federações partidárias: tensões entre a autonomia política da federação, a autonomia administrativa dos partidos e o princípio constitucional.** Organizadores BARROS, Ezikelly. MALDONADO,

Helio. **Federação de Partidos: Coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021**. Brasília, DF: ABRADep – Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político, 2022. Volume 1. Pág. 175.

MENDES, Francisco Schertel; Carvalho, Vinicius Marques de. **Compliance: concorrência e combate à corrupção**. São Paulo: Trevisan, 2017. p. 29. [livro eletrônico].

MENDES, Francisco Schertel **Compliance [livro eletrônico]: concorrência e combate à corrupção**/Francisco Schertel Mendes, Vinicius Marques de Carvalho. -- São Paulo: Trevisan Editora, 2017. Disponível em: encurtador.com.br/nLY27. Acesso em 02 mai. 2022.

MORAES, Filomeno. Sistema eleitoral, de governo e partidário: uma visão integrada da dinâmica, dificuldades e potencialidade. Organizadores BARROS, Ezikelly.

MALDONADO, Helio. **Federação de Partidos: Coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021**. Brasília, DF: ABRADep – Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político, 2022. Volume 1. Pág. 143

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011, p.100.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas eleitorais**. 6º ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012., pág. 116.

_____. **Os desafios dos partidos políticos no Brasil**. Palestra proferida no curso Curto Pensar – SESC-PR, Curitiba, 06 out. 2009.

_____. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

_____. **Sistemas eleitorais: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. **Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil**. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; Rio de Janeiro, FGV, 2006.

NOGUEIRA, Carolina. **Só 4 mulheres foram eleitas para o Senado em 2022**. Poder 360 – Jornal *online*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/so-4-mulheres-foram-eleitas-para-o-senado-em-2022/>. Acesso em: 10 nov. 2022

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em:

<<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: Acesso em 01 jul.2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)**, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm. Acesso em: 01 jul.2022.

PAL, Michael. **Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government** (2016) 21:1 Review of Constitutional Studies 87.

PARANÁ. **Manual do Agente do Compliance do Estado do Paraná - Plano de integridade CGU**. 1ª Edição, Paraná, 2020. Disponível em: https://www.cge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-05/manual_compliance.pdf. Acesso em 06 nov.2022.

PORTAL G1. **Assessor do ministro do Turismo é preso em operação sobre candidaturas laranjas do PSL**. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/vales-mg/noticia/2019/06/27/pf-cumpre-mandados-em-suposto-esquema-de-envolvimento-de-laranjas-ligados-ao-psl.ghtml>. Acesso em: 01 jul. 2019.

POLÍCIA FEDERAL. **PF investiga irregularidades em campanhas eleitorais**. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2019/06/pf-investiga-irregularidades-em-campanhas-eleitorais>. Acesso em: 21 nov. 2019.

RIBEIRO, Fávila. **Pressupostos constitucionais do direito eleitoral brasileiro no caminho da sociedade participativa**. ANAIS do I Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral. Porto Alegre: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, 1990, p. 14-58, p. 16.

RIBEIRO, Hélcio. **Democracia e constitucionalismo no brasil contemporâneo: uma abordagem habermasiana**. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/fieo04.pdf . Acesso em: 01 jul. 2019.

REDAÇÃO LEC. **Funções De Um Compliance Officer**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://lec.com.br/compliance-officer/>. Acesso em: 04 nov. 2022

RENNÓ, Lucio R. (Orgs.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 23-33.

ROLLO, Alberto. **Convenções partidárias e registro de candidatos**. In:_____. (Org.) Elegibilidade e inelegibilidade. Caxias do Sul: Plenum, 2008. p. 15-39.

RODRIGUES, Liliana S. de A. **Origem e evolução do compliance**, 2020, Natal. Disponível em: <https://educompliance.com.br/origem-e-evolucao-do-compliance-parte-i-ii/>. Acesso em: 05 ago. 2022.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. v. 1. 315 p.

_____. **Constituição e democracia - Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

_____. Reforma Política. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, pag. 55.

_____. Intra-party democracy index: a measure model from Brazil. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 7, n. 1, p. 107-136, jan./abr. 2020. DOI: 10.5380/rinc.v7i1.74101.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA ARAÚJO, Ana Paula V. A. **Museu Alzira Soriano**. Jardim de Angicos, 2020. Disponível em: <https://sites.google.com/view/museu-alzira-soriano/p%C3%A1gina-inicial/vida-p%C3%ABlica?authuser=0>. Acesso em 01 ago. 2022
RIO GRANDE DO NORTE. Assembleia Legislativa do RN. **História**. Natal, [2015?]. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/p/historia>. Acesso em: 10 ago. 2022.

SIBILLE, Daniel. SERPA, Alexandre. FARIA, Felipe. **Os Pilares do Programa de Compliance**. LEC - Legal, Ethics & Compliance, 2017. Disponível em: https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/28354/1601322132eBook_Pilares_2020.pdf?utm_campaign=resposta_automatica_da_landing_page_ebook_-_pilares_do_programa_de_compliance&utm_medium=email&utm_source=RD+Station. Acesso em: 05 nov. 2022

SCHMITT, Carl. **Constitutional Theory**. Tradução: Jeffrey Seitzer. Chicago: Duke University Press, 2008.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

SCHWAB, Klaus (Ed.). **The Global Competitiveness Report**. 2017. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019.

SERPA, Alexandre. **Os Pilares do Programa De Compliance**. Uma Breve Discussão. Disponível em: <http://www.lecnews.com.br/blog/gratuitos/>. Acesso em: 17 nov. 2019.

SILVA, Daniel Monteiro da. **Reforma política e eleitoral: corrupção tem jeito?** In: CARVALHO, Dimitre Braga Soares de; SILVA, Luciano do Nascimento; FERREIRA, Rodrigo Costa. (Org.). **Eleições políticas e gestão pública**. 21ed. Campina Grande: EDUEPB, 2018, p. 44-50.

_____. **Ação de Impugnação de Mandato Eletivo - AIME**. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2020. P.45

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e o poder popular** (estudo sobre constituição). São Paulo: Malheiros Editores, 2007. 1ª ed., 3ª tiragem.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF conclui julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais**. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>. Acesso em 03 jul. 2019.

_____. **STF garante mínimo de 30% do fundo partidário destinados a campanhas para candidaturas de mulheres**. Disponível

em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=372485>. Acesso em 03 jul. 2019.

_____. **STF mantém punições a fraudes em candidaturas femininas nas eleições**.

Link:<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=505077&ori=1> . Acesso em 22/04/23.

KHAITAN, Tarunabh. **Political Parties in Constitutional Theory, Current Legal Problems**, Volume 73, Issue 1, 2020, Pages 89-125, <https://doi.org/10.1093/clp/cuaa004>.

TRANSPARENCY, International. **Corruption Perceptions Index 2018**. Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2018>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL-SP. **Resolução nº 551/2021 de 15 de julho de 2021**. Institui a Política de Integridade e *Compliance* do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em:

https://www.tresp.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-sp.jus.br/legislacao/legislacao-eleitoral/arquivos-scasal/resolucao-tre-sp-no-551-2021/@@download/file/TRE-SP-resolucao-551-2021-institui-politica-integridade-compliance.pdf. Acesso em 09 nov. 2022

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL-DF. **Portaria Conjunta nº 31/2020 TRE-DF/PR/DG/GDG de 11 de novembro de 2022**. Institui o comitê de *compliance* e proteção de dados pessoais (CCPDP) no âmbito do tribunal regional eleitoral do distrito federal.

Disponível em: https://www.tre-df.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-df.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/gestao-e-governaca/outros-conselhos-comites-comissoes-e-grupos-de-trabalho-1/comite-de-compliance-e-protecao-de-dados-pessoais-ccpdp/atos-normativos-do-comite-de-compliance-e-protecao-de-dados-pessoais/tre-df-portaria-conjunta-31-2021/@@download/file/portaria-conjunta-31-2020-comite-de-compliance.pdf. Acesso em 07 jul.2022

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **TRE-RN declara inconstitucional artigo da Lei dos Partidos Políticos**. Disponível em: <http://www.tre-rn.jus.br/imprensa/noticias-tre-rn/2020/Maio/tre-rn-declara-inconstitucional-artigo-da-lei-dos-partidos-politicos>. Acesso em: 18 jun. 2020.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. **TRE-RS acolhe incidente de inconstitucionalidade em processo de prestação de contas partidárias**. Disponível em: <http://www.tre-rs.jus.br/imprensa/noticias-tre-rs/2019/Agosto/tre-rs-acolhe-incidente-de-inconstitucionalidade-em-processo-de-prestacao-de-contas-partidarias>.

incidente-de-inconstitucionalidade-em-processo-de-prestacao-de-contas-partidarias . Acesso em: 25 nov. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **PROTOCOLO nº 2376**, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 152, Data 07/08/2017, Página 144. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisooes/jurisprudencia>. Acesso em 21 nov. 2019.

_____. **Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em 03 jul. 2019.

_____. **Eleições 2018: TSE divulga montante total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/eleicoes-2018-tse-divulga-montante-total-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-1> . Acesso em 01 jul. 2019.

_____. **Suspensa análise de recurso sobre suposta fraude à cota de gênero nas Eleições 2020 em Andradina (SP)**.

Link:<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Abril/suspensa-analise-de-recurso-sobre-suposta-fraude-a-cota-de-genero-nas-eleicoes-2020-em-andradina-sp> . Acesso em 22/04/23.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Setembro cidadão**. Disponível em: <https://sigaa.ufrn.br/sigaa/public/extensao/viewDadosCursoEvento.jsf> . Acesso em: 22 jul.2019.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIMES. **United Nations Convention against Corruption**. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html> Acesso em: 23 nov. 2019

UNITED STATES OF AMERICA. **New Jersey election law enforcement commission. Compliance manual for candidates**. feb. 2018. Disponível em: https://www.elec.state.nj.us/pdffiles/forms/compliance/man_cf.pdf. Acesso em: 22/11/2019.

UNITED NATIONS. Declaration of principles for international election observation and code of conduct for international election observers. New York: *United Nations*, 2005.

VEGA, Pedro de. **Significado constitucional de la representación política**. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Madrid, n. 44, p. 24-44, mar./abr. 1985, p. 26

VEIGA, Edison. Celina Guimarães: **a história da primeira brasileira a votar**. BBC News Brasil. Eslovênia, 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62100807>. Acesso em 12 out. 2022.

WYLIE, K.; SANTOS, P. DOS; MARCELINO, D. ***Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in brazilian legislative elections***. *Opinião Pública*, v. 25, n. 1, p. 1-28, 26 ago. 2019.